Luonnos 18.4.2017

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Uudella lailla kumottaisiin voimassa oleva hallintolainkäyttölaki. Lisäksi ehdotetaan muutoksia 50 lakiin niissä olevien viittaussäännösten johdosta.

Uudessa laissa säädettäisiin hallintoasioita koskevasta oikeudenkäynnistä nykyistä täsmällisemmin ja informatiivisemmin. Esityksessä otettaisiin huomioon muussa lainsäädännössä tapahtuneet muutokset ja muut uudistustarpeet.

Ehdotetun yleislain mukaan hallintopäätöksestä saisi valittaa hallintotuomioistuimeen riippumatta päätöksentekijän organisatorisesta asemasta. Toimivalta antaa väliaikaisia turvaamismääräyksiä hallintolainkäyttöasioissa siirrettäisiin kokonaisuudessaan hallintotuomioistuimille. Hallintotuomioistuimen päätös voitaisiin nykyistä useammin antaa tiedoksi tavallisena tiedoksiantona todisteellisen asemesta.

Ehdotetussa laissa säädettäisiin mahdollisuudesta suulliseen valmisteluun, tarkastuksen tekemiseen ja eri hallinto-oikeuksissa vireillä olevan asiakokonaisuuden yhdistämiseen käsiteltäväksi samassa hallinto-oikeudessa. Laissa korostettaisiin nykyistä enemmän päätöksen tehneen hallintoviranomaisen velvollisuuksia asian selvittämisessä. Todistelua koskeviin säännöksiin sisällytettäisiin säännökset itsekriminointisuojasta. Lakiin sisältyisi myös säännös siitä, että uuden lisäselvityksen toimittamista voidaan rajoittaa asettamalla määräaika, jonka jälkeen toimitetun selvityksen hallintotuomioistuin voi jättää huomioon ottamatta.

Merkittävä muutos voimassa olevaan sääntelyyn olisi, että haettaessa muutosta hallinto-oikeuden päätökseen korkeimmalta hallinto-oikeudelta muutoksenhaku edellyttäisi lähtökohtaisesti valituslupaa. Myös hallintopäätöksen tehneellä viranomaisella olisi mahdollisuus valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen valitusluvalla, jos hallinto-oikeus on muuttanut viranomaisen päätöstä tai kumonnut sen.

Ylimääräisessä muutoksenhaussa yhdistettäisiin kanteluperusteet purkuperusteisiin ja luovuttaisiin kantelusta itsenäisenä ylimääräisenä muutoksenhakukeinona.

Lisäksi viittauksia oikeudenkäymiskaareen ja hallintolakiin vähennettäisiin ottamalla viittaussäännösten sijaan nimenomaiset säännökset uuteen lakiin.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan noin kuuden kuukauden kuluttua siitä, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Sisällys

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto....3

2 Nykytila....3

2.1 Hallintolainkäytön nykyinen sääntely....3

2.2 Hallintotuomioistuimissa ratkaistavat asiat....11

2.3 Kansainvälinen kehitys....17

2.4 Euroopan unionin oikeus ja Euroopan ihmisoikeussopimus....26

2.5 Nykytilan arviointi....35

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset....43

3.1 Tavoitteet....43

3.2 Keskeiset ehdotukset....43

4 Esityksen vaikutukset....50

4.1. Yleistä....50

4.2 Taloudelliset vaikutukset....50

4.3 Vaikutukset viranomaisten ja hallintotuomioistuinten toimintaan....53

4.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset....54

5 Asian valmistelu....54

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut....56

1.1 Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa....56

2 Voimaantulo....184

3 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys....184

LAKIEHDOTUKSET

1 Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa....192

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Nykyisin yleiset säännökset oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ovat hallintolainkäyttölaissa (HLL, 586/1996), joka tuli voimaan 1 päivänä joulukuuta 1996. Tämän jälkeen hallintotuomioistuinten järjestelmää on kehitetty niin, että hallinto-oikeudet toimivat nykyisin laaja-alaisina ensi asteen hallintotuomioistuimina. Myös oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytykset samoin kuin muut hallintoprosessia koskevat vaatimukset ovat täsmentyneet hallintolainkäyttölain voimassaolon aikana.

Hallintolainkäyttölain säännösten yleispiirteisyys on turvannut sen, että niitä on voitu soveltaa erilaisissa asiaryhmissä. Niitä on myös voitu soveltaa yleisten hallintotuomioistuinten ohella erityistuomioistuimissa ja valituksia käsittelevissä muutoksenhakulautakunnissa. Nykyisten menettelysäännösten yleispiirteisyys on kuitenkin mahdollistanut sen, että menettely on käytännössä muodostunut erilaiseksi eri hallintotuomioistuimissa. Yhtenä yleispiirteisyyden ongelmana on, että hallintoprosessia ei tunneta riittävästi hallintotuomioistuinten ulkopuolella. Valitusasiaansa hoitavat asianosaiset ja heidän asiamiehensä samoin kuin hallintoviranomaiset eivät aina ole selvillä prosessuaalisista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan.

Esityksen tarkoituksena on, että hallintoprosessia koskevia yleissäännöksiä täsmennetään ja täydennetään hallintolainkäyttölain soveltamisesta saatujen kokemusten pohjalta. Uudistuksessa otetaan huomioon myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä tapahtunut kehitys sekä hallintoprosessille Euroopan unionin lainsäädännössä asetetut vaatimukset.

2 Nykytila

2.1 Hallintolainkäytön nykyinen sääntely

Yleistä

Yleissäännökset hallintolainkäytössä noudatettavasta menettelystä ovat hallintolainkäyttölaissa (586/1996). Hallintolainkäyttölakia koskeva hallituksen esitys annettiin eduskunnalle vuonna 1995 (HE 217/1995 vp) ja laki tuli voimaan 1 päivänä joulukuuta1996.

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

Hallintolainkäyttöä koskevat perussäännökset sisältyivät hallintolainkäyttölakia säädettäessä Suomen Hallitusmuotoon, jonka 16 §:ään oli perusoikeusuudistuksessa (laki 969/1995) sisällytetty nykyistä perustuslain 21 §:ää vastaava oikeusturvasäännös hyvästä hallinnosta ja oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä. Tämän perusoikeussäännöksen yhtenä taustana oli Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklan säännös jokaisen oikeudesta oikeudenmukaiseen

oikeudenkäyntiin riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä.

Hallintolainkäyttölain esitöissä todettiin, että hallintolainkäytön järjestelmän kehittämisessä on otettava huomioon hallintolainkäytön suhde muuhun oikeusturvajärjestelmään. Oikeusturvatekijät tulee ottaa huomioon jo hallintomenettelyssä ja muutoksenhaku merkitsee hallintoasian uudelleen käsittelyä tietyssä laajuudessa. Tavoitteena sekä hallintolainkäytössä että yleisessä lainkäytössä on oikeusriidan ratkaiseminen, oikeussuojan antaminen ja sen vahvistaminen, mikä on lainmukaista.

Yleistä lainkäyttöä sääntelevän oikeudenkäymiskaaren säännökset ovat olleet useiden hallintolainkäyttölain säännösten lähtökohtana. Lisäksi hallintolainkäyttölaissa on viittauksia oikeudenkäymiskaareen silloin, kun kysymys on täydentävistä säännöksistä, jotka eivät ole hallintoprosessin kannalta keskeisiä, ja joiden uudelleen kirjoittaminen lakiin olisi tarpeettomasti laajentanut hallintolainkäyttölakia.

Hallintolainkäyttölakia sovelletaan korkeimmassa hallinto-oikeudessa, alueellisissa hallinto-oikeuksissa ja Ahvenanmaan hallintotuomioistuimessa sekä vakuutusoikeudessa. Myös markkinaoikeudessa ja työtuomioistuimessa sovelletaan hallintolainkäyttölakia silloin, kun käsitellään hallintolainkäyttöasioita. Lakia sovelletaan lisäksi muutoksenhakulautakunnissa ja hallintoviranomaisissa hallintopäätöksistä tehtyjen valitusten käsittelyssä.

Hallintolainkäyttölaki on yleislaki, jota sovelletaan, jollei muussa laissa toisin säädetä. Se sisältää keskeiset säännökset valituksesta ja muista hallintolainkäytön piiriin kuuluvista oikeusturvakeinoista sekä niiden käsittelyssä noudatettavasta menettelystä. Hallintolainkäyttölakia sovelletaan myös kunnallisvalitukseen ja kirkollisvalitukseen siltä osin kuin niiden erityispiirteistä ei säädetä erikseen. Erityissäännökset kunnallisvalituksesta ovat kuntalaissa (419/2015).

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

Hallintolainkäyttölakiin on tehty useita tarkistuksia pääosin muiden lakien muuttamisen yhteydessä. Vuoden 2016 alussa tulivat voimaan hallintotuomioistuinten todistelusäännöksiä koskevat muutokset (799/2015), jotka olivat välttämättömiä oikeudenkäymiskaaren 17 luvun todistelusäännösten uudistuksen vuoksi. Tavoitteena oli, että hallintolainkäyttölain todistelusäännöksissä otetaan huomioon hallintolainkäyttöasioiden erityispiirteet, ja ettei hallintotuomioistuinten ja yleisten tuomioistuinten todistelusäännöksissä olisi muita kuin käsiteltävien asioiden laadusta aiheutuvia eroja.

Vuoden 2016 alussa tuli voimaan myös hallintoasioiden muutoksenhakua koskeva uudistus, jossa laajennettiin oikaisuvaatimuksen ja valituslupasääntelyn käyttöalaa. Uudistuksen tavoitteena oli tehostaa ja nopeuttaa oikeussuojan antamista hallintoasioissa sekä kehittää korkeimman hallinto-oikeuden roolia hallintoa ja hallintolainkäyttöä linjaratkaisuin ohjaavan tuomioistuimen suuntaan. Samassa yhteydessä hallintolainkäyttölakia muutettiin siten, että ministeriön hallintopäätöksestä valitetaan hallinto-oikeuteen. Hallintolainkäyttölain mukaan suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen valitetaan nykyisin vain valtioneuvoston yleisistunnon tekemästä hallintopäätöksestä.

Sääntelyn yleispiirteisyys

Hallintolainkäyttölain säännökset eivät ole yhtä yksityiskohtaisia kuin oikeudenkäymiskaaren säännökset. Hallintolainkäyttölain esitöissä todettiin, että hallintolainkäytön tulee lainkäyttömenettelynä olla yksityiskohtaisemmin säänneltyä kuin hallintomenettelyn. Voimaan tullessaan hallintolainkäyttölaki oli laajempi kuin tuolloin voimassa ollut hallintomenettelylaki, mutta olennaisesti oikeudenkäymiskaarta suppeampi.

Hallintolainkäyttölain yleispiirteisyys perustuu lähinnä hallintotuomioistuimissa käsiteltävien asiaryhmien välisiin eroavuuksiin ja siihen, että hallintolainkäytön järjestelmä on organisatorisesti monimuotoinen. Hallintolainkäyttöasioita ratkaistaan nykyisin yleisten hallintotuomioistuinten lisäksi erityistuomioistuimissa sekä valitusten käsittelyssä muutoksenhakulautakunnissa ja hallintoviranomaisissa.

Yleinen valitusoikeus

Hallintolainkäyttölaissa on lähtökohtana, että hallintopäätökseen saa hakea muutosta valittamalla. Tämä koskee hallintolainkäyttölain 7 ja 8 §:n mukaan kuitenkin vain muutoksenhakua valtioneuvoston tai sen alaiseen organisaatioon kuuluvan valtion viranomaisen päätöksestä. Lisäksi hallintolainkäyttölaissa todetaan, että oikeudesta valittaa kunnallisen tai kirkollisen viranomaisen taikka Ahvenanmaan maakunnan viranomaisen tekemään päätökseen säädetään erikseen. Jos toimivalta hallintopäätöksen tekemiseen on laissa annettu esimerkiksi yksityisoikeudelliselle yhteisölle tai muulle kuin laissa tarkoitetulle valtion toimielimelle, valitusoikeudesta on hallintolainkäyttölain 9 §:n mukaan säädettävä erikseen.

Hallintolainkäyttölaissa luovuttiin aikaisemman lainsäädännön mukaisesta pääsäännöstä, jonka mukaan valitus valtion alemman hallintoviranomaisen päätöksestä tehtiin ylemmälle hallintoviranomaiselle. Hallintolainkäyttölaissa on lähtökohtana kaksiasteinen hallintotuomioistuinjärjestelmä, jossa yleisinä ensi asteen hallintotuomioistuimina toimivat hallinto-oikeudet. Tämän lähtökohdan mukaisesti valitus viranomaisen päätöksestä tehdään hallinto-oikeuteen, jollei muualla erikseen toisin säädetä. Nykyisin vain valtioneuvoston yleisistunnon päätöksestä valitetaan hallintolainkäyttölain mukaan suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Hallintolainkäyttölaissa säädetään myös toimivaltaisen hallinto-oikeuden määräytymisestä. Poikkeuksia toimivaltaisen hallinto-oikeuden määräytymistä koskevista hallintolainkäyttölain yleissäännöksistä on muussa lainsäädännössä. Erikseen säädetään myös valitustiestä erityistuomioistuinten tai muutoksenhakulautakuntien toimivaltaan kuuluvissa asioissa.

Hallintoriita

Valitus ei ole käytettävissä oikeussuojakeinona silloin, kun hallintoviranomaisella ei ole toimivaltaa ratkaista asiaa muita osapuolia sitovalla hallintopäätöksellä, vaan kyse on muusta julkisoikeudelliseen oikeussuhteeseen perustuvasta riidasta. Hallintotuomioistuin voi antaa tällaiseen asiaan täytäntöönpanokelpoisen ratkaisun hallintoriitamenettelyssä. Yleissäännökset hallintoriitamenettelystä ovat hallintolainkäyttölain 12 luvussa.

Hallintoriita määritellään hallintolainkäyttölaissa hallinto-oikeuden toimivaltaa koskevan sääntelyn kautta. Hallinto-oikeuden toimivaltaan kuuluvat riidat, jotka koskevat julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta tai muuta julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta aiheutuvaa velvollisuutta tai oikeutta, sekä hallintosopimusta koskevat riidat, joihin haetaan viranomaisen ratkaisua muuten kuin muutoksenhakuteitse.

Hallintoriidassa voi olla kyse esimerkiksi julkisyhteisöjen välisestä kustannusten jakamista koskevasta riidasta, julkisyhteisön perusteettomasti maksaman suorituksen takaisinperinnästä, hallintosopimuksen tulkintaa koskevasta riidasta tai riidasta, joka koskee oikeutta terveydenhuoltoon tai muuhun palveluun, jonka järjestämiseen kunnilla on velvollisuus. Lisäksi erityislaeissa on säännöksiä asian käsittelemisestä hallintoriitana.

Asianosainen

Asianosainen mainitaan useissa hallintolainkäyttölain säännöksissä, mutta hallintolainkäyttölaissa ei ole yleistä asianosaisen määritelmää.

Hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentin mukaan päätöksestä saa valittaa se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Hallintolainkäyttölakia koskevan hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan kyseessä on yleinen säännös siitä, ketä pidetään valitusta tehtäessä asianosaisena. Se koskee valittamista hallintopäätöksestä hallintotuomioistuimeen samoin kuin valittamista ensi asteen hallintotuomioistuimen päätöksestä ylempään oikeusasteeseen.

Valitusoikeus voi hallintolainkäytössä perustua myös muussa laissa kuin hallintolainkäyttölaissa oleviin säännöksiin. Kunnallisvalituksen saa kuntalain 137 §:n mukaan tehdä se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (*asianosainen*) sekä kunnan jäsen. Vastaava säännös koskee myös esimerkiksi kirkollisvalitusta.

Valitusoikeudesta on erityissäännöksiä esimerkiksi ympäristönsuojelulaissa (527/2014), vesilaissa (587/2011) sekä maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999), joiden mukaan valitusoikeus voi olla myös esimerkiksi järjestöllä tai valvontaviranomaisella. Ympäristönsuojelulaissa on lisäksi asianosaisen määritelmän sisältävä säännös (43 §), jonka mukaan ennen asian ratkaisemista on varattava niille, joiden oikeutta tai etua asia saattaa koskea (*asianosainen*), tilaisuus tehdä muistutuksia lupa-asian johdosta.

Valitusoikeus hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettuna asianosaisena on muutoksenhaussa ylempään oikeusasteeseen myös sillä, joka on esimerkiksi kunnan jäsenenä valittanut ensimmäiseen oikeusasteeseen, sillä ensimmäisen oikeusasteen päätös on tällöin kohdistettu valittajaan.

Asianosaisena voi hallintoprosessissa olla myös viranomainen. Viranomaisella ei kuitenkaan ole hallintoprosessissa asianosaisen asemaa pelkästään sillä perustella, että se on tehnyt valituksen kohteena olevan hallintopäätöksen.

Viranomaisen valitusoikeus ja asema prosessissa

Viranomaisella on asianosaisen valitusoikeutta koskevassa hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettu valitusoikeus asianosaisena, jos päätös on kohdistettu siihen tai jos viranomainen käyttää sellaisen julkisyhteisön puhevaltaa, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Viranomaisella on saman pykälän 2 momentin mukaan lisäksi valitusoikeus, jos laissa niin säädetään tai jos valitusoikeus on viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi tarpeen.

Hallintolainkäyttölain yleissäännökset viranomaisen valitusoikeudesta koskevat sekä valittamista hallintopäätöksestä hallintotuomioistuimeen että valittamista ensi asteen hallintotuomioistuimen päätöksestä ylempään oikeusasteeseen. Yleissäännös valitusoikeudesta viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun perusteella on tullut käytännössä sovellettavaksi erityisesti silloin, kun on ollut kyse hallintopäätöksen tehneen viranomaisen oikeudesta valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen päätöksestä, jolla hallinto-oikeus on kumonnut hallintopäätöksen tai muuttanut sitä.

Erityissäännöksiä valvontaviranomaisen valitusoikeudesta on esimerkiksi ympäristönsuojelulaissa, vesilaissa sekä maankäyttö- ja rakennuslaissa. Erityissäännökset viranomaisen valitusoikeudesta koskevat yleensä valvontaviranomaisen valitusoikeutta kaikkiin oikeusasteisiin.

Hallintolainkäytössä ei yleensä ole kaksiasianosaissuhdetta niin, että hallintopäätöksen tehnyt viranomainen ja yksityinen asianosainen, jota päätös koskee, olisivat oikeudenkäynnissä asianosaisina. Kaksiasianosaissuhde on kuitenkin järjestetty erikseen lähinnä veroasioissa, joissa veronsaajien puhevaltaa käyttää Veronsaajien oikeudenvalvontayksikkö.

Kansainvälisessä vertailussa Suomen järjestelmä poikkeaa siitä, millä tavoin päätöksen tehneen hallintoviranomaisen prosessuaalinen asema on tavallisesti järjestetty muissa maissa. Niissä on tavallista, että päätöksen tehneellä viranomaisella on asianosaisasema oikeudenkäynnissä (ks. luku 2.3 Kansainvälinen kehitys). Suomessa on arvioitu, että jos viranomainen olisi prosessuaalisen vastapuolen asemassa, tämä voisi heijastua jo hallintomenettelyyn ja luoda tarpeetonta vastakkainasettelua. Hallintopäätöksen tehneellä viranomaisella on hallintoprosessin osapuolenakin velvollisuus myötävaikuttaa asian objektiiviseen selvittämiseen, joten se ei voi yksipuolisesti puolustaa päätöstään hallintotuomioistuimessa.

Käytännössä päätöksen tehneen viranomaisen asema rinnastuu hallintolainkäyttölain menettelysäännöksissä monessa suhteessa asianosaiseen. Tältä viranomaiselta pyydetään lausunto valituksen johdosta. Jos asiassa järjestetään suullinen käsittely, päätöksen tehnyt viranomainen kutsutaan tähän käsittelyyn ja sillä on myös oikeus nimetä todistajia. Oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevissa säännöksissä päätöksen tehnyt viranomainen rinnastetaan asianosaiseen niin, että sille voi syntyä kulujen korvausvelvollisuus samalla tavoin kuin asianosaisena olevalle viranomaiselle.

Suullinen käsittely, suullinen valmistelu, katselmus ja tarkastus

Oikeudenkäynti hallintotuomioistuimissa on pääosin kirjallista. Tarvittaessa kirjallista selvitystä täydennetään suullisella käsittelyllä. Säännökset suullisen käsittelyn toimittamisesta ja oikeudesta suulliseen käsittelyyn ovat hallintolainkäyttölain 37 ja 38 §:ssä. Hallintolainkäyttölaissa ei ole säännöksiä ennen suullista käsittelyä järjestettävästä asian suullisesta valmistelusta.

Hallintolainkäyttölaissa pyrittiin säätämään asianosaisen oikeudesta suulliseen käsittelyyn niin, että säännökset vastaisivat ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklaa koskevaa oikeuskäytäntöä. Suomi oli ratifioidessaan sopimuksen (SopS 19/1990), tehnyt sen 6(1) artiklaan suullista käsittelyä koskevan varauman. Hallintolainkäyttölain tultua voimaan suullista käsittelyä koskeva varauma poistettiin asteittain.

Hallintotuomioistuin voi toimittaa suullisen käsittelyn, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi. Lisäksi hallinto-oikeuden on toimitettava suullinen käsittely, jos yksityinen asianosainen pyytää sitä. Sama koskee korkeinta hallinto-oikeutta sen käsitellessä valitusta hallintoviranomaisen päätöksestä. Asianosaisen pyytämä suullinen käsittely voidaan kuitenkin jättää toimittamatta, jos vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti tai jos suullinen käsittely on asian laadun vuoksi tai muusta syystä ilmeisen tarpeeton. Asianosaisen oikeus suulliseen käsittelyyn ei koske sitä, jonka asianosaisasema perustuu kunnan tai muun yhteisön jäsenyyteen.

Valitusviranomainen voi asian selvittämiseksi toimittaa esineen, kiinteistön tai muun kohteen katselmuksen. Hallintolainkäyttölaissa ei ole yleissäännöksiä katselmusta keveämmässä kokoonpanossa tehtävästä tarkastuksesta. Tarkastus on nykyisin käytössä vain vesi- ja ympäristönsuojeluasioissa.

Oikeudenkäyntikulujen korvaaminen

Säännökset oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta ovat hallintolainkäyttölain 13 luvussa. Lähtökohtana on, että asianosainen velvoitetaan korvaamaan toisen asianosaisen kulut, jos asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen olisi kohtuutonta, että tämä joutuisi pitämään oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan.

Harkittaessa julkisen asianosaisen korvausvelvollisuutta on otettava erityisesti huomioon, onko oikeudenkäynti aiheutunut viranomaisen virheestä.

Asianosaiseen rinnastetaan hallintoviranomainen, jonka päätökseen muutosta haetaan. Yksityistä asianosaista ei kuitenkaan voida velvoittaa korvaamaan valtion, kunnan tai muun julkisyhteisön oikeudenkäyntikuluja, ellei hän ole esittänyt ilmeisen perusteetonta vaatimusta. Lisäksi oikeudenkäyntikuluja koskevissa hallintolainkäyttölain säännöksissä viitataan laajasti oikeudenkäymiskaaren sääntelyyn.

Tiedoksianto

Hallintolainkäyttölain 55 §:n mukaan päätös, jonka tiedoksiannosta alkaa kulua valitusaika tai muu asianosaisen oikeuteen vaikuttava määräaika, on annettava tiedoksi todisteellisesti. Lisäksi todisteellista tiedoksiantoa voidaan käyttää muussa tilanteessa, jos se on tarpeen asianosaisen oikeuksien turvaamiseksi.

Käytännössä hallintotuomioistuinten päätökset annetaan tavallisesti tiedoksi lähettämällä päätös kirjeessä saantitodistusta vastaan. Muita todisteellisen tiedoksiannon muotoja, kuten haastetiedoksiantoa ja kuuluttamista, käytetään vain, jos tiedoksiantoa ei saada muutoin toimitettua. Erityislainsäädännön mukaan hallinto-oikeuden päätös voidaan tietyissä tilanteissa antaa myös julkipanomenettelyssä.

Muun asiakirjan kuin päätöksen tiedoksiantoon sovelletaan hallintolain säännöksiä. Tällöin pääsääntönä on tavallinen tiedoksianto, joka toimitetaan postitse kirjeellä vastaanottajalle. Vastaanottajan katsotaan saaneen tiedon asiasta seitsemäntenä päivänä kirjeen lähettämisestä, jollei muuta näytetä. Käytännössä erilaisten välitoimien tiedoksiannossa on usein käytetty todisteellista tiedoksiantoa, sillä tiedoksiannolla voi olla asianosaisen kannalta merkittäviä vaikutuksia.

Päätös tai muu asiakirja on mahdollista antaa tiedoksi käyttäen kirjeen sijaan sähköistä tiedonvälitystapaa. Asiakirja voidaan antaa tiedoksi asianomaiselle sähköisenä viestinä hänen suostumuksellaan. Yleissäännökset sähköisestä tiedoksiannosta ovat sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa (asiointilaki, 13/2003). Tavallisesta sähköisestä tiedoksiannosta säädetään asiointilain 19 §:ssä. Sähköisen tiedoksiannon käyttöä hallintolainkäytössä rajoittaa todisteelliselle tiedoksiannolle asiointilain 18 §:ssä (534/2016) asetettu vaatimus, jonka mukaan asiakirjaa noudettaessa on tunnistauduttava käyttäen tunnistautumistekniikkaa, joka on tietoturvallinen ja todisteellinen.

Valituslupasääntely

Hallintolainkäyttölaissa on lähtökohtana, että hallinto-oikeuden päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa. Siitä, milloin muutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen tarvitaan valituslupa, säädetään erikseen muussa lainsäädännössä. Valituslupasäännökset eivät koske muutoksenhakua hallinto-oikeuden hallintoriita-asiassa antamaan päätökseen, ellei erikseen toisin säädetä.

Valituslupamenettelyn soveltamisala muutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen on kuitenkin vähitellen laajentunut niin, että nykyisin sen piiriin kuuluu noin puolet korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuvista valitusasioista. Valituslupa tarvitaan esimerkiksi veroasioissa, ulkomaalaisasioissa, sosiaalihuoltoasioissa ja maaseutuelinkeinojen tukia koskevissa asioissa sekä valtion virkamieslain soveltamista koskevissa asioissa. Valituslupa tarvitaan myös muutoksenhaussa markkinaoikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen muissa julkisia hankintoja koskevissa asioissa paitsi niissä, jotka koskevat markkinaoikeuden ensi asteena määräämää seuraamusmaksua.

Kun muutoksenhaussa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen tarvitaan valituslupa, lupa on hallintolainkäyttölain 13 §:n mukaan myönnettävä, jos:
1) lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeätä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi;
2) asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi; tai
3) valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy.

Valituslupa voidaan myöntää myös siten, että se koskee vain osaa muutoksenhaun kohteena olevasta hallinto-oikeuden päätöksestä. Jos pääasiassa tarvitaan valituslupa, tämä koskee myös valittamista pääasiaan liittyvästä ratkaisusta.

Korkein hallinto-oikeus voi päättää valituslupapyynnön hyväksymisestä tai hylkäämisestä normaalia ratkaisukokoonpanoa suppeammassa kokoonpanossa. Korkein hallinto-oikeus on korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain (1265/2006) 6 §:n 1 momentin mukaan päätösvaltainen viiden jäsenen

kokoonpanossa. Valitusluvan myöntämisestä tai epäämisestä korkein hallinto-oikeus voi kuitenkin päättää tavallisesti kolmen jäsenen kokoonpanossa.

Ylimääräinen muutoksenhaku

Ylimääräisellä muutoksenhaulla tarkoitetaan keinoja, joilla voidaan hakea muutosta lainvoiman saaneeseen päätökseen. Lähtökohtana on, että oikeusturvaa on tietyissä tilanteissa saatava silloinkin, kun varsinaiset muutoksenhakukeinot eivät riitä sitä takaamaan. Oikeusvarmuus edellyttää kuitenkin, että ylimääräisiä muutoksenhakukeinoja voidaan käyttää vain poikkeuksellisesti ja erittäin tärkeistä syistä. Ylimääräisiä muutoksenhakukeinoja ovat kantelu, purku ja menetetyn määräajan palauttaminen. Säännökset ylimääräisestä muutoksenhausta ovat hallintolainkäyttölain 11 luvussa.

Päätös voidaan kantelun johdosta poistaa kuulemisvirheen tai muun menettelyvirheen perusteella taikka sillä perusteella, ettei päätöksestä käy ilmi, miten asia on ratkaistu. Kantelu tehdään sille viranomaiselle, jolle päätöksestä säännönmukaisesti valitetaan. Jollei tällaista viranomaista ole, kantelu tehdään korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Kuulemisvirheeseen perustuvan kantelun määräaika on kuusi kuukautta siitä, kun kantelija sai tiedon päätöksestä. Muun menettelyvirheen perusteella kantelu voidaan tehdä kuuden kuukauden kuluessa päätöksen lainvoimaisuudesta. Päätöksen puutteellisuuteen perustuvalle kantelulle ei ole määräaikaa.

Päätöksen purkua voidaan hakea korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Päätös voidaan purkaa menettelyvirheen, muun ilmeisen virheen tai erehdyksen taikka uuden selvityksen perusteella. Purkuperusteet ovat kanteluperusteita laaja-alaisemmat, mutta purkukynnys on korkeampi, sillä päätöstä ei saa purkaa, ellei se loukkaa yksityisen oikeutta tai julkisen edun katsota vaativan päätöksen purkamista. 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. Purkua ei saa hakea, jos päätöksestä voidaan samalla perusteella tehdä perustevalitus tai kantelu. Purku on siten toissijainen keino kanteluun nähden. Purku voidaan kuitenkin tehdä menettelyvirheen perusteella, jos kantelun määräaika on jo päättynyt.

Asianosainen saa hallintolainkäyttölain 64 a §:n mukaan hakea samassa asiassa päätöksen purkamista tai poistamista vain kerran, jollei asiaa ole erityisen painavasta syystä välttämätöntä tutkia uudelleen.

Menetetyn määräajan palauttaminen tarkoittaa sitä, että valitusaika tai muu hallinnossa tai hallintolainkäytössä tehtävälle toimelle säädetty määräaika määrätään alkamaan uudelleen. Määräajan palauttaminen edellyttää, että hakijalla on ollut laillinen este tai muu erittäin painava syy siihen, ettei hän ole voinut noudattaa alkuperäistä määräaikaa. Toimivalta asiassa on korkeimmalla hallinto-oikeudella.

Toimeentuloturva-asioissa hallintolainkäyttölain ylimääräistä muutoksenhakua koskevia säännöksiä sovelletaan vain siltä osin, että korkein hallinto-oikeus voi purkaa vakuutusoikeuden päätöksen menettelyvirheen perusteella. Näissä asiaryhmissä sovelletaan lisäksi päätöksen poistamista ja myöhästyneen valituksen tutkimista koskevia etuuslakien erityissäännöksiä.

Täytäntöönpanomääräykset ja muut väliaikaiset määräykset

Hallintolainkäyttölaissa on lähtökohtana, että päätöstä ei saa panna täytäntöön ennen kuin se on lainvoimainen. Päätös voidaan kuitenkin panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana, jos päätös on luonteeltaan sellainen, että se on pantava täytäntöön heti. Täytäntöönpanoon voidaan ryhtyä myös, jos sitä ei yleisen edun vuoksi voida lykätä. Jos asiassa tarvitaan valituslupa, valitus ei estä täytäntöönpanoa, mutta tällöin täytäntöönpanoon ei kuitenkaan saa ryhtyä, jos valitus käy täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi tai jos korkein hallinto-oikeus kieltää täytäntöönpanon.

Kunnallis- ja kirkollisasioissa päätös voidaan pääsääntöisesti panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman, jollei päätöksestä valittaminen käy täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi tai jollei valitusviranomainen kiellä täytäntöönpanoa tai määrää sitä keskeytettäväksi.

Kun valitus on vireillä, sitä käsittelevä tuomioistuin voi hallintolainkäyttölain 32 §:n mukaan kieltää tai keskeyttää päätöksen täytäntöönpanon tai antaa muun täytäntöönpanoa koskevan määräyksen.

Täytäntöönpanoa koskevaa ratkaisua voidaan pääasian käsittelyn aikana muuttaa. Päätöksen täytäntöönpanoa koskevaan määräykseen saa hakea muutosta valittamalla. Päätöksestä, jolla hallintopäätöksen täytäntöönpano on kielletty tai keskeytetty, saa kuitenkin valittaa vasta pääasian yhteydessä.

Käräjäoikeudella on oikeudenkäymiskaaren 7 luvun säännösten mukaan yleinen toimivalta antaa turvaamismääräyksiä myös hallintolainkäyttöasioissa. Hallintolainkäyttölaissa ei ole säännöksiä muista asianosaisen oikeutta turvaavista väliaikaismääräyksistä kuin täytäntöönpanomääräyksistä.

2.2 Hallintotuomioistuimissa ratkaistavat asiat

Hallinto-oikeudet

Alueellisia hallinto-oikeuksia ovat Helsingin, Turun, Hämeenlinnan, Itä-Suomen, Vaasan ja Pohjois-Suomen hallinto-oikeudet. Lisäksi Ahvenanmaan käräjäoikeuden yhteydessä toimii Ahvenanmaan hallintotuomioistuin.

Lähtökohtana on, että hallinto-oikeudet ovat yleisiä ensi asteen hallintotuomioistuimia, joilla on samanlainen asiallinen toimivalta. Eräitä asiaryhmiä on kuitenkin keskitetty yhteen tai useampaan hallinto-oikeuteen. Helsingin hallinto-oikeuteen on keskitetty tulli- ja arvonlisäveroasiat sekä useita pienempiä asiaryhmiä. Vaasan hallinto-oikeudessa käsitellään vesi- ja ympäristönsuojeluasioita. Maaseutuelinkeinoasiat on keskitetty pääosin Hämeenlinnan hallinto-oikeuteen. Poronhoitoa koskevat valitukset käsitellään Pohjois-Suomen hallinto-oikeudessa. Kansainvälistä suojelua koskevat asiat on hajautettu Helsingin, Itä-Suomen, Pohjois-Suomen ja Turun hallinto-oikeuksissa, mutta tammikuun 2017 loppuun saakka nämä asiat oli keskitetty Helsingin hallinto-oikeuteen.

Hallinto-oikeuksiin saapuu vuosittain yleensä noin 20 000 – 23 000 asiaa. Suurimpia asiaryhmiä ovat olleet sosiaali- ja terveydenhuoltoasiat ja ulkomaalaisasiat. Myös veroasiat on ollut yksi suurista asiaryhmistä, vaikka niiden osuus kaikista asioista on vähentynyt selvästi 1990-luvun alkupuolelta. Muita hallinto-oikeuksissa käsiteltäviä asiaryhmiä ovat valtio-oikeus ja yleishallintoasiat,

itsehallintoasiat, rakentamista koskevat asiat, ympäristöasiat sekä taloudellista toimintaa koskevat, joka sisältää muun muassa liikenne- ja viestintäasiat.

Vuosi 2016 on ollut poikkeuksellinen, sillä Helsingin hallinto-oikeuteen, johon turvapaikkavalitukset oli tuolloin keskitetty, saapui vuoden 2016 aikana yli 10 000 turvapaikkavalitusta. Edeltävinä vuosina Helsingin hallinto-oikeuteen oli saapunut vuosittain kaikissa asiaryhmissä yhteensä noin 7 500 – 8 000 valitusta, joista noin 1 000 oli ollut turvapaikkavalituksia. Vuonna 2017 saapuvien turvapaikkavalitusten määrän odotetaan laskevan noin puoleen edellisen vuoden määrästä, joten saapuvien asioiden määrän odotetaan kokonaisuutena laskevan.

Taulukko 1: Hallinto-oikeuksien asiamäärät, käsittelyajat ja resurssit 2010–2016

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Saapuneet asiat	23 149	21 317	20 441	20 824	20 488	20 138	27 637
Ratkaistut asiat	22 853	21 948	20 584	20 184	19 727	20 002	23 635
Keskimääräinen käsittelyaika (kk)	7,3	7,8	7,7	7,9	8,0	8,5	8,0
Henkilöstömäärä (htv)	453	443,5	438	432	424	436	488

Suurin osa hallinto-oikeuksissa vireille tulevista asioista on valituksia. Valitusasioiden ja muulla tavoin vireille tulleiden asioiden suhde ja lukumäärät ovat pysyneet tasaisina lähes koko 2010-luvun. Vuonna 2016 vireille tulleiden valitusten suhteellista osuutta nosti turvapaikkavalitusten määrän merkittävä kasvu.

Hallinto-oikeuksiin saapuu myös hallintoriita-asioita ja muita hakemusasioita, alistusasioita sekä ylimääräiseen muutoksenhakuun kuuluvia kanteluasioita.

Hallintoriitamenettelyä voidaan käyttää oikeussuojakeinona silloin, kun kyse ei ole valituskelpoisesta hallintopäätöksestä vaan muusta julkisoikeudelliseen oikeussuhteeseen perustuvasta riidasta. Hallinto-oikeuksiin saapuvat hallintoriita-asiat koskevat usein tahdonvastaista lasten huostaanottoa. Muut hallintoriita-asiat voivat koskea myös esimerkiksi kuntien välistä kustannusten jakoa, perusteettoman edun palautusta tai hallintosopimusta.

Hallinto-oikeuksiin saapuvat alistusasiat ovat pääosin mielenterveyslain mukaisia tahdonvastaista hoitoa koskevia asioita.

Taulukko 2: Hallinto-oikeuksissa vireille tulleet asiat vuosina 2010–2016 vireillepanolajeittain

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Valitus	19 876	18 209	17 319	17 719	17 403	17 089	24 451
Alistus	2 110	2 047	2 020	1 992	2 047	2 091	2 089
Hakemus	992	795	814	846	773	825	828
Hallintoriita	152	151	269	181	223	174	130
Kantelu	47	48	55	41	44	22	27
Muu asia	38	22	22	94	52	11	112

Useissa asiaryhmissä julkisyhteisö on vireillepanijana vain muutamissa hallinto-oikeuksiin saapuneista asioista. Rakentamisen ja ympäristöasioiden asiaryhmissä julkisyhteisö on muutoksenhakijana noin 10 prosentissa asioista. Sosiaali- ja terveydenhuollon asioissa julkisyhteisön osuus vireillepanijoista on suurempi kuin muissa asiaryhmissä. Tämä johtuu siitä, että mielenterveyslain mukaiset alistusasiat ja lapsen tahdonvastaista huostaanottoa koskevat asiat voivat tulla hallinto-oikeudessa vireille vain hallintoviranomaisen aloitteesta.

Taulukko 3: Hallinto-oikeuksiin saapuneiden asioiden prosenttiosuudet, kun vireillepanijana on ollut julkisyhteisö

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Kaikki asiat	23 149	21 317	20 441	20 824	20 488	20 138	27 637
Valtio-oikeus ja yleishallinto	3 %	4 %	4 %	3 %	5 %	4 %	0,7 %
Itsehallinto	5 %	5 %	6 %	6 %	3 %	6 %	3,3 %
Ulkomaalaisasiat	1 %	0 %	0 %	1 %	0 %	0 %	0,0 %
Rakentaminen	14 %	14 %	14 %	12 %	12 %	9 %	9,4 %
Ympäristö	12 %	11 %	13 %	12 %	13 %	11 %	7,1 %
Sosiaali- ja terveydenhuolto	50 %	49 %	47 %	46 %	47 %	48 %	47,0 %
Taloudellinen toiminta	1 %	1 %	2 %	3 %	3 %	3 %	1,6 %
Verot	5 %	7 %	7 %	7 %	10 %	11 %	4,2 %
Muut asiat	2 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0,0 %

Asian käsittely hallintotuomioistuimissa on pääosin kirjallista. Hallinto-oikeuksille esitetään vuosittain noin 1 500 – 1 800 pyyntöä suullisen käsittelyn järjestämisestä. Vuonna 2016 suullisia käsittelyjä pyydettiin yli 4 000 asiassa. Tämä pyyntöjen suuri määrä johtui turvapaikkavalitusten määrä kasvusta.

Suullinen käsittely järjestetään vuosittain noin 500 asiassa. Suullisia käsittelyjä järjestetään pääasiassa sosiaali- ja terveydenhuoltoasioissa, eniten lastensuojeluasioissa. Suullisia käsittelyjä järjestetään myös esimerkiksi mielenterveyslain mukaisissa asioissa, ulkomaalaisasioissa, veroasioissa ja virkamiesten palvelussuhdeturvaa koskevissa asioissa.

Hallinto-oikeus voi asian selvittämiseksi toimittaa myös katselmuksen. Katselmuksia pyydetään vuosittain noin 70 – 100 asiassa ja niitä järjestetään keskimäärin 30 – 70 asiassa. Katselmuksia toimitetaan lähinnä maankäyttöä ja rakentamista sekä ympäristönsuojelua koskevissa asioissa.

Taulukko 4: Hallinto-oikeuksien suulliset käsittelyt ja katselmukset

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Pyydetyt suulliset käsittelyt	1 789	1 551	1 474	1 620	1 454	1 566	4 282
Pidetyt suulliset käsittelyt	534	553	548	627	508	522	506
Pyydetyt katselmukset	70	95	120	92	75	93	72
Pidetyt katselmukset	81	63	67	61	32	35	48

Korkein hallinto-oikeus

Perustuslain mukaan ylintä tuomiovaltaa hallintolainkäyttöasioissa käyttää korkein hallinto-oikeus. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuu noin 4 000 – 4 500 asiaa vuosittain. Se ratkaisee vuosittain saman verran asioita. Ulkomaalaisasiat, sosiaali- ja terveydenhuoltoasiat ja veroasiat ovat suurimmat asiaryhmät myös korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Turvapaikanhakijoiden määrän kasvun ja odotettavissa olleen jutturuuhkan johdosta korkeimpaan hallinto-oikeuteen on osoitettu lisää resursseja vuosiksi 2016 ja 2017. Vuonna 2016 saapuneiden asioiden määrä kasvoi kuitenkin vain muutamilla sadoilla tavanomaisesta määrästä. Saapuvien asioiden määrän arvioidaan kasvavan merkittävästi vuonna 2017.

Taulukko 5: Korkeimman hallinto-oikeuden asiamäärät, käsittelyajat ja resurssit 2010–2016

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Saapuneet asiat	4 586	4 044	3 947	4 126	4 201	4 319	4 778
Ratkaistut asiat	4 200	4 224	3 928	4 304	4 272	4 012	5 379
Keskimääräinen käsittelyaika (kk)	11,1	12,2	12,8	12,2	11,3	10,8	9,7
Henkilöstömäärä (htv)	99,7	99,5	105	103	97	97	119

Pääsääntönä on, että hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa. Nykyisin noin puolet korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuneista valituksista kuuluu valituslupasääntelyn piiriin. Valitusasioiden lisäksi korkein hallinto-oikeus käsittelee ylimääräistä muutoksenhakua koskevia hakemusasioita.

Valtaosassa korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuvista asioista on kyse hallinto-oikeuden päätöstä koskevasta valituksesta tai valituslupapyynnöstä. Ylimääräisessä muutoksenhaussa on useimmiten kyse purusta. Purkuhakemusten määrä on laskenut vuodesta 2010. Menetetyn määräajan palauttamista koskevia hakemuksia ja kanteluita saapuu vuosittain vain muutamia kymmeniä.

Taulukko 6: Korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuneet asiat muutoksenhakulajeittain 2010–2016

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Valitus	2 231	1 917	1 821	2 051	2 031	2 252	1 811
Valituslupa	1 778	1 929	1 913	1 817	1 886	1 789	2 728
Purku	524	172	166	185	215	230	149
Menetetyn määräajan palauttaminen	31	19	25	39	32	24	53
Kantelu	19	11	18	22	21	5	8
Muu hakemus	7	8	6	14	16	19	29

Korkein hallinto-oikeus on myöntänyt 2010-luvulla noin 250 – 320 valituslupaa vuosittain. Vuonna 2016 se myönsi yli 400 valituslupaa. Lisäys johtui erityisesti turvapaikkavalitusten määrän kasvusta hallinto-oikeuksissa ja siihen liittyvästä tarpeesta turvata oikeuskäytännön yhtenäisyyttä ohjaamalla hallinto-oikeuksien ja Maahanmuuttoviraston ratkaisukäytäntöä.

Taulukko 7: Korkeimman hallinto-oikeuden valituslupa-asiat

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Valituslupahakemukset	1 778	1 929	1 913	1 817	1 893	1 688	2 728
Ratkaistut valituslupa-asiat yhteensä	1 533	1 802	1 889	1 915	2 055	1 630	2 822
- myönnetyt valitusluvat	257	326	281	327	251	254	419
- hylätyt valituslupahakemukset	1 276	1 476	1 608	1 624	1 804	1 376	2 403

Korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuvista valituksista suurin osa on valituksia hallinto-oikeuksien päätöksistä. Ennen vuotta 2016 myös ministeriöiden päätöksistä valitettiin suoraan ylimpään tuomioistuimeen. Lisäksi säännöksiä muutoksenhausta viranomaisen päätöksestä suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen on muun muassa Ahvenanmaan itsehallintolaissa (1144/1991) ja saamelaiskäräjistä annetussa laissa (974/1995). Korkeimpaan hallinto-oikeuteen valitetaan suoraan myös keskusverolautakunnan ennakkoratkaisusta verotusmenettelystä annetun lain (1558/1995) mukaisesti ja lääkkeiden hintalautakunnan päätöksestä sairausvakuutuslain (1224/2004) mukaisesti.

Taulukko 8: Korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuneet asiat viranomaisittain 2010–2016

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Hallinto-oikeudet	3 756	3 619	3 600	3 755	3 743	3 762	4 558
Muutoksenhakulautakunnat	66	107	62	108	67	8	2
Valtioneuvosto ja ministeriöt	105	115	60	29	94	58	29
Markkinaoikeus	70	64	52	53	120	105	60
Muut	589	139	173	193	165	386	136

Julkisyhteisö on muutoksenhakijana noin 10 prosentissa korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuneista asioista. Suurimmat prosentuaaliset osuudet ovat veroasioissa ja itsehallintoasioissa (10 – 18 prosenttia). Veronsaajien oikeudenvalvontayksikön valitusoikeus asianosaisena perustuu verolainsäädäntöön. Itsehallintoasioissa on pääosin kyse asioita, joissa kunnan viranomainen käyttää kunnalle julkisyhteisönä kuuluvaa puhevaltaa.

Taulukko 9: Korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuneiden asioiden prosenttiosuudet, kun muutoksenhakijana on ollut julkisyhteisö

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Kaikki asiat	4 586	4 044	3 947	4 126	4 201	4 319	4 778
Valtio-oikeus ja yleishallinto	11 %	10 %	11 %	9 %	13 %	12 %	6 %
Itsehallinto	12 %	12 %	18 %	16 %	13 %	9 %	18 %
Ulkomaalaisasiat	7 %	1 %	1 %	2 %	1 %	1 %	1 %
Rakentaminen	10 %	11 %	10 %	9 %	11 %	9 %	10 %
Ympäristö	14 %	12 %	13 %	10 %	10 %	10 %	14 %
Sosiaali- ja terveydenhuolto	7 %	8 %	11 %	9 %	9 %	11 %	7 %
Taloudellinen toiminta	11 %	10 %	9 %	10 %	13 %	15 %	15 %
Verot	6 %	17 %	13 %	12 %	13 %	17 %	15 %
Muut asiat	6 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %

Korkeimmalle hallinto-oikeudelle esitetään vuosittain noin 400 – 500 pyyntöä suullisen käsittelyn toimittamiseksi. Suullisia käsittelyjä toimitetaan vuosittain keskimäärin vähemmän kuin kymmenen. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa on järjestetty suullisia käsittelyjä esimerkiksi veroasioissa ja muissa taloudellista toimintaa koskevissa asioissa.

Korkeimmalle hallinto-oikeudelle esitetään pyyntö katselmuksen pitämisestä keskimäärin 30 – 70 asiassa vuosittain. Katselmuksia pidetään vuosittain vain muutamia.

Taulukko 10: Korkeimman hallinto-oikeuden suulliset käsittelyt ja katselmukset

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Pyydetyt suulliset käsittelyt	377	520	506	484	449	370	578
Pidetyt suulliset käsittelyt	4	8	11	5	0	0	6
Pyydetyt katselmukset	70	56	37	30	40	30	35
Pidetyt katselmukset	6	4	5	0	0	5	2

Vakuutusoikeus

Vakuutusoikeus toimii valtakunnallisena toimeentuloturva-asioiden erityistuomioistuimena sille lain nojalla kuuluvissa asioissa. Vakuutusoikeuden päätöksiin ei yleensä saa hakea muutosta valittamalla.

Vakuutusoikeudessa käsitellään valituksia esimerkiksi kansaneläke-, asumistuki-, elatustuki- ja opintotukiasioissa, sairausvakuutuslain mukaisia etuuksia koskevissa asioissa, työeläkeasioissa ja lakisääteistä tapaturmavakuutusta koskevissa asioissa.

Asioiden käsittelyssä vakuutusoikeudessa noudatetaan oikeudenkäynnistä vakuutusoikeudessa annettua lakia (677/2016) sekä hallintolainkäyttölakia. Toimeentuloturvaa koskevissa etuuslaeissa on myös menettelysäännöksiä esimerkiksi vakuutusoikeudelle osoitetun valituskirjelmän toimittamisesta alkuperäisen päätöksen tehneelle vakuutus- tai eläkelaitokselle.

Vakuutusoikeuteen saapuu noin 6 500 – 7 500 asiaa vuosittain. Suurimpia asiaryhmiä ovat työeläkeasiat, tapaturma-asiat ja kansaneläkeasiat. Valitusasioiden käsittely on pääosin kirjallista.

Taulukko 11: Vakuutusoikeuden asiamäärät, käsittelyajat ja resurssit 2010–2016

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Saapuneet asiat	7 557	7 318	6 521	6 696	6 765	6 069	5 597
Ratkaistut asiat	7 503	7 210	6 880	6 000	6 760	6 656	6 445
Keskimääräinen käsittelyaika (kk)	10,8	11,5	12,2	12,6	13,1	13,3	12,7
Henkilöstömäärä (htv)	110,9	107,6	108	104	105	106	102

Markkinaoikeus

Markkinaoikeus toimii valtakunnallisena erityistuomioistuimena julkisia hankintoja koskevissa asioissa, kilpailu- ja valvonta-asioissa, markkinaoikeudellisissa asioissa sekä teollis- ja tekijänoikeuksia

koskevissa asioissa. Markkinaoikeudelliset asiat eivät kuulu hallintolainkäytön piiriin, vaan niiden käsittelemiseen sovelletaan oikeudenkäymiskaaren säännöksiä.

Hallintolainkäytön järjestyksessä käsiteltäviin asioihin sovelletaan hallintolainkäyttölakia ja lakia oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa. Markkinaoikeuden hallintolainkäytön järjestyksessä tekemiin päätöksiin haetaan muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Markkinaoikeuteen on 2010-luvulla saapunut noin 500 – 1 000 asiaa vuosittain. Suurimman asiaryhmän muodostavat julkisia hankintoja koskevat asiat. Keskimääräinen käsittelyaika on vaihdellut noin puolesta vuodesta yhdeksään kuukauteen.

Taulukko 12: Markkinaoikeuden asiamäärät, keskimääräiset käsittelyajat ja resurssit 2010–2016

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Saapuneet asiat	691	510	474	694	1 001	905	785
Ratkaistut asiat	687	610	531	558	941	934	735
Keskimääräinen käsittelyaika (kk)	8,7	8,3	7,3	6,4	5,8	6,4	6,6
Henkilöstömäärä (htv)	28,6	28,9	27	30	45	40	40

Työtuomioistuin

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

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

2.3 Kansainvälinen kehitys

Yleistä

Eurooppalainen kehitys on kulkenut enenevässä määrin suuntaan, jossa muutoksenhaku nähdään yksilöllisenä oikeutena.

Suomessa muutoksenhakuoikeus ja oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin on turvattu perustuslain 21 §:ssä. Hallintoasioissa nämä oikeudet toteutetaan hallintotuomioistuimissa ja hallintolainkäyttöasioita käsittelevissä erityistuomioistuimissa.

Suomen hallintotuomioistuinjärjestelmä muistuttaa ruotsalaista järjestelmää. Lisäksi vaikutteita on saatu erityisesti saksalaisesta ja ranskalaisesta järjestelmästä. Kuitenkaan erillisen

hallintotuomioistuinlinjan erottaminen muusta lainkäytöstä (rikos- ja riitaprosessista) ei ole kansainvälisesti (eurooppalaisesti) tarkasteltuna itsestäänselvyys. Hallintoasioita koskeva oikeusturva voidaan järjestää myös muulla tavalla, esimerkiksi sisällyttämällä hallintoasioita koskevat valitukset tai kanteet osaksi siviilituomioistuinten tai yleisten alioikeuksien toimivaltaa.

Monissa maissa varsinaista tuomioistuinkäsittelyä edeltää tai oheistaa hallinnossa tapahtuva itseoikaisu, oikaisuvaatimusmenettely tai jokin muu vastaava käytäntö. Hallinnossa ja tuomioistuimissa toteutettava oikeusturva voidaankin sisällöllisesti hahmottaa jatkumoksi. Lisäksi monissa maissa on erilaisia erityishallintotuomioistuimia (esim. vero- tai sosiaaliasioita käsitteleviä) tai muutoksenhakulautakuntia.

Enemmistössä Euroopan unionin jäsenmaista on erillinen ylin hallintotuomioistuin. Kansallisten traditioiden moninaisuus voidaan tiivistää neljään perustyyppiin, joista jokaisessa on omaksuttu erilainen rakenteellinen ratkaisu: 1) korkein hallintotuomioistuin, joka keskittyy ainoastaan tuomitsemistoimintaan (esim. Saksa), 2) erikoistunut korkein hallintotuomioistuin, jolla on myös neuvoa-antavaa valtaa lainsäädäntötoiminnassa (esim. Ranskan Conseil d'État), 3) yhteinen korkein oikeus, jolla on hallintoasioita käsittelevä jaosto (esim. Espanja) sekä 4) jakamaton järjestelmä, jossa ylin tuomioistuin tuomitsee niin hallinto- kuin yksityisluonteisia asioita (esim. Iso-Britannia).

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

Seuraavaksi tarkastellaan lyhyesti joidenkin Suomen järjestelmään vaikuttaneiden maiden (Ruotsi, Saksa, Ranska) sekä selvästi siitä poikkeavien (Iso-Britannia ja Tanska) hallintoprosessijärjestelmiä. Erityisen huomion kohteena ovat hallintolainkäytön järjestämisen muoto, prosessin erityispiirteet, mahdollinen valituslupasääntely tai vastaava menettely, päätöksen tehneen hallintoviranomaisen asema oikeudenkäynnissä sekä oikeudenkäyntikulujen korvaaminen.

Ruotsi

Ruotsin järjestelmässä yleiset tuomioistuimet ja hallintotuomioistuimet ovat erillisiä. Hallintotuomioistuinjärjestelmä on kolmiportainen. Ylin hallintotuomioistuin (Högsta förvaltningsdomstolen) toimii pääasiallisesti ennakkopäätöstuomioistuimena. Väliasteen hallintotuomioistuimina toimivat neljä kamarioikeutta (kammarrätt). Ensi asteen hallintotuomioistuimia ovat hallinto-oikeudet (förvaltningsrätt). Toisin kuin Suomessa, niissä käsitellään myös sosiaaliavustuksia ja -vakuutuksia koskevat asiat. Vesi- ja ympäristöasiat kuuluvat puolestaan maa- ja ympäristötuomioistuimille (mark- och miljödomstolar). Maa- ja ympäristötuomioistuimet toimivat myös ensiasteen lupaviranomaisina. Niistä valitetaan maa- ja ympäristöylioikeuteen (mark- och miljööverdomstolen).

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

Ruotsin perustuslain (regeringsform) mukaan oikeudenkäynnin tulee olla oikeudenmukainen ja sen tulee tapahtua kohtuullisessa ajassa. Asian tuomioistuinkäsittelyn tulee olla julkista.

Yleinen hallintolainkäyttöä koskeva menettelysäädös on hallintoprosessilaki (förvaltningsprocesslag 1971:291). Förvaltninsgsprocesslagiin on tehty viime aikoina joitakin muutoksia. Uudistukset ovat olleet lähinnä seurausta muissa laeissa tapahtuneista muutoksista.

Erikseen on säädetty rättsprövning-nimisestä oikeuskeinosta (lag 2006:30 om rättsprövning av vissa regeringsbeslut). Rättsprövning on mahdollinen valtioneuvoston päätöksistä, joilla päätetään henkilön oikeuksista ja velvollisuuksista Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklan tarkoittamassa merkityksessä ja joista tavanomainen muutoksenhaku ei ole sallittu. Erityissääntelyn tarkoituksena on taata pääsy tuomioistuimeen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklan edellyttämällä tavalla myös asioissa, joissa valitusmahdollisuutta on rajoitettu.

Muutoksenhaussa hallinto-oikeudesta kamarioikeuteen on joissakin asiaryhmissä käytössä valituslupajärjestelmä. Niissä valituslupa (prövningstillstånd) voidaan myöntää, jos lain soveltamisen kannalta muissa samankaltaisissa tapauksissa on tärkeää, että asia saatetaan ylemmän tuomioistuimen käsiteltäväksi (prejudikatdispens). Toiseksi valituslupa voidaan myöntää, jos ilmenee syytä muuttaa alemman tuomioistuimen ratkaisua asiassa (ändringsdispens). Kolmanneksi valituslupa voidaan myöntää, jos muutoin ilmenee erityisiä syitä tutkia valitus (extraordinär dispens). Mikäli kamarioikeus ei myönnä valituslupaa, jää hallinto-oikeuden päätös pysyväksi.

Kamarioikeuden päätökseen voidaan tavallisesti hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Muutoksenhaku edellyttää pääsääntöisesti valituslupaa. Lupa voidaan myöntää, jos valituksen tutkiminen on tärkeää lain soveltamisen kannalta muissa samankaltaisissa tapauksissa tai jos siihen on erityistä syytä. Jälkimmäinen peruste tulee kyseeseen esimerkiksi, jos käsillä näyttäisi olevan purkuperuste tai jos asiassa annettu kamarioikeuden ratkaisu perustuu ilmeiseen virheeseen.

Ruotsin hallintoprosessissa on vuodesta 1996 alkaen vallinnut kaksiasianosaissuhde yksityisen asianosaisen ja valituksen kohteena olevan päätöksen tehneen viranomaisen välillä (förvaltningsprocesslag 7 a §). Tämä tarkoittaa, että päätöksen tehnyt viranomainen esiintyy oikeudenkäynnissä yksityisen asianosaisen vastapuolena. Tämä ei kuitenkaan päde asioissa, joissa valitetaan suoraan kammarrätteniin.

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

Hallintoprosessi voi tulla vireille myös muuten kuin valituksella (överklagande). Se voi tulla vireille myös hakemuksella (ansökan), ilmoituksella (anmälan), alistuksella (underställning) tai muulla toimenpiteellä (annan åtgärd). Tällöin asiassa ei ole pohjalla valituskelpoista ratkaisua. Tuomioistuin voi joko muuttaa päätöstä, kumota sen tai palauttaa sen päätöksen tehneelle viranomaiselle. Kunnallisasioissa tuomioistuin on toimivaltainen tutkimaan vain päätöksen laillisuuden (laglighetsprövning enligt kommunallagen) eikä se voi muuttaa päätöksen sisältöä.

Ruotsissa viranomaisten hallintopäätösten täytäntöönpanokelpoisuudesta ei ole yleissäännöstä, vaan se määrittyy erityislakien ja oikeuskäytännön perusteella. Hallintoprosessilain mukaan

hallintotuomioistuin voi päättää vireillä olevaan asiaan liittyvästä täytäntöönpanokiellosta (inhibition) ja muista täytäntöönpanomääräyksistä (andra interimistiska åtgärder) sekä asianosaisen aloitteesta että viran puolesta. Muu täytäntöönpanomääräys voi olla esimerkiksi määräys lainvoimaa vailla olevan päätöksen välittömästä täytäntöönpanosta. Muodollisena edellytyksenä täytäntöönpanomääräysten antamiselle on, että viranomainen on tehnyt hallintopäätöksen, joka voidaan panna välittömästi täytäntöön vailla lainvoimaa, ja että päätös ei ole lainvoimainen. Aineellisena edellytyksenä on, että päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus tai -kelvottomuus muodostaa asianosaiselle konkreettisen vahinkoriskin ja on todennäköistä, että tuomioistuin hyväksyy asianosaisen valituksen.

Menettely hallintoprosessissa on lähtökohtaisesti kirjallista. Suullinen käsittely voidaan kuitenkin järjestää, jos sen voidaan olettaa olevan eduksi asian selvittämiselle tai nopeuttavan asian ratkaisemista. Förvaltningsrätten ja kammarrätten voivat myös päättää suullisen käsittelyn järjestämisestä asianosaisen vaatimuksesta, jos suullista käsittelyä ei ole pidettävä tarpeettomana eikä sitä vastaan ole erityisiä seikkoja. Suullinen käsittely on sen sijaan pakollinen esimerkiksi veronkorotuksia ja tahdosta riippumatonta hoitoa koskevissa asioissa. Suulliset käsittelyt ovat pääsääntöisesti julkisia. Käsittely voi tapahtua myös suljetuin ovin, jos siinä käsitellään arkaluontoista tietoa. Näin on erityisesti lasten huostaanotto- ja mielenterveysjutuissa. Joissain tapauksissa asianosaisia tai todistajia voidaan kuulla videoimalla.

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

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

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

Saksa

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

Oberverwaltungsgericht tutkii alemman oikeusasteen ratkaisut sekä oikeus- että tosiasiakysymysten osalta. Bundesverwaltungsgericht sen sijaan on luonteeltaan kassaatiotuomioistuin ja se tutkii pääsääntöisesti vain oikeuskysymyksiä. Oberverwaltungsgerichtit ovat osavaltiokohtaisia, mutta Bundesverwaltungsgericht toimii liittovaltiotasolla ja se on toimivaltainen vain liittovaltion oikeuteen

liittyvissä asioissa. Bundesverwaltungsgericht toimii lisäksi ensi asteena joissakin erikseen määritellyissä tapauksissa.

Hallintoprosessi käynnistyy lähtökohtaisesti kanneteitse. Saksan hallintoprosessi muistuttaa siviiliprosessia. Keskeisin prosessisäädös yleisissä hallintotuomioistuimissa on hallintotuomioistuinlaki (Verwaltungsgerichtsordnung, VwGO, kokonaisuudistus vuonna 1991). Se sisältää hallintoprosessia koskevat yksityiskohtaiset menettelysäännökset. Erityistuomioistuimia koskevat lisäksi omat prosessisäädöksensä: sosiaalituomioistuinlaki (Sozialgerichtsgesetz), verotuomioistuinlaki (Finanzgerichtsordnung) sekä työtuomioistuinlaki (Arbeitsgerichtsgesetz).

Muutoksenhaussa (Berufung) ensimmäisen asteen hallintotuomioistuimesta (Verwaltungsgericht) toiseen asteeseen (Oberverwaltungsgericht) tarvitaan useimmiten luvanvaraista. Valitusluluvan myöntää joko Verwaltungsgericht tai Oberverwaltungsgericht. Valituslupa voidaan myöntää, jos päätöksen oikeellisuudesta on varteenotettava epäilys, asia on oikeudellisesti tai tosiseikoiltaan erittäin hankala, päätös poikkeaa ylemmän instanssin oikeuskäytännöstä, asialla on periaatteellista merkitystä tai asian käsittelyssä on tapahtunut asiassa annettuun ratkaisuun vaikuttanut menettelyvirhe.

Valituslupa tarvitaan myös muutoksenhaussa (Revision) ylimpään asteeseen (Bundesverwaltungsgericht). Valituslupa voidaan myöntää, jos asialla on periaatteellista merkitystä, päätös poikkeaa ylemmän instanssin oikeuskäytännöstä tai asian käsittelyssä on tapahtunut asiassa annettuun ratkaisuun vaikuttanut menettelyvirhe. Revision-muutoksenhaku on pääsääntöisesti mahdollinen vasta toisen asteen hallintotuomioistuimesta, mutta poikkeuksellisesti se on tietyin edellytyksin mahdollinen myös ensimmäisen asteen hallintotuomioistuimesta (Sprungrevision).

Hallintoprosessissa on kaksiasianosaissuhde ja siinä sovelletaan virallisperiaatetta. Kantaja on velvollinen osoittamaan materiaaliset syyt ja todistelukeinot, jotka saattavat olla asian selvittämisen kannalta merkityksellisiä. Vastaaja ja muut mahdolliset osalliset voivat ottaa kantaa kantajan vaatimuksiin ja niitä tukevaan todisteluun. Tuomioistuin on velvollinen tukemaan asianosaisten yhteistyötä asiassa merkityksellisten seikkojen selvittämisessä. Jos yhteisymmärrykseen ei päästä, tuomioistuimen on pyrittävä selkeyttämään kyseisiä tosiseikkoja, vaikkei todistelua esitettäisikään. Asian selvittämisvelvollisuuden ulottuvuus määräytyy aineellisen oikeuden perusteella. Aineellinen oikeus määrittää, kehen asian selvittämiseen liittyvät oikeusvaikutukset kohdistuvat (todistustaakka).

Oikaisuvaatimuksen tekeminen taikka moite- tai velvoituskanteen nostaminen lykkäävät pääsääntöisesti hallintopäätöksen täytäntöönpanoa. Erityislaeissa on kuitenkin säädettyä poikkeuksista, jolloin päätös voidaan panna täytäntöön välittömästi lainvoimaa vailla olevana. Hallintotuomioistuin voi lisäksi erikseen määrätä joko päätöksen välittömästä täytäntöönpanosta tai sen estämisestä. Hallintoprosessissa ei ole käytössä varsinaisia turvaamismääräyksiä, jotka ovat mahdollisia siviili- ja rikosprosessissa.

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

Käsittelyt ovat pääosin suullisia ja julkisia. Myös suljetuin ovin tapahtuva käsittely on tietyin edellytyksin mahdollinen. Hävinnyt osapuoli on velvollinen korvaamaan vastapuolensa oikeudenkäyntikulut. Jos asianosainen voittaa osan jutusta ja häviää osan, kulut jaetaan suhteellisesti.

Ranska

Ranskassa hallinto- ja yleiset tuomioistuimet ovat erillisiä. Järjestelmä on kolmiportainen. Ensi asteena toimivat hallintotuomioistuimet (tribunal administratif), joista valitetaan muutoksenhakuasteeseen (Cour administrative d'appel) ja sieltä edelleen ylimpään tuomioistuimeen (Conseil d'État). Lisäksi on erityishallintotuomioistuimia (juridictions administratives spécialisées), kuten esimerkiksi veroasioihin ja sosiaaliturvaan keskittyvät erilliset tuomioistuimet. Näille tuomioistuimille on omat muutoksenhakuasteensa (juridictions administratives d'appel spécialisées), joista on edelleen mahdollista valittaa Conseil d'État'han.

Ranskan hallintoprosessijärjestelmässä keskeistä on tuomioistuimen kontrollifunktio. Yksilön oikeusturva huomioidaan eräässä mielessä välillisesti, hallinnon kontrollin näkökulmasta. Ajattelutapa perustuu yksityisen ja viranomaisen rakenteellisesti epätasa-arvoisen aseman huomioonottamiseen. Kontrollinäkökulman painottumisen vuoksi prosessi on kehittynyt vähäisemmässä määrin hakemuslainkäyttönä.

Tärkein prosessisäädös on hallintoprosessilaki, Code de justice administrative (2001), johon on koottu aikaisemmin erillislaeissa olleita säännöksiä. Tuomioistuin tulkitsee laillisuusperiaatteen laajuutta ja sen harkintavalta on huomattava. Tuomioistuimissa käsitellään valitusasioina asia- ja laillisuusvirheitä sekä mahdollista harkintavallan väärinkäyttöä ja toimivallan ylitystä.

Conseil d'État tutkii pääsääntöisesti vain oikeuskysymyksiä, eli sen rooli on kassatorinen (pourvoi en cassation). Conseil d'État voi tutkia näyttökysymyksiä vain silloin, kun se toimii ensimmäisenä tai toisena oikeusasteena. Ranskan hallintoprosessissa ei ole valituslupajärjestelmää.

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

Valitus ei hallintoprosessilain mukaan lykkää hallintopäätöksen täytäntöönpanoa, ellei erityislaissa toisin säädetä. Hallintotuomioistuimen ylituomari (le juge des référés) voi kuitenkin asianosaisen hakemuksesta antaa päätöksen täytäntöönpanosta erillisiä määräyksiä. Ylituomari voi kiireellisissä tapauksissa määrätä täytäntöönpanokiellosta ja antaa muita tarpeellisia määräyksiä muun muassa perusoikeuksien turvaamiseksi. Muissa tapauksissa ylituomari voi antaa määräyksen asian tosiseikkojen toteamisesta, asiantuntijalausunnon hankkimisesta, tutkinnan aloittamisesta tai vahingonkorvauksesta. Osa täytäntöönpanomääräyksistä on mahdollisia jo ennen kuin viranomainen on tehnyt hallintopäätöksen.

Hallintoprosessi on pääasiassa kirjallista. Suullinen käsittely voi kuitenkin täydentää kirjallista menettelyä. Ranskan hallintoprosessilain 6 artiklassa on periaate, jonka mukaan (suullinen) käsittely on julkinen ("Les débats ont lieu en audience publique."). Tästä voidaan tehdä poikkeuksia esimerkiksi yksityisyyden tai yleisen järjestyksen turvaamiseksi. Suullisessa käsittelyssä ei saa esittää uusia argumentteja, vaan se ainoastaan tukee kirjallista menettelyä.

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

Sovittelu on mahdollista hallintoprosessissa ja se voi tapahtua osapuolten suostumuksesta tuomioistuimen asettamassa sovittelukokoonpanossa, erillisessä sovittelukomiteassa tai viranomaisen sisäisessä sovitteluelimessä. Tuomioistuimen päätökseen olla aloittamatta sovittelua ei voi hakea muutosta.

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

Tanska

Tanskassa ei ole erillistä hallintotuomioistuinjärjestelmää. Vuoden 2007 alusta Tanskan tuomioistuinlaitos on järjestetty seuraavasti: korkein oikeus (Højesteret), kaksi muutoksenhakuastetta (landsretten), meri- ja markkina-asioita käsittelevä erikoistuomioistuin (Sø- og Handelsretten i København), maarekisterioikeus (Tinglysningsretten), tuomareiden ja muiden lakimiesten kurinpitoasioita käsittelevä tuomioistuin (Den Særlige Klageret), työtuomioistuin (Arbejdsretten) sekä 24 alueellista alioikeutta (byretten). Lisäksi Tanskassa on erillinen valtakunnanoikeus (Rigsretten). Myös Färsaarilla ja Grönlannilla on omat tuomioistuimensa. Kaikki tuomioistuimet ovat toimivaltaisia hallintoasioissa eikä erillisiä hallintoasioita käsitteleviä jaostojakaan ole. Joissakin tapauksissa ensi asteena toimii muutoksenhakuaste eli Landsretten.

Hallintoa koskevat kanteet käsitellään samoissa tuomioistuimissa kuin siviili- ja rikosasiatkin, ja hallintoprosessi muistuttaa pitkälti siviiliasian käsittelyä. Tanskan perustuslain 63(2) pykälän mukaan lailla voitaisiin säätää yhden tai useamman hallintotuomioistuimen perustamisesta niin, että niiden päätöksiin voitaisiin hakea muutosta valittamalla korkeimpaan oikeuteen. Tällaisen lain säätämistä ei kuitenkaan ole pidetty tarpeellisena.

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

Yleensä tuomioistuimet kuitenkin tutkivat hallintotoimen kokonaisuudessaan. Toimivalta tähän juontuu edellä mainitusta perustuslain säännöksestä. Käsittelyyn vaikuttavat ratkaisukäytännössä ja oikeusteoriassa syntyneet oikeusperiaatteet.

Alioikeuksien tuomioista voi pääsääntöisesti valittaa muutoksenhakuasteeseen. Byrettenin päätöksestä voi hakea muutosta landsretteniltä, joka voi tosin tietyin edellytyksin kieltäytyä käsittelemästä valitusta. Muutoksenhaussa Landsrettenin päätöksestä Højesteretiin tarvitaan valituslupa. Valitusluvan myöntää itsenäinen valituslupalautakunta (Procesbevillingsnævnet).

Hallintoasian käsittelyä pidetään yleensä siviiliprosessina. Näin ollen hallintoasioiden käsittelyssä ei sovelleta virallisperiaatetta, vaan järjestelmä on akkusatorinen. Hallintoviranomaisella on osapuolen asema eli hallintoprosessi perustuu kaksiasianosaissuhteelle.

Vuonna 1987 voimaan tullut hallintolaki (forvaltningslov) ei sisällä yleissäännöksiä hallinnollisesta muutoksenhausta eikä oikaisusta. Muutoksenhaku toiselle hallintoviranomaiselle tarkoittaa yleistä, lautakuntapohjaista muutoksenhakujärjestelmää. Muutoksenhakulautakuntia (ankenævn) on lukuisia. Järjestelmästä käytetään nimitystä administrativ rekurs, jota koskevat säännökset perustuvat erityissääntelyyn. Käytännössä suurin osa hallintopäätöksistä voidaan saattaa tällaisen uudelleenharkinnan (efterprøvelse) kohteeksi. Suurin osa hallintoasioita käsittelevästä erityislainsäädännöstä mahdollistaa muutoksen hakemisen erilliseltä lautakunnalta. Tämä saattaakin olla pakollinen vaihe ennen oikeusprosessia (esim. veroasioissa). Jos tällaista erillistä muutoksenhakulautakuntaa ei ole, juttu menee suoraan tuomioistuimeen.

Tanskassa hallintopäätös voidaan pääsääntöisesti panna välittömästi täytäntöön lainvoimaa vailla olevana. Laeissa on kuitenkin säädetty joistakin poikkeuksista, joissa muutoksenhaku estää päätöksen täytäntöönpanon. Hallintoviranomainen ja tuomioistuin voivat lisäksi antaa erillisiä määräyksiä päätöksen täytäntöönpanosta.

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

Tuomioistuin tutkii juttuja vain asianosaisen aloitteesta. Lähtökohtaisesti ei vaadita, että ennen oikeuskäsittelyä kaikki muut oikeuskeinot olisi käytetty. Tästä on kuitenkin joitakin poikkeuksia. Sekä luonnolliset henkilöt että oikeushenkilöt voivat nostaa kanteen hallintoviranomaista vastaan.

Pääkäsittelyt ovat pääsääntöisesti julkisia ja suullisia. Tuomioistuin ottaa huomioon vain todistelun, joka on esitetty suullisessa käsittelyssä. Osapuolet ovat vastuussa esitetyistä oikeudellisista argumenteista ja niiden tueksi esitetystä todistelusta. Käsittelyssä noudatetaan kontradiktorista periaatetta ja vapaata todistusharkintaa. Useimmiten tuomioistuin soveltaa hallintoprosessilakia (). Se muun muassa tutkii, onko asianomaista kuultu asianmukaisesti tai onko suhteellisuusperiaatetta noudatettu.

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

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

Iso-Britannia

Iso-Britannian järjestelmä on kolmiportainen. Ensi asteena oikeudenkäynnissä hallintoasioissa toimivat hallinto-oikeudet (Administrative Court, joka on osa Queen's Bench Division of the High Court of Justice'ia). Lisäksi ensi asteena voi olla jokin lukuisista erityistuomioistuimista (Tribunals). Muutosta voidaan hakea ensin valitustuomioistuimen siviiliosastolta (Court of Appeal, Civil Division) ja edelleen korkeimmalta oikeudelta (Supreme Court of the United Kingdom).

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

Laillisuusperiaatteella (Rule of Law) on perustavanlaatuinen asema. Tuomioistuimissa keskeisin oikeuslähde on oikeuskäytäntö (case law). Ratkaisun painoarvo riippuu pitkälti tuomioistuimen hierarkkisesta asemasta. Ylempien tuomioistuinten ratkaisut sitovat käytännössä alempien tulkintaa. Myös jotkin säädökset rajoittavat tuomioistuinten toimintaa. Hallintotoimelle ei ole varsinaista määritelmää. Käytännössä erotellaan kuitenkin lainsäädännölliset, oikeudelliset ja hallinnolliset toimet. Eräät hallintoviranomaiset voivat kuitenkin antaa normatiivisiakin päätöksiä valtuutuksen nojalla. Hallintosopimuksia koskevaa erityissääntelyä ei ole.

Muutosta voidaan hakea vain oikeuskysymyksistä. Valittaminen on luvanvaraista. Valitusluvan hakeminen on yleensä maksullista ja sitä haetaan ensiksi siltä tuomioistuimelta, jonka päätöksestä halutaan valittaa.

Prosessi perustuu kaksiasianosaissuhteelle ja on luonteeltaan suullista. Asianosaiset vastaavat todistelusta. Juttu voi päättyä ilman tuomiota, jos asianosainen hakeejutun päättämistä ilman tuomiota taikka jos asianosainen kuolee kesken jutun käsittelyn, osapuolet sopivat jutun tai jos vastaaja myöntää kanteen oikeaksi. Käsittely on pääsääntöisesti julkinen.

Viranomaisen tekemä hallintopäätös on pääsääntöisesti täytäntöönpanokelpoinen muutoksenhausta huolimatta. Tuomioistuin voi kuitenkin kieltää päätöksen täytäntöönpanon (interim relief) asianosaisen vaatimuksesta. Lisäksi tuomioistuin voi päättää muista turvaamistoimista, kuten esimerkiksi erilaisista kieltomääräyksistä ja tutkimusten suorittamisesta. Turvaamismääräyksen voi tietyin edellytyksin antaa jo ennen pääasian vireille tuloa.

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

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

Yhteenveto

Hallintoa koskeva oikeusturva voidaan järjestää monin vaihtoehtoisin tavoin. Osassa maista on erillisiä hallintotuomioistuimia, osassa hallintoa koskevat jutut on systematisoitu yleisten tuomioistuinten yhteyteen.

Osassa maista noudatetaan virallisperiaatetta (inkvisitorinen järjestelmä, esim. Ranska), osassa adversiaalista järjestelmää (esim. Tanska, Iso-Britannia), osassa eräänlaista välimuotoa, joka velvoittaa sekä tuomarin että asianosaiset osaltaan selvittämään asiaa (Ruotsi, Saksa). Viranomaisen asema prosessissa on yhteydessä tuomioistuinjärjestelmän yleisiin piirteisiin: jos erillisiä hallintotuomioistuimia ei ole, hallintoprosessin samastaminen siviiliprosessiin heijastuu asianosaisen edellytettyyn aktiivisuuteen. Toisaalta esimerkiksi Saksassa on erillisiä hallintotuomioistuimia, mutta käsittely muistuttaa silti siviiliprosessia. Prosessiasetelmaan liittyy myös se, onko näkökulma painotetummin hallinnon oikeudellisessa valvonnassa (esim. Ranska) vai yksilön oikeuksien toteuttamisessa (esim. Saksa, Iso-Britannia).

Järjestelmissä on eroa sen suhteen, onko prosessin pääasiallinen muoto suullinen vai kirjallinen. Maissa, joissa hallintoprosessi on lähempänä siviiliprosessia, suullisuus on todennäköisemmin pääsääntö (Saksa, Tanska, Iso-Britannia, Ranska), kun taas kirjallinen muoto on tyypillisempi esimerkiksi Ruotsissa. Kuitenkin sekä kirjallista että suullista käsittelyä voidaan hyödyntää kummassakin mallissa.

Ylimpään oikeusasteeseen edellytetään hallintoasioissa valituslupa Ruotsissa, Tanskassa, Saksassa ja Iso-Britanniassa. Usein valituslupa edellytetään jo valitettaessa sellaiseen muutoksenhakuasteeseen, joka ei ole ylin tuomioistuin. Vertailussa mukana olleista maista ainoastaan Ranskassa ei ole yleistä valituslupajärjestelmää. Valitusluvan myöntää tai hylkää ylin tuomioistuinaste (esim. Ruotsi), se tuomioistuin, jonka ratkaisusta valitetaan (esim. Iso-Britannia) tai erillinen valituslupalautakunta (esim. Tanska).

Joissakin järjestelmissä hallintotuomioistuimet voivat käsitellä julkisen vallan käyttöön liittyviä vahingonkorvausvaateita (esim. Saksa, Iso-Britannia, Ranska), joissakin järjestelmissä vahingonkorvausvaateet edellyttävät erillisen riitajutun käynnistämistä.

2.4 Euroopan unionin oikeus ja Euroopan ihmisoikeussopimus

Hallintotuomioistuinten toiminnassa ja hallintoasioita koskevassa oikeudenkäynnissä on lisääntyvästi merkitystä eurooppalaisilla oikeusturvan vaatimuksilla. Ne perustuvat erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklan ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan sisältämiin perusvaatimuksiin. Lisäksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on monelta osin täsmennetty ja konkretisoitu näiden vaatimusten sisältöä.

Euroopan unionin oikeus

Euroopan unionin oikeuden soveltaminen ja toimeenpano on pääasiassa jäsenvaltioiden viranomaisten tehtävänä. Vastaavasti Euroopan unionin oikeuden toteuttamiseen liittyvästä oikeusturvasta huolehtivat

ensisijaisesti kansalliset tuomioistuimet. Kun unionin oikeuden toimeenpano on hallintoviranomaisten tehtävänä, oikeusturvan painopiste on hallintotuomioistuinten toiminnassa.

Koska oikeusturvan toteuttaminen on pääosin jäsenvaltioiden vastuulla, kansallisten oikeusturvajärjestelmien tehokkuudella ja toimivuudella on keskeinen merkitys unionin oikeudessa. Jotta unionin lainsäädännössä määriteltyjen oikeuksien ja velvollisuuksien asianmukainen ja täysimääräinen toteutuminen voidaan taata myös käytännössä, unionin oikeuden soveltamisen kohteilla on oltava käytettävissään riittävän kattavat ja samalla tehokkaat ja toimivat keinot toteuttaa ja turvata yksilölliset oikeutensa. Myös unionin oikeuteen perustuvien velvoitteiden toteuttaminen voi edellyttää tuomiovallan käyttöä.

Oikeusturvamenettelyn ja oikeusturvan toteuttamismuotojen määrittely kuuluu lähtökohtaisesti jäsenvaltion päätösvaltaan. Euroopan unionin oikeuden tarkoituksena ei ole ollut perustaa kansallisissa tuomioistuimissa sen noudattamisen varmistamiseksi muita oikeussuojakeinoja kuin ne, jotka on otettu käyttöön kansallisessa oikeudessa. Tämä todetaan nimenomaisesti sopimuksessa Euroopan unionista (2009), jonka 19(1) artiklan mukaan jäsenvaltiot ”säätävät tarvittavista muutoksenhakukeinoista tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla.”

Vaikka lähtökohtana on kansallinen prosessiautonomia, oikeusturvan toteuttamiselle ja oikeusturvamenettelylle on asetettu lisääntyvästi vaatimuksia unionin oikeudessa. Tällaista oikeusturvan perusteita ja tuomioistuinmenettelyn keskeisiä piirteitä määrittelevää unionin oikeutta on muotoutunut vähitellen unionin tuomioistuimen käytännössä. Sitä on Lissabonin sopimuksen voimaantulon (2009) myötä kirjattu myös perussopimuksiin ja Euroopan unionin perusoikeuskirjaan.

Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on edellytetty erityisesti oikeusturvan saatavuutta ja tehokkuutta. Näiltä osin keskeisenä lähtökohtana on ollut unionin oikeuden tehokkaan ja yhdenmukaisen toteutumisen takaamiseen liittyvä vaatimus. Sen mukaan kansallisen tuomioistuimen tutkittavaksi on voitava saattaa sekä unionin oikeuden soveltamisen ja toimeenpanon lainmukaisuus että soveltamisen laiminlyönnit ja virheellisyydet. Nämä vaatimukset korostavat yleisen valitusoikeuden merkitystä.

Lisäksi oikeuskäytännössä on perinteisesti painotettu yksilön oikeusturvan toteuttamista takaavia laadullisia vaatimuksia, kuten oikeusturvan kattavuuteen, vaikuttavuuteen, tehokkuuteen ja nyttemmin myös yhdenmukaisuuteen perustuvia kriteereitä. Oikeuskäytännössä on pyritty määrittelemään vähimmäiskriteereitä eräille oikeusturvan tehokkuuden kannalta keskeisille menettelyn osatekijöille. Nämä vaatimukset koskevat muun muassa väliaikaista oikeussuojaa, hallintopäätöksen valituskelpoisuutta, valitusaikoja, tuomioistuimen tutkimisvelvollisuutta, päätösten täytäntöönpanokelpoisuutta, sovellettavia prosessuaalisia määräaikoja ja velvollisuutta pyytää ennakkoratkaisu. Niin ikään yksityisen asianosaisen prosessuaalista asemaa määrittelevia puolustuksen oikeuksia on täsmennetty oikeuskäytännössä. Asianosaisella on muun muassa oikeus tulla kuulluksi, tutustua päätöksen perusteena oleviin asiakirjoihin ja saada perusteltu päätös (esim. EYT Komissio v. Irlanti 2009).

Vaikka lähtökohtaisesti kansallisessa lainsäädännössä on määritettävä muun muassa yksityisen oikeussubjektin asiavaltuus ja oikeussuojan tarve, unionin oikeudessa edellytetään kuitenkin, että tässä lainsäädännössä ei loukata yksilön oikeutta tehokkaaseen oikeussuojaan. Jäsenvaltioiden on siten

luotava oikeussuojakeinojen ja menettelyjen järjestelmä, jolla voidaan varmistaa kyseisen oikeuden kunnioittaminen.

Lisäksi määriteltäessä oikeussuojakeinoja ja niiden käyttöä koskevia prosessuaalisia säännöksiä on unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan noudatettava vastaavuus- ja tehokkuusperiaatetta. Vastaavuusperiaatteen mukaan unionin oikeutta koskevat oikeuskeinot eivät saa olla epäedullisempia kuin ne, jotka koskevat samankaltaisia jäsenvaltion sisäiseen oikeuteen perustuvia vaatimuksia. Tehokkuusperiaatteen mukaan kansalliset oikeuskeinot eivät saa myöskään olla sellaisia, että unionin oikeuteen kuuluvien oikeuksien käyttäminen olisi niiden johdosta käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklassa on kirjattu unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön yleisiä perusteita määrittelemällä nimenomaisesti oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen. Artiklan mukaan jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava tässä artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa. Säännöksessä on siten yhdistetty oikeuskäytännössä muotoutuneet tehokkaan oikeusturvan ja yksilön oikeusturvan takeiden peruslähtökohdat.

Perusoikeuskirjan 47 artiklassa määritellään myös tarkemmin tehokkaan oikeusturvan vaatimuksia ja menettelyllisesti asianmukaista oikeudenkäyntiä. Oikeusturvan toteutumisen keskeisenä edellytyksenä on artiklan mukaan seuraavien vaatimusten takaaminen:

- oikeus oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin tuomioistuimessa
- oikeudenkäynti kohtuullisen ajan kuluessa
- tuomioistuimen riippumattomuus ja puolueettomuus
- tuomioistuimen vakinaisuus (”etukäteen laillisesti perustettu” tuomioistuin)
- mahdollisuus saada neuvoja oikeudenkäynnissä
- mahdollisuus käyttää avustajaa ja edustajaa oikeudenkäynnissä
- oikeus maksuttomaan oikeusapuun tarpeen vaatiessa.

Nämä oikeusturvan menettelylliset takeet samoin kuin perusoikeuskirjan normit muutenkin koskevat unionin toimielimiä ja laitoksia. Sen sijaan jäsenvaltioita ne koskevat perusoikeuskirjan 51(1) artiklan mukaan silloin, kun jäsenvaltiot soveltavat unionin oikeutta tai kun kansallinen lainsäädäntö kuuluu unionin oikeuden soveltamisalaan (EUT C-617/10 Åkerberg Fransson 2013). Jäsenvaltioiden ei myöskään tulisi tulkita implementoimaansa unionin oikeutta siten, että se johtaisi ristiriitaan unionin oikeusjärjestyksessä suojattujen perusoikeuksien kanssa (EUT C-411/10 N. S. 2011). Koska kansallisten hallintoviranomaisten toiminnasta merkittävä osa sisältää unionin oikeuden soveltamiseksi luokiteltavaa toimintaa, oikeusturvaan kohdistuvilla vaatimuksilla on perusoikeuskirjan mukaisena perusoikeutena varsin laajasti merkitystä erityisesti hallintoasioita koskevissa oikeudenkäynneissä (ks. esim. EUT C-419/14 WebMindLicences 2015).

Joillakin unionin oikeuden aloilla oikeusturvan saatavuutta ja tehokkuutta sekä jossain määrin myös oikeusturvamenettelyä on määritelty unionin lainsäädännössä. Etenkin kilpailua ja valtiontukia koskevassa sääntelyssä on harmonisoitu eräiltä osin myös kansallisen prosessisääntelyn perusteita. Toistaiseksi pisimmälle menevä harmonisointi perustuu julkisten hankintojen oikeussuojadirektiiviin (2007/66/EY). Se määrittelee eräitä uusia oikeusturvakeinoja, joista on säädettävä jäsenvaltion

oikeudessa. Myös kilpailuasetus (1/2003/EY) määrittelee verraten yksityiskohtaisesti oikeusturvamenettelyä. Siinä säännellään muun muassa todistustaakkaa, tuomioistuinten toimintaa sekä komission ja tuomioistuinten yhteistoiminnan perusteita. Useissa direktiiveissä edellytetään myös riittäviä kansallisia oikeusturvakeinoja.

Euroopan ihmisoikeussopimus

Euroopan neuvoston piirissä muodostuneella oikeudella on tärkeä merkitys hallintotoimintaan liittyvien oikeusturvatakeiden määrittelyssä. Tässä suhteessa keskeinen perusnormi on Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artikla, joka takaa yksityiselle oikeuden saada oikeusturvaa oikeudenkäyntiteitse. Lisäksi artikla edellyttää oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuutta ja julkisuutta. Säännös asettaa myös useimmissa hallintoasioissa oikeusturvamenettelylle laadulliset vähimmäiskriteerit ja määrittelee samalla hallintoprosessin laatutasoa.

Sopimuksen 6(1) artiklan keskeinen sisältö on tiivistetty sen ensimmäiseen virkkeeseen:

> "Jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä."

Artiklan soveltamisala on muotoutunut ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ratkaisukäytännössä vähitellen niin, että nykyisin hallintolainkäyttöasiat kuuluvat laajasti sen soveltamisen piiriin. Soveltamisalan ulkopuolelle ovat kuitenkin jääneet esimerkiksi passiasiat, kansalaisuusasiat, ulkomaalaisten maassaolo-oikeutta koskevat asiat, henkilön tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämistä koskevat asiat sekä tavanomaiset veroasiat. Veronkorotusta koskevat asiat kuuluvat kuitenkin yleensä 6 artiklan soveltamisen piiriin rikosasioihin rinnastettavina samalla tavoin kuin muut hallinnollista seuraamusta koskevat asiat.

Hallintoasioita koskevan oikeusturvajärjestelmän kannalta ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklan säännös edellyttää ainakin neljän oikeusturvan osatekijän toteuttamista: oikeus saattaa omaa oikeuttaan tai velvollisuuttaan koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi, oikeusturvamenettelyn oikeudenmukaisuus, oikeudenkäynnin julkisuus sekä tuomioistuimen riippumattomuus ja puolueettomuus. Tuomioistuimen on varmistettava, että oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin menettelylliset vaatimukset toteutuvat asian käsittelyssä.

Kun kyseessä on hallintoasioiden käsittely, oikeus saattaa omaa oikeutta tai velvollisuutta koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi tarkoittaa käytännössä myös oikeutta hakea muutosta viranomaisen päätökseen. Tätä oikeutta turvataan lähinnä riittävän täsmällisin asianosaisen valitusoikeutta ja päätöksen valituskelpoisuutta koskevin säännöksin.

Oikeudenkäynnin tasapuolisuus

EIT:n runsaassa oikeuskäytännössä on oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perusvaatimuksina korostettu etenkin menettelyn tasapuolisuutta (esim. EIT Juričić v. Kroatia 2011 ja EIT Kress v. Ranska 2001). Oikeudenkäynnissä on lisäksi taattava asianosaisen kuuleminen ja muut vastavuoroisen menettelyn edellytykset (esim. EIT Martinie v. Ranska 2006). Myös oikeudenkäynnin

viivytyksettömyydellä on merkitystä oikeusturvan toteutumisen ja menettelyn oikeudenmukaisuuden kannalta (esim. EIT Scordino v. Italia (No. 1) 2006).

Hallintoasiaa koskevassa oikeudenkäynnissä tasapuolisuutta on tarpeen arvioida erityisesti hallintopäätöksen tehneen viranomaisen ja päätöksen kohteena olevan yksityisen asianosaisen välisessä suhteessa. Sekä viranomaiselle että yksityiselle asianosaiselle on taattava tasapuolinen mahdollisuus esittää todisteita, perusteluja ja vaatimuksia sekä nimetä todistajia menettelyn kuluessa. Jos asianosaisia on useita esimerkiksi kilpailevina luvanhakijoina, tasapuolisuusvaatimus koskee myös näiden asianosaisten keskinäistä kohtelua. Siten kaikilla oikeudenkäynnin osapuolilla tulee prosessuaalisten säännösten perusteella olla yhdenvertaiset mahdollisuudet saada tietoa sekä esittää vaatimuksensa ja perustelunsa.

Tasapuolinen oikeudenkäynti hallintoasioissa voidaan järjestää myös siten, että päätöksen tehnyt viranomainen ei ole varsinaisen asianosaisen asemassa, kun sen päätöstä koskevaa muutoksenhakua käsitellään hallintotuomioistuimessa. Prosessuaalinen tasapaino on tällöin mahdollista toteuttaa kohtelemalla viranomaista ja yksityistä asianosaista yhdenmukaisten perusteiden mukaisesti. Tuomioistuimen oma-aloitteinen selvitysvelvollisuus voi olla laaja esimerkiksi silloin, kun yksityinen asianosainen on käytännössä viranomaista heikommassa asemassa tai päätöksellä on erityisen suuri merkitys asianosaisen oikeusturvan kannalta (fair balance, EIT Yvon v. Ranska 2003). Tilanne voi olla tällainen esimerkiksi jonkin perusoikeuden toteuttamista tai sosiaalietuutta koskevassa taikka viranomaisaloitteisessa asiassa.

Tuomioistuimen on huolehdittava prosessin tasapuolisuudesta samoin kuin siitä, että asia tulee selvitetyksi. Sen on myös tarpeen mukaan oma-aloitteisesti selvitettävä asiaa sillä tavoin kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu kussakin tapauksessa edellyttävät.

Oikeudenkäynnin vastavuoroisuus ja osapuolten kuuleminen

Tasapuolisuus (equality of arms) edellyttää, että osapuolilla on tasaveroiset mahdollisuudet osallistua oikeudenkäyntiin. Sitä toteuttaa muun muassa vastavuoroisuuden periaate (contradictory principle), jonka keskeisenä sisältönä on osapuolten riittävä kuuleminen kaikesta oikeudenkäyntiaineistosta (esim. EIT Gankin ym. v. Venäjä 2016 ja EIT H.A.L. v. Suomi 2004).

Vastavuoroisuuden toteuttaminen oikeudenkäynnissä merkitsee yleensä ns. kontradiktorisen periaatteen mukaista menettelyä. Sen mukaan keskeisenä vaatimuksena on, että oikeudenkäynnin osapuolilla on sekä riittävät että tasapuoliset mahdollisuudet osallistua asian selvittämiseen ja käsittelyyn hallintotuomioistuimessa. Oikeudenkäynnin osapuolilla on siksi oltava samanlaiset oikeudet saada tieto tuomioistuimen ratkaisuun vaikuttavista selvityksistä ja asiakirjoista sekä oikeus esittää niiden johdosta omat kommenttinsa ja vaatimuksensa (esim. EIT Korošec v. Slovenia 2016).

Vastavuoroisuuden vaatimusta koskevassa EIT:n käytännössä on korostettu etenkin asianosaisen kuulemisperiaatteen tärkeyttä. Kuulemisperiaatteen noudattamiseen kuuluu myös se, että kaikki asian ratkaisuun vaikuttava oikeudenkäyntiaineisto saatetaan asianosaisten tietoon ja varataan asianosaisille siten tosiasiallinen mahdollisuus reagoida siihen (esim. EIT Kress v. Ranska 2001). Tämä aineisto voi sisältää esimerkiksi muutoksenhaun kohteena olevan päätöksen perusteena olleita asiakirjoja taikka oikeusturvamenettelyn kuluessa hankittuja tai esitettyjä selvityksiä, tietoja ja todisteita.

Kuulemisperiaate edellyttää lisäksi tuomioistuimen perustelevan ratkaisunsa asianmukaisesti ja siten, että asianosainen tietää tulleensa kuulluksi (esim. EIT Ustimenko v. Ukraina 2016, Martinie v. Ranska 2006, Hirvisaari v. Suomi 2001 ja Higgins ym. v. Ranska 1998).

Saman oikeuskäytännön mukaan asianosaisen itsensä tulee lähtökohtaisesti saada päättää, onko jokin lausuma tai selvitys sen luonteinen, että se edellyttää hänen kannanottoaan. Näin ollen tuomioistuin voi poiketa kuulemisvelvoitteesta vain hyvin poikkeuksellisesti. EIT:n oikeuskäytännössä on vakiintuneesti korostettu sitä, että asianosaiselle on varattava tilaisuus tutustua kaikkeen oikeudenkäyntiaineistoon ja annettava mahdollisuus kommentoida sitä. Tuomioistuin ei siten yleensä voi asianosaisen puolesta arvioida, onko jokin selvitys niin merkittävä, että asianosaista pitäisi kuulla siitä (esimerkiksi EIT Vilén v. Suomi 2009 ja EIT Fortum v. Suomi 2003). Euroopan ihmisoikeustuomioistuin tosin korostaa sitä, että selvityksen relevanssin arviointi (admissibility of evidence) kuuluu kansalliselle lainsäätäjälle ja kansallisille tuomioistuimille (EIT Letinčić v. Kroatia 2016).

Tuomioistuimen ratkaisu voi vastavuoroisuuden vaatimuksen vuoksi perustua vain tosiasioihin ja tietoihin, joihin osapuolet ovat voineet tutustua ja joista ne ovat vastavuoroisesti voineet esittää omat arvionsa. Siten tuomioistuin ei yleensä voi ratkaisussaan nojautua sellaiseen tietoon tai asiakirjaan, jota oikeudenkäynnin toinen osapuoli ei ole voinut saada tietoonsa esimerkiksi asiakirjajulkisuuden rajoitusten vuoksi (esim. EIT Fortum v. Suomi 2003).

EIT:n mukaan myöskään esimerkiksi pelkkä ajan säästäminen ei oikeuta oikeudenkäynnin vastavuoroisuudesta poikkeamiseen (EIT Zagrebačka Banka D.D. v. Kroatia 2013 ja EIT Nideröst Huber v. Sveitsi 1997).

Oikeudenkäynnin julkisuus ja tuomioistuimen riippumattomuus

Oikeudenkäynnin julkisuuden tarkoituksena on suojella osapuolia ja kansalaisia yleensäkin ilman julkista valvontaa tapahtuvalta tuomiovallan käytöltä. Julkisuudella on myös periaatteellinen funktio, sillä se ylläpitää osaltaan oikeusturvamenettelyn julkista luotettavuutta. Uudemmassa ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on katsottu, että myös kirjallinen tuomioistuinkäsittely voi täyttää oikeudenkäynnin julkisuuden vaatimuksen, mikäli oikeudenkäyntiasiakirjojen riittävä julkisuus voidaan taata. Erityisesti tosiseikkojen selvittäminen ja niiden uskottavuuden arviointi voivat edellyttää suullista käsittelyä. Mikäli oikeudenkäynnin kohteena on esimerkiksi pääasiassa teknisiä seikkoja koskevan kirjallisen selvityksen tai suuruudeltaan rajattujen oikeudellisten kysymysten arviointi, kirjallinen menettely on sen sijaan yleensä riittävä (esim. EIT Juričić v. Kroatia 2011 ja EIT Döry v. Ruotsi 2003.

Asianosaisen tiedonsaantioikeuden rajoittaminen on oikeudenkäynnissä yleensä mahdollista vain, jos se on ehdottoman välttämätöntä (EIT Kennedy v. Yhdistynyt kuningaskunta 2010 ja EIT Rowe & Davis v. Yhdistynyt kuningaskunta 2000). Rajoituksia on siten sovellettava suppeasti. Oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuuden takaaminen voi lisäksi edellyttää, että näitä kuulemisen rajoituksia ei sovelleta yksittäistapauksessa vaan asianosainen oikeutetaan saamaan tieto myös rajoitusten kohteena olevasta seikasta (esim. KHO 2012:3). Jos tuomioistuin joutuu rajoittamaan asianosaisen tiedonsaantioikeutta kuulemisen yhteydessä, tuomioistuimen on kuitenkin voitava perehtyä asianosaiselta salattuun aineistoon sen arvioimiseksi, onko salaamiselle ja

asianosaisjulkisuuden ulkopuolelle jääneen aineiston nojalla tehdyille johtopäätöksille ollut perusteita (KHO 2007:47).

Riippumattomaan ja puolueettomaan tuomioistuimeen kohdistuvassa EIT:n oikeuskäytännössä on erityisesti korostettu tuomioistuimen riippumattomuutta suhteessa sekä toimeenpano- ja lainsäädäntövaltaan että menettelyn osapuoliin ja prosessin ulkopuolisiin vaikutteisiin. Suhteessa hallintokoneistoon riippumattomuuden arviointiperusteina ovat olleet lähinnä hallintoviranomaisten ohjausmahdollisuus sekä toimivalta nimittää tai erottaa tuomioistuimen jäsenet. Arvioitaessa riippumattomuutta suhteessa osapuoliin huomiota on kiinnitetty esimerkiksi asemaan, jossa tuomioistuimen jäsen on palvelussuhteensa perusteella osapuoleen nähden. Tuomioistuimen puolueettomuutta puolestaan on arvioitu sekä yksittäisen tuomarin käyttäytymisen että tuomioistuimen sisäisen hierarkian ja kokoonpanon kannalta. Riippumattomuuden ja puolueettomuuden vaatimusten kannalta on lisäksi tärkeää, että tuomioistuin todella näyttää riippumattomalta ja puolueettomalta ulospäin (esim. EIT Micallef v. Malta 2009).

Suullisen käsittelyn järjestäminen

Arvioitaessa suullisen käsittelyn järjestämistarvetta tilannetta on tarkasteltava kokonaisuutena ja punnittava eri tekijöiden merkitystä ja painoarvoa esillä olevassa yksittäistapauksessa. Tällaisia seikkoja voivat olla esimerkiksi vastavuoroisuuden toteutuminen, tasapuolisuus, puolueettomuus ja oikeudenkäynnin avoimuus (esim. EIT Simsek v. Turkki 2012, EIT Juricic v. Kroatia 2011).

Mikäli asianosainen ei vaadi suullista käsittelyä, sitä ei lähtökohtaisesti tarvitse järjestää (EIT Juricic v. Kroatia 2011).

EIT:n oikeuskäytännössä on yleensä pidetty riittävänä sitä, että suullinen käsittely järjestetään tuomioistuimessa samassa asiassa kerran. Tavallisesti on tarkoituksenmukaista, että suullinen käsittely järjestetään ensimmäisessä asteessa ja sitä tulisi myös pyytää ensimmäisessä asteessa, mikäli perusteet sen järjestämiseen ovat tuossa vaiheessa olemassa (esim. EIT Simsek v. Turkki 2012 ja EIT Juricic v. Kroatia 2011).

Asian laadusta riippuen suullista käsittelyä ei kuitenkaan aina tarvitse järjestää ylemmässäkään instanssissa, vaikka ensimmäisessä instanssissa ei olisi toimitettu suullista käsittelyä (esim. Simsek v. Turkki 2012).

Asian merkitys asianosaiselle vaikuttaa tuomioistuimen arvioon siitä, onko asiassa järjestettävä suullinen käsittely. Esimerkiksi asianosaisen työntekoon, perhesuhteisiin tai asumiseen olennaisesti vaikuttavaa asiaa voidaan pitää oikeusturvan tai asianosaisen oikeusaseman kannalta niin merkityksellisenä, että suullisen käsittelyn järjestäminen asianosaisen vaatimuksesta on perusteltua (esim. EIT L. v. Suomi 2000). Myös tilanteissa, joissa kirjallinen selvitys on ristiriitaista, suullisen käsittelyn järjestäminen saattaa olla perusteltua (esim. EIT Kaura v. Suomi 2009).

Henkilökohtaisesti tärkeissä asioissa koetun oikeudenmukaisuuden vaatimus voi edellyttää suullisen käsittelyn järjestämistä. Asian merkittävyys asianosaiselle ei kuitenkaan yleensä ole ratkaisevaa harkittaessa suullisen käsittelyn järjestämisen tarpeellisuutta (esim. Grande Stevens v Italy (2014); Jussila v Finland (2006)).

Todistelun uskottavuuden arvioinnista oli kysymys myös EIT:n ratkaisussa Milenović v. Slovenia (2013) ja veroasioissa Hannu Lehtinen v. Suomi (2008) sekä Kallio v. Suomi (2008), joissa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että olisi tullut järjestää suullinen käsittely. Sen sijaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisussa Jussila v. Suomi (2006) Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklaa ei ollut rikottu, vaikka suullista käsittelyä ei ollut järjestetty. Jussila-tapauksessa valittaja vaati suullista käsittelyä sillä perusteella, että hän halusi kuulla verotarkastajaa, joka oli hänen mukaansa tulkinnut lakia väärin ja antanut virheellisen kertomuksen. Kysymyksessä oli Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklan soveltamisalaan kuulumaton veroharkinta eikä todistajan kertomuksen uskottavuuden arviointi. Valittaja oli saanut kirjallisesti kommentoida veroviranomaisten lausumia, mistä syystä suullisen käsittelyn järjestäminen ei ollut välttämätöntä.

Oikeudenmukainen oikeudenkäynti ei aina edellytä suullisen käsittelyn järjestämistä myöskään silloin, kun kysymyksessä on ollut luonteeltaan tekninen seikka (esim. EIT Andersson v. Ruotsi 2010 ja EIT Vilho Eskelinen ym. v. Suomi 2007, joissa EIT:n mukaan ei ollut kyse ainoastaan teknisistä seikoista).

Koska suullisessa käsittelyssä kuultavalle voidaan esittää välittömästi kysymyksiä, se on joustava ja nopea tapa selvittää asiaa. Tapauskohtaisesti kuitenkin prosessiekonomia ja oikeudenkäynnin tehokas läpivieminen voivat puoltaa nimenomaan suullisen käsittelyn järjestämättä jättämistä (EIT Elo v. Suomi 2006 ja EIT Pirinen v. Suomi 2006). Molemmissa tapauksissa oli kysymys vakuutusoikeuden ylimpänä asteena ratkaisemista sosiaaliturva-asioista, joiden lopputulos riippui kirjallisista lääkärinlausunnoista (ks. myös EIT Döry v. Ruotsi 2003).

Jos asianosainen pyytää suullista käsittelyä, tuomioistuimen on hylätessään pyynnön perusteltava se huolellisesti (esim. EIT Gabriel v. Itävalta 2010 ja EIT Kugler v. Itävalta 2010).

Oikeudenkäynnin kesto ja hallinnolliset seuraamukset

Oikeudenkäynnin kohtuullista kestoa koskeva vaatimus edellyttää oikeudenkäynnin kohteena olevan asian erityispiirteiden ja prosessin luonteen huomioon ottamista. Merkitystä on muun muassa muutoksenhaun kohteena olevan asian merkityksellä asianosaiselle, sen monimutkaisuudella sekä osapuolten, tuomioistuimen ja muiden viranomaisten toiminnalla (EIT Sürmeli v. Saksa 2006). Muutoksenhakuun kokonaisuudessaan kulunut aika otetaan arviossa huomioon, ja siihen luetaan myös oikaisuvaatimuksen käsittelyyn käytetty aika. Ihmisoikeussopimuksen 13 artikla edellyttää tehokkaita kansallisia oikeussuojakeinoja, joilla oikeudenkäynnin viivästyminen voidaan estää tai hyvittää. Asianosaisella on oikeus saada valtion varoista hyvitys, jos oikeudenkäynti viivästyy (L oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä, 362/2009).

Jos oikeudenkäynnin kesto pitkittyy liiallisesti sen vuoksi, että sopimusvaltion oikeusjärjestelmä on ruuhkautunut, sopimusvaltio ei voi vedota tähän seikkaan vapautuakseen vastuustaan, jos se ei ole ryhtynyt mihinkään toimenpiteisiin ruuhkan purkamiseksi (esim.EIT Scordino v. Italia (No. 1) 2006).

Hallinnollisella seuraamuksella tarkoitetaan kurinpitorangaistusta, rikkomus- ja valvontamaksua, veronkorotusta ja muuta hallinto- tai hallintolainkäyttöasiassa määrättyä rangaistuksenluonteista seuraamusta. Hallinnollisista rangaistuksenluonteisista seuraamuksista käytetään yleisesti myös nimitystä hallinnolliset sanktiot.

Siihen, milloin hallinnollista seuraamusta pidetään rangaistuksenluonteisena, EIT on kehittänyt niin sanotut *Engel*-kriteerit, joiden perusteella arvioidaan, onko kyseessä ’criminal charge’ (EIT Engel v. Alankomaat 1976). Huomiota on kiinnitettävä seuraamuksen aiheuttavan teon luonnehdintaan kansallisen oikeuden mukaan, teon todelliseen luonteeseen eli teon laatuun erityisesti suhteessa seuraamuksen laatuun sekä seuraamuksen luonteeseen ja ankaruuteen.

Hallinnolliset seuraamukset on EIT:n oikeuskäytännössä useissa tapauksissa rinnastettu rikosoikeudellisiin sanktioihin, jolloin niiden käsittelyyn tulee soveltaa myös rikossyytettä koskevia Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräyksiä (ks. Pellonpää et al. 2012 s. 532). Rikosprosessin piiriin kuuluville seuraamuksille on ollut tunnusomaista, että niiden tarkoituksena on toimia rangaistuksina ja ne perustuvat kaikkia koskeviin yleisiin normeihin (esim. EIT A. Menarini Diagnostics S.R.L. v. Italia 2011). Myös seuraamuksen ankaruudella on ollut merkitystä sen luonteen arvioinnissa (ks. esim. asianajajalle määrättyä vapaudenmenetystä koskevassa asiassa EIT Kyprianou v. Kypros 2005 ja 2004). Käytännössä rikosasioita koskevia määräyksiä on sovellettu lähinnä hallinnollisiin taloudellisiin seuraamuksiin, kuten veronkorotuksiin (EIT Jussila v. Suomi 2006 ja EIT Janosevic v. Ruotsi 2003) ja kilpailuoikeudellisiin seuraamuksiin (EIT A. Menarini Diagnostics S.R.L. v. Italia 2011).

Hallintotuomioistuin voisi myös ehdotetun lain mukaan ottaa hallinnollisen taloudellisen seuraamuksen käsittelyn viivästymisen huomioon ratkaisussaan. Hallinnollisen taloudellisen seuraamuksen lieventämisestä oikeudenkäynnin viivästymisen perusteella säädetään nykyisin hallintolainkäyttölain 53 a §:ssä.

EIT:n käytännön mukaan asian käsittelyn alkamisajankohta määräytyy oikeudenkäynnin kestoa laskettaessa hallinnollissa sanktioissa lähtökohtaisesti vastaavalla tavalla kuin rikosasioissa, joskin myös lakisääteiseen oikaisuvaatimukseen kulunut aika otetaan huomioon (EIT Kress v. Ranska 2001 ja EIT Poiss v. Itävalta 1987). Ratkaisevaa on, milloin asianosaiselle esitetään sellainen viranomaisen alustava kanta, että hän tulee tietoiseksi hallinnollisen sanktion määräämisen mahdollisuudesta. Käsittelyn viivytyksettömyyttä arvioidaan oikeudenkäynnin kokonaiskeston perusteella. Viivästymistä arvioitaessa otetaan huomioon myös asian vaikeusaste, asian merkitys asianosaiselle sekä asianosaisten, viranomaisten ja tuomioistuinten toiminta asian käsittelyssä (EIT Sürmeli v. Saksa 2006).

Muita menettelyvaatimuksia oikeudenkäynnissä

Oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kohdistuvien yleisten vaatimusten lisäksi eräillä hallinnollisen päätöksenteon aloilla tulevat oikeudenkäynnissä noudatettavaksi myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan sisältämät erityiset menettelyvaatimukset. Tällaisia ovat päätökset, joilla puututaan henkilökohtaiseen vapauteen, kuten henkilön tahdosta riippumatonta hoitoa tai ulkomaalaisen säilöönottoa koskevat asiat. Nämä 5 artiklan mukaiset erityisvaatimukset edellyttävät muun muassa hallinnollisen vapauden rajoituksen perustelua, laillisuuden arviointia ja itsekriminointisuojan noudattamista.

Jos hallintoviranomaisen tai tuomioistuimen toiminta loukkaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen takaamia oikeuksia, ensisijaisena oikeusturvakeinona on turvautuminen kansallisiin oikeusturvamenettelyihin. Asian vieminen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen on mahdollista vasta

sitten, kun kansalliset oikeussuojakeinot on käytetty. Tällaista menettelyä edellyttää myös ihmisoikeussopimuksen 13 artikla, jonka mukaan ”jokaisella on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä siinäkin tapauksessa, että oikeuksien ja vapauksien loukkauksen ovat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt”.

2.5 Nykytilan arviointi

Yleistä

Hallintolainkäyttölaki on selkeyttänyt merkittävästi hallintolainkäyttöasioiden käsittelyssä noudatettavaa menettelyä ja vahvistanut hallintolainkäytön asemaa yhtenä oikeudenkäyntimenettelyn lajina. Se on turvannut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytykset, joihin sisältyy esimerkiksi oikeus suulliseen käsittelyyn.

Hallintotuomioistuinten järjestelmää on hallintolainkäyttölain voimassa ollessa kehitetty niin, että alueelliset hallinto-oikeudet toimivat entistä laaja-alaisemmin yleisinä ensi asteen hallintotuomioistuimina. Hallintoprosessiin kohdistuvat vaatimukset ovat kasvaneet ja täsmentyneet. Hallintotuomioistuinten merkitys oikeussuojan antajina on vahvistunut samalla, kun hallinnollinen sääntely on laajentunut ja julkisen hallinnon rakenteet ja toiminnot ovat monipuolistuneet. Myös Euroopan unionin oikeuden tehokas toteuttaminen on osaltaan lisännyt kansalliseen oikeusturvaan kohdistuvia vaatimuksia.

Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytykset ovat hallintolainkäyttölain voimassaolon aikana täsmentyneet perustuslakivaliokunnan käytännössä sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä.

Hallintoprosessi muodostaa oman prosessilajinsa riita- ja rikosprosessin rinnalla. Lainkäyttö ja tuomioistuinlaitos muodostavat kuitenkin oikeusjärjestelmässä kokonaisuuden, jossa oikeudenkäyntimenettelyille voidaan asettaa samankaltaisia tavoitteita ja perusvaatimuksia. Hallintoprosessin menettelysäännösten kehittämisessä on edelleen tarpeen ottaa huomioon yleisiä tuomioistuimia koskeva vastaava sääntely ja sen kehittäminen. Samalla viittaukset oikeudenkäymiskaareen on tarkistettava ja sääntelyn selkeyttämiseksi on tarpeen avata osa viittauksista hallintoprosessiin paremmin soveltuviksi säännöksiksi.

Sääntelyn yleispiirteisyys

Hallintolainkäyttölain yleispiirteinen sääntely on mahdollistanut sen, että hallintolainkäyttölakia on voitu soveltaa erilaisissa ja uusissakin asiaryhmissä. Laki on soveltunut hallintolainkäyttöasioiden käsittelyyn yleisten hallintotuomioistuinten ohella myös erityistuomioistuimissa ja valituksia käsittelevissä muutoksenhakulautakunnissa. Sääntelyn yleispiirteisyyden johdosta yksityiset asianosaiset hoitavat muutoksenhakuasiansa pääsääntöisesti itse ilman avustajaa tai asiamiestä, mikä hillitsee oikeudenkäynnistä asianosaiselle aiheutuvia kustannuksia.

Toisaalta menettelysäännösten yleispiirteisyys on mahdollistanut sen, että säännöksiä on tulkittu ja sovellettu eri tavoin eri hallintotuomioistuimissa ja samassakin tuomioistuimessa eri ratkaisukokoonpanoissa. Hallintolainkäyttölain soveltamiskäytännön yhtenäisyydestä on vain vähän

empiiristä aineistoa. Voidaan kuitenkin arvioida, että hallintolainkäyttölain menettelysäännösten täsmentäminen nykyisestä turvaisi nykyistä paremmin hallintotuomioistuinten menettelytapojen yhdenmukaisuutta.

Yksi sääntelyn yleispiirteisyyden ongelmista on se, että hallintolainkäytön menettelyä ei edelleenkään tunneta riittävästi hallintotuomioistuinten ulkopuolella. Valitusasiaansa hoitavat asianosaiset eivät siten aina ole selvillä prosessuaalisista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Tämä koskee myös hallintolainkäyttöasioita hoitavia avustajia ja asiamiehiä samoin kuin hallintoviranomaisia. Täsmällisempi sääntely lisäisi oikeudenkäyntiin osallistuvien tietoa menettelystä ja turvaisi nykyistä paremmin hallintotuomioistuimen menettelytapojen ennakoitavuutta.

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

Soveltamiskäytännön yhteneväisyyden ja hallintotuomioistuinten menettelytapojen ennakoitavuuden sekä hallintomenettelyn sääntelyn täsmentymisen johdosta hallintolainkäytön sääntelyä on syytä täsmentää. Toisaalta lain monipuolisen sovellettavuuden säilyttämiseksi ja yksityisen asianosaisen aseman kannalta sääntelyssä on syytä säilyttää tietty yleispiirteisyys ja jousto.

Yleinen valitusoikeus

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

Säännökset päätöksen valituskelpoisuudesta ja asianosaisesta rajaavat useimmissa tapauksissa riittävästi valitusoikeuden käyttämistä. Tarvittaessa valituskelpoisen hallintoasian käsitettä voidaan täsmentää yleislaissa tai erityislainsäädännössä. Valitusmahdollisuuden rajaaminen yleistä valitusoikeutta kaventamalla ei siten ole tarpeellista. Valitusmahdollisuutta koskevien yleissäännösten tulisikin nykyisestä poiketen kattaa kaikki hallintopäätökset riippumatta hallintopäätöksen tekijän organisatorisesta asemasta.

Hallintoriita

Hallintoriita-asian käsittelyn pohjana ei ole viranomaisen hallintopäätöstä perusteluineen niin kuin valitusasioissa. Hallintoasioiden asianmukaisen käsittelemisen ja muutoksenhakujärjestelmän tarkoituksenmukaisuuden kannalta hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi tulisi ohjautua vain asioita, joissa asiaa on ensin selvitetty riittävästi hallintoviranomaisessa. Sen vuoksi lähtökohtana on hallintoasian selvittäminen ja päätöksen tekeminen hallintoviranomaisessa sekä muutoksen hakeminen hallinto-oikeudessa tähän päätökseen.

Käytännössä voi olla epäselvää, millaisissa tilanteissa hallintoriitamenettely on käytettävissä. Selkeitä ovat tilanteet, joissa hallintoriitana käsitellään asia, jonka käsittelystä hallintoriitana säädetään nimenomaisesti laissa. Sen sijaan rajanveto-ongelmia aiheuttavat esimerkiksi tilanteet, joissa on ratkaistava, onko riidassa julkisyhteisöä vastaan kyse hallintoriidasta vai riita-asiasta yleisessä tuomioistuimessa.

Rajanveto-ongelmia liittyy myös siihen, onko kyse valituksesta vai hallintoriidasta. Hallinto-oikeus voi käsitellä valituksena saapuneen asian hallintoriitana, mutta tällaista joustavaa mahdollisuutta ei ole silloin, kun korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuu valitusasioita, jotka olisi tullut panna vireille hallintoriitana hallinto-oikeudessa.

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

Asianosainen ja osapuoli

Valitusoikeutta koskevassa hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentissa ei käytetä asianosaisen käsitettä, mutta säännöksen tarkoituksena on ollut määritellä perusteet, joiden mukaan arvioidaan, kenellä on valitusoikeus hallintotuomioistuimeen asianosaisena. Tämän säännöksen mukaan päätöksestä saavat valittaa ne, joihin päätös on kohdistettu tai joiden oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Säännös koskee sekä valitusta hallintopäätöksestä että muutoksenhakua hallintotuomioistuimen päätöksestä ylempään oikeusasteeseen.

Valituksen tekemiseen oikeutettujen piiristä ja asianosaisen käsitteestä on erityissäännöksiä muussa lainsäädännössä. Tällöin valitusoikeus voi perustua muihin seikkoihin kuin hallintolainkäyttölain 6 §:n yleissäännöksessä tarkoitettuun asianosaisuuteen. Valitusoikeus voi perustua esimerkiksi kuntalain säännöksiin kunnan jäsenen valitusoikeudesta tai ympäristölainsäädännön säännöksiin järjestön tai valvontaviranomaisen valitusoikeudesta. Tällaisiin säännöksiin perustuvan valitusoikeuden käyttämisessä ei ole kyse valituksen tekemiseen oikeutetun henkilön, järjestön tai viranomaisen oikeudesta, edusta tai velvollisuudesta. Nämä tahot eivät siten ole aineellisella perusteella asianosaisia. Valituksen tehnyt on kuitenkin tällöin oikeudenkäynnin osapuoli ja häntä pidetään prosessuaalisella perusteella oikeudenkäynnin asianosaisena.

Hallintotuomioistuimen päätös voi vaikuttaa välittömästi myös niiden oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen, joilla olisi ollut oikeus valittaa aineellisena asianosaisena hallintopäätöksestä, mutta jotka eivät ole hallintotuomioistuimessa prosessuaalisia asianosaisia esimerkiksi sen vuoksi, että alkuperäinen hallintopäätös on ollut heidän kannaltaan myönteinen.

Asianosaisen käsitettä käytetään useissa hallintolainkäyttölain säännöksissä. Ne koskevat esimerkiksi asianosaisen kuulemista, asianosaisen oikeutta suulliseen käsittelyyn tai oikeudenkäyntikulujen korvaamista. Hallintolainkäyttölain säännökset asianosaisen ja päätöksen tehneen viranomaisen oikeuksista ja velvollisuuksista oikeudenkäynnissä ovat pääosin perustuneet ennen hallintolainkäyttölakia muodostuneeseen oikeuskäytäntöön. Säännösten sisältö on täsmentynyt edelleen hallintolainkäyttölain soveltamista koskevassa oikeuskäytännössä.

Hallintolainkäytössä ei tavallisesti ole vastaavaa kaksiasianosaissuhdetta kuin riita-asioissa. Valituksen kohteena olevassa asiassa ei ole kyse alkuperäisen hallintopäätöksen tehneen viranomaisen oikeudesta, edusta tai velvollisuudesta. Päätöksen tehneen viranomaisen asema oikeudenkäynnissä rinnastuu kuitenkin monessa suhteessa asianosaisen asemaan. Tämä ilmenee esimerkiksi osapuolten kuulemista ja oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevista hallintolainkäyttölain säännöksistä.

Asianosaisen ja osapuolen oikeuksia ja velvollisuuksia koskevassa sääntelyssä ja oikeuskäytännössä on otettava huomioon erilaiset tilanteet ja niihin liittyvä oikeusturvan tarve. Kaikkiin hallintolainkäytön asiaryhmiin ja prosessuaalisiin tilanteisiin soveltuvaa asianosaisen tai osapuolen käsitettä on yleislaissa vaikea määritellä.

Viranomaisen valitusoikeus ja asema prosessissa

Viranomaisten valitusoikeus kuuluu hallintoprosessin keskeisiin perusrakenteisiin. Siinä missä asianosaisten valitusoikeus turvaa osaltaan yksityisen oikeuksia julkista valtaa vastaan ja muita yksityisiä intressejä, viranomaisen valitusoikeus turvaa osaltaan erisuuntaisten yhteiskunnallisten intressien toteutumista.

Yleissäännös viranomaisen valitusoikeudesta on nykyisin hallintolainkäyttölain 6 §:n 2 momentissa. Sen mukaan viranomaisen valitusoikeus silloin, kun se ei ole asianosaisen asemassa, edellyttää erityissääntelyä tai viranomaisen valvottavana olevaa julkista etua.

Yleissäännös koskee viranomaisen oikeutta valittaa hallintopäätöksestä tai hallintotuomioistuimen päätöksestä, joten säännöstä sovelletaan myös alkuperäisen hallintopäätöksen tehneen viranomaisen valitukseen hallintotuomioistuimen päätöksestä ylempään oikeusasteeseen. Korkeimman hallinto-oikeuden käytännössä on tapauskohtaisesti tulkittu sitä, milloin viranomaisella on valitusoikeus julkisen edun valvonnan perusteella. Yleissäännöksen ja korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännön pohjalta arvioituna ei ole aina etukäteen selvää, millaisissa tapauksissa viranomaisen valitusoikeuden edellytykset täyttyvät.

Viranomaisen valitusoikeuden kytkeminen julkisen edun valvontaan ei riittävällä tavalla kata niitä tilanteita, joissa korkeimman hallinto-oikeuden linjaratkaisu olisi tarpeen päätöksen tehneen hallintoviranomaisen ja hallinto-oikeuksien ratkaisukäytännön ohjaamiseksi. Kun lähtökohtana on, että ylimmän oikeusasteen linjaavan ratkaisun saaminen edellyttää asianosaisen valitusta korkeimpaan hallinto-oikeuteen, ei korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntöä ole mahdollista saada tapauksista, joissa hallinto-oikeuden ratkaisu on ollut asianosaiselle myönteinen.

Hallintopäätöksen tehneen viranomaisen asemaan oikeudenkäynnissä liittyy valitusoikeuden ohella muitakin kysymyksiä. Hallintotuomioistuimen tulee aktiivisen prosessinjohdon keinoin huolehtia tasapuolisuudesta asian selvittämisessä. Hallintotuomioistuimen tehtävänä ei ole julkisen edun valvominen oikeudenkäynnissä, vaan julkinen etu otetaan huomioon vain siinä määrin kuin aineellinen lainsäädäntö sitä edellyttää. Hallintopäätöksen tehneen viranomaisen asemaa asian selvittämiseen osaltaan velvollisena osapuolena on tarpeen selkeyttää.

Selvityksen rajoittaminen

Hallintotuomioistuimella on velvollisuus huolehtia siitä, että tosiseikat tulevat selvitetyksi. Tuomioistuimen tulee huolehtia myös siitä, että asianosaiset saavat esittää käsityksensä oikeudenkäyntiaineistosta. Lisäksi asianosainen voi esittää lisäselvitystä oma-aloitteisesti. Lähtökohtana on, että osapuolet voivat esittää hallintotuomioistuimelle lisäselvitystä siihen asti kunnes päätös on annettu.

Hallintolainkäyttölaissa ei nykyisin ole säännöstä siitä, että tuomioistuin voisi asettaa määräajan, jonka kuluessa kaikki mahdollinen lisäselvitys asiassa olisi esitettävä. Jos tuomioistuimelle toimitetaan lisäselvitystä esimerkiksi vasta siinä vaiheessa, kun päätösehdotus on laadittu tai asia on jo istunnossa käsitelty, mutta päätöstä ei ole vielä lähetetty, lisäselvityksen huomioon ottaminen merkitsee asian valmistelun jatkamista. Oikeudenkäynnin toiselle osapuolelle on yleensä annettava mahdollisuus lausua käsityksensä uudesta lisäselvityksestä. Tämä hidastaa tuomioistuimen ratkaisun saamista asiassa ja lykkää päätöksen antamista.

Asiakokonaisuuden yhdistäminen hallinto-oikeuksissa

Hallintolainkäyttölaissa ei ole säännöksiä asioiden yhdessä käsittelemisestä. Tuomioistuimessa samaan aikaan vireillä olevia asioita käsitellään kuitenkin eräissä tilanteissa yhdessä. Yhdessä käsittelemisen tarve voi perustua esimerkiksi siihen, että kyse on samoista asianosaisista, tai siihen, että asiat perustuvat saman näytön arviointiin. Toisinaan yhdessä käsittely on välttämätöntä esimerkiksi tilanteissa, joissa hakemukset kilpailevat keskenään tai valitukset kohdistuvat samaan päätökseen.

Toisiinsa liittyvien tai samanlaisten asioiden käsittely yhdessä tehostaa hallintotuomioistuinten toimintaa ja turvaa ratkaisujen yhdenmukaisuutta. Suullisen käsittelyn järjestäminen saman näytön arvioimiseksi useissa tuomioistuimissa rasittaa tarpeettomasti osapuolia ja todistajia sekä tuomioistuimia. Asiat, joiden yhdessä käsitteleminen olisi tarpeen, eivät kuitenkaan aina ole vireillä samassa tuomioistuimessa. Hallintolainkäyttölaissa ei ole säännöksiä, joiden nojalla asioita voitaisiin siirtää tuomioistuimesta toiseen yhdessä käsittelemisen tarpeen perusteella.

Suullinen käsittely, suullinen valmistelu, katselmus ja tarkastus

Hallintolainkäyttölain tultua voimaan niiden asioiden osuus, joissa järjestetään suullinen käsittely hallinto-oikeuksissa, on selvästi kasvanut. Suullisen käsittelyn järjestämisvelvollisuutta arvioitaessa otetaan huomioon esimerkiksi asian laatu ja sen merkitys asianosaiselle sekä se, onko asiassa tarpeen selvittää tosiseikkoja kirjallisen selvityksen lisäksi suullisessa menettelyssä. Asianosaisen pyynnöllä on merkitystä tässä arvioinnissa, sillä asianosainen voi luopua oikeudestaan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklassa turvattuun asian suulliseen käsittelyyn.

Ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä on katsottu, että myös asianosaisen pyytämä suullinen käsittely on voitu jättää järjestämättä, jos tapaukseen liittyy erityisiä piirteitä, joiden vuoksi suullinen käsittely ei ole tarpeen (esim. EIT Şimşek v. Turkki 2012 ja Grande Stevens and Others v. Italia 2014). Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi silloin, kun päätös on perustunut terveydellisten seikkojen arviointiin ja asian arvioiminen on ollut mahdollista puhtaasti kirjallisen aineiston perusteella (esim. EIT Hurting v. Ruotsi 2004 ja Ekholm v. Suomi 2007) tai kyse on teknisistä seikoista (EIT Juričić v.

Kroatia 2011). Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan sosiaaliturva-asioissa tulee kiinnittää erityistä huomiota myös tehokkuus- ja taloudellisuusnäkökohtiin, sillä suullisten käsittelyjen pitäminen saattaisi olla esteenä näiden asioiden vaatimalle joutuisalle käsittelylle (EIT Pirinen v. Suomi 2006 ja Elo v. Suomi 2006).

Hallintolainkäyttölain nykyiset säännökset täyttävät ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan vaatimukset suullisen käsittelyn järjestämisestä. Ne antavat käytännössä hallintotuomioistuimille mahdollisuuden ottaa tapauskohtaisesti huomioon ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuista ilmeneviä seikkoja. Hallintolainkäyttölain säännökset eivät kuitenkaan nykyisessä muodossaan anna asianosaisille ja heidän asiamiehilleen riittävästi informaatiota siitä, millaisissa tilanteissa hallintotuomioistuin voi pitää suullisen käsittelyn järjestämistä tarpeettomana asianosaisen pyynnöstä huolimatta.

Hallintolainkäyttölakiin ei sisälly tarkempia säännöksiä suullisen käsittelyn valmistelusta eikä suullisen istunnon kulusta. Kirjallinen ja tarvittaessa suullinenkin esivalmistelu tehostaisi suullista käsittelyä samoin kuin ratkaisun tekemistä kokonaisuudessaan. Erityisesti todistusteemojen yksilöimättömyys, usean todistajan kuuleminen tarpeettomasti samasta teemasta tai sellaisten todistajien kuuleminen, jotka eivät tosiasiallisesti tiedä asian ratkaisun kannalta relevanteista seikoista, pitkittää suullista käsittelyä ja tekee prosessista helposti hahmottoman.

Hallintolainkäyttölaissa ei ole säännöksiä myöskään Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöön perustuvasta itsekriminointisuojasta eikä lainvastaisesti hankitun todisteen hyödyntämiskiellosta. Niitä koskevalla ihmisoikeustuomioistuimen käytännöllä on merkitystä erityisesti rikosprosessissa. Hallintolainkäytössä ratkaistaan kuitenkin myös asioita, joissa on kyse rikosoikeudellisiin rangaistuksiin rinnastettavista rangaistusluonteisista seuraamuksista.

Suullista käsittelyä koskevien tarkempien prosessisäännösten puuttuminen on johtanut siihen, että menettelytavoissa on eroja eri hallinto-oikeuksien kesken. Tämä voi olla ongelmallista suulliseen käsittelyyn saapuvien asianosaisten ja heidän asiamiestensä tai avustajiensa kannalta. Sama koskee katselmusta.

Hallintotuomioistuimessa tapahtuvan oikeudenkäynnin ja erityisesti suullisen käsittelyn ja katselmuksen kulun hahmottaminen voi olla asianosaisille ja heidän asiamiehilleen tai avustajilleen hankalaa myös sen vuoksi, että hallintolainkäyttölakiin sisältyy edelleen viittauksia oikeudenkäymiskaaren säännöksiin.

Katselmuksen toimittaminen saattaa joissakin tapauksissa olla välttämätöntä ratkaisevien tosiseikkojen selvittämiseksi myös kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa. Voimassa olevassa hallintolainkäyttölaissa ei kuitenkaan ole tästä säännöstä.

Vesi- ja ympäristöasioissa on mahdollista järjestää katselmusta kevyemmässä kokoonpanossa tehtävä tarkastus. Mahdollisuus tarkastuksen järjestämiseen tietyn tosiseikan toteamiseksi voisi olla tarpeen muissakin asiaryhmissä.

Oikeudenkäyntikulujen korvaaminen

Oikeudenkäyntikuluista suurin osa koostuu yleensä avustajien palkkioista. Hallintolainkäyttö on pyritty järjestämään menettelyltään niin yksinkertaiseksi, että asianosaiset voivat useimmissa tapauksissa

hoitaa asiansa ilman asiamiestä tai avustajaa. Asian käsittely hallintotuomioistuimessa on pääosin kirjallista, eikä oikeudenkäynnistä useinkaan aiheudu asianosaiselle merkittäviä kuluja. Hallintolainkäytössä ratkaistaan kuitenkin runsaasti myös asioita, joissa asiamiehen tai avustajan käyttäminen on tarpeen asian luonteen ja oikeudellisen vaativuuden vuoksi.

Säännösten tulkinnanvaraisuus on johtanut oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevan käytännön epäyhtenäisyyteen hallintotuomioistuimissa. Epävarmuus siitä, määrätäänkö voittaneen asianosaisen oikeudenkäyntikulut korvattaviksi, saattaa joissakin tapauksissa estää asiantuntija-avun käyttöä silloinkin kun se olisi tarpeen.

Tiedoksianto

Todisteellisessa tiedoksiannossa yleisimmin käytettyä saantitodistusmenettelyä on pidetty käytännössä raskaana menettelynä tuomioistuinten kannalta, sillä se aiheuttaa runsaasti hallinnollista työtä ja kustannuksia. Saantitodistusmenettely ei ole vaivaton myöskään tuomioistuimessa asioivan näkökulmasta, sillä se edellyttää asiakirjan noutoa määräajassa postitoimipaikasta. Välitoimien tiedoksiannossa on hallintotuomioistuimissa käytetty myös varsinaista saantitodistusta kevyempää menettelyä, jossa asiakas palauttaa kirjeen mukana lähetetyn vastaanottotodistuksen tuomioistuimelle. Tällaisen menettelyn käytöstä ei ole säännöksiä.

Oikeusministeriössä on vireillä hallinto- ja erityistuomioistuinten toiminnanohjaus- ja dokumentinhallintajärjestelmän kehittämishankkeen (HAIPA). Hankkeen tarkoituksena on uudistaa hallintotuomioistuinten työtapoja ja luoda hallinto- ja erityistuomioistuimille asianhallinnan toimintaprosesseja tehostava ja yhtenäistävä tietojärjestelmäkokonaisuus. Järjestelmä mahdollistaisi sähköisen kanssakäymisen tuomioistuinten sekä viranomaisten, yksityisoikeudellisten yhteisöjen ja kansalaisten välillä. Sähköistä tiedoksiantoa tulisi kuitenkin voida käyttää hallintotuomioistuimissa nykyistä laajemmin jo ennen HAIPA-järjestelmään siirtymistä.

Valituslupajärjestelmä

Valituslupasääntely on eri hallinnonalojen lainsäädännössä laajentunut niin, että valituslupajärjestelmän piiriin kuuluu nykyisin noin puolet korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsiteltävistä valitusasioista. Valituslupasäännös muutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei siten enää ole poikkeuksellinen järjestely.

Jos hallintopäätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen, muutoksenhaussa on kaksi tuomioistuinastetta. Samasta asiasta annetaan tällöin kolme kertaa perusteltu asiaratkaisu viranomaisessa tai tuomioistuimessa. Kaikissa näissä vaiheissa asia selvitetään ja ratkaistaan laissa säädetyssä menettelyssä, jossa on otettava huomioon perustuslain 21 §:ssä säädetyt oikeusturvan takeet. Moniportainen muutoksenhakujärjestelmä pidentää lainvoimaisen asiaratkaisun saamista, kasvattaa asianosaisten kustannuksia ja lisää usein myös hallinnollisia kustannuksia.

Eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamista koskevasta hallituksen esityksestä (HE 230/2014 vp) antamissaan lausunnoissa eduskunnan perustuslakivaliokunta ja lakivaliokunta pitivät tärkeänä valituslupajärjestelmän johdonmukaista kehittämistä ja laajentamista. Valiokunnat totesivat, että tässä yhteydessä on myös syytä arvioida, onko hallintolainkäyttölakia syytä muuttaa

tulevaisuudessa siten, että valituslupasääntely olisi pääsääntö, jolloin poikkeuksista siihen säädettäisiin erikseen (LaVM 26/2014 vp, PeVL 55/2014 vp).

Valituslupasääntelyn laajentamista harkittaessa tulee pohdittavaksi, soveltuuko järjestelmä kaikkiin vai vain osaan laissa säädetyistä päätösmenettelyistä. Valituslupajärjestelmän laajentamista ympäristöasioissa selvittäneen ympäristöministeriön arviointiryhmän raportissa todettiin, että jos otettaisiin käyttöön päätöstyyppikohtainen valituslupasääntely, olisi vaikea määritellä asian laadun ja merkityksen sekä sääntelyn johdonmukaisuuden näkökulmasta päätöstyyppiä, joka tulisi ehdottomasti jättää valituslupasääntelyn ulkopuolelle. Tällainen sääntely ei olisi myöskään selkeä. Raportissa todettiin myös, että perustuslailliset ja kansainvälisoikeudelliset velvoitteet eivät ole esteenä valituslupajärjestelmän laajentamiselle vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisiin asioihin siten, että kaikki kyseisten lakien mukaiset asiat säädettäisiin valitusluvanvaraisiksi (Ympäristömenettelyjen sujuvoittaminen ja tehostaminen, Ympäristöministeriön raportteja 13/2015).

Korkeimman hallinto-oikeuden aseman ja tehtävien kehittäminen hallintolainkäyttöä ohjaavana ylimpänä tuomioistuimena edellyttää, että sillä on riittävät mahdollisuudet keskittyä niiden asioiden ratkaisemiseen, joista on tärkeää saada ylimmän oikeusasteen ratkaisu. Korkeimman hallinto-oikeuden resurssien niukkuus ja sinne edelleen ohjautuvan asiamäärän laajuus vaikeuttavat tämän tavoitteen saavuttamista.

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelmassa (2015) todetaan, että tuomioistuinten käsittelyaikoja lyhennetään muun muassa kehittämällä korkein hallinto-oikeus aidoksi ennakkoratkaisutuomioistuimeksi.

Ylimääräinen muutoksenhaku

Nykyinen ylimääräisen muutoksenhaun järjestelmä ei ole selkeä. Kantelun ja purun edellytykset ovat osittain päällekkäisiä. Lisäksi kantelu sekoitetaan yleisessä keskustelussa hallintokanteluun. Kantelun tarpeellisuus ylimääräisenä muutoksenhakukeinona on syytä arvioida uudelleen.

Nykyisin purkuhakemuksen tekeminen korkeimpaan oikeuteen edellyttää asiamiehen tai avustajan käyttämistä. Vastaava säännös olisi perusteettomien purkuhakemusten välttämiseksi tarpeen myös haettaessa lainvoimaisen päätöksen purkua korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Täytäntöönpanomääräykset ja muut väliaikaiset määräykset

Asian käsittelyn aikana tehtävä erillinen valitus päätöksen täytäntöönpanoa koskevasta välipäätöksestä voi pidentää oikeudenkäynnin kestoa. Tuomioistuin voi tarvittaessa asianosaisen pyynnöstä tai oma-aloitteisesti muuttaa täytäntöönpanoa koskevaa päätöstään tai antaa uuden määräyksen asian käsittelyn aikana, joten asianosaisen oikeusturvan ei voida arvioida vaarantuvan, vaikka erillisestä muutoksenhakuoikeudesta täytäntöönpanoa koskevaan päätökseen luovuttaisiin.

Käräjäoikeudella on oikeudenkäymiskaaren 7 luvun säännösten mukaan yleinen toimivalta antaa oikeudenkäynnin osapuolen oikeussuojan takaavia väliaikaisia turvaamismääräyksiä myös hallintoasioissa. Käräjäoikeuden toimivalta turvaamismääräysten antamiseen hallintoasioissa tekee oikeussuojajärjestelmän sekavaksi. Ongelmallista on varsinkin, että käräjäoikeudella on toimivalta

antaa turvaamismääräyksiä tilanteissa, joissa pääasia on jo vireillä tai se on tulossa vireille hallintotuomioistuimessa.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on kehittää hallintolainkäytön yleisiä prosessisäännöksiä niin, että ne olisivat nykyistä informatiivisemmat ja vastaisivat nykyistä paremmin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksia. Tarkoituksena on, että oikeudenkäynnin osapuolet voisivat olla nykyistä paremmin selvillä prosessuaalisista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan hallintoasiaa koskevassa oikeudenkäynnissä. Tavoitteena on myös, että menettely hallintolainkäyttöasioiden käsittelyssä eri hallintotuomioistuimissa olisi nykyistä yhdenmukaisempaa.

Tavoitteena on turvata nykyistä selkeämmin jokaiselle pääsy tuomioistuimeen hallintoasiassa, joka koskee hänen oikeuttaan, etuaan tai velvollisuuttaan. Esitysluonnoksessa ei ehdoteta muutoksia esimerkiksi virallisperiaatteeseen eikä tarkoituksena ole muuttaa myöskään sitä lähtökohtaa, että yksityisen asianosaisen tulisi yleensä voida hoitaa asiansa hallintotuomioistuimessa itse ilman asianajajaa tai muuta asiamiestä.

Tavoitteena on myös oikeudenkäyntien tehostaminen vahvistamalla hallintotuomioistuinten mahdollisuuksia tehokkaaseen prosessinjohtoon ja kehittämällä korkeimman hallinto-oikeuden asemaa nykyistä enemmän ennakkopäätöstuomioistuimeksi. Tarkoituksena on, että korkeimman hallinto-oikeuden linjaratkaisut ohjaisivat hallintoviranomaisten ja hallintotuomioistuinten ratkaisukäytäntöä nykyistä laajemmin. Pidemmällä aikavälillä tämä parantaisi hallintoviranomaisten ratkaisukäytännön ja oikeuskäytännön yhtenäisyyttä sekä vähentäisi tarvetta muutoksenhakuun.

3.2 Keskeiset ehdotukset

Uuden lain säätäminen

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Laki korvaisi voimassa olevan hallintolainkäyttölain.

Esitysluonnoksen valmistelussa ovat vaihtoehtoina olleet nykyisen hallintolainkäyttölain muuttaminen ja uuden lain säätäminen. Nykyisen lain muuttaminen toisi selkeästi esiin sen, että keskeisiä hallintolainkäytön periaatteita ei ole tarkoitus muuttaa. Uuden lain säätäminen on kuitenkin selkeämpi vaihtoehto, sillä lakiin tulisi paljon muutoksia. Uuden lain säätäminen antaa myös mahdollisuuden tarkistaa lain rakennetta.

Samalla lain nimike voidaan muuttaa nykyistä selkeämmäksi ja paremmin tuomioistuinmenettelyä kuvaavaksi. Nykyisen lain nimike on voitu virheellisesti yhdistää hallintoasioissa sovellettavaan hallintolakiin. Sen sijaan nimike ”laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa” olisi yksiselitteinen ja informatiivinen. Se muistuttaisi rikosprosessia koskevan lain nimikettä (laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa).

Sääntelyn yleispiirteisyys

Ehdotetussa laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa säädettäisiin hallintolainkäyttöasioiden käsittelyssä noudatettavasta menettelystä nykyistä täsmällisemmin ja yksityiskohtaisemmin.

Sääntely olisi kuitenkin edelleen melko yleispiirteistä. Tarkoituksena on, että ehdotettua yleislakia voitaisiin soveltaa yleisten hallintotuomioistuinten toimivaltaan kuuluvissa eri asiaryhmissä samoin kuin hallintolainkäyttöasioiden käsittelyssä erityistuomioistuimissa ja muutoksenhakulautakunnissa.

Yleinen valitusoikeus

Ehdotettuun lakiin sisältyisi yleissäännös, jonka mukaan hallintopäätöksestä saa valittaa riippumatta hallintopäätöksen tekijän organisatorisesta asemasta. Tällöin muun kuin valtioneuvoston, valtioneuvoston alaiseen valtionhallinnon organisaatioon kuuluvan viranomaisen, kunnallisen tai kirkollisen viranomaisen tai Ahvenanmaan maakunnan viranomaisen tekemän päätöksen valituskelpoisuudesta ei enää tarvitsisi säätää erikseen.

Ehdotuksen tarkoituksena on varmistaa, ettei yksilön oikeuksia tai velvollisuuksia koskeva hallintopäätös jää valitusoikeuden ulkopuolelle. Ehdotettu yleissäännös yleisestä valitusoikeudesta vähentäisi myös tarvetta valitusoikeutta koskeviin erityissäännöksiin.

Hallintoriita

Esityksessä ehdotetaan, että hallintoriitaa koskevia säännöksiä täsmennetään nykyisestä. Hallintoriitasäännösten käyttöalaa ei ehdoteta laajennettavaksi. Ehdotuksessa korostettaisiin hallintoriidan toissijaisuutta suhteessa valitukseen. Asiaa ei käsiteltäisi hallintoriita-asiana, jos viranomainen olisi toimivaltainen ratkaisemaan asian hallintopäätöksellään, tai jos asia voitaisiin tai olisi voitu ratkaista perustevalitukseen annettavalla päätöksellä.

Eri hallinnonalojen lainsäädännössä voitaisiin säätää tiettyjen asioiden käsittelemisestä hallintoriitana. Tämä mahdollisuus on nykyisinkin, mutta sitä korostettaisiin ehdotetussa laissa maininnalla siitä, että hallintoriitana käsitellään riita, joka on laissa säädetty ratkaistavaksi hallinto-oikeudessa hallintoriitana.

Ehdotuksen mukaan laissa säädettäisiin myös hallintoriita-asian vireillepanoajasta. Hallintoriita pantaisiin vireille hakemuksella, joka olisi toimitettava hallinto-oikeuteen viiden vuoden kuluessa siitä, kun asia on tullut riitaiseksi. Julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta koskeva hakemus olisi pantava vireille viiden vuoden kuluessa sitä seuranneen vuoden alusta, jona maksua on vaadittu tai maksuvelvollisuuden peruste on syntynyt. Ehdotettu viiden vuoden määräaika vastaa verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa (706/2007) säädettyä julkisen saatavan vanhentumisaikaa ja perustevalituksen määräaikaa.

Asianosainen ja osapuoli

Esityksessä ei ehdoteta oikeudenkäynnin asianosaisen ja osapuolen käsitteiden määrittelyä. Lähtökohtana on, että sillä, jonka oikeutta tai velvollisuutta päätös koskee, on perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaisesti oikeus saada päätöksen lainmukaisuus tutkittavaksi

tuomioistuimessa. Selvää on myös, että sillä, jonka oikeudesta tai velvollisuudesta tuomioistuimessa päätetään, on oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin tässä tuomioistuimessa.

Asianosaisuuteen perustuvasta valitusoikeudesta säädettäisiin ehdotuksen mukaan niin, ettei yleissäännöksissä käytettäisi asianosaisen käsitettä, vaan ratkaisevaa olisi, kenelle valituksen kohteena oleva päätös on kohdistettu tai kenen oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen se välittömästi vaikuttaa.

Asianosaista koskevissa säännöksissä on otettu huomioon erilaiset asianosaistilanteet ja niihin liittyvät oikeusturvatarpeet. Tarkoituksena on, että ehdotettuja säännöksiä sovellettaessa otetaan huomioon erityisesti niiden oikeusturvatarpeet, joihin hallintotuomioistuimen päätös kohdistuu tai joiden oikeuksiin tai velvollisuuksiin hallintotuomioistuimen päätös välittömästi vaikuttaa.

Ehdotuksen mukaan asianosaisen käsitettä käytettäisiin asianosaisen kuulemista koskevissa säännöksissä ja useissa muissakin asianosaisen oikeuksia tai velvollisuuksia koskevissa yleislain säännöksissä samalla tavoin kuin nykyisin. Säännöksissä on otettu huomioon myös, että oikeudenkäynnin osapuolena hallintotuomioistuimessa on prosessuaalisten asianosaisten lisäksi myös viranomainen, joka on tehnyt valituksen kohteena olevan hallintopäätöksen.

Hallintolainkäytössä ei aina ole kyse välittömästi oikeudenkäynnin osapuolten oikeuksista tai velvollisuuksista. Kyse voi sen sijaan olla esimerkiksi kunnan jäsenen, ympäristöjärjestön tai valvontaviranomaisen valituksesta, jonka tarkoituksena on hallintopäätöksen lainmukaisuuden arvioiminen tuomioistuimessa. Asianosaisen ja osapuolen määritteleminen yleislaissa riittävän kattavasti edellyttäisi, että määritelmässä otettaisiin huomioon esimerkiksi oikeudenkäynnin eri vaiheet sekä eri asiaryhmiä koskevat erityissäännökset asianosaisuudesta ja valitusoikeudesta.

Esityksen valmistelussa on tarkasteltu mahdollisuutta määritellä asianosainen ja osapuoli uudessa laissa prosessityöryhmän ehdotuksen ja siitä saadun lausuntopalautteen pohjalta. Oikeudenkäynnin asianosaisen ja osapuolen määritteleminen laissa voisi olla perusteltua informatiivisuuden vuoksi. Se voisi myös turvata hallintotuomioistuinten menettelytapojen yhtenäisyyttä nykyistä paremmin.

Jos nämä käsitteet määriteltäisiin, määritelmien tulisi olla selkeitä ja määriteltyjä käsitteitä olisi voitava käyttää säännöksissä kattavasti ja johdonmukaisesti. Määritelmissä olisi otettava huomioon, että hallintolainkäytössä käsitellään myös muita kuin valitusasioita. Näitä muita asioita ovat esimerkiksi hallintoriita-asiat ja muut hakemusasiat.

Hallintolainkäyttöasioissa esiintyy eri asiaryhmissä ja oikeudenkäynnin vaiheissa erilaisia asianosaisasetelmia, joiden kattava määritteleminen laissa voisi merkitä tarpeettoman laajaa ja yksityiskohtaista sääntelyä. Hallintolainkäyttölain erilaiset asianosaisasetelmat voidaan ottaa huomioon oikeuskäytännössä niin kuin nykyisinkin.

Viranomaisen valitusoikeus ja asema prosessissa

Esityksessä ehdotetaan yleissäännöstä siitä, että hallintopäätöksen tehneellä viranomaisella olisi oikeus valittaa ensi asteen hallintotuomioistuimen päätöksestä ylempään hallintotuomioistuimeen, jos hallintopäätöstä on ensi asteessa muutettu tai se on kumottu. Muun viranomaisen kuin hallintopäätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeuteen ei ehdoteta muutoksia.

Päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeus antaisi mahdollisuuden korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätöksen saamiseen myös tapauksissa, joissa hallinto-oikeuden päätös on ollut asianosaiselle myönteinen. Tällöin asianosaisella ei ole intressiä valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tällaiseen asiaan voi sisältyä tulkintakysymyksiä, joissa olisi tarpeen saada ylimmän oikeusasteen linjaratkaisu viranomaisten ratkaisukäytäntöjen selkeyttämiseksi ja yhtenäistämiseksi. Ehdotus selkeyttäisi myös vakuutus- ja eläkelaitosten valitusoikeutta lakisääteistä toimeentuloturvaa koskevissa asioissa.

Lisäksi ehdotetussa laissa täsmennettäisiin päätöksen tehneen viranomaisen velvollisuutta antaa lausunto, vastata valituksessa esitettyihin vaatimuksiin ja esittää tuomioistuimen pyytämää lisäselvitystä asetettuun määräaikaan mennessä. Tuomioistuin voisi tarvittaessa asettaa velvoitteen tehosteeksi sakon uhan. Säännös ilmentäisi nykyistä selkeämmin viranomaisen osallistumisvelvollisuutta asian selvittämiseen. Säännös korostaisi myös tuomioistuimen riippumatonta asemaa ja aktiivista prosessinjohtoa.

Uuteen yleislakiin ehdotetaan myös säännöstä siitä, että viranomaisen tulee ottaa oikeudenkäynnissä tasapuolisesti huomioon sekä yleinen etu että yksityisten asianosaisten edut. Säännös korostaisi viranomaisen puolueettomuutta oikeudenkäynnissä. Hallintoviranomaisten toimien puolueettomuus on yksi hallintolaissa säädetyistä hyvän hallinnon perusteista. Hallintopäätöksen tehneellä tai laissa säädettyä valvontatehtävää hoitavalla viranomaisella ei ole oikeudenkäynnissä valvottavanaan omaa etua, vaan sen tulee pyrkiä lainmukaiseen ratkaisuun.

Selvityksen rajoittaminen

Hallintolainkäytössä on pääsääntönä, että vireillä olevassa asiassa voidaan esittää uutta selvitystä siihen asti, kunnes päätös on annettu. Tämä pääsääntö sisältyisi myös ehdotettuun lakiin. Ehdotuksen mukaan hallintotuomioistuin voisi kuitenkin asettaa asian laatuun nähden kohtuullisen määräajan, jonka kuluessa oikeudenkäynnin osapuolen olisi toimitettava mahdollinen lisäaineisto asiassa. Hallintotuomioistuin voisi asettaa tämän määräajan siinä vaiheessa, kun se katsoo asian tulleen selvitetyksi. Jos lisäaineisto toimitettaisiin vasta asetetun määräajan jälkeen, tuomioistuin voisi jättää sen huomioon ottamatta.

Erityisen määräajan asettaminen olisi poikkeuksellista. Sitä voitaisiin käyttää vain tilanteessa, jossa hallintotuomioistuimen käsityksen mukaan kaikki asian ratkaisuun tarvittavat selvitykset on jo saatu ja tuomioistuin on tekemässä päätöstä asiassa. Säännös turvaisi asian viivytyksetöntä käsittelyä.

Asiakokonaisuuden yhdistäminen hallinto-oikeuksissa

Esityksessä ehdotetaan, että samaan asiakokonaisuuteen kuuluvat asiat voitaisiin käsitellä samassa hallinto-oikeudessa siinäkin tapauksessa, että ne kuuluisivat hallinto-oikeuksien alueellista toimivaltaa koskevien säännösten perusteella käsiteltäviksi eri hallinto-oikeuksissa.

Asiakokonaisuuden yhdistämisessä ei voitaisi poiketa hallinto-oikeuksien asiallista toimivaltaa koskevista säännöksistä. Näin ollen esimerkiksi Helsingin hallinto-oikeudesta ei voitaisi siirtää toiseen hallinto-oikeuteen arvonlisäverotusta koskevaa asiaa tai muuta asiaa, joka kuuluu Helsingin hallinto-oikeuden käsiteltäväksi keskitettyyn asiaryhmään.

Ehdotettu säännös turvaisi nykyistä paremmin samaan asiakokonaisuuteen kuuluvien hallintolainkäyttöasioiden yhtenäisen käsittelyn. Jos tällaisen asiakokonaisuuden käsittelyssä on tarpeen järjestää suullinen käsittely, se voitaisiin järjestää vain yhdessä hallinto-oikeudessa.

Suullinen valmistelu

Esityksessä ehdotetaan yleissäännöstä suullisesta valmistelusta. Suullinen valmistelu voitaisiin järjestää sen selvittämiseksi, mistä asiaan liittyvistä seikoista oikeudenkäynnin osapuolet ovat erimielisiä sekä mitä selvitystä vaatimusten tueksi on esitettävissä. Suullisessa valmistelussa ei kuultaisi todistajia eikä asiantuntijoita eikä otettaisi vastaan muutakaan selvitystä tosiseikoista.

Ehdotetun säännöksen tarkoituksena on vahvistaa hallintotuomioistuimen prosessinjohtoa ja nopeuttaa asian käsittelyä hallintotuomioistuimessa. Suullisen valmistelun järjestäminen ei edellyttäisi, että sen jälkeen välttämättä järjestettäisiin suullinen käsittely, katselmus tai tarkastus. Suullinen valmistelu voisi kuitenkin selkeyttää mahdollista suullista käsittelyä.

Suullinen käsittely

Suullisen käsittelyn järjestämistä koskevaa sääntelyä täsmennettäisiin nykyisestä niin, että järjestämisvelvollisuutta arvioitaessa korostuisi suullisen käsittelyn tarpeellisuus tosiseikkojen selvittämiseksi tai muutoin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteuttamiseksi. Suullinen käsittely voitaisiin rajoittaa koskemaan ainoastaan osaa asiasta, asianosaisten käsitysten selvittämistä ja suullisen todistelun vastaanottamista tai muulla vastaavalla tavalla niin kuin nykyisinkin.

Ehdotuksen mukaan uudessa yleislaissa olisi myös säännös suullisen käsittelyn kulusta. Säännöksen tarkoituksena on helpottaa oikeudenkäynnin osapuolten ja todistajien valmistautumista suulliseen käsittelyyn.

Ehdotetut säännökset menettelystä suullisessa käsittelystä ja todistelusta vastaisivat sisällöltään pääosin voimassa olevia hallintolainkäyttölain säännöksiä. Todistelua koskeviin säännöksiin sisällytettäisiin kuitenkin myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöön pohjautuvat säännökset itsekriminointisuojasta ja lainvastaisesti hankitun todisteen hyödyntämiskiellosta.

Ehdotettuun lakiin sisältyisi säännös vajaavaltaisen kuulemisesta suullisessa käsittelyssä. Vajaavaltaisen suullista kuulemista harkittaessa olisi otettava huomioon hänen ikänsä ja kehitystasonsa. Jos vajaavaltaisen suojaamiseksi tai hänen itsenäisen mielipiteensä selvittämiseksi on tarpeen, häntä voitaisiin kuulla niin, että läsnä olisi hänen lisäkseen vain yksi tai useampi hallintotuomioistuin jäsen. Tarvittaessa hallintotuomioistuin voisi määrätä vajaavaltaiselle tukihenkilön, joka voisi olla vajaavaltaisen henkilökohtaisena tukena oikeudenkäynnissä. Ehdotuksen tarkoituksena on vahvistaa vajaavaltaisen oikeutta tulla kuulluksi ja ilmaista näkemyksensä oikeudenkäynnissä.

Katselmus ja tarkastus

Katselmusta koskevat säännökset vastaisivat sisällöltään pääosin voimassa olevia hallintolainkäyttölain säännöksiä. Ehdotuksen mukaan laissa olisi kuitenkin myös nimenomainen säännös siitä, että katselmus voitaisiin tehdä pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa vain, jos se on välttämätöntä asian selvittämiseksi. Ehdotus vastaisi nykyistä käytäntöä.

Esityksessä ehdotetaan myös yleissäännöstä tarkastuksesta, joka olisi katselmusta kevyemmässä menettelyssä toteutettava asian selvittämiskeino. Sitä voitaisiin käyttää tosiseikan todentamiseksi.

Oikeudenkäyntikulujen korvaaminen

Ehdotetut oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevat säännökset vastaisivat sisällöltään pääosin voimassa olevia hallintolainkäyttölain säännöksiä.

Oikeudenkäynnin osapuoli olisi vastaisuudessakin velvollinen korvaamaan toisen osapuolen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos erityisesti asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen olisi kohtuutonta, että tämä joutuisi itse vastaamaan oikeudenkäyntikuluistaan. Yksityisen asianosaisen velvollisuus korvata viranomaisen oikeudenkäyntikuluja määräytyisi niin kuin nykyisinkin sen mukaan, onko yksityisen asianosaisen vaatimus ollut ilmeisen perusteeton.

Korvausvelvollisuutta arvioitaessa voitaisiin ottaa huomioon muun muassa asian oikeudellinen epäselvyys, oikeudenkäyntiin johtaneet seikat, osapuolen oma toiminta ja asian merkitys osapuolelle. Ehdotetussa yleislaissa ei kuitenkaan korostettaisi viranomaisen virheen merkitystä niin kuin voimassa olevassa hallintolainkäyttölaissa.

Voimassa oleviin hallintolainkäyttölain säännöksiin sisältyy runsaasti viittauksia oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskeviin oikeudenkäymiskaaren 21 luvun säännöksiin. Ehdotetuissa säännöksissä luovuttaisiin pääosin viittauksista oikeudenkäymiskaareen ja keskeiseltä sisällöltään vastaavat säännökset sisällytettäisiin uuteen yleislakiin.

Tiedoksianto

Esityksessä ehdotetaan tiedoksiantomenettelyn keventämistä. Asiakirjan tiedoksianto olisi toimitettava todisteellisesti vain, jos se koskisi velvoittavaa päätöstä, jonka tiedoksisaannista alkaa kulua muutoksenhakuaika tai muu vastaanottajan oikeuteen vaikuttava määräaika. Todisteellisesti tiedoksiannettavan päätöksen voisi toimittaa asianosaisen käyttämälle asianajajalle, julkiselle oikeusavustajalle tai luvan saaneelle oikeudenkäyntiavustajalle tavallisena tiedoksiantona.

Esityksessä ehdotetaan myös säännöstä vastaanottotodistuksesta. Tällöin asiakirja ja siihen liitetty vastaanottotodistus toimitettaisiin kirjeitse vastaanottajalle ja häntä pyydettäisiin palauttamaan vastaanottotodistus määräajassa tuomioistuimelle.

Ehdotus ei estäisi siirtymistä sähköiseen todisteelliseen tiedoksiantotapaan. Käytännössä päätöksen sähköinen todisteellinen tiedoksianto ei kuitenkaan ole mahdollinen, elleivät vastaanottajat voi sähköisen asiakirjan noutaessaan käyttää sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 18 §:ssä tarkoitettua tunnistautumistekniikkaa.

Laissa mahdollistettaisiin suullisen tiedoksiannon käyttäminen oikeudenkäynnin aikana annettavien välipäätösten tiedoksiannossa silloin, kun kyseessä on asiakirja, jonka sisällön ja merkityksen asianosainen epäilyksettä ymmärtää. Suullisesti tiedoksi annettu asiakirja tulisi lisäksi toimittaa asianosaiselle tavallisena tiedoksiantona. Suullinen tiedoksianto voisi tapahtua esimerkiksi puhelimitse

tai muulla vastaavalla tavalla. Valituskelpoisen päätöksen sisältävää asiakirjaa ei voitaisi antaa tiedoksi suullisesti. Suullisesti ei voitaisi antaa tiedoksi myöskään hyvin laajaa asiakirjaa.

Ehdotusten tarkoituksena on nopeuttaa ja keventää tiedoksiantomenettelyä sekä hallintotuomioistuinten että asianosaisten ja viranomaisten kannalta. Tarkoituksena on myös, että hallintotuomioistuimet voivat erilaisissa tilanteissa valita kyseessä olevan asiakirjan tiedoksiantoon parhaiten soveltuvan tiedoksiantotavan.

Ehdotetuissa säännöksissä tiedoksiannosta luovuttaisiin pääosin viittauksista hallintolakiin ja keskeiseltä sisällöltään vastaavat säännökset asiakirjojen tiedoksiannosta sisällytettäisiin uuteen yleislakiin.

Ylimääräinen muutoksenhaku

Esityksessä ehdotetaan, että kantelusta itsenäisenä ylimääräisenä muutoksenhakukeinona luovuttaisiin ja kanteluperusteet yhdistettäisiin purkuperusteisiin. Päätöksen purkamista olisi haettava vuoden kuluessa siitä päivästä, jona hakija sai tiedon purun perusteena olevasta seikasta. Erityisen painavista syistä päätöksen purkamista voitaisiin hakea määräajan päätyttyäkin.

Esityksessä ehdotetaan myös, että muun hakijan kuin viranomaisen olisi päätöksen purkamista koskevassa asiassa käytettävä asianajajaa, julkista oikeusavustajaa tai luvan saanutta oikeudenkäyntiavustajaa. Purkua saisi hakea samassa asiassa yleensä vain kerran niin kuin nykyisinkin.

Ehdotuksen mukaan lakiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa sisällytettäisiin nimenomainen säännös siitä, että myös ylimpinä laillisuusvalvojina toimivilla valtioneuvoston oikeuskanslerilla ja eduskunnan oikeusasiamiehellä olisi oikeus hakea päätöksen purkamista.

Valituslupasääntely

Ehdotuksen mukaan uudessa yleislaissa olisi pääsääntönä, että hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Ehdotus koskisi vain muutoksenhakua hallinto-oikeuden päätökseen. Muutoksenhausta muun hallintotuomioistuimen päätökseen säädettäisiin erikseen.

Ehdotus merkitsisi sitä, että erikseen tulisi säätää poikkeuksista ehdotettuun valituslupasääntelyyn. Poikkeussäännösten tarpeen arvioinnissa olisi otettava huomioon, että muuhun lainsäädäntöön sisältyvät yleisviittaukset hallintolainkäyttölakiin tarkoittaisivat ehdotetun yleislain tultua voimaan viittausta uuteen yleislakiin. Säännös, jonka mukaan hallinto-oikeuden päätökseen haetaan muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään, merkitsisi, että sovellettaviksi tulisivat myös uuden yleislain säännökset valituslupamenettelystä.

Täytäntöönpanomääräykset ja muut väliaikaiset määräykset

Ehdotuksen mukaan hallintotuomioistuin voisi antaa väliaikaisia määräyksiä myös muissa vireillä olevissa hallintolainkäyttöasioissa kuin valitusasioissa. Käräjäoikeudella ei enää olisi toimivaltaa antaa turvaamismääräyksiä hallintolainkäyttöasioissa.

Hallintotuomioistuin voisi antaa asianosaisen oikeuksia turvaavan väliaikaisen määräyksen myös tilanteissa, joissa ei voida soveltaa päätöksen täytäntöönpanon kieltoa tai keskeytystä koskevia säännöksiä. Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi silloin, kun asiassa ei ole täytäntöönpantavissa olevaa hallintopäätöstä sen vuoksi, että viranomainen on osittain tai kokonaan hylännyt kyseessä olevan asianosaisen hakemuksen tai kun kysymys on hallintoriita-asiasta.

Ehdotus selkeyttäisi tuomioistuinten välisen toimivallan jakoa. Se ei vaikuttaisi oikeudenkäymiskaaren 7 luvun 4 §:ssä säädettyyn markkinaoikeuden toimivaltaan antaa turvaamismääräyksiä, sillä markkinaoikeus voi sen mukaan antaa turvaamismääräyksiä vain muissa kuin hallintolainkäyttöasioissa.

Esityksessä ehdotetaan myös, että täytäntöönpanoa koskevasta välipäätöksestä ei saisi valittaa erikseen siinäkään tapauksessa, että täytäntöönpanon kieltoa tai keskeytystä koskevaa hakemusta ei ole hyväksytty. Kyseessä on väliaikainen määräys, jota voidaan tarvittaessa muuttaa. Asian voisi saattaa uudelleen vireille hakemuksella samassa tuomioistuimessa.

4 Esityksen vaikutukset

4.1. Yleistä

Sääntelyllä ei aseteta tuomioistuimille, viranomaisille tai yksityisille tahoille merkittäviä uusia velvoitteita. Uudistuksen tarkoituksena on lähinnä täsmentää hallintolainkäytön sääntelyä, tehostaa oikeudenkäyntimenettelyä hallintotuomioistuimissa sekä kehittää korkeimman hallinto-oikeuden asemaa nykyistä enemmän ennakkopäätöstuomioistuimeksi.

4.2 Taloudelliset vaikutukset

Yksityiset tahot ja viranomaiset

Uudistuksella ei arvioida olevan yksityishenkilöihin tai yhteisöihin kohdistuvia merkittäviä taloudellisia vaikutuksia.

Uudistuksella ei aseteta yksityisille asianosaisille uusia vaatimuksia. Ylimääräistä muutoksenhakua koskevissa asioissa voisi kuitenkin velvollisuudesta asiamiehen tai avustajan käyttämiseen aiheutua jonkin verran lisäkuluja yksityisille tahoille. Tällöin yksityishenkilö voisi tarvittaessa saada oikeusapulain mukaisesti maksutta julkista oikeusapua.

Suullisiin valmisteluistuntoihin ja tarkastuksiin osallistumisesta voi aiheutua oikeudenkäynnin osapuolina oleville henkilöille ja viranomaisille vähäisiä lisäkuluja. Tarkastukseen osallistuminen on oikeudenkäynnin osapuolille vapaaehtoista. Tuomioistuin ei myöskään voi velvoittaa osapuolia saapumaan suulliseen valmisteluistuntoon. Suullisesta valmistelusta aiheutuvia kuluja vähentää mahdollisuus järjestää suullinen valmisteluistunto videoneuvottelulaitteiden välityksellä tai lähellä oikeudenkäynnin osapuolia.

Päätösten todisteellisen tiedoksiannon ja saantitodistusmenettelyn rajaaminen nykyisestä voisi tuoda asianosaisina oleville yksityishenkilöille ja yhteisöille välillisiä säästöjä, kun tuomioistuimen lähettämää asiakirjaa ei tarvitse noutaa postista.

Oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuuden tarkempi sääntely yhdenmukaistaisi oikeudenkäyntikulujen korvauskäytäntöä mutta ei vaikuttaisi kuluriskin jakaantumiseen oikeudenkäynnin osapuolten kesken eikä maksettavien korvausten määrään.

Korkeimman hallinto-oikeuden valituslupajärjestelmän laajentaminen ja oikeudenkäyntimenettelyn tehostuminen voivat nopeuttaa lainvoimaisen päätöksen saamista hallintoasioissa. Tämä toisi yksityishenkilöille ja yrityksille säästöjä esimerkiksi yritystoiminnan harjoittamista taikka kaavoittamista tai rakentamista koskevissa asioissa.

Hallintotuomioistuimet

Ehdotetuilla muutoksilla ei arvioida olevan merkittävää vaikutusta hallintotuomioistuinten asiamääriin. Nykyistä täsmällisemmän ja hallintotuomioistuinten prosessinjohtoa korostavan sääntelyn arvioidaan tehostavan lainkäyttöä hallintotuomioistuimissa nykyisestä. Ehdotettu valituslupasääntely muutoksenhaussa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen keventäisi korkeimman hallinto-oikeuden työmäärää niissä tapauksissa, joissa valituslupaa ei myönnetä. Kokonaisuutena ehdotukset nopeuttaisivat asioiden käsittelyä tai merkitsisivät kustannusten säästöä hallintotuomioistuimissa.

Nykyistä kattavampi yleissäännös oikeudesta valittaa hallintopäätöksestä selkeyttäisi sääntelyä ja vähentäisi tarvetta erityissääntelyyn. Ehdotus ei vaikuttaisi hallintotuomioistuimiin saapuvien valitusten määrään.

Yleissäännös päätöksen tehneen viranomaisen oikeudesta valittaa hallintotuomioistuimen päätöksestä, jolla viranomaisen päätös on kumottu tai sitä on muutettu, vähentäisi nykyiseen sääntelyyn liittyvää tulkinnanvaraisuutta. Käytännössä ehdotettu yleissäännös ei merkitsisi olennaista muutosta siihen, millaisissa tilanteissa päätöksen tehneellä viranomaisella on nykyisessä oikeuskäytännössä katsottu olevan valitusoikeus julkisen edun valvonnan perusteella. Ehdotuksen ei arvioida vaikuttavan korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuvien asioiden määrään.

Ehdotuksen mukaan esityksessä täsmennettäisiin hallintotuomioistuinten mahdollisuutta antaa täytäntöönpanomääräyksiin verrattavia väliaikaisia määräyksiä. Väliaikaisen määräyksen antaminen edellyttäisi, että pääasia on vireillä kyseessä olevassa hallintotuomioistuimessa. Yleisillä tuomioistuimilla ei enää olisi toimivaltaa antaa turvaamismääräyksiä hallintolainkäyttöasioissa. Ehdotetut muutokset voisivat lisätä hallintotuomioistuinten antamien välipäätösten määrää. Muutoksesta ei kuitenkaan arvioida aiheutuvan merkittävää lisäystä hallintotuomioistuinten työmäärään. Käräjäoikeuksissa on 2010-luvulla käsitelty vain muutamia turvaamismääräyksiä, joissa pääasia on kuulunut hallintotuomioistuimen toimivaltaan.

Ylimääräiseen muutoksenhakuun ehdotettavien muutosten arvioidaan vähentävän hallintotuomioistuimiin tulevien asioiden määrää. Ehdotuksen mukaan nykyiset ylimääräiset muutoksenhakukeinot kantelu ja purku yhdistettäisiin yhdeksi ylimääräiseksi muutoksenhakukeinoksi, jonka nimenä olisi purku. Purkuasiat ratkaistaisiin korkeimmassa hallinto-oikeudessa, joten

ylimääräinen muutoksenhaku ei enää kuuluisi lainkaan hallinto-oikeuksien toimivaltaan. Purkuhakemusten määrää voisi vähentää erityisesti ehdotettu säännös velvollisuudesta käyttää ylimääräistä muutoksenhakua koskevassa asiassa asiamiestä tai avustajaa. Korkeimmassa oikeudessa purkuhakemusten määrä on vähentynyt selvästi sen jälkeen, kun vastaava säännös sisällytettiin oikeudenkäymiskaareen vuoden 2013 alussa.

Lakiin sisältyisi yleisäännös hallintotuomioistuimen velvollisuudesta johtaa oikeudenkäyntiä. Ehdotukseen sisältyy myös muita säännöksiä, joiden tarkoituksena on tukea hallintotuomioistuinten prosessinjohtoa ja turvata, että hallintotuomioistuimet voivat johtaa oikeudenkäyntiä tehokkaasti. Näitä ovat esimerkiksi säännökset suullisesta valmistelusta ja tarkastuksesta. Suullisessa valmisteluistunnossa voidaan tarvittaessa selvittää esimerkiksi tarve suullisen käsittelyn järjestämiseen sekä sopia siitä, keitä suullisessa käsittelyssä on tarpeen kuulla todistajina. Tämä selkeyttäisi ja tehostaisi mahdollista suullista käsittelyä. Suullisista valmisteluistunnoista aiheutuvia kuluja vähentäisi mahdollisuus järjestää ne videoneuvotteluna. Tarkastusta koskeva säännös mahdollistaisi tosiseikan todentamisen tuomioistuimen ulkopuolella katselmusta kevyemmässä menettelyssä.

Päätösten ja muiden asiakirjojen todisteellisesta tiedoksiannosta saantitodistuksella aiheutuu hallintotuomioistuimissa nykyisin hallinnollista työtä ja merkittävästi kustannuksia. Esityksessä rajattaisiin todisteellisen tiedoksiannon ja saantitodistusmenettelyn käyttöalaa nykyisestä. Tämän voidaan arvioida vähentävän saantitodistuksista aiheutuvia kustannuksia vuosittain tuhansilla euroilla. Ehdotetut muutokset vähentäisivät myös hallinnollista työtä tuomioistuimissa.

Ehdotuksen mukaan tuomioistuin voisi tarvittaessa määrätä vajaavaltaiselle kuultavalle tukihenkilön, jonka tehtävänä olisi olla asianomaisen henkilökohtaisena tukena suullisessa käsittelyssä. Tämä voisi lisätä valtion maksamien korvausten määrää jonkin verran. Tuomioistuin voisi myös laissa säädetyin edellytyksin kuulla vajaavaltaista henkilökohtaisesti suullisen käsittelyn ratkaisukokoonpanoa suppeammassa kokoonpanossa.

Korkeimman hallinto-oikeuden aseman vahvistaminen selkeämmin ennakkopäätöstuomioistuimeksi siirtäisi hallintolainkäytön painopistettä nykyistä enemmän hallinto-oikeuksiin. Pidemmällä tähtäimellä korkeimman hallinto-oikeuden antamat ennakkopäätökset ohjaisivat hallintoa ja oikeuskäytäntöä nykyistä laajemmin. Tämä vähentäisi tarvetta muutoksenhakuun.

Valituslupajärjestelmän laajentaminen tehostaisi asioiden käsittelyä korkeimmassa hallinto-oikeudessa, sillä pääasiaratkaisu annettaisiin vain osassa asioista. Asiat, joissa valituslupaa ei myönnetä, voitaisiin käsitellä korkeimmassa hallinto-oikeudessa suppeammassa kokoonpanossa kuin ne, joissa valituslupa myönnetään ja annetaan pääasiaratkaisu. Kun valituslupaa ei myönnetä, korkein hallinto-oikeus voisi perustella päätöksen lyhyesti vain esittämällä sovelletut lainkohdat, jollei asian luonne edellytä muita perusteluja. Ohjaavien ennakkopäätösten antaminen uusista tulkintakysymyksistä edellyttää kuitenkin, että korkeimmalla hallinto-oikeudella on resursseja ratkaista asiat riittävän nopeasti ja perustella ennakkopäätökset riittävän perusteellisesti.

Nykyisin korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuu vuosittain noin 4 000 valitusasiaa, joista noin puolet on valituslupajärjestelmän piirissä. Ehdotus laajentaisi valituslupajärjestelmän koskemaan lähes kaikkia hallinto-oikeuksissa käsiteltäviä asioita. Nykyisin korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan noin 15 prosentissa valituslupa-asioista. Kun valituslupasääntelyn piiriin tulisi ehdotuksen mukaan noin 2 000

uutta asiaa vuosittain, voidaan arvioida, että valituslupahakemus hyväksyttäisiin näistä noin 300 asiassa ja hylättäisiin noin 1 700 asiassa.

Valituslupajärjestelmän laajentamisen ehdotetulla tavalla voidaan alustavasti arvioida tehostavan asioiden käsittelyä korkeimmassa hallinto-oikeudessa kymmenellä prosentilla nykyisestä, jos valitusten määrä pysyy nykyisenä ja valituslupa myönnetään noin 15 prosentissa valituslupa-asioita. Tämä voisi merkitä noin 2,0 miljoonan euron säästöä korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Jos korkein hallinto-oikeus myöntäisi valitusluvan 30 prosentissa asioita, säästöä voisi syntyä noin 1,0 miljoonaa euroa.

Laskelmassa on arvioitu ratkaisukokoonpanon jäseniltä valituslupa-asian käsittelyyn keskimäärin kuluva aika erikseen tilanteessa, jossa valituslupa myönnetään, ja tilanteessa, jossa sitä ei myönnetä. Arvioissa on otettu huomioon, että asioihin, joissa myönnetään valituslupa ja annetaan asiaratkaisu, sisältyy usein vaativia oikeudellisia kysymyksiä. Ratkaisun tekemiseen sitoutuu tällöin korkeimmassa hallinto-oikeudessa enemmän resursseja kuin nykyisin valitusasian ratkaisemiseen keskimäärin.

Edellä esitetyssä laskelmassa on otettu huomioon ne asiaryhmät, jotka nykyisin eivät kuulu valituslupasääntelyn piiriin. Ympäristöministeriön ja oikeusministeriön yhteistyönä valmistellaan kuitenkin erikseen valituslupasääntelyn laajentamista ympäristönsuojeluasioissa. Ympäristöasioiden valituslupajärjestelmän erillinen uudistus vähentäisi tämän ehdotuksen nojalla valitusluvan piiriin tulevien asioiden määrää ja sen perusteella arvioitua kustannusten säästöä.

Hallintotuomioistuimille tulisi järjestää koulutusta ennen uuden lain voimaan tuloa. Koska ehdotetut muutokset vastaavat pääosin hallintotuomioistuinten nykyistä käytäntöä, koulutuksesta ei aiheutuisi merkittäviä kustannuksia. Koulutuskustannusten arvioidaan olevan muutamia tuhansia euroja.

4.3 Vaikutukset viranomaisten ja hallintotuomioistuinten toimintaan

Oikeudenkäyntiä koskevien menettelysäännösten täsmentäminen sekä säännökset oikeudenkäynnin osapuolten myötävaikutusvelvollisuudesta ja päätöksen tehneen viranomaisen kuulemisesta selkeyttäisivät hallintopäätöksen tehneen viranomaisen asemaa ja velvollisuuksia oikeudenkäynnissä.

Myös päätöksen tehneen viranomaisen oikeus valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen selkeytyisi nykyisestä. Viranomainen voisi saattaa yhdenmukaisen ratkaisukäytännön turvaamisen kannalta tärkeän asian korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi.

Korkeimman hallinto-oikeuden valituslupajärjestelmän laajentaminen ja oikeudenkäyntimenettelyn tehostuminen niin, että hallintoasiassa saataisiin lainvoimainen päätös nykyistä nopeammin, vähentäisi oikeudellista epävarmuutta hallintoviranomaisten ratkaistavina olevissa asioissa.

Nykyistä täsmällisemmät menettelysäännökset selkeyttäisivät menettelyä hallintotuomioistuimissa ja vähentäisivät perusteettomia eroja menettelytavoissa eri hallinto-oikeuksien kesken. Tämä selkeyttäisi prosessinjohtoa hallintotuomioistuimissa ja voisi myös tehostaa hallintotuomioistuinten resurssien käyttöä.

Hallintotuomioistuinten prosessinjohtoa vahvistaisi tuomioistuimen mahdollisuus asettaa määräaika, jonka jälkeen toimitettu lisäselvitys voitaisiin jättää huomioon ottamatta. Asioiden käsittelyä tehostaisi

myös mahdollisuus yhdistää samaan asiakokonaisuuteen liittyvät asiat käsiteltäviksi yhdessä hallinto-oikeudessa. Tiedoksiantomenettelyn keventämistä koskevat muutokset vähentäisivät hallinto-oikeuksissa tehtävää hallinnollista työtä.

Ehdotus toimivallan poistamisesta käräjäoikeuksilta väliaikaisia turvaamismääräyksiä koskevissa hallintolainkäyttöasioissa keskittäisi hallintolainkäyttöasioiden käsittelyn entistä selkeämmin hallintotuomioistuimiin. Ehdotuksella ei olisi merkittävää vaikutusta käräjäoikeuksien asemaan tai asiamääriin.

Valituslupajärjestelmän laajentaminen vahvistaisi korkeimman hallinto-oikeuden asemaa ylimpänä hallintotuomioistuimena. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut ohjaisivat ja yhtenäistäisivät nykyistä laajemmin hallintoviranomaisten päätöksentekoa sekä muiden hallintotuomioistuinten oikeuskäytäntöä.

4.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Nykyistä täsmällisemmät ja informatiivisemmat menettelysäännökset parantaisivat asianosaisten mahdollisuuksia olla selvillä omista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan oikeudenkäynnissä hallintotuomioistuimissa. Ehdotetut säännökset vähentäisivät myös perusteettomia eroja menettelytavoissa eri hallintotuomioistuinten kesken.

Korkeimman hallinto-oikeuden valituslupajärjestelmän laajentaminen ja oikeudenkäyntimenettelyn tehostuminen voivat osaltaan nopeuttaa lainvoimaisen päätöksen saamista hallintoasioissa. Tämä parantaisi asianosaisten oikeusturvaa.

Hallintotuomioistuinten menettelyssä olisi lähtökohtana niin kuin nykyisinkin, että asianosaiset voivat hoitaa asiaansa hallintotuomioistuimessa ilman avustajaa tai asiamiestä. Säännösten täsmentäminen ja täydentäminen ehdotetulla tavalla lisäisi hallintolainkäytön avoimuutta ja parantaisi oikeudenkäynnin osapuolten mahdollisuuksia hoitaa asiaa kirjallisessa menettelyssä sekä valmistautua tarvittaessa suulliseen käsittelyyn. Ehdotukset vahvistaisivat myös vajaavaltaisen oikeutta tulla kuulluksi ja hänen näkemystensä huomioon ottamista oikeudenkäynnissä.

5 Asian valmistelu

Oikeusministeriö asetti 26 päivänä syyskuuta 2007 hallintolainkäytön kehittämistä varten toimikunnan (hallintolainkäyttötoimikunta). Toimikuntaa avustamaan asetettiin 6 päivänä helmikuuta 2008 työryhmä (prosessityöryhmä). Hallintolainkäyttötoimikunnan tehtävänä oli tehdä hallituksen esityksen muotoon laaditut ehdotukset hallintolainkäytön yleisten menettelysäännösten uudistamisesta. Toimikunnan ja prosessityöryhmän ehdotukset valmisteltiin prosessityöryhmässä ja käsiteltiin yhteistyössä toimikunnan kanssa.

Prosessityöryhmä laati välimietinnön, jossa esitettiin havaintoja hallintolainkäyttölain menettelysäännösten kehittämistarpeista (Hallintolainkäytön kehittäminen. Prosessityöryhmän välimietintö Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2009:19). Välimietinnöstä saatiin lausunto 50 taholta. Lausunnoista on laadittu lausuntotiivistelmä (Hallintolainkäytön kehittäminen.

Lausuntotiivistelmä prosessityöryhmän välimietinnöstä. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 63/2010).

Prosessityöryhmä järjesti lisäksi kuulemistilaisuuksia, joihin osallistui edustajia korkeimmasta hallinto-oikeudesta, hallinto-oikeuksista ja erityistuomioistuimista sekä eri muutoksenhakulautakunnista, sosiaali- ja terveysministeriöstä, sisäasiainministeriöstä, ympäristöministeriöstä, eduskunnan oikeusasiamiehen kansliasta, valtioneuvoston oikeuskanslerin virastosta, Valtiontalouden tarkastusvirastosta, kirkkohallituksesta, Maahanmuuttovirastosta, Verohallinnon veronsaajien oikeudenvalvontayksiköstä sekä Suomen Asianajajaliitosta. Työryhmä sai pyynnöstään kirjalliset lausunnot myös kolmelta hallinto-oikeuden tutkijalta.

Prosessityöryhmä teetti muutostarpeiden kartoittamisen avuksi kaksi kyselyä. Ensimmäinen kohdistettiin hallintotuomioistuinten lainkäyttöhenkilökunnalle (Hallintolainkäytön nykytila ja kehittämistarpeet. Raportti hallintotuomioistuinten lainkäyttöhenkilökunnan kyselystä. Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2008:18). Toinen kysely kohdistettiin hallintotuomioistuimissa toimineille asiamiehille ja avustajille (Hallintolainkäytön nykytila ja kehittämistarpeet. Raportti kyselystä asiamiehille ja avustajille. Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2009:17).

Lisäksi prosessityöryhmässä laadittiin selvitys oikeudenkäyntikuluja koskevasta Helsingin hallinto-oikeuden, vakuutusoikeuden ja markkinaoikeuden käytännöstä kesällä 2009. Selvityksestä laadittu raportti on julkaistu työryhmän välimietinnön liitteenä.

Prosessityöryhmän loppumietintö valmistui 2011 (Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Prosessityöryhmän mietintö. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 4/2011). Työryhmän loppumietinnöstä saatiin lausunnot 61 taholta. Lausunnoista on laadittu lausuntotiivistelmä (Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Tiivistelmä prosessityöryhmän loppumietinnöstä saaduista lausunnoista. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 40/2011). Lähes kaikki lausunnonantajat kannattivat uuden nykyistä informatiivisemman lain säätämistä. Pääosin kannatettiin myös työryhmän yksityiskohtaisia ehdotuksia. Erityisesti yleistä valitusoikeutta ja hallinto-oikeuksien aseman vahvistamista koskevia ehdotuksia sekä ylimääräisen muutoksenhaun uudistamista kannatettiin laajasti. Myös suullista käsittelyä ja todistelua koskevia ehdotuksia sekä uutta sääntelyä turvaamismääräyksestä kannatettiin, mutta niiden muotoiluun ehdotettiin täsmennyksiä. Päätösten tiedoksiantoa koskevasta ehdotuksesta saatiin runsaasti sekä myönteistä että varauksellista palautetta. Erilaisia käsityksiä esitettiin myös viranomaisen asemaa ja oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevista ehdotuksista.

Valmistelua on jatkettu oikeusministeriössä työryhmän mietinnön ja siitä saatujen lausuntojen pohjalta. Valmistelussa on ollut mukana myös hallintotuomioistuinten tuomareista koostuva asiantuntijaverkosto.

Luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi on huhtikuussa 2017 pyydetty lausunnot... astivalsekä myönteistä että varauksellista palautetta. Erilaisia käsityksiä esitettiin myös viranomaisen asemaa ja oikeudenkäyntikulujen korvaamista

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa

1 luku
Yleiset säännökset

1 §. *Lain tarkoitus. S*äännös kytkisi ehdotetun lain perustuslaissa perusoikeutena turvattuun oikeusturvaan, johon sisältyy oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Nämä perusoikeudet on turvattu myös ihmisoikeussopimuksissa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklassa.

Hallintotuomioistuinten tehtävänä on antaa hallintoasioissa oikeusturvaa perustuslain 21 §:ssä tarkoitetulla tavalla oikeudenmukaisessa oikeudenkäynnissä ja huolehtia lainkäyttömenettelyn kautta perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetyn julkisen vallan käytön lainmukaisuuden valvonnasta. Lisäksi ylimmän hallintotuomioistuimen tehtäviin kuuluu valvoa lainkäyttöä omalla toimialallaan perustuslain 99 §:n 2 momentin mukaisesti.

Oikeusturvan toteutuminen edellyttää oikeusturvan saatavuuden turvaamista niin, että laissa määritellään edellytykset, joiden mukaan hallintopäätöksen lainmukaisuus on saatettavissa riippumattoman tuomioistuimen arvioitavaksi. Oikeusturvaan sisältyvät myös oikeudenmukaisen oikeudenkäyntimenettelyn takeet, joihin kuuluvat esimerkiksi oikeudenkäyntiprosessin vastavuoroisuus, tasapuolisuus ja viivytyksettömyys sekä tuomioistuimen päätösten perusteleminen asianmukaisesti ja ymmärrettävästi (esim. EIT Ustimenko v. Ukraina 2015, EIT Korošec v. Slovenia 2015 ja EIT Scordino v. Italia (No. 1) 2006).

Tuomioistuimilta edellytetään nykyisin myös, että oikeudenkäyntimenettely koetaan oikeudenmukaiseksi. Koetun oikeusturvan kannalta on tärkeää, että hallintotuomioistuinten toiminta on riittävän selkeää, yhtenäistä ja ennakoitavaa, samoin kuin se, että oikeudenkäyntimenettely näyttää tasapuoliselta ja oikeudenmukaiselta myös ulkoapäin tarkasteltuna (EIT Micallef v. Malta 2009).

Ehdotetulla lailla on tarkoitus turvata oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet hallintolainkäytössä perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaisesti. Laissa säädettäisiin oikeudesta hakea muutosta hallintopäätökseen, oikeudesta tulla kuulluksi ja saada perusteltu päätös sekä oikeudesta suulliseen käsittelyyn. Laissa säädettäisiin myös oikeudenkäynnin tasapuolisuuden ja vastavuoroisuuden takeista, joita on pidetty oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perustekijöinä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä (esim. EIT Juričić v. Kroatia 2011, EIT Martinie v. Ranska 2006 ja EIT Kress v. Ranska 2001).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä esitellään kootusti yleisperustelujen luvussa 2.4.

2 §. *Lain soveltamisala.* Hallintolainkäyttö kuuluu nykyisin pääosin yleisille hallintotuomioistuimille. Hallintolainkäyttöasioita käsitellään myös erityistuomioistuimissa. Lisäksi hallintovalituksia käsittelemään on muutamissa asiaryhmissä perustettu muutoksenhakulautakuntia.

Ennen hallintolainkäyttölakia voimassa olleiden yleissäännösten mukaan alemman hallintoviranomaisen päätökseen haettiin muutosta valittamalla ylemmälle hallintoviranomaiselle. Nykyisin säännökset valittamisesta hallintoviranomaisen päätöksestä ylemmälle hallintoviranomaiselle ovat harvinaisia. Valituksen käsittely hallintoviranomaisessa jäisi voimassa olevasta hallintolainkäyttölain 1 §:n 2 momentista poiketen ehdotetun lain soveltamisalan ulkopuolelle ja siihen sovellettaisiin jatkossa hallintolakia. Tarkoituksena on, että muutoksenhakukeinona hallinnon sisäisessä muutoksenhaussa olisi oikaisuvaatimus, jonka käsittelyssä sovelletaan hallintolakia.

Oikaisuvaatimuksia käsittelevät lautakunnat jäisivät lain soveltamisalan ulkopuolelle. Tällaisia lautakuntia ovat esimerkiksi verotuksen oikaisulautakunta ja yliopiston tutkintolautakunta. Oikaisuvaatimusten käsittely on hallintomenettelyä. Yleiset säännökset oikaisuvaatimuksesta ovat hallintolain 7 a luvussa.

Lakia sovellettaisiin ensinnäkin pykälän *1 momentin* mukaisesti oikeudenkäynnissä yleisissä hallintotuomioistuimissa, joita ovat korkein hallinto-oikeus, hallinto-oikeudet sekä Ahvenanmaan hallintotuomioistuin.

Oikeudenkäynnillä tarkoitetaan valitusasioiden ja muiden lainkäyttöasioiden vireillepanoa, käsittelyä ja ratkaisemista tuomioistuimessa. Oikeudenkäyntiin kuuluu myös tuomioistuimen päätöksen antaminen tiedoksi osapuolille.

Ehdotettua lakia sovellettaisiin pykälän *2 momentin* mukaisesti myös erityistuomioistuimissa silloin, kun ne käsittelevät hallintolainkäyttöasioita. Hallintolainkäyttöasioita käsittelevät erityistuomioistuimina vakuutusoikeus ja markkinaoikeus sekä muutamissa asiaryhmissä myös työtuomioistuin.

Vakuutusoikeudessa laki tulisi sovellettavaksi kaikissa vakuutusoikeuden toimivaltaan kuuluvissa asiaryhmissä oikeudenkäynnistä vakuutusoikeudessa annetun lain (677/2016) 1 §:n viittaussäännöksen nojalla.

Markkinaoikeudessa laki tulisi sovellettavaksi niissä markkinaoikeuden käsiteltäviksi kuuluvissa asiaryhmissä, joiden käsittelyssä nykyisin sovelletaan hallintolainkäyttölakia. Näitä asiaryhmiä ovat lähinnä julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetussa laissa (1397/2016) tarkoitetut hankinta-asiat sekä erilaiset kilpailu-, sähkömarkkina- ja valvonta-asiat.

Työtuomioistuimessa laki tulisi sovellettavaksi niissä valitusasioissa, joissa nykyisin sovelletaan työtuomioistuimesta annetun lain 37 a §:n viittaussäännöksen nojalla osittain hallintolainkäyttölakia.

Pykälän *3 momentin* mukaan ehdotettua lakia sovellettaisiin myös valitusasioita käsittelemään perustetuissa lautakunnissa siten kuin siitä erikseen säädetään. Oikaisuvaatimuksia käsittelevät lautakunnat jäisivät lain soveltamisalan ulkopuolelle.

Ehdotettua lakia sovellettaisiin toimeentuloturva-asioita käsittelevissä muutoksenhakulautakunnissa, joita ovat sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta, työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta, tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta, työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta ja opintotuen muutoksenhakulautakunta. Näitä lautakuntia koskevassa lainsäädännössä on kuitenkin ehdotetusta laista poikkeavia ensisijaisia säännöksiä esimerkiksi ylimääräisestä muutoksenhausta.

Muita muutoksenhakulautakuntia, joissa sovellettaisiin ehdotettua lakia, ovat nykyisin kutsunta-asiain keskuslautakunta, kuvaohjelmalautakunta, opiskelijoiden oikeusturvalautakunta ja puutavaran mittauslautakunta.

Pykälän *4 momentissa* säädettäisiin selkeyden vuoksi, että 2 ja 3 momentissa tarkoitetut erityistuomioistuimet ja valitusasioita käsittelevät lautakunnat rinnastettaisiin tätä lakia sovellettaessa hallintotuomioistuimiin.

3 §. *Suhde muuhun lainsäädäntöön.* Ehdotettu laki olisi yleislaki, josta voidaan säätää poikkeuksia muussa lainsäädännössä. Ehdotus vastaisi nykytilaa.

Perussäännökset kunnallisvalituksesta ovat kuntalain (410/2015) 16 luvussa. Kuntalain säännökset valitusperusteista ja valitusoikeudesta sekä muut kunnallisvalitusta koskevat säännökset olisivat niiden soveltamisalaan kuuluvissa asioissa ensisijaisia. Ehdotettua lakia sovellettaisiin kunnallisvalitukseen täydentävästi siltä osin kuin kuntalaissa ei toisin säädetä.

Ehdotettua lakia sovellettaisiin täydentävästi myös kirkollisvalitukseen. Kirkollisvalituksesta säädetään kirkkolain (1054/1993) 24 luvussa ja ortodoksisesta kirkosta annetun lain (985/2006) 10 luvussa.

Valitusta koskevia ehdotetun lain säännöksiä sovellettaisiin myös perustevalitukseen siltä osin kuin perustevalituksesta ei toisin säädetä. Perussäännökset perustevalituksesta ovat verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa (706/2007). Perustevalituksesta on säännöksiä myös esimerkiksi eläkelainsäädännössä. Näihin perustevalitusta koskeviin erityissäännöksiin sisältyy ehdotetusta laista poikkeavia säännöksiä esimerkiksi valitusajasta.

Säännöksiä muutoksenhausta hallintopäätökseen sisältyy runsaasti eri hallinnonalojen aineelliseen lainsäädäntöön. Näissä säännöksissä on usein kyse lähinnä viittauksesta hallintolainkäytön yleislakiin, nykyisin hallintolainkäyttölakiin. Muuhun lainsäädäntöön voi sisältyä myös erityisiä menettelysäännöksiä esimerkiksi valitusajasta, toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta tai valituksen vaikutuksesta päätöksen täytäntöönpanoon. Hallintolainkäytön menettelyä koskevia säännöksiä on esimerkiksi verotusmenettelystä annetun lain (1558/1995) 5 luvussa, maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 25 luvussa, ulkomaalaislain (301/2004) 13 luvussa ja sosiaalihuoltolain (1301/2014) 6 luvussa. Ehdotetun lain säännökset tulisivat tällöinkin sovellettaviksi täydentävinä säännöksinä.

Oikeudenkäynnin julkisuuteen sovelletaan oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annettua lakia (381/2007). Hallintoasioiden oikeudenkäynnissä voivat tulla sovellettaviksi myös esimerkiksi kielilain (423/2003) tai saamen kielilain (1086/2003) säännökset.

Hallintotuomioistuinten hallintoasiat, kuten henkilöstöasiat, jäisivät tämän lain soveltamisen ulkopuolelle. Niiden käsittelyssä sovellettaisiin hallintolakia niin kuin nykyisinkin.

4 §. *Määritelmät*. Pykälään sisällytettäisiin selkeyden vuoksi lain keskeisten käsitteiden määritelmät. Voimassa olevassa hallintolainkäyttölaissa ei ole vastaavaa säännöstä.

Pykälän *1 kohdassa* täsmennettäisiin tässä laissa käytettyä viranomaisen käsitettä. Sitä käytettäisiin esimerkiksi hallintopäätöksen valituskelpoisuutta, viranomaisen valitusoikeutta ja toimivaltaisen hallintotuomioistuimen määräytymistä koskevissa säännöksissä.

Viranomaisen käsite liittyisi tässä laissa julkisen hallintotehtävän hoitamiseen. Tuomioistuimet jäisivät lainkäyttötehtäviä hoitavina tässä laissa tarkoitetun viranomaisen käsitteen ulkopuolelle.

Viranomaisen määritelmän perustana olisi julkisen hallinnon organisaatio. Ehdotettua lakia sovellettaessa pidettäisiin viranomaisena varsinaiseen julkisyhteisöjen viranomaisorganisaatioon kuuluvien hallintoviranomaisten lisäksi itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia. Nykyisin itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia ovat esimerkiksi Kansaneläkelaitos, Eläketurvakeskus, Suomen Pankki, Työterveyslaitos sekä useimmat yliopistot.

Viranomaisena pidettäisiin myös muita tahoja niiden hoitaessa perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua julkista hallintotehtävää. Julkisella hallintotehtävällä tarkoitetaan tehtäviä, joihin liittyy yleisen edun toteuttamista ja jotka perustuvat lakiin tai lain nojalla annettuun toimeksiantoon. Tällaisia tehtäviä voi olla esimerkiksi valtion liikelaitoksilla sekä julkisoikeudellisilla ja yksityisoikeudellisilla yhdistyksillä. Nykyisin tässä tarkoitettuja julkista hallintotehtävää hoitavia tahoja ovat esimerkiksi saamelaiskäräjät, ylioppilaskunnat, säätiöyliopistot, Metsähallitus, Suomen metsäkeskus, Raha-automaattiyhdistys, Suomen Punainen Risti, Liikenneturva, Maanpuolustuskoulutusyhdistys ja merimiespalvelutoimisto.

Muussa lainsäädännössä voi olla ehdotetusta laista poikkeavia viranomaisen määritelmiä (esimerkiksi laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta eli julkisuuslaki, 621/1999).

Pykäläehdotuksen *2 kohdassa* tarkoitetun hallinnollisen seuraamuksen määrittely liittyy muun muassa lakiehdotuksen 7 luvun 12 §:ssä tarkoitettuun todistajan vaitiolo-oikeuteen ja saman luvun 16 §:ssä säädettyyn itsekriminointisuojaan. Hallinnollisen seuraamuksen määritelmällä on merkitystä myös äänestämistä koskevan 8 luvun 5 §:n sekä hallinnollisen taloudellisen seuraamuksen käsittelyn viivästymistä koskevan 8 luvun 7 §:n säännösten soveltamisessa.

Ehdotettu määritelmä vastaisi oikeudenkäynnin viivästymisestä annetun lain (362/2009) 2 a §:n 2 kohdan määritelmää hallinnollisesta seuraamuksesta.

Hallinnollisella seuraamuksella tarkoitettaisiin tässä laissa sellaista rangaistuksenluonteista seuraamusta, joka Euroopan ihmisoikeussopimusta sovellettaessa rinnastetaan rikosoikeudelliseen seuraamukseen. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan tällainen seuraamus voi olla esimerkiksi veronkorotus (EIT Jussila v. Suomi 2006) tai ulosottoselvitykseen liittyvä uhkasakko (EIT Marttinen v. Suomi 2009) silloin, kun niin sanotut Engel-kriteerit täyttyvät (EIT Engel ja muut v. Alankomaat 1976). Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä on eritelty yleisperustelujen luvussa 2.4.

Rangaistusluontoisia maksuja ovat esimerkiksi ylikuormamaksusta annetussa laissa (5/1982) tarkoitettu ylikuormamaksu ja pysäköinnin valvonnasta annetussa laissa (727/2011) tarkoitettu pysäköintivirhemaksu. Esimerkiksi elinkeinoluvan peruuttaminen, erilaiset hallinnolliset valvontaviranomaisen toimesta asetetut toimintakiellot tai myönnetyn rahoituksen takaisinperintä eivät olisi tässä määritelmässä tarkoitettuja hallinnollisia seuraamuksia.

Pykälän *3 kohta* sisältäisi nykyisen käytännön pohjalta muotoillun lainvoiman määrittelyn. Hallintolainkäyttölaissa ei ole vastaavaa säännöstä. Päätöksen lainvoimaiseksi tulemiseen voi liittyä merkittäviä yksilön oikeutta, etua tai velvollisuutta koskevia vaikutuksia, joten käsitteen määritteleminen lain tasolla on perusteltua.

Lainvoiman käsite liittyy päätöksen pysyvyyteen ja siihen, milloin päätös sisältää lopullisen ratkaisun hallintoprosessin kohteena olevassa asiassa. Päätös on lainvoimainen silloin, kun asia ei enää ole vireillä viranomaisessa tai tuomioistuimessa eikä päätökseen voida hakea muutosta säännönmukaisin muutoksenhakukeinoin joko sen vuoksi, että valituksen edellytyksenä olevan oikaisuvaatimuksen määräaika tai valitusaika on kulunut umpeen, päätöksestä valittaminen on kielletty taikka korkein hallinto-oikeus tai muu tuomioistuin on ratkaissut asian ylimpänä oikeusasteena. Lainvoimaisuus on edellytyksenä myös päätöksen oikeusvoimalle, jonka mukaan määräytyy päätöksen lopullinen sitovuus ja pysyvyys. Lainvoimaisesti ratkaistu kysymys voidaan ottaa myöhemmän päätöksen perustaksi.

Oikeusvoimalla tarkoitetaan lainvoimaisen päätöksen sitovuutta suhteessa tulevaan harkintaan. Hallintolainkäytössä päätös ei usein kuitenkaan saa oikeusvoimaa, koska sama asia on pantavissa vireille uudelleen viranomaisessa. Esimerkiksi lastensuojeluasia voidaan panna uudestaan vireille, jos olosuhteet muuttuvat. Asianosainen voi hakea lapsen huostassapidon lopettamista, vaikka hän olisi saanut samassa asiassa aikaisemmin kielteisen päätöksen.

Hallintolain 50 ja 51 §:ssä säädetty asiavirheen tai kirjoitusvirheen korjaaminen ja muussa laissa säädetty julkista saatavaa koskeva perustevalitus voivat kohdistua myös lainvoimaiseen päätökseen. Lainvoimaiseen päätökseen voi myös hakea muutosta ylimääräisin muutoksenhakukeinoin.

Lainvoimaisuus olisi pääsääntöisesti edellytyksenä päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudelle lakiehdotuksen 14 luvun 1 §:n mukaisesti niin kuin nykyisinkin. Päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta lainvoimaa vailla olevana olisi säännöksiä tämän lain 14 luvussa sekä muussa lainsäädännössä. Kunnallisasioissa päätöksen täytäntöönpano ei kuntalain 143 §:n mukaan edellytä päätöksen lainvoimaisuutta.

Pykälään ei sisältyisi asianosaisen tai oikeudenkäynnin osapuolen määritelmää. Tällaista määritelmää ei sisälly myöskään voimassa olevaan hallintolainkäyttölakiin. Hallintolainkäyttöasioissa esiintyy eri asiaryhmissä ja oikeudenkäynnin vaiheissa erilaisia asianosaisasetelmia, joiden kattava määritteleminen yleislaissa voisi merkitä tarpeettoman laajaa ja yksityiskohtaista sääntelyä. Hallintolainkäytössä ei aina ole kyse oikeudenkäynnin osapuolten oikeuksista tai velvollisuuksista, vaan kyse voi olla esimerkiksi kunnan jäsenen, ympäristöjärjestön tai valvontaviranomaisen valituksesta, jonka tarkoituksena on hallintopäätöksen lainmukaisuuden arvioiminen tuomioistuimessa. Asianosaisen ja osapuolen määritteleminen yleislaissa riittävän kattavasti edellyttäisi, että määritelmässä otettaisiin huomioon myös oikeudenkäynnin eri vaiheet sekä eri asiaryhmiä koskevat erityissäännökset asianosaisuudesta ja valitusoikeudesta. Oikeudenkäynnin asianosaista ja osapuolta koskevaa sääntelyä tarkastellaan lähemmin esityksen yleisperusteluissa.

5 §. *Tuomarin esteellisyys*. Pykäläehdotus vastaa sisällöltään voimassa olevaa hallintolainkäyttölain 76 §:ää. Pykälän 1 momentissa olisi perussäännös tuomarin esteellisyydestä. Siinä säädettäisiin myös tuomareiden esteellisyyssäännösten soveltamisalasta. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin hallintotuomioistuimen päätösvaltaisuudesta esteellisyysasiassa. Pykälän 3 momentissa olisi viittaus

tuomarin esteellisyyttä koskevaan oikeudenkäymiskaaren 13 lukuun. Keskeiset säännökset tuomareiden esteellisyysperusteista ovat oikeudenkäymiskaaren 13 luvun 4 – 7 §:ssä.

Ehdotetut esteellisyyssäännökset koskisivat *1 momentin* mukaan tuomareiden ja esittelijöiden lisäksi myös muita henkilöitä, jotka osallistuvat asian käsittelyyn hallintotuomioistuimessa. Näiden säännösten soveltamisen piiriin kuuluisivat myös esimerkiksi asessorit, esittelijänä toimivat notaarit ja käräjänotaarit sekä asiantuntijajäsenet. Esteellisyyssäännösten soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät ainoastaan luonteeltaan tekniset toimistotyöt ja muut vastaavat tehtävät, jotka eivät voi vaikuttaa asian ratkaisuun.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin hallintotuomioistuimen päätösvaltaisuudesta esteellisyysasiassa. Säännösten taustana ovat vastaavat oikeudenkäymiskaaren säännökset.

Oikeudenkäymiskaaren 13 luvun 9 §:n 1 momentin mukaan väite tuomarin esteellisyydestä ratkaistaan samassa tuomioistuimessa, jossa pääasia on käsiteltävänä. Tuomioistuin voi myös omasta aloitteestaan ottaa ratkaistavakseen kysymyksen esteellisyydestä. Saman pykälän 2 momentin mukaan käräjäoikeus on päätösvaltainen tuomarin esteellisyyttä koskevassa asiassa, kun siinä on yksi lainoppinut jäsen. Hovioikeuden ja korkeimman oikeuden päätösvaltaisuudesta esteellisyyskysymysten ratkaisemisessa ei ole erityissäännöksiä.

Esteelliseksi väitetty tuomari saa oikeudenkäymiskaaren 13 luvun 9 §:n mukaan itse ratkaista väitteen esteellisyydestään vain, jos tuomioistuin ei ole ilman häntä päätösvaltainen eikä hänen tilalleen ole ilman huomattavaa viivytystä saatavissa esteetöntä tuomaria. Esteelliseksi väitetty tuomari saa myös ratkaista väitteen, joka on selvästi perusteeton.

Ehdotuksen mukaan lähtökohtana olisi, että hallintotuomioistuin päättää tuomarin esteellisyydestä pääasian yhteydessä tai muutoin siinä kokoonpanossa, joka on pääasiassa päätösvaltainen. Asianosaisen tekemän esteellisyysväitteen voisi kuitenkin *2 momentin* mukaan ratkaista myös yksi hallintotuomioistuimen lainoppinut jäsen. Yhden jäsenen päätösvaltaisuus voi olla tarpeen silloin, kun esteellisyysväite tehdään suullisessa käsittelyssä, jotta esteellisyysväitteen ratkaiseminen ei tarpeettomasti hidastaisi pääasian käsittelyä. Yhden jäsenen päätösvaltaisuus voisi olla pääasian käsittelyn nopeuttamiseksi tarpeen muissakin tilanteissa erityisesti silloin, kun esteellisyyteen ei liity vaikeita tulkintakysymyksiä.

Esteelliseksi väitetty tuomari saa oikeudenkäymiskaaren 13 luvun mukaan itse ratkaista väitteen esteellisyydestään vain, jos tuomioistuin ei ole ilman häntä päätösvaltainen eikä hänen tilalleen ole ilman huomattavaa viivytystä saatavissa esteetöntä tuomaria. Esteelliseksi väitetty tuomari saa myös ratkaista väitteen, joka on selvästi perusteeton.

Tuomarin esteellisyyttä koskevasta hallintotuomioistuimen välipäätöksestä saisi tämän lain 12 luvun 3 §:n mukaan valittaa vain pääasian yhteydessä.

Pykälän *3 momentissa* viitattaisiin oikeudenkäymiskaaren 13 luvun säännöksiin esteellisyydestä sekä esteellisyysväitteen esittämisestä ja käsittelystä. Esteellisyyssäännöksiä sovellettaessa tuomarin läheinen määriteltäisiin oikeudenkäymiskaaren 13 luvun 3 §:n mukaisesti.

Viitatun oikeudenkäymiskaaren 13 luvun 4 §:n mukaan tuomarin esteellisyys voi perustua ensinnäkin siihen, että tuomari tai hänen läheisensä on asianosainen kyseessä olevassa asiassa. Esteellisyys voi perustua myös siihen, että tuomari tai hänen läheisensä toimii tai on toiminut asianosaisen edustajana, avustajana tai asiamiehenä kyseessä olevassa asiassa taikka on tai on ollut siinä todistajana tai asiantuntijana.

Saman pykälän mukaan tuomari on esteellinen myös asiassa, jossa tuomarin läheinen on todistajana tai asiantuntijana tai jossa läheistä on käsittelyn aikaisemmassa vaiheessa kuultu tällaisessa ominaisuudessa ja asian ratkaisu voi osaltaan riippua tästä kuulemisesta. Tuomarin esteellisyys voi perustua myös siihen, että asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa tuomarille, hänen läheiselleen tai sille, jota tuomari tai hänen läheisensä edustaa.

Oikeudenkäymiskaaren 13 luvun 5 §:n mukaan tuomari on esteellinen, jos hän tai hänen läheisensä toimii hallituksen, hallintoneuvoston tai niihin rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa yhteisössä, säätiössä tai julkisoikeudellisessa laitoksessa tai liikelaitoksessa taikka asemassa, jossa hän päättää valtion, kunnan tai muun julkisyhteisön puhevallan käyttämisestä asiassa (esim. KHO 2008:83), ja edellä tarkoitettu taho on asiassa asianosainen tai asian ratkaisusta on sille odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa.

Oikeudenkäymiskaaren 13 luvun 6 §:n mukaan tuomarin tai hänen läheisensä asema asianosaisen vastapuolena muussa oikeudenkäynnissä tai viranomaisen käsiteltävänä olevassa asiassa aiheuttaa esteellisyyden. Esteellisyys syntyy myös, jos tuomarilla on palvelussuhteen perusteella tai muuten asianosaiseen sellainen suhde, että se, erityisesti käsiteltävänä olevan asian laatu huomioon ottaen, antaa perustellun aiheen epäillä tuomarin puolueettomuutta asiassa. Esteellisyyttä ei aiheuta pelkästään se, että asianosaisena on valtio, kunta tai muu julkisyhteisö. Esteellisyyttä ei aiheudu myöskään silloin, kun vastapuoli on pannut oikeudenkäynnin vireille aiheuttaakseen esteellisyyden tai muuten selvästi perusteetta. Myöskään tavanomainen asiakas- tai omistussuhde asianosaiseen ei aiheuta esteellisyyttä.

Oikeudenkäymiskaaren 13 luvun 7 §:n mukaan tuomari on esteellinen, jos hän tai hänen läheisensä on käsitellyt samaa asiaa toisessa tuomioistuimessa, muussa viranomaisessa tai välimiehenä. Tuomari on esteellinen myös, jos hän on asianosaisena samanlaisessa asiassa ja tämän asian laatu tai käsiteltävänä olevan asian ratkaisun vaikutus tuomarin asiaan antaa perustellun aiheen epäillä tuomarin puolueettomuutta asiassa (esim. KHO 2014:167).

Saman pykälän mukaan tuomari on esteellinen käsittelemään samaa asiaa tai sen osaa uudelleen samassa tuomioistuimessa, jos on perusteltua aihetta epäillä hänellä olevan asiaan ennakkoasenne hänen asiassa aikaisemmin tekemänsä ratkaisun tai muun erityisen syyn vuoksi. Tuomari ei kuitenkaan ole esteellinen, vaikka hänen kantaansa oikeuskysymyksen ratkaisemisesta ja säännösten tulkinnasta voitaisiin ennakoida. Tuomarilla on velvollisuus pyrkiä ratkaisemaan samanlaiset asiat samalla tavalla niin kuin perustuslain säännökset yhdenvertaisuudesta edellyttävät. Oikeuskäytännössä esteellisyyttä ei ole aiheuttanut pelkästään se, että tuomari on aikaisemmin ottanut kantaa samaan oikeuskysymykseen (esim. KHO 13.2.2006 taltio 255 ja KHO 2002:91).

Tuomari on esteellinen oikeudenkäymiskaaren 13 luvun 7 §:n mukaan myös, jos jokin muu tässä luvussa tarkoitettuun seikkaan rinnastettava seikka antaa perustellun aiheen epäillä tuomarin puolueettomuutta asiassa. Puolueettomuuden vaarantumista arvioidaan tapauskohtaisesti. Asianosaisen kanta tuomarin puolueettomuudesta ei ole sellaisenaan ratkaiseva. Arvioinnissa otetaan huomioon,

millainen suhde tuomarilla on käsiteltävään asiaan, asianosaisiin tai asiassa muutoin esiintyviin henkilöihin.

Oikeuskäytännössä on katsottu esimerkiksi, että mielisairaalahoitoon tahdostaan riippumatta määrätyn potilaan hoitoon saman hoitojakson aikana osallistunut lääkäri oli esteellinen toimimaan hallinto-oikeuden asiantuntijajäsenenä hallinto-oikeuden käsitellessä potilaan hoitopäätöksestä tehtyä valitusta (KHO 8.5.2006 taltio 1090). Esteellisenä on pidetty myös hallinto-oikeuden kokoonpanoon lastensuojeluasiassa kuulunutta perheneuvolan johtajaa, kun hallinto-oikeus oli hylännyt valituksen ja ottanut käsittelyssään huomioon lasta koskevan kyseessä olevan perheneuvolan psykologin antaman lausunnon (KHO 14.5.2003 taltio 1163).

Oikeudenkäymiskaaren 13 luvun säännöksiä esteellisyysväitteen esittämisestä ja käsittelystä sovellettaisiin siltä osin kuin niistä ei säädetä lähemmin tässä pykälässä. Hallintotuomioistuimessa sovellettaisiin siten esimerkiksi oikeudenkäymiskaaren 13 luvun 8 §:n säännöstä siitä, että asianosaisen tulee tehdä väite tuomarin esteellisyydestä heti ryhtyessään käyttämään asiassa puhevaltaa ja saatuaan tiedon asian käsittelyyn osallistuvista tuomareista. Jos asianosainen saa myöhemmin tiedon seikasta, jolla saattaa olla merkitystä esteellisyyttä arvioitaessa, siihen perustuva väite on esitettävä viipymättä. Asianosaisen on perusteltava väite ja samalla ilmoitettava, milloin peruste siihen tuli hänen tietoonsa.

2 luku
Valitus hallintopäätöksestä

1 §. *Hallintopäätöksen valituskelpoisuus.* Pykälässä säädettäisiin hallintopäätöksen valituskelpoisuudesta. Pykälä vastaisi pääosin hallintolainkäyttölain 5 §:ää, mutta säännöstä täsmennettäisiin. Hallintotuomioistuimen päätöksen valituskelpoisuudesta säädettäisiin 12 luvussa.

Päätöksen valituskelpoisuuteen vaikuttavat myös valituskieltosäännökset muussa lainsäädännössä. Hallintolaissa säädetään kiellosta valittaa päätöksestä, johon saa vaatia oikaisua (hallintolain 49 b §), tai joka koskee hallintokanteluun annettua ratkaisua (hallintolain 53 d §). Lisäksi erityislainsäädännössä on säännöksiä kiellosta valittaa esimerkiksi erilaisista suunnitelmista tai lausunnoista.

Pykälän *1 momentin* mukaan lähtökohtana on, että valituskelpoisena pidetään hallintopäätöstä, jolla hallintoasia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta. Yleissäännöksessä ei ole mahdollista luetella kaikkia niitä tilanteita, joissa viranomaisen toimenpide sisältää valituskelpoisen hallintopäätöksen. Päätöksen valituskelpoisuus joudutaan arvioimaan tapauskohtaisesti perustuslain 21 §:n 1 momentissa asetettujen lähtökohtien pohjalta ottaen huomioon asianosaisen oikeusturvan tarve ja päätöksen oikeusvaikutukset sekä oikeuskäytäntö.

Hallintopäätöksen valituskelpoisuuden arvioinnissa kiinnitetään huomiota erityisesti siihen, sisältääkö päätös ratkaisun, jolla on välitön vaikutus jonkun oikeuteen, velvollisuuteen tai oikeudellisesti määriteltyyn etuun. Valituskelpoisuutta koskeviin rajanvetoihin vaikuttavat perusoikeussäännökset, kansainväliset ihmisoikeussopimukset sekä EU-oikeuden vaatimukset pääsystä tuomioistuimeen.

Oikeuskäytännössä on arvioitu hallintopäätösten valituskelpoisuutta esimerkiksi asioissa, jotka ovat koskeneet viranomaisten tosiasiallisia toimia, hallinnon sisäistä toimintaa, periaate- ja normipäätöksiä tai lääketieteelliseen asiantuntemukseen perustuvaa päätöksentekoa.

Julkisen palvelun toteuttamista koskevia tosiasiallisia toimia ei ole pidetty valituskelpoisina. Esimerkiksi päätös henkilön sijoittumisesta joko vanhainkotiin tai terveyskeskuksen vuodeosastolle oli hänen yksilöllisten tarpeidensa ja kunnan käytettävissä olevien hoitopaikkojen pohjalta tehtävä huollon toteuttamistapaa koskeva ratkaisu, joka ei ollut valituskelpoinen (KHO 2005:84). Valituskelpoisena ei pidetty myöskään rakennuslautakunnan päätöstä, jossa ei ollut asetettu velvoitetta tai uhkaa eikä toisaalta todettu, etteivät esitetyt vaatimukset antaneet aihetta toimenpiteisiin tai että vaatimukset oli jätettävä tutkimatta (Vaasan hallinto-oikeus 26.2.2016, päätösnro 16/0092/3). Sen sijaan esimerkiksi vanhainkotiin hoitoon ottamista koskevaan hakemukseen annettu päätös oli valituskelpoinen (KHO 2009:69).

Asianosaisen oikeusturvan tarve ja perusoikeuksien turvaamisvelvoite saattavat edellyttää valitusoikeutta myös tilanteessa, jossa varsinaista hallintopäätöstä ei ole tehty. Tapauksessa KHO 2013:142 A oli valituksessaan esittänyt, että hänen oikeuttaan pitää yhteyttä hänen asumispalveluyksikössä asuvaan, aikuiseen kehitysvammaiseen poikaansa rajoitettiin sosiaalityöntekijän allekirjoittamasta neuvottelumuistiosta ilmenevällä tavalla. A:lla ei ollut käytettävissään muuta tehokasta oikeussuojakeinoa. Korkein hallinto-oikeus totesi ihmisoikeussopimuksen 8 ja 13 artikloihin sekä perustuslain 21 §:ään viitaten, ettei hallinto-oikeuden olisi tullut jättää A:n vaatimuksia tutkimatta, vaikkei neuvottelumuistiota voitu pitää valituskelpoisena päätöksenä.

Ehdotuksen mukaan julkisen tehtävän siirtäminen yksityiselle ei vaikuttaisi päätösten valituskelpoisuuteen. Tämän lain 1 luvun 4 §:ään sisältyvästä viranomaisen määritelmästä sekä ehdotetuista valitusta koskevista säännöksistä seuraisi, että yksityisen tahon tekemästä hallintopäätöksestä saisi ilman erityissäännöstäkin valittaa samalla tavoin kuin muusta hallintopäätöksestä. Ehdotus merkitsisi muutosta nykyiseen yleissääntelyyn, sillä nykyisin muutoksenhausta yksityisen tekemään hallintopäätökseen on säädettävä erikseen.

Pykälän *2 momentin* mukaan valituskelpoisia eivät olisi päätökset, jotka koskevat vain hallintoasian valmistelua tai täytäntöönpanoa. Tarkoituksena on rajata valituskelpoisuuden ulkopuolelle esimerkiksi päätökset, jotka koskevat täytäntöönpanoon liittyviä teknisiä toimenpiteitä (ks. esim. KHO 2008 taltio 3310, jossa A vaati veronpalautuksensa maksamista velkojalleen). Sen sijaan täytäntöönpanoon liittyvät itsenäiset hallintopäätökset, kuten uhkasakkoa tai muuta hallinnollista pakkokeinoa koskevat päätökset, olisivat valituskelpoisia.

Valittamalla ei saisi hakea muutosta myöskään hallinnon sisäiseen määräykseen, joka koskee tehtävän tai muun toimenpiteen suorittamista. Hallinnon sisäisillä toimenpidemääräyksillä tarkoitetaan työn ja työtehtävien johtoa ja valvontaa koskevaa yleisluontoista tai konkreettista määräystä. Määräys saattaa koskea yksittäistapausta tai se voidaan antaa yleisen määräyksen muodossa kirjallisesti tai suullisesti.

Hallinnon sisäisenä määräyksenä on oikeuskäytännössä pidetty esimerkiksi virkamiehen siirtoa ministeriön sisällä yksiköstä toiseen (KHO 2012:53). Toisaalta esimerkiksi tapauksessa KHO 2014:94 korkein hallinto-oikeus katsoi, että rehtorin virantoimituspaikan muuttaminen perustui rehtorin henkilöön liittyviin seikkoihin ja muutos vaikutti myös rehtorin opetusvelvollisuuteen. Perusopetuksen johtajan päätöstä oli siten pidettävä oikeudelliselta luonteeltaan rehtorin virantoimitusvelvollisuuden muuttamista koskevana muutoksenhakukelpoisena päätöksenä.

2 §. *Valitusoikeus hallintopäätöksestä.* Pykälä koskisi sitä, kenellä on oikeus valittaa hallintopäätöksestä. Valitusoikeudesta hallintotuomioistuimen päätökseen säädettäisiin 12 luvun 3 §:ssä.

Pykälän 1 momentin säännös vastaisi sisällöltään nykyistä hallintolainkäyttölain 6 §:ää. Oikaisuvaatimuspäätöstä koskeva 2 momentin säännös vastaisi nykyistä hallintolainkäyttölain 6 a §:ää.

Pykälän *1 momentista* ilmenisi hallintolainkäytön keskeinen periaate asianosaisen valitusoikeudesta hallintoasioissa. Momentissa olisi myös yleissäännös viranomaisen valitusoikeudesta. Lisäksi momentissa olisi informatiivinen säännös siitä, että valitusoikeus on sillä, jonka valitusoikeudesta laissa erikseen säädetään. Valituksen tekemiseen oikeutettujen asianosaisten ja viranomaisten piiriä ei ole tarkoitus muuttaa nykyisestä.

Asianosaisen valitusoikeutta koskevan säännöksen tavoitteena on turvata jokaiselle oikeus päästä tuomioistuimeen hänen oikeuksiaan tai velvollisuuksiaan koskevassa asiassa perustuslain 21 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklassa tarkoitetulla tavalla.

Asianosaisuuteen perustuva valitusoikeus olisi hallintopäätöksen materiaalisilla asianosaisilla. Heitä ovat ne, joille hallintopäätöksellä on asetettu velvollisuus, rajoitus tai kielto, tai joiden oikeus tai etu on evätty kokonaan tai osittain. Materiaalinen asianosainen on myös se, jonka etuun, oikeuteen tai velvollisuuteen hallintopäätös välittömästi vaikuttaa, vaikka päätöstä ei olisikaan muodollisesti kohdistettu häneen.

Asianosaisen valitusoikeutta koskevassa säännöksessä edellytettäisiin päätöksen välittömiä vaikutuksia samoin kuin voimassa olevassa hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentissa. Valitusoikeutta ei siten voitaisi johtaa pelkästään päätöksen välillisistä vaikutuksista.

Päätöksen vaikutusten välittömyyttä olisi arvioitava viime kädessä tapauskohtaisesti (ks. esim. KHO 2007:62, jossa vähittäiskaupan työntekijöiden ammatillisena etujärjestönä toimivalla yhdistyksellä ja läänin alueella vähittäiskauppaa harjoittavalla yhtiöllä ei katsottu olevan valitusoikeutta asiassa). Päätöksen vaikutusten välittömyyden arviointi edellyttää kuitenkin aina tapauskohtaista harkintaa asian laadun ja oikeusturvan tarpeen näkökulmasta (ks. esim. KHO 2008:51).

Yleissäännös ei estäisi säätämästä poikkeuksia asianosaisen valitusoikeuteen, mutta tällaisten poikkeusten tulee olla hyväksyttäviä perustuslain 21 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklassa tarkoitettujen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusten kannalta.

Muussa lainsäädännössä voidaan säätää yleissäännöstä laajemmasta oikeudesta valittaa hallintopäätöksestä. Esimerkiksi ympäristönsuojelulain (527/2014) 43 §:n ja vesilain (587/2011) 11 luvun 7 §:n mukaan asianosaisia ovat ne, joiden oikeutta tai etua asia saattaa koskea. Heillä on myös oikeus valittaa päätöksestä. Vastaava säännös on myös luonnonsuojelulain (1096/1996) 61 §:ssä.

Ympäristöasioita koskevassa lainsäädännössä on erityissäännöksiä esimerkiksi luonnonsuojelujärjestöjen valitusoikeudesta. Järjestön valitusoikeus voi perustua myös asianosaisen valitusoikeutta koskevan yleissäännöksen tulkintaan, jossa otetaan huomioon valitusoikeutta koskeva erityissääntely sekä perustuslain perusoikeussäännökset (esim. alueellisen luonnonsuojelujärjestön

valitusoikeutta koskeva KHO 2007:74 ja lintutieteellisen yhdistyksen valitusoikeutta koskeva KHO 2004:76).

Tarkoituksena ei ole muuttaa viranomaisen valitusoikeuden laajuutta nykyisestä. Viranomaisen oikeus valittaa hallintopäätöksestä voisi perustua viranomaisen asemaan asianosaisena, erityissäännöksiin tai ehdotettuun yleissäännökseen valvontaviranomaisen valitusoikeudesta.

Jos viranomaista voidaan pitää asianosaisena, valitusoikeus määräytyy samalla tavoin muillakin hallintopäätöksen asianosaisilla. Viranomainen voi olla muutoksenhaussa asianosaisen asemassa esimerkiksi silloin, kun työsuojeluviranomaisen päätös kohdistuu viranomaiseen työnantajana tai rakennusvalvonnassa asetetaan viranomaiselle uhkasakko. Viranomaisella on tällöin asianosaisena oikeus hakea muutosta valvontaviranomaisen tekemään hallintopäätökseen.

Erityissäännöksiä viranomaisen valitusoikeudesta sisältyy esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslakiin, jonka 191 §:n mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella ja muulla viranomaisella on toimialaansa kuuluvissa asioissa oikeus valittaa kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevasta päätöksestä. Ympäristönsuojelulain 191 §:ssä säädetään useille viranomaisille valitusoikeus ympäristönsuojeluviranomaisen päätöksestä. Verotusta koskevissa asioissa Veronsaajien oikeudenvalvontayksiköllä on oikeus hakea veronsaajien edustajana muutosta verotusta koskevaan päätökseen verotusmenettelystä annetun lain 62 §:n nojalla.

Momenttiin sisältyisi viranomaisen valitusoikeudesta yleissäännös, jonka mukaan viranomaisella olisi valitusoikeus, jos valittaminen on viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi tarpeen.

Ehdotettu yleissäännös viranomaisen valitusoikeudesta vastaisi sisällöltään voimassa olevaa hallintolainkäyttölain 6 §:n 2 momenttia, mutta siinä käytettäisiin ilmaisua ”yleinen etu” voimassa olevassa laissa käytetyn ilmaisun ”julkinen etu” asemesta. Julkisen edun käsitettä on toisinaan tulkittu siten, että kyseessä voi olla esimerkiksi useiden yksittäisten henkilöiden etu eikä varsinainen julkinen intressi (ks. esimerkiksi ratkaisu KHO 2007:64). Yleinen etu kuvaisi siten paremmin käsitteen tarkoitusta.

Yleissäännöksessä tarkoitettu viranomaisen valitusoikeus liittyy vain tilanteisiin, joissa viranomaiselle on laissa nimenomaan säädetty erityinen valvontatehtävä ja valitusoikeus on yleisen edun vuoksi tarpeen tämän valvontatehtävän hoitamiseksi. Esimerkiksi ratkaisussa KHO 2016:87 korkein hallinto-oikeus katsoi, että Suomen riistakeskuksella ei ollut valitusoikeutta luonnonsuojeluasiaa koskevasta Metsähallituksen päätöksestä sillä perusteella, että Suomen riistakeskuksen tehtäviin kuului riistahallintolain 2 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan riistatalouteen liittyvän yleisen edun valvonta. Valituksen kohteena olevalla päätöksellä ei tässä tapauksessa ollut merkitystä Suomen riistakeskukselle säädetyn valvontatehtävän kannalta.

Kysymys voi olla myös esimerkiksi terveyden, turvallisuuden tai kulttuuriarvojen suojeluun taikka markkinoiden toimivuuteen liittyvästä valvontatehtävästä, joka voi perustua myös Euroopan unionin oikeuteen. Sen sijaan viranomaiselle yleisesti kuuluva velvollisuus valvoa esimerkiksi alaisensa hallinnon toimintaa ei perusta sille valitusoikeutta alemman hallintoviranomaisen päätöksistä. Myöskään pelkästään julkisyhteisön taloudellisen edun valvominen ei perusta valitusoikeutta.

Oikeuskäytännössä on katsottu esimerkiksi, että alueellisella ympäristökeskuksella oli oikeus valittaa ympäristölautakunnan päätöksestä myöntää rakennuslupa vähittäiskaupan suuryksikön laajennukselle, kun valitusoikeus oli ympäristökeskuksen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi tarpeen (KHO 2003:90). Alueellisella ympäristökeskuksella oli valitusoikeus kaupungin rakennuslautakunnan rakennusvalvonta-asiaa koskevasta päätöksestä sen valvottavana olevan julkisen edun perusteella (KHO 2005:79). Museoviranomaisella ei ollut oikeutta valittaa rakennuksen purkamislupaa koskevasta päätöksestä, kun valitusoikeus oli nimenomaan säädetty alueelliselle ympäristökeskukselle, jonka tehtäviin kuului muun muassa kulttuuriympäristön suojelu (KHO 2006:96).

Pykälän *2 momentin* sääntelyllä täsmennettäisiin valituksen tekemiseen oikeutettujen piiriä tilanteessa, jossa hallintotuomioistuimeen valittamista edeltää oikaisuvaatimusvaihe. Sääntely vastaisi hallintolainkäyttölain 6 a §:ää.

3 §. *Valitustie hallintopäätöksestä*. Pykälässä olisi perussäännökset siitä, mihin viranomaisen hallintopäätöksestä valitetaan. Muutoksenhausta hallintotuomioistuimen päätökseen säädettäisiin 12 luvussa.

Voimassa olevan hallintolainkäyttölain 7 §:n mukaan valtioneuvoston alaisen viranomaisen ja ministeriön päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Oikeudesta valittaa muiden viranomaisten tai yksityisten tahojen hallintopäätöksistä on nykyisin säädettävä erikseen.

Ehdotettu säännös kattaisi valitukset 1 luvun 4 §:n viranomaismääritelmässä tarkoitettujen viranomaisten päätöksiin riippumatta näiden viranomaisten organisatorisesta asemasta.

Lähtökohtana olisi *1 momentin* mukaisesti, että viranomaisen päätöksestä valitetaan hallinto-oikeuteen. Valtioneuvoston yleisistunnon päätöksistä valitettaisiin kuitenkin suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen kuten nykyisin.

Säännöstä valittamisesta hallinto-oikeuteen sovellettaisiin myös sellaisten valtionhallinnon toimielinten päätöksiin, jotka eivät kuulu valtioneuvoston alaiseen organisaatioon, jollei muutoksenhausta niiden päätöksiin erikseen toisin säädetä.

Ehdotettua säännöstä sovellettaisiin myös muutoksenhaussa itsenäisen julkisoikeudellisen laitoksen sekä muun julkista hallintotehtävää hoitavan tekemiin hallintopäätöksiin. Itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia ovat esimerkiksi Suomen Pankki, Kansaneläkelaitos ja useimmat yliopistot. Muut julkista hallintotehtävää hoitavat voivat olla esimerkiksi yksityisiä säätiöitä, yhdistyksiä tai yhtiöitä (esim. säätiöyliopistot sekä työeläkeyhtiöt ja muut lakisääteistä vakuutusta hoitavat vakuutusyhtiöt) silloin, kun ne hoitavat julkista hallintotehtävää. Muutoksenhausta niiden päätöksiin säädetään nykyisin erikseen.

Muussa lainsäädännössä voi olla yleissäännöksestä poikkeavia säännöksiä siitä, mihin hallintopäätöksestä valitetaan. Erikseen säädetään esimerkiksi muutoksenhausta erityistuomioistuimiin ja muutoksenhakulautakuntiin.

Alistettavassa asiassa annetusta päätöksestä valitettaisiin pykälän *2 momentin* mukaan samalle viranomaiselle, jolle päätös alistetaan. Säännös vastaisi voimassa olevaa hallintolainkäyttölain 11 §:n säännöstä. Tavoitteena on ollut luopua alistusmenettelystä kokonaan. Koska erityislainsäädännössä on

kuitenkin edelleen jonkin verran alistusasioita, on yleissäännös valitustiestä alistusasioissa edelleen syytä sisällyttää lakiin.

Alistettavassa asiassa annetulla päätöksellä tarkoitettaisiin hallintopäätöstä, joka lain mukaan on alistettava hallintoviranomaisen tai hallintotuomioistuimen vahvistettavaksi. Alistusviranomaiseksi on useimmiten säädetty hallinto-oikeus, jolloin myös valitus hallintopäätöksestä tehtäisiin hallinto-oikeuteen. Tällainen menettely on esimerkiksi eräissä mielenterveyslaissa säännellyissä tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämistä koskevissa asioissa.

Säännökset hallintopäätöksen alistamisesta toisen hallintoviranomaisen vahvistettavaksi ovat nykyisin harvinaisia. Hallintoviranomaisessa sovellettaisiin valituksen ja alistuksen käsittelyyn hallintolakia. Säännöksiä hallintopäätöksen alistamisesta toiselle hallintoviranomaiselle on esimerkiksi kirkkolaissa.

4 §. *Valitus kunnallisen viranomaisen, Ahvenanmaan maakunnan viranomaisen ja kirkollisen viranomaisen päätöksestä*. Säännös olisi luonteeltaan informatiivinen. Ehdotus vastaa sisällöltään hallintolainkäyttölain 8 §:ä.

Pykälän *1 momentissa* viitattaisiin kuntalakiin. Kuntalaissa on lähtökohtana, että kunnallisten viranomaisten ja toimielinten päätöksiin haetaan muutosta hallinto-oikeudelta kuntalain 16 luvussa tarkoitetulla kunnallisvalituksella. Kunnallisvalitusta koskevat säännökset eroavat hallintovalitusta koskevista säännöksistä muun muassa siinä, kuka saa valittaa ja millä tavoin valitus vaikuttaa päätöksen täytäntöönpanokelpoisuuteen. Kunnallisvalitukseen sovelletaan hallintovalitusta koskevia säännöksiä täydentävästi siltä osin kuin toisin ei säädetä kuntalaissa.

Useissa laeissa säädetään kuitenkin erikseen, että kunnallisen viranomaisen tai toimielimen päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen hallintolainkäyttölain mukaisesti. Tällöin muutosta haetaan hallintovalituksella eikä muutoksenhaussa sovelleta kunnallisvalitusta koskevia säännöksiä.

Pykälän *2 momentissa* viitattaisiin Ahvenanmaan itsehallintolakiin (1144/1991). Sen 25 §:ssä on lähtökohtana, että Ahvenanmaan maakunnan hallituksen alaisen viranomaisen päätöksestä sekä kunnallisen viranomaisen päätöksestä valitetaan Ahvenanmaan hallintotuomioistuimeen. Maakunnan hallituksen päätökseen haetaan muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Kunnallisvalituksesta Ahvenanmaan maakunnassa säädetään lisäksi Ahvenanmaan kuntalaissa (kommunallag för landskapet Åland, 1997/73). Sen 111 §:n mukaan valtuutetun tai päätösvaltaa kuntayhtymässä käyttävän elimen tekemästä päätöksestä sekä kunnanhallituksen tai lautakunnan oikaisuvaatimuksen johdosta tekemästä päätöksestä valitetaan kunnallisvalituksella Ahvenanmaan hallintotuomioistuimeen. Ahvenanmaan kuntalain 120 §:ssä on kuntalain 144 §:ää vastaava viittaus hallintolainkäyttölakiin.

Ahvenanmaan hallintotuomioistuimelle voidaan antaa maakuntalailla lainkäyttötehtäviä muissakin maakunnan toimivaltaan kuuluvissa hallintoasioissa. Maakuntalailla voidaan myös säätää, että maakunnan hallituksen alaisen viranomaisen muuta hallintoasiaa kuin veroa tai maksua koskevasta päätöksestä sekä kunnallisen viranomaisen päätöksestä maakunnan toimivaltaan kuuluvassa asiassa valitetaan Ahvenanmaan hallintotuomioistuimen asemesta maakunnan hallitukseen. Maakunnan viranomaisen sopimusasetuksen nojalla tekemästä päätöksestä valitetaan Ahvenanmaan hallintotuomioistuimeen.

Pykälän *3 momentissa* viitattaisiin kirkkolakiin ja ortodoksisesta kirkosta annettuun lakiin. Kirkkolain 24 luvussa säädetään muutoksenhausta evankelis-luterilaisen kirkon viranomaisen päätökseen. Kirkollisvalitus tehdään kirkkolain 24 luvun 4 §:n mukaan hallinto-oikeuteen. Alistettavassa asiassa kirkollisvalitus tehdään kuitenkin alistusviranomaiselle.

Myös ortodoksisesta kirkosta annetussa laissa tarkoitettu valitus kirkollisen viranomaisen päätöksestä tehdään hallinto-oikeuteen. Siitä säädetään ortodoksisesta kirkosta annetun lain 10 luvussa.

5 §. *Toimivaltainen hallinto-oikeus*. Pykälässä säädettäisiin hallinto-oikeuksien alueellisesta toimivallasta. Säännökset vastaisivat pääosin voimassa olevia hallintolainkäyttölain 12 §:n säännöksiä, mutta sääntelyä täsmennettäisiin ja täydennettäisiin.

Hallinto-oikeuksien tuomiopiireistä säädetään tuomioistuinlain (673/2016) 4 luvun 4 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella. Hallinto-oikeuksien tuomiopiirit muodostuvat hallinto-oikeuksien tuomiopiireistä annetun asetuksen (338/2013) mukaisesti yhdestä tai useammasta maakuntajakolain (1159/1997) mukaisesta maakunnasta.

Lähtökohtana olisi pykälän *1 momentin* mukaisesti, että toimivaltainen on se hallinto-oikeus, jonka tuomiopiirissä on hallintopäätöksen tehneen viranomaisen toimialue. Hallinto-oikeuden alueellinen toimivalta määräytyisi tämän mukaisesti silloin, kun valituksen kohteena olevan päätöksen on tehnyt alueellinen viranomainen, jonka toimialue sisältyy yhden hallinto-oikeuden tuomiopiiriin.

Kirkkolain 24 luvun 12 §:n 1 momentissa on erityissäännöksiä toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta kirkollisasioissa. Erityissäännökset koskevat seurakuntien ja seurakuntayhtymien päätösten lisäksi tuomiokapitulien, hiippakuntavaltuustojen ja kirkkohallituksen päätöksiä. Valitus seurakunnan toimielimen päätöksestä tehdään kyseisen seurakunnan tuomiokapitulin sijaintipaikan mukaan määräytyvään hallinto-oikeudelle. Kirkkohallituksen päätöksistä valitetaan Helsingin hallinto-oikeuteen.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin siitä, mille hallinto-oikeudelle tehdään valitus siinä tapauksessa, että valituksen kohteena olevan päätöksen tehneen viranomaisen toimialue koostuu useamman kuin yhden hallinto-oikeuden tuomiopiiriin sijoittuvasta alueesta. Toimivaltainen olisi se hallinto-oikeus, jonka tuomiopiirissä viranomaisen päätoimipaikka sijaitsee. Jollei tätä perustetta voida käyttää, toimivaltainen olisi se hallinto-oikeus, jonka tuomiopiirissä päätös on tehty. Ehdotus vastaisi nykyistä sääntelyä.

Momentti soveltuisi silloin, kun hallinto-oikeuksien tuomiopiirit ja alueellisten viranomaisten toimialueet eivät ole yhtenevät. Tällainen tilanne on esimerkiksi muutoksenhaussa aluehallintovirastojen tai elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten päätöksiin asioissa, joissa toimivaltaisesta tuomioistuimesta ei säädetä erikseen.

Muutoksenhaussa alueellisen viranomaisen päätökseen asiassa, jossa sen toimialueena on koko maa, toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyisi samalla tavoin kuin haettaessa muutosta valtakunnallisesti toimivaltaisen viranomaisen päätökseen, ellei erikseen toisin säädetä.

Ratkaisussa KHO 2013:75 oli kyse toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta tilanteessa, jossa Itä-Suomen aluehallintovirastolla oli sitä koskevien säännösten mukaan toimivalta ratkaista hautaustoimilaissa tarkoitetut lupa-asiat koko maan alueella. Aluehallintovirasto katsottiin näissä asioissa sellaiseksi viranomaiseksi, jonka toimialueena on koko maa.

Muutoksenhausta valtakunnallisen viranomaisen päätökseen säädettäisiin pykälän *3 momentissa*. Nykyisin valtakunnallisen viranomaisen päätöksestä valitetaan siihen hallinto-oikeuteen, jonka tuomiopiiriin päätös olennaisimmin liittyy sen vuoksi, että tässä tuomiopiirissä sijaitsee pääosa päätöksessä tarkoitetusta alueesta taikka sen henkilön kotikunta, johon päätös pääosin liittyy.

Ehdotettu säännös perustuu tähän lähtökohtaan, mutta olisi nykyistä säännöstä yksiselitteisempi. Toimivaltainen olisi se hallinto-oikeus, jonka tuomiopiirissä valittajan kotipaikka sijaitsee. Jos päätös koskee kiinteistöä tai aluetta, toimivaltainen olisi kuitenkin se hallinto-oikeus, jonka tuomiopiirissä pääosa kiinteistöstä tai alueesta sijaitsee.

Valtakunnallisten viranomaisten päätöksiä koskevasta toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta on erityissäännöksiä eri hallinnonalojen lainsäädännössä, esimerkiksi ulkomaalaislaissa ja verolainsäädännössä. Yliopistolain 83 a §:ssä on alueellisesti toimivaltaisesta tuomioistuimesta erityissäännös, jonka tarkoituksena estää valitusten hajaantuminen saman yliopiston päätöksistä useaan hallinto-oikeuteen.

Jos tietyt asiaryhmät on keskitetty yhteen alueelliseen viranomaiseen, toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyisi näissä asiaryhmissä samalla tavoin kuin haettaessa muutosta valtakunnallisesti toimivaltaisen viranomaisen päätökseen. Viranomainen olisi tässä momentissa tarkoitettu valtakunnallinen viranomainen myös, jos sen toimialue käsittää koko maan Ahvenanmaan maakuntaa lukuun ottamatta.

Ehdotettu säännös johtaisi toimivallan tavallisesti siihen hallinto-oikeuteen, joka sijaitsee lähimpänä asianosaista taikka valituksen kohteena olevaa kiinteistöä tai aluetta. Samoja hankkeita koskevat ja toisiinsa liittyvät valitukset eri viranomaisten päätöksistä ohjautuisivat siten usein samaan hallinto-oikeuteen.

Ehdotettu *4 momentti* täydentäisi valtakunnallisen viranomaisen päätöksiä koskevaa 3 momentin säännöstä ja merkitsisi muutosta nykyiseen sääntelyyn. Jos valtakunnallisen viranomaisen päätös koskee useaa kiinteistöä tai aluetta, jotka sijaitsevat eri hallinto-oikeuksien tuomiopiireissä, taikka useaa henkilöä tai yhteisöä, joiden kotipaikat sijaitsevat eri hallinto-oikeuksien tuomiopiireissä, nykyisin toimivalta on sillä hallinto-oikeudella, jonka tuomiopiiriin päätös olennaisimmin liittyy. Käytännössä toimivaltaisen hallinto-oikeuden määräytyminen tätä säännöstä sovellettaessa voi olla tulkinnanvaraista.

Ehdotuksen mukaan useamman tuomiopiirin alueelle ulottuvassa asiassa olisi toimivaltainen se hallinto-oikeus, jonka tuomiopiirissä päätöksen tehneen viranomaisen päätoimipaikka sijaitsee. Jollei viranomaisen päätoimipaikkaa ole määritelty, asian käsittely kuuluisi sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiirissä valituksen kohteena oleva hallintopäätös on tehty. Toimivaltainen hallinto-oikeus olisi nykyistä selkeämmin ennakoitavissa, eivätkä valitukset saman valtakunnallisen viranomaisen päätöksistä voisi hajaantua useisiin hallinto-oikeuksiin.

Pykälän *5 momentissa* säädettäisiin viimesijaisesta alueellisesti toimivaltaisesta tuomioistuimesta, joka olisi Helsingin hallinto-oikeus. Säännös vastaisi voimassa olevaa lakia. Se tulisi sovellettavaksi siinä tapauksessa, että mikään hallinto-oikeus ei 1–4 momentin perusteella olisi asiassa alueellisesti toimivaltainen. Säännös vastaisi voimassa olevaa hallintolainkäyttölain 12 §:n 3 momenttia.

Oikeuskäytännössä Helsingin hallinto-oikeutta on pidetty hallintolainkäyttölain 12 §:n 3 momentin nojalla toimivaltaisena esimerkiksi asiassa, jossa kyse oli ulkoasiainhallinnon organisaatioon kuuluvasta ulkomaan edustustosta (KHO 2001 taltio 1413) sekä asiassa, jossa ulkomaalaisvirasto valtakunnallisena viranomaisena oli tehnyt päätöksen sellaisten ulkomaalaisten asiassa, joilla ei ollut kotikuntaa Suomessa (KHO 2002:5).

6 §. *Asiakokonaisuuden yhdistäminen hallinto-oikeudessa.* Ehdotettu pykälä täydentäisi hallinto-oikeuksien alueellista toimivaltaa koskevaa 5 §:ää.

Pykälässä säädettäisiin toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta silloin, kun hallinto-oikeus voi asiakokonaisuuden yhdistämiseksi siirtää toimivaltaansa kuuluvan asian käsiteltäväksi toiseen hallinto-oikeuteen. Voimassa olevassa hallintolainkäyttölaissa ei ole vastaavaa säännöstä.

Ehdotuksen *1 momentin* mukaan asiat voitaisiin yhdistää yhdessä käsiteltäviksi, kun ne kuuluvat samaan asiakokonaisuuteen. Kaikkien momentissa säädettyjen edellytysten tulisi täyttyä, jotta asiat voitaisiin käsitellä yhdessä.

Asiat kuuluisivat samaan asiakokonaisuuteen lähinnä silloin, kun valitusten kohteena olevat päätökset perustuisivat samaan järjestelyyn. Samaan asiakokonaisuuteen voisivat kuulua esimerkiksi yhtiön ja osakkaiden verotusta koskevat asiat, samaan asiaan liittyvät eri verolajeja koskevat asiat tai samaa hanketta koskevat ympäristö- ja maa-aineslupa-asiat.

Edellytyksenä olisi momentin *1 kohdan* mukaan, että hallinto-oikeus on asiallisesti toimivaltainen. Siirtää ei siten voitaisi sellaisiin asiaryhmiin kuuluvia asioita, joiden käsittely on keskitetty yhteen hallinto-oikeuteen. Tällaisia ovat nykyisin esimerkiksi arvonlisäverotusta tai vesi- ja ympäristönsuojeluasioita koskevat valitusasiat. Mahdollista olisi kuitenkin yhdistää esimerkiksi Helsingin hallinto-oikeudessa vireillä olevan arvonlisäverotusta koskevan asian käsittelyyn toisessa hallinto-oikeudessa vireillä oleva välitöntä verotusta koskeva asia.

Momentin *2 kohdan* mukaan edellytyksenä olisi, että asioiden yhdessä käsittely on erityisestä syystä tarpeen. Erityinen syy voisi olla esimerkiksi se, että asioissa vedotaan samaan näyttöön, joka tullaan esittämään suullisessa käsittelyssä tai katselmuksessa. Asioiden yhdessä käsitteleminen voisi tällöin selkeyttää ja nopeuttaa asioiden käsittelyä. Erityisen syyn voisi muodostaa myös se, että samankaltaisissa eri tuomiopiireihin ohjautuneissa asioissa olisi samat asianosaiset. Säännös voisi tulla sovellettavaksi esimerkiksi peiteltyä osingonjakoa koskevassa yhtiön ja sen osakkaan verotuksessa.

Momentin *3 kohdan* mukaan edellytyksenä olisi lisäksi, että asioiden yhdessä käsittelystä ei aiheudu osapuolille kohtuutonta haittaa. Samaan asiakokonaisuuteen kuuluvat valitukset saattavat tulla vireille eri aikaan erityisesti veroasioissa. Yhdessä käsitteleminen saattaisi tällaisessa tapauksessa kohtuuttomasti viivyttää aikaisemmin vireille tulleen valituksen ratkaisua. Siirron hyödyllisyyden ja kohtuullisuuden harkinta kuuluisi hallintotuomioistuimen prosessinjohtoon.

Hallinto-oikeus voisi siirtää asian toisen hallinto-oikeuden käsiteltäväksi joko asianosaisen vaatimuksesta tai omasta aloitteestaan. Siirto voisi olla tarkoituksenmukainen, vaikka kukaan asianosaisista ei sitä vaatisikaan. Pykälän *2 momentin* mukaan siirto edellyttäisi, että osapuolia kuullaan asiasta. Asian siirtämistä harkittaessa tulisi ottaa huomioon tarkoituksenmukaisuusnäkökohdat kuten esimerkiksi asian mahdollisimman viivytyksetön käsittely ja se, millaisia vaikutuksia käsittelypaikan valinnalla on asianosaisten kannalta.

Käytännössä asian siirto edellyttää myös, että hallinto-oikeudet sopivat siirrosta keskenään. Hallinto-oikeuksien välisellä neuvottelulla olisi erityisen suuri merkitys silloin, kun useampi hallinto-oikeus olisi toimivaltainen ratkaisemaan asiakokonaisuuden. Tällöin asiakokonaisuuteen liittyvien hallinto-oikeuksien tulisi ennen asian siirtoon ryhtymistä sopia keskenään siitä, mikä hallinto-oikeus asiakokonaisuuden käsittelee.

Siirtopäätöksellä ei ratkaistaisi kenenkään oikeutta tai velvollisuutta koskevaa asiaa. Pykälän *3 momentin* mukaan siirtopäätökseen ei saisi hakea muutosta valittamalla.

7 §. *Perustevalitus*. Pykälässä säädettäisiin ehdotetun lain säännösten soveltamisesta perustevalitukseen. Ehdotus vastaisi nykyistä käytäntöä.

Julkisen saatavan määräämisestä tai maksuunpanosta tehtävästä perustevalituksesta säädetään verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa. Perustevalituksesta on säännöksiä myös esimerkiksi eläkelainsäädännössä. Perustevalitusta koskeviin erityissäännöksiin sisältyy ehdotetusta laista poikkeavia säännöksiä esimerkiksi valitusajasta.

3 luku
Valituksen tekeminen

1 §. *Valituksen tekeminen ja valitusaika*. Pykälässä säädettäisiin valitusperusteista ja valitusajasta. Pykälä vastaisi sisällöllisesti voimassa olevaa hallintolainkäyttölain sääntelyä.

Suurin osa hallintotuomioistuimissa käsiteltävistä asioista on valitusasioita. Valituksen saisi *1 momentin* mukaan tehdä sillä perusteella, viranomaisen päätös on lainvastainen. Säännös vastaisi hallintolainkäyttölain 7 §:n 2 momenttia. Valituksessa voidaan vaatia viranomaisen tai hallintotuomioistuimen päätöksen muuttamista tai kumoamista.

Hallintotuomioistuimen toimivaltaan kuuluu arvioida ainoastaan valituksen kohteena olevan päätöksen lainmukaisuutta. Hallintotuomioistuin ei ota valituksen johdosta antamassaan päätöksessä kantaa esimerkiksi siihen, onko päätöksen lopputulos tarkoituksenmukainen. Muulla kuin lainmukaisuusperusteella tehty valitus jätetään tutkimatta.

Päätös on lainvastainen esimerkiksi silloin, kun viranomainen on soveltanut lakia virheellisesti. Tämä voi johtua esimerkiksi siitä, että viranomainen on tulkinnut sovellettavaa lakia väärin tai soveltanut päätöksensä perusteena säännöstä tai lakia, joka ei koske ratkaistavaa asiaa. Lain virheellisessä soveltamisessa voi olla kyse myös siitä, että viranomainen ei ole päätöstä tehdessään noudattanut perustuslain, Euroopan unionin oikeuden tai Euroopan ihmisoikeussopimuksen vaatimuksia.

Päätös voi olla lainvastainen myös, jos viranomainen on ylittänyt toimivaltansa tai käyttänyt harkintavaltaansa hallintolain 6 §:ssä säädettyjen hallinnon oikeusperiaatteiden vastaisesti (esim. KHO 2016:89). Päätös on lainvastainen myös, jos päätös perustuu puutteelliseen tai virheelliseen selvitykseen taikka tosiseikkojen tai asiassa esitetyn selvityksen virheelliseen arviointiin.

Päätöksen lainvastaisuuden perusteena voi olla myös asian käsittelyssä tapahtunut menettelyvirhe. Hallintolaki sisältää perussäännökset menettelystä, jota viranomaisen on noudatettava hallintoasiaa koskevassa päätöksenteossa ja sen valmistelussa. Hallintoasian käsittelyssä noudatettavaa menettelyä säännellään myös useissa muissa laeissa.

Pykälän *2 momentin* mukaan valitusaika olisi 30 päivää päätöksen tiedoksisaannista. Säännös vastaisi voimassa olevaa hallintolainkäyttölain 22 §:ää. Valitusaika alkaa kulua vasta, kun valittaja on saanut päätöksen ja siihen sisältyvän valitusosoituksen tiedoksi laissa säädetyllä tavalla.

Yleissäännökset hallintopäätöksen tiedoksiannosta ovat hallintolain 9 ja 10 luvuissa. Hallintopäätökseen liitettävästä valitusosoituksesta säädetään hallintolain 47 ja 49 §:ssä. Vastaavat säännökset hallintotuomioistuimen päätökseen liitettävästä valitusosoituksesta ja päätöksen tiedoksiannosta ovat 8 luvun 9 §:ssä ja 9 luvussa.

Jos valitus on puuttuneen tai virheellisen valitusosoituksen vuoksi tehty vasta määräajan jälkeen, valitusta ei jätetä tämän vuoksi tutkimatta. Valitusaika lasketaan tällöin siitä, kun valittaja on saanut tiedoksi uuden valitusosoituksen. Säännökset virheellisen valitusosoituksen vaikutuksesta ovat 6 §:ssä ja hallintopäätökseen liitettävän valitusosoituksen korjaamisesta hallintolain 49 §:ssä. Hallintotuomioistuimen päätökseen liitettävän valitusosoituksen korjaamisesta säädetään 8 luvun 9 §:ssä.

Tiedoksisaantipäivää ei oteta lukuun valitusaikaa laskettaessa. Tästä säädetään säädettyjen määräaikain laskemisesta annetussa laissa.

Valitusajasta ja sen alkamisesta on muussa lainsäädännössä erityissäännöksiä. Tällaisia säännöksiä on esimerkiksi verotusmenettelystä annetussa laissa (1558/1995) ja oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetussa laissa (768/2016).

Erityissäännöksiä on myös esimerkiksi päätöksen tiedoksiannosta julkipanomenettelyllä. Tällaisia säännöksiä on muun muassa maankäyttö- ja rakennuslaissa, ympäristönsuojelulaissa ja vesilaissa.

Momentissa säädettäisiin myös siitä, että valitus tehdään kirjallisesti. Vastaava säännös on hallintolainkäyttölain 23 §:ssä. Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 9 §:n mukaan vaatimuksen kirjallisesta muodosta täyttää myös viranomaisen viralliseen sähköpostiosoitteeseen toimitettu sähköinen asiakirja. Kyseessä olevassa laissa viranomaisella tarkoitetaan myös tuomioistuimia.

Pykälän *3 momentissa* olisi informatiiviset viittaukset sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettuun lakiin ja säädettyjen määräaikain laskemisesta annettuun lakiin. Näitä lakeja sovelletaan hallintolainkäytössä nykyisinkin.

2 §. *Valituksen toimittaminen*. Pykälässä säädettäisiin valituskirjelmän toimittamisesta hallintotuomioistuimelle. Pykälä vastaisi pääosin voimassa olevaa hallintolainkäyttölain 26 §:ä.

Pykälän *1 momentin* mukaan valitus toimitettaisiin toimivaltaiselle hallintotuomioistuimelle. Valituksen toimittaminen suoraan sitä käsittelevälle hallintotuomioistuimelle mahdollistaa asian nopean haltuunoton ja tuomioistuimen aktiiviset prosessinjohtotoimet heti asian tullessa vireille.
Valittaja vastaa siitä, että valitus tulee perille valitusajassa.

Valitus toimitetaan kuitenkin viranomaiselle, jos erityislainsäädännössä niin säädetään. Viranomaisen määritelmä on 1 luvun 4 §:ssä. Jos valitus on saapunut valitusajassa toimivaltaiselle tuomioistuimelle, sitä ei jätettäisi tutkimatta sillä perusteella, että se olisi lain mukaan tullut toimittaa viranomaiselle.

Erityissäännöksiä valituksen perille toimittamisesta on esimerkiksi toimeentuloturvaa koskevassa lainsäädännössä.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin suljetussa laitoksessa olevan henkilön mahdollisuudesta antaa valitus laitoksessa sille henkilölle, joka on määrätty tätä tehtävää hoitamaan velvoittein, että tämä toimittaa valituskirjelmän perille. Valituksen katsotaan tulleen vireille laissa säädetyssä määräajassa, jos se on säännöksessä tarkoitetulla tavalla annettu ennen valitusajan päättymistä sellaiselle henkilölle, jolla on oikeus ottaa vastaan valituksia.

Voimassa olevan säännöksen mukaan valitus voidaan antaa laitoksen johtajalle. Koska tällainen tehtävä voidaan delegoida toiselle henkilölle, ehdotetaan, että valitus voitaisiin antaa henkilölle, joka on määrätty tätä tehtävää hoitamaan. Tärkeää on, että laitoksessa sisäisesti määritellään selvästi, keillä henkilöstöön kuuluvilla on tällainen toimivalta, ja että laitoksessa olevat ovat selvillä näistä järjestelyistä.

Valituksen vastaanottaneen laitoksen edustajan on huolehdittava siitä, että hän toimittaa valituksen välittömästi toimivaltaiselle tuomioistuimelle tai viranomaiselle. Laitoksen edustaja ei valituksen välittäessään toimi valittajan valtuutettuna eikä asiamiehenä.

Ehdotuksen tarkoituksena on turvata valitusmahdollisuus silloin, kun henkilöllä ei käytännössä ole muuta mahdollisuutta valituksensa toimittamiseen tuomioistuimelle. Suljetussa laitoksessa olevan henkilön olisi kuitenkin mahdollista toimittaa valitus perille myös itsenäisesti esimerkiksi sähköpostitse.

3 §. *Valituksen sisältö*. Pykälässä säädettäisiin niistä seikoista, joiden tulee sisältyä valitukseen.
Pykälä vastaisi pääosin hallintolainkäyttölain 23 §:n 1 momenttia ja 26 a §:ää, mutta 1 momentin 4 kohta olisi uusi.

Pykälän *1 momentin 1 kohdan* mukaan valituksessa olisi yksilöitävä valituksen kohteena oleva päätös. Valituksen kohteena oleva päätös voi olla alkuperäinen hallintopäätös tai oikaisuvaatimukseen annettu päätös. Päätös yksilöidään ilmoittamalla päätöksen tehneen viranomaisen nimi ja ratkaisupäivä sekä mahdollinen päätösnumero tai muu päätöksen yksilöivä tieto.

Momentin *2 kohdassa* edellytettäisiin, että valituksessa ilmoitetaan, miltä kohdin päätökseen haetaan muutosta ja mitä muutoksia siihen vaaditaan. Päätökseen voi hakea muutosta kokonaisuudessaan tai

vain tietyiltä kohdin, jolloin päätös jää muilta osin voimaan. Valituksessa voidaan varsinaisten pääasiaa koskevien vaatimusten lisäksi vaatia myös esimerkiksi suullista käsittelyä taikka päätöksen täytäntöönpanon kieltoa tai keskeytystä tai muuta väliaikaista määräystä.

Valituksen saa tehdä vain päätöksen lainvastaisuuden perusteella. Momentin *3 kohdan* mukaan valituksessa on ilmoitettava vaatimusten perustelut. Valituksessa valittajan tulee siten perustella, millä tavalla valituksen kohteena oleva päätös on valittajan käsityksen mukaan lainvastainen.

Voimassa olevan hallintolainkäyttölain 23 §:n mukaan valituksessa on ilmoitettava perusteet, joilla muutosta vaaditaan. Ehdotettu muotoilu merkitsisi terminologista muutosta, mutta sisällöltään ehdotus vastaisi voimassa olevaa säännöstä.

Vaatimusten perusteluilla tarkoitetaan sekä oikeus- että todistustosiseikkoja, mutta vaatimusten perusteluja ei valituksessa ole tarpeen eritellä tällä tavoin. Oikeustosiseikoilla tarkoitetaan niitä seikkoja, joilla on välittömästi merkitystä asian ratkaisemisessa. Todistustosiseikalla on puolestaan välillistä vaikutusta asiassa, sillä se on todiste jonkin oikeustosiseikan olemassaolosta.

Vaatimuksen tueksi voidaan esittää myös muuta selvitystä kuten esimerkiksi asiantuntijalausuntoja tai oikeusohjeita.

Momentin *4 kohdan* mukaan valituksessa olisi ilmoitettava, mihin valitusoikeus perustuu, jos päätös ei kohdistu valittajaan. Valittajan valitusoikeus voi tällöin perustua esimerkiksi siihen, että valituksen kohteena oleva päätös koskee välittömästi hänen oikeuttaan, vaikka ei ole kohdistettu häneen. Jos kyse on kunnallisvalituksesta, valitusoikeus voi perustua pelkästään kunnan jäsenyyteen. Järjestöllä tai valvontaviranomaisella voi olla erityissäännöksiin perustuva valitusoikeus. Viranomaisen valitusoikeus voi perustua myös yleissäännöksiin yleistä etua valvovan viranomaisen valitusoikeudesta.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin oikaisuvaatimuksen tekijän oikeudesta esittää uusia perusteluja ja uusia vaatimuksia hänen valittaessaan oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä hallintotuomioistuimeen.

Uusia perusteluja ja uutta selvitystä saisi ehdotuksen mukaan esittää valitusvaiheessa riippumatta siitä, onko hallintopäätöstä oikaisuvaatimuksen johdosta muutettu tai onko se kumottu. Muutoksenhakijalla olisi oikeus esittää uusia perusteluja silloinkin, kun hallintopäätöstä on oikaisuvaatimuksen johdosta muutettu vain joltakin osin. Valittaja saisi esittää myös sellaisen uuden vaatimuksen, joka perustuu olosuhteiden muutokseen tai oikaisuvaatimuksen tekemisen määräajan päättymisen jälkeen valittajan tietoon tulleeseen seikkaan.

Oikaisuvaatimusjärjestelmän tehokkuus edellyttää, että muutoksenhakijan vaatimukset tutkitaan mahdollisimman kattavasti jo oikaisuvaatimusvaiheessa. Tarve esittää uusia vaatimuksia vasta valitusvaiheessa syntyy lähinnä oikaisuvaatimusmenettelyssä valittajan tietoon tulleiden uusien seikkojen kautta. Ehdotettu säännös mahdollistaisi sen, että valituksessa laajennetaan muutoksenhakua sellaisten seikkojen osalta, jotka ilmenevät vasta oikaisuvaatimuspäätöksestä. Uusien vaatimusten esittämistä on arvioitava sekä alkuperäisen hallintopäätöksen että oikaisuvaatimuksessa esitettyjen vaatimusten kannalta.

Uusien vaatimusten esittämisen rajoittamisella ei ole tarkoitus rajoittaa valitusoikeutta, vaan estää muutoksenhaun muuttuminen tai laajeneminen koskemaan muuta kuin ensi vaiheen muutoksenhaun kohteena ollutta hallintoasiaa. Valitusviranomainen ei kuitenkaan ole sidottu siihen aineistoon, joka on ollut oikaisuvaatimusviranomaisen käytettävissä.

Ehdotetulla säännöksellä ei ole tarkoitus muuttaa käytäntöä, joka koskee kunnallisvalituksen suhdetta sitä edeltävään oikaisuvaatimusmenettelyyn. Käytännössä on katsottu, että oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen välillä ei ole vaatimuksia tai niiden perusteita koskevia yhteyksiä. Kunnallisvalituksesta ja sitä edeltävästä oikaisuvaatimusmenettelystä säädetään kuntalain 16 luvussa. Kuntalain muutoksenhakusäännöksiin ei sisälly säännöksiä kunnallisvalituksessa esitettyjen vaatimusten ja niiden perusteiden yhteydestä oikaisuvaatimusmenettelyssä esitettyihin vaatimuksiin ja niiden perusteisiin.

4 §. *Valituksen liitteet*. Pykälässä säädettäisiin selvityksestä, joka tulee liittää valituskirjelmään. Pykälä vastaisi sisällöltään hallintolainkäyttölain 25 §:n 1 momenttia.

Pykälän *1 kohdan* mukaan valitukseen olisi liitettävä päätös, johon haetaan muutosta. Se voitaisiin liittää valitukseen alkuperäisenä tai jäljennöksenä. Jäljennöksen ei tarvitsisi olla oikeaksi todistettu. Valituksen täydentäminen ei ole aina tarpeen silloinkaan, kun päätöstä ei ole liitetty valitukseen. Valituksen kohteena oleva päätös voidaan tarvittaessa hankkia myös viran puolesta, mikäli sen tiedot on riittävästi yksilöity. Jos valitus on jätetty viranomaiselle, viranomainen toimittaessaan valituksen tuomioistuimelle liittää siihen tavallisesti myös valituksen kohteena olevan päätöksen.

Valitusosoitus on osa päätöstä, joka toimitetaan tuomioistuimelle. Arvioitaessa sitä, onko valitus tehty määräajassa, tuomioistuimen on selvitettävä myös valitusosoituksessa mahdollisesti olevien virheiden vaikutusta valitusajan alkamiseen.

Pykälän *2 kohdan* mukaan valitukseen olisi liitettävä selvitys siitä, milloin valittaja on saanut tiedoksi päätöksen valitusosoituksineen. Oikeuskäytännössä on katsottu, että tapauksissa, joissa muutoksenhakija on hävittänyt oman kappaleensa saantitodistuksesta, on selvityksenä tiedoksisaantiajankohdasta pidettävä viranomaiselle palautunutta saantitodistusta. Jos saantitodistuksesta on puuttunut vastaanottopäivämäärä, on selvityksenä tiedoksisaantiajankohdasta pidetty postin sähköisestä lähetysseurantajärjestelmästä saatua tietoa (KHO 2014:101, KHO 2014:100 ja KHO 2014:99).

Selvitys valitusajan alkamisen ajankohdasta voisi olla myös muuta selvitystä silloin, kun tiedoksianto ei ole tapahtunut todisteellisesti. Päätös on voitu antaa tiedoksi esimerkiksi tavallisella kirjeellä, jolloin tiedoksiannon katsotaan tapahtuneen seitsemäntenä päivänä sen lähettämisestä, ellei muuta näytetä. Jos tiedoksisaanti on tällöin tosiasiassa tapahtunut tätä myöhemmin, valittajan tulisi esittää siitä selvitystä.

Pykälän *3 kohdan* mukaan valitukseen olisi liitettävä asiakirjat, joihin valittaja vetoaa vaatimuksensa tueksi. Asian selvittäminen perustuu suurelta osin oikeudenkäynnin osapuolten esittämiin asiakirjoihin. Valitukseen ei kuitenkaan tarvitsisi liittää niitä asiakirjoja, jotka on toimitettu jo asian aikaisemmassa käsittelyvaiheessa viranomaiselle.

Joissakin tapauksissa alkuperäisen asiakirjan esittäminen voi todistelun kannalta olla merkityksellistä. Tavallisesti riittää kuitenkin jäljennöksen toimittaminen asiakirjasta. Asiakirjan esittämisvelvollisuudesta eli editiosta säädettäisiin 6 luvun 17 §:ssä.

5 §. *Valittajan yhteystiedot*. Pykälässä säädettäisiin valittajan ja hänen edustajansa yhteystietojen ja niiden muutosten ilmoittamisesta. Pykälä vastaisi osittain nykyistä hallintolainkäyttölain 24 §:ää. Prosessiosoitteen määritelmä olisi uusi ja vastaisi sisällöltään oikeudenkäymiskaaren 5 luvun 2 §:n 2 momentissa ja 25 luvun 16 §:n 1 momentissa säädettyä. Pykälän 2 momentti olisi uusi.

Pykälän *1 momentin* mukaan valituksessa olisi ilmoitettava valittajan ja hänen edustajansa yhteystiedot. Yhteystiedoilla tarkoitetaan osoitetietoja, puhelinnumeroa ja muita tarpeellisia yhteystietoja kuten sähköpostiosoitetta.

Valituksessa olisi myös ilmoitettava, mihin osoitteeseen oikeudenkäyntiasiakirjat lähetetään eli mitä osoitetta valittaja käyttää prosessiosoitteena. Oikeudenkäyntiasiakirjojen tiedoksiannon katsottaisiin tapahtuneen asianmukaisesti, kun asiakirjat on toimitettu tiedoksiantosäännösten mukaisella tavalla asianosaisen ilmoittamaan prosessiosoitteeseen.

Valittaja voisi ilmoittaa prosessiosoitteekseen esimerkiksi sähköpostiosoitteensa tai asiamiehensä sähköpostiosoitteen, jolloin asiakirjojen tiedoksianto toimitettaisiin lähettämällä asiakirjat sähköpostitse tähän osoitteeseen.

Jos asianosainen on ilmoittanut prosessiosoitteekseen useita yhteystietoja, kuten esimerkiksi postiosoitteensa ja sähköpostiosoitteensa, hallintotuomioistuin voisi valita, mihin ilmoitetuista yhteystiedoista se toimittaa oikeudenkäyntiasiakirjat. Tiedoksisaannin ajankohta määräytyisi 9 luvun 4 §:n mukaisesti, jollei erikseen toisin säädetä.

Pykälän *2 momentin* säännöksen tarkoituksena olisi korostaa valittajan ja hänen laillinen edustajansa, avustajansa tai asiamiehensä velvollisuutta huolehtia siitä, että hallintotuomioistuimen käytössä on koko asian käsittelyn ajan ajantasaiset yhteystiedot. Tällöin tarvittavat tiedoksiannot voitaisiin toimittaa viivytyksettä oikeaan osoitteeseen ja myös muu yhteydenpito voitaisiin hoitaa joustavasti.

Pykälään ei enää aikaisemmasta poiketen sisältyisi velvollisuutta allekirjoittaa valituskirjelmä. Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) 9 §:n 2 momentin mukaan viranomaiselle saapunutta sähköistä asiakirjaa ei tarvitse täydentää allekirjoituksella, jos asiakirjassa on tiedot lähettäjästä eikä asiakirjan alkuperäisyyttä tai eheyttä ole syytä epäillä. Näin ollen valitus voitaisiin tehdä joustavasti sähköpostilla ilman sähköistä allekirjoitusta. Kirjallisesti tehdyn valituksen osalta olisi perusteltua noudattaa allekirjoituksen täydennyksen osalta vastaavaa käytäntöä.

6 §. *Virheellisen valitusosoituksen vaikutus*. Pykälä koskisi päätökseen liitetyn virheellisen valitusosoituksen vaikutusta hallintotuomioistuimessa. Ehdotettu pykälä vastaisi keskeiseltä sisällöltään hallintolainkäyttölain 30 §:ä.

Hallintopäätökseen liitettävän valitusosoituksen sisällöstä säädetään hallintolain 47 §:ssä. Sen mukaan valitusosoituksessa on mainittava valitusviranomainen ja se viranomainen, jolle valituskirjelmä on toimitettava, sekä valitusaika ja mistä se lasketaan. Valitusosoituksessa on selostettava myös vaatimukset valituskirjelmän sisällöstä ja liitteistä sekä valituksen perille toimittamisesta. Valituksen

perille toimittamiseksi valitusosoituksessa on mainittava valitusviranomaisen yhteystiedot. Valitusaika alkaa siitä, kun asianosainen on saanut korjatun valitusosoituksen tiedokseen.

Pykälän *1 momentin* mukaan valittaja ei menettäisi puhevaltaansa sen vuoksi, että viranomainen ei ole antanut valitusosoitusta taikka että viranomaisen antama valitusosoitus on puutteellinen tai muulla tavoin virheellinen. Momentissa tarkoitettuja virheellisyyksiä olisivat valitusaikaa ja toimivaltaista tuomioistuinta koskevat virheet. Näihin tilanteisiin rinnastuisi se, että valitusosoituksessa on virheellinen maininta viranomaisesta, jolle valitus on toimitettava.

Virheellisyydellä tarkoitettaisiin myös sitä, että valitusosoituksesta puuttuu jokin seikka, joka valitusosoituksessa on lain mukaan mainittava. Oikeuskäytännössä on katsottu valitusosoituksen olleen virheellinen esimerkiksi silloin, kun valitusosoituksessa ei ollut sähköisestä asioinnista annetun lain 7 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavoin ilmoitettu mahdollisuudesta tehdä valitus korkeimmalle hallinto-oikeudelle sähköisesti (KHO 2007:58). Valitusosoitusta on pidetty virheellisenä myös silloin, kun siinä ei ollut säädettyjen määräaikain laskemisesta annetun lain 6 §:n 1 momentin mukaista mainintaa siitä, että valitusasiakirjojen tuli olla perillä valitusajan viimeisenä päivänä ennen viraston aukioloajan päättymistä (KHO 6.10.2015 taltio 2866).

Pykälän *2 momentin* mukaan valitus olisi siirrettävä oikeaan paikkaan ja siirrosta olisi ilmoitettava valittajalle, jos valitus on valitusosoituksen puutteellisuuden tai virheellisyyden vuoksi toimitettu väärälle hallintotuomioistuimelle tai viranomaiselle. Valittaja ei tällöin menettäisi puhevaltaansa, vaikka siirretty valitus saapuisi oikeaan viranomaiseen tai tuomioistuimeen valitusajan päättymisen jälkeen.

7 §. *Asian siirto*. Pykälässä säädettäisiin asian siirrosta toiselle tuomioistuimelle tai viranomaiselle tilanteessa, jossa valitus on erehdyksessä toimitettu väärälle taholle. Säännös vastaisi pääosin nykyistä hallintolainkäyttölain 29 §:ä.

Päätökseen liitetystä valitusosoituksesta asianosainen saa yksityiskohtaiset tiedot siitä, miten hänen tulee toimia valituksen vireillepanossa. Valitusosoituksessa olevan virheen vaikutuksesta ja asian siirrosta silloin, kun valitusosoitus on ollut virheellinen, säädettäisiin tämän luvun 6 §:ssä.

Virheettömästä valitusosoituksesta huolimatta valitus saatetaan käytännössä panna vireille väärässä hallintotuomioistuimessa. Tällöin on usein sekä valittajan että tuomioistuimen näkökulmasta tarkoituksenmukaista siirtää asia suoraan oikean hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi.

Pykälän *1 momentin* mukaan hallintotuomioistuin voisi siirtää sille erehdyksessä toimitetun valituksen oikealle hallintotuomioistuimelle tai viranomaiselle.

Pykälän periaatteita tulisi soveltaa myös silloin, kun tuomioistuimeen saapuu erehdyksestä toisessa hallintotuomioistuimessa vireillä olevaan asiaan liittyvä lisäselvitys, vastaselitys tai muu vastaava asiakirja. Asia voitaisiin siirtää myös silloin, kun asia on pantu vireille hallintolainkäyttöasiana, mutta se kuuluisi hallintoviranomaisen käsiteltäväksi esimerkiksi oikaisuvaatimuksena. Selvissä virhetilanteissa lähtökohtana olisi, että asia siirretään oikeaan paikkaan, jos se selvästi käy ilmi saapuneesta asiakirjasta.

Ehdotetun siirtosäännöksen nojalla hallintotuomioistuin ei voisi siirtää yleiselle tuomioistuimelle sen käsiteltäväksi kuuluvaa asiaa. Tällaisessakin tilanteessa asian vireillepanijaa olisi mahdollisuuksien mukaan neuvottava asiassa.

Tuomioistuimen on käytännössä mahdotonta arvioida erehdyksen astetta, joten ehdotetussa pykälässä ei säädettäisi erehdyksen ilmeisyyden ja valittajan tietämättömyyden vaatimuksista. Vastaava muutos on aiemmin tehty asiakirjan siirtämistä koskevaan hallintolain säännökseen (21 §). Erehdyksen käsite ehdotetaan kuitenkin säilytettäväksi siirtämisen edellytyksenä. Tarkoituksena on, ettei asiakirjoja tahallisesti toimitettaisi väärään tuomioistuimeen. Tuomioistuimen tulisi olla ryhtymättä siirtoon vain, jos se havaitsee viitteitä siitä, että kyseessä on vireillepanijan tahallisuus eikä erehdys.

Tuomioistuimella ei olisi siirtovelvollisuutta, vaan siirtämisen tarkoituksenmukaisuus perustuisi tuomioistuimen harkintaan. Siinä tapauksessa, että asia siirretään, siirtoon tulisi ryhtyä mahdollisimman nopeasti. Asian siirtäminen ei ole välttämättä tarkoituksenmukaista eikä edes mahdollista, jos toimivaltaisesta viranomaisesta ei saada asiakirjojen perusteella riittävää varmuutta.

Jos on selvää, että valitusaika on valituksen saapuessa jo päättynyt, tuomioistuin voisi harkita, onko asian siirtäminen tarkoituksenmukaista. Tilanteissa, joissa tuomioistuin ei siirtäisi asiaa, se jättäisi asian toimivaltaansa kuulumattomana tutkimatta. Asianosainen voisi tämän jälkeen harkita, laittaako se asian vireille toisessa tuomioistuimessa tai viranomaisessa.

Tuomioistuimen harkinnassa olisi, tekeekö se siirrosta erillisen päätöksen. Siirtopäätöksen tekeminen ei yleensä olisi tarpeen, jos toimivaltainen tuomioistuin tai viranomainen vaikuttaa selvältä. Siirto olisi tällöin menettelyllinen ratkaisu ja se voitaisiin tehdä tuomioistuimen kansliassa. Mahdollisuus tällaiseen siirtoon ilman päätöstä tutkimatta jättämisestä on välttämätöntä säilyttää, jotta siirtosäännöksellä olisi merkitystä myös tilanteissa, joissa valitusaikaa on vain vähän jäljellä.

Siirrosta olisi syytä tehdä erillinen päätös, jos toimivaltainen tuomioistuin tai viranomainen ei vaikuta selvältä ja riidattomalta. Tällöin lainkäyttömenettelyssä tehtäisiin valituksen tutkimatta jättämisestä ja asian siirrosta päätös, joka sisältäisi tuomioistuimen omaa toimivaltaa koskevan kannanoton ja olisi normaaliin tapaan valituskelpoinen. Jos siirto tehdään ilman lainkäyttöpäätöstä, ei synny sellaista ratkaisua, johon voitaisiin hakea muutosta valittamalla.

Siirrosta olisi aina ilmoitettava valittajalle. Olennaista tässä ilmoituksessa olisi tieto siitä, mille tuomioistuimelle tai viranomaiselle asia on siirretty. Ilmoituksen tekeminen kuuluisi siirtävälle tuomioistuimelle. Erillinen ilmoitus ei kuitenkaan olisi tarpeen, jos asiassa tehtäisiin päätös valituksen tutkimatta jättämisestä ja siirrosta. Tällöin tieto asian siirrosta ja sen vastaanottajasta tulisi asianosaisen tietoon, kun päätös annetaan tiedoksi asianosaiselle.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin siitä, ettei siirto vaikuta valitusaikaan. Säännös vastaisi voimassaolevaa lakia, mutta kirjoitustapaa yksinkertaistettaisiin. Asian vireille tulemiseksi valituksen tulisi saapua toimivaltaiseen tuomioistuimeen valitusajan kuluessa siirrosta huolimatta.

4 luku
Muu hallintolainkäyttöasia

1 §. *Muun hallintolainkäyttöasian vireillepano*. Pykälässä säädettäisiin muun hallintolainkäyttöasian kuin valituksen tai ylimääräisen muutoksenhaun vireillepanosta. Nykyisin muun hallintolainkäyttöasian vireillepanosta säädetään hallintolainkäyttölain 72 §:ssä. Sen mukaan muu hallintolainkäytössä käsiteltävä asia kuin valitus, ylimääräinen muutoksenhaku tai hallintoriita-asia pannaan vireille toimittamalla vireillepanoa koskeva asiakirja sille viranomaiselle, jonka toimivaltaan asian ratkaiseminen kuuluu. Menettelystä on hallintolainkäyttölain 73 §:n mukaan muuten soveltuvin osin voimassa, mitä hallintolainkäyttölaissa säädetään valituksesta. Hallintoriitahakemuksen sisällöstä säädetään erikseen hallintolainkäyttölain 69 §:ssä.

Tässä luvussa tarkoitettuja muita hallintolainkäyttöasioita ovat erilaiset hakemuksella tai esityksellä hallintotuomioistuimessa vireille pantavat asiat kuten hallintoriita-asiat, lastensuojelulaissa tarkoitetut tahdonvastaista huostaanottoa koskevat asiat ja eräät markkinaoikeudessa käsiteltävät kilpailuasiat. Hallintoriita-asioista säädettäisiin lähemmin 2 – 4 §:ssä. Muita hallintolainkäyttöasioita ovat myös alistusasiat, joista säädetään mielenterveyslaissa ja kirkkolaissa.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin muuta hallintolainkäyttöasiaa koskevan vireillepanokirjelmän sisällöstä. Kirjelmässä olisi ensinnäkin ilmoitettava vaatimus ja sen perustelut. Pääasiaa koskevien vaatimusten lisäksi voitaisiin esittää myös sivuvaatimuksia, esimerkiksi vaatimus oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Lisäksi kirjelmässä olisi ilmoitettava se viranomainen, henkilö, yhteisö tai muu taho, johon vaatimus kohdistuu. Tarvittaessa voitaisiin mahdolliset puutteellisuudet pyrkiä korjaamaan 6 luvun 6 §:ssä tarkoitetulla täydennysmenettelyllä.

Pykälän *2 momentin* mukaan kirjelmään tulisi liittää asiakirjat, joihin vireillepanija hakemuksessaan tai esityksessään vetoaa. Kyseessä olevissa asioissa ei ole valituskelpoista hallintopäätöstä, joten asian käsittely hallintotuomioistuimessa perustuu pääosin vireillepanijan hakemukseen tai esitykseen sekä osapuolten hallintotuomioistuimelle esittämiin asiakirjoihin.

2 §. *Hallintoriita-asia*. Pykälässä säädettäisiin siitä, milloin asia käsitellään hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa. Pykälä vastaisi sisällöltään voimassa olevaa hallintolainkäyttölain 69 §:n 1 momenttia. Ehdotetulla sääntelyllä ei ole tarkoitus muuttaa hallintoriidan käyttöalaa.

Hallintoriidassa on kyse julkisoikeudellisen oikeussuhteen sisältöä ja tulkintaa koskevasta oikeusriidasta oikeussuhteen osapuolten välillä. Käytännössä hallintoriidassa on tavallisimmin kyse julkisyhteisöjen välisestä kustannusten jakamista koskevasta riidasta, julkisyhteisön perusteettomasti maksaman suorituksen takaisinperinnästä tai hallintolain 3 §:ssä tarkoitetusta hallintosopimuksesta. Hallintoriidassa voi olla kyse myös muusta julkisoikeudelliseen oikeussuhteeseen perustuvasta edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta.

Yksityisoikeudelliseen oikeussuhteeseen liittyviä riitoja ei käsitellä hallintoriitana, vaikka tällaisen oikeussuhteen osapuolena olisi julkisyhteisö. Yksityisoikeudelliset riidat käsitellään yleisissä tuomioistuimissa.

Hallintoriita-asiana käsiteltävät riidat määriteltäisiin pykälän *1 momentissa*. Momentin *1 kohdan* mukaan hallintoriita-asioina käsiteltäisiin riidat, jotka laissa erikseen säädetään ratkaistaviksi

hallintoriita-asioina. Tällaisia ovat esimerkiksi hallintolain 3 §:ssä tarkoitettua hallintosopimusta koskevat riidat, joiden ratkaisemisesta hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa säädetään hallintolain 66 §:ssä. Julkisyhteisöjen välisen kustannusten jakamista koskevan riidan käsittelystä hallintoriita-asiana säädetään useissa laeissa, esimerkiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) 41 a ja 45 §:ssä, kuluttajaneuvonnasta annetun lain (800/2008) 3 §:ssä ja holhoustoiminnan edunvalvontapalveluiden järjestämisestä annetun lain (575/2008) 3 §:ssä. Säännöksiä hallintoriita-asioina käsiteltävistä asioista on myös esimerkiksi kuntalaissa, elatusturvalaissa (671/1998), kirkkolaissa, kunnallisesta viranhaltijasta annetussa laissa ja valtion virkamieslaissa.

Momentin *2 kohdan* mukaan hallintoriita-asiana käsiteltäisiin julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta koskevat riidat. Tällainen hallintoriita-asia voi liittyä esimerkiksi kuntien välisen maksuvelvollisuuden jakautumiseen terveydenhoitoa tai sosiaalihuoltoa koskevissa asioissa (esimerkiksi KHO 2013 taltio 1249) tai korvaukseen, joka julkisyhteisön tulee suorittaa lakisääteisten palvelujen yksityiselle tuottajalle (KHO 2013:165). Hallintoriita voi liittyä myös viranomaisen myöntämän perusteettoman tuen takaisinperintään (KHO 2013 taltio 2616).

Vahingonkorvauslain mukainen julkisyhteisön korvausvelvollisuus kuuluu käsiteltäväksi riita-asiana käräjäoikeudessa.

Hallintoriitamenettelyä käytetään *3 kohdan* mukaan myös käsiteltäessä muuta kuin maksuvelvollisuuteen kohdistuvaa julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta johtuvaa etua, oikeutta tai velvollisuutta koskevaa riitaa. Ne voivat koskea esimerkiksi vastuuta julkisoikeudellisen velvollisuuden toteuttamisesta, oikeuden sisältöä ja kestoa tai edun laajuutta.

Myös Euroopan unionin oikeuteen perustuvan velvoitteen tai oikeuden toteuttamiseen voidaan samoin edellytyksin käyttää hallintoriitamenettelyä vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteiden mukaisesti.
Esimerkiksi valtiolle esitetty EU-oikeuden rikkomiseen perustuva korvausvaatimus voitiin käsitellä hallintoriita-asiana (KHO 2012:104).

Hallintoriita ei kuitenkaan olisi mahdollinen, jos viranomainen on toimivaltainen ratkaisemaan asian valituskelpoisella hallintopäätöksellään tai asia voidaan saattaa hallinto-oikeuden ratkaistavaksi perustevalituksella. Tästä säädettäisiin *2 momentissa*.

Hallintoriita on toissijainen oikeussuojakeino suhteessa valitukseen. Lähtökohtana on, että viranomaisen hallintopäätökseen haetaan muutosta oikaisuvaatimuksella tai valittamalla hallintotuomioistuimeen. Hallintoriitamenettely on tarkoitettu vain niihin tilanteisiin, joissa säännönmukainen muutoksenhakumahdollisuus tai perustevalitus ei ole lainkaan käytettävissä.

Jos maksuvelvollisuus koskee veroa, julkista maksua tai suoraan ulosottokelpoista maksua, hallintoriita ei ole mahdollinen, koska oikeusturvakeinoina ovat tällöin käytössä säännönmukainen valitus tai perustevalitus. Perustevalitukseen sovellettaisiin 5 §:n 2 momentin mukaan, mitä tässä laissa säädetään valituksesta, jollei laissa erikseen toisin säädetä. Yleissäännös julkisen saatavan määräämisestä tai maksuunpanosta tehtävästä perustevalituksesta on verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa (VeroTPL, 706/2007).

Esimerkiksi tapauksessa KHO 2016:85 kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain ja hallintolain perusteella kunnalla olisi työnantajana ollut velvollisuus ratkaista sille toimitettu hakemus ja antaa siihen valituskelpoinen päätös (ks. myös KHO 2008:38 ja KHO 2013:134).

Ratkaisussa KHO 2015:85 korkein hallinto-oikeus tutki muutoksenhakemuksen purkuasiana ja katsoi, että hallinto-oikeuden olisi tullut tutkia sille tehty muutoksenhakemus kaikilta osin verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetun lain mukaisena perustevalituksena eikä osaksikaan hallintoriita-asiana. Säännönmukainen muutoksenhakutie ei ollut enää käytettävissä. Tapauksessa oli kysymys kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa tarkoitetusta asiakasmaksusta.

Ratkaisussa KHO 2008:38 katsottiin, että kadun kunnossapitovelvollisuuden sisältöä ei voitu vahvistaa hallintoriitamenettelyssä, kun sitä koskevaan kysymykseen oli saatavissa toimivaltaisen viranomaisen, alueellisen ympäristökeskuksen, ratkaisu, johon voidaan hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.

Hallintoriitamenettely ei ollut käytettävissä viranomaisen passiivisuustilanteessa, jossa kunta ei ollut antanut valituskelpoista ratkaisua viranhaltijan virkasuhteeseen perustuvia saatavia koskeviin vaatimuksiin. Korkein hallinto-oikeus siirsi asian kunnan käsiteltäväksi hakemusasiana (KHO 2016:85). Hallintoviranomaisen passiivisuus ei ollut peruste hallintoriitamenettelylle oikeussuojan saamiseksi myöskään esimerkiksi tapauksessa KHO 2007:22, jossa oli kyse poroaidan rakentamisesta ja paliskunnan velvollisuudesta antaa asiassa valituskelpoinen päätös.

Tuomioistuimen vastuulla on johtaa oikeusprosessia niin, että vireillä olevat asiat tulevat käsitellyiksi asianmukaisesti. Prosessin joustavuuden ja oikeusturvan tehokkuuden vuoksi hallinto-oikeus voisi asianosaista kuultuaan käsitellä välittömästi hallintoriitana sellaisen valitukseen sisältyvän vaatimuksen, joka osoittautuu hallintoriita-asiaksi.

3 §. *Hallintoriidan vireillepanoaika*. Hallintoriita-asian vireillepanolle ei nykyisin ole säädetty yleistä määräaikaa. Muussa lainsäädännössä on erilaisia vanhentumissäännöksiä.

Ehdotuksen mukaan hallintoriitaa koskeva hakemus olisi toimitettava asiassa toimivaltaiselle hallinto-oikeudelle viiden vuoden kuluessa siitä, kun asia on tullut riitaiseksi. Vastaavasti verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetun lain 20 §:n mukaan julkinen saatava vanhentuu viiden vuoden kuluttua sitä seuranneen vuoden alusta, jona se on määrätty tai maksuunpantu, ja muussa tapauksessa sitä seuranneen vuoden alusta, jona se on erääntynyt. Myös vaatimus hallintopäätöksessä olevan virheen korjaamiseksi on hallintolain 52 §:n mukaan tehtävä viiden vuoden kuluessa päätöksen tekemisestä.

Riidan alkamisajankohta riippuu käytännössä hallintoriita-asian laadusta ja tilanteen yksityiskohdista. Hallintosopimusta koskevan riidan voidaan yleensä katsoa alkavan, kun sopimuksen osapuoli esittää sopimukseen kohdistuvan vaatimuksen, jonka toinen osapuoli kiistää. Muun julkisoikeudelliseen oikeussuhteeseen kohdistuvan riidan voidaan katsoa alkavan, kun erimielisyys edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta on ensimmäisen kerran esitetty tai todettu. Lähtökohtana on, että hakemuksen tekijän on esitettävä selvitys siitä, milloin hallintoriidan kohteena oleva erimielisyys on alkanut. Hallinto-oikeus arvioi asianosaisten esittämän selvityksen perusteella, onko hakemus tehty määräajassa.

Julkisoikeudelliseen maksuvelvollisuuteen kohdistuvan hallintoriidan vireillepanon viiden vuoden määräaika laskettaisiin kuitenkin sitä seuranneen vuoden alusta, jona maksua on vaadittu tai

maksuvelvollisuuden peruste on syntynyt. Hakemuksen tekijän on esitettävä selvitys maksun vaatimisesta tai muusta maksuvelvollisuuden alkamisen ajankohdasta. Jos hallintoriidan vireillepanon määräaika on erikseen erityissäännöksessä määritelty, noudatetaan erityissäännöstä. Tällainen säännös on ainakin kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 3 §:n 3 momentissa ja valtion virkamieslain 56 §:ssä, joiden mukaan pykälässä tarkoitettu korvausvaatimus on esitettävä hallinto-oikeudelle kuuden kuukauden kuluessa virkasuhteen päättymisestä.

4 §. *Toimivaltainen hallinto-oikeus hallintoriita-asiassa*. Pykälässä säädettäisiin toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta hallintoriita-asiassa. Ehdotuksen tavoitteena on, että asia käsiteltäisiin mahdollisimman lähellä yksityistä asianosaista. Sääntelyä täsmennettäisiin nykyisestä mutta sisällöltään ehdotetut säännökset vastaisivat pääosin nykyistä sääntelyä. Jos vaatimus kohdistuu valtioon, kuntaan tai muuhun julkisoikeudelliseen oikeushenkilöön, nykyisin on lähtökohtana, että asian käsittelee se hallinto-oikeus, jonka tuomiopiirissä tällaisen oikeushenkilön puhevaltaa käyttävän viranomaisen tai toimielimen toimipaikka sijaitsee. Yksityisen henkilön valtioon kohdistama vaatimus voidaan kuitenkin käsitellä myös siinä hallinto-oikeudessa, jonka tuomiopiirissä on vaatimuksen esittäjän kotipaikka.

Ehdotuksessa olisi lähtökohtana, että toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyisi osapuolena olevan yksityisen asianosaisen tai oikeushenkilön kotipaikan perusteella. Luonnollisen henkilön kotipaikka määräytyy yleensä väestötietojärjestelmän mukaan ja yhteisön kotipaikka sen sääntöjen tai yhtiöjärjestyksen mukaan.

Hallintoriita käsiteltäisiin *1 momentin* mukaan hallinto-oikeudessa, jonka tuomiopiirissä on vaatimuksen kohteena olevan henkilön tai yhteisön kotipaikka. Oikeushenkilöä tai yksityistä elinkeinonharjoittajaa vastaan esitetty vaatimus voitaisiin kuitenkin käsitellä myös siinä hallinto-oikeudessa, jonka tuomiopiirissä vaatimuksen kohteena olevalla oikeushenkilöllä tai elinkeinonharjoittajalla on toimipaikka. Hakijan valittavissa olisi, mihin vaihtoehtoisista hallinto-oikeuksista hän jättää hakemuksensa.

Julkisoikeudellista oikeushenkilöä vastaan esitetty vaatimus käsiteltäisiin *2 momentin* mukaan siinä hallinto-oikeudessa, jonka tuomiopiirissä vaatimuksen esittäjällä on kotipaikka. Momentissa olisi kuitenkin säännös myös vaihtoehtoisesta oikeuspaikasta, joka määräytyisi vaatimuksiin vastaavan julkisoikeudellisen oikeushenkilön toimipaikan tai kotipaikan perusteella. Hakija voisi valita oikeuspaikkavaihtoehtojen välillä. Mahdolliset vastavaatimukset käsiteltäisiin samassa tuomioistuimessa kuin alkuperäinen vaatimus.

Julkisoikeudellisia oikeushenkilöitä ovat esimerkiksi valtio, kunta ja muut itsehallintoyhdyskunnat sekä itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset, julkisoikeudelliset yhdistykset ja muut julkisoikeudelliset yhteisöt, jotka on lailla perustettu suorittamaan julkista hallintotehtävää. Momentissa tarkoitettuja julkisoikeudellisia oikeushenkilöitä ovat esimerkiksi evankelisluterilaiset ja ortodoksiset seurakunnat, Kansaneläkelaitos, Suomen Pankki, Eläketurvakeskus, kauppakamarit, ylioppilaskunnat ja osakunnat.

Jos 1 tai 2 momentin säännökset toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta eivät sovellu tapaukseen, oikeuspaikkana olisi *3 momentin* mukaan Helsingin hallinto-oikeus. Jos muualla laissa on erityissäännöksiä hallintoriita-asian oikeuspaikasta, niitä sovellettaisiin tämän pykälän säännösten sijasta. Tämä vastaisi nykyistä sääntelyä.

5 §. *Valitusta koskevien säännösten soveltaminen*. Pykälä vastaisi sisällöltään nykyistä hallintolainkäyttölain 73 §:ää, mutta sen sanamuotoa tarkistettaisiin. Valitusta koskevien menettelysäännösten soveltamisessa muiden hallintolainkäyttöasioiden käsittelyyn on tarpeen ottaa huomioon kyseessä olevien asioiden laatu ja niihin liittyvät oikeussuojatarpeet.

Esimerkiksi tässä luvussa tarkoitettuun vireillepanokirjelmään sovellettaisiin tämän lain valitusta koskevia säännöksiä yhteystietojen ilmoittamisesta, valituskirjelmän toimittamisesta toimivaltaiselle tuomioistuimelle, asian siirrosta toiseen tuomioistuimeen ja asiakokonaisuuden yhdistämisestä hallinto-oikeudessa. Hakemuksen tai esityksen tekijä ja hallintoriita-asiassa myös se, johon vaatimus kohdistuu, olisivat asianosaisia, joita koskisivat tässä laissa asianosaiselle säädetyt oikeudet ja velvollisuudet.

Tässä luvussa tarkoitettuja hallintolainkäyttöasioita koskisivat myös 12 luvun valituslupasäännökset muutoksenhaussa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tarvittaessa muutoksenhausta korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa voitaisiin säätää erikseen.

5 luku
Puhevalta ja avustajan tai asiamiehen käyttäminen

1 §. *Puhevalta*. Pykälässä säädettäisiin siitä yleisestä periaatteesta, että jokaisella on oikeus itse käyttää puhevaltaa omassa asiassaan. Voimassa olevassa hallintolainkäyttölaissa ei ole vastaavaa yleissäännöstä.

Säännös koskisi sekä luonnollisia henkilöitä että oikeushenkilöitä. Oikeushenkilön puhevallan käyttämisestä säädetään laissa tai määrätään esimerkiksi hallintosäännössä, yhtiöjärjestyksessä tai yhdistyksen säännöissä. Valtion puhevaltaa käyttävät sen viranomaiset toimivaltaansa kuuluvissa asioissa. Kunnan puhevallasta ja sen käyttämisestä säädetään kuntalaissa. Muun viranomaisen tai laitoksen puhevaltaa käyttää toimielin tai henkilö, jolle tällainen tehtävä on laissa tai asetuksessa säädetty.

Puhevallan käyttämistä koskevasta pääsäännöstä säädetään jäljempänä poikkeuksia, jotka koskevat esimerkiksi vajaavaltaisen puhevallan käyttämistä ja edunvalvojan puhevaltaa.

2 §. *Vajaavaltaisen puhevalta*. Pykälässä olisi yleissäännös vajaavaltaisen puhevallasta. Pykälä vastaisi sisällöltään hallintolainkäyttölain 17 ja 18 §:ää. Vastaavat säännökset ovat oikeudenkäymiskaaren 12 luvun 1 §:ssä. Vajaavaltaisella tarkoitettaisiin holhoustoimesta annetun lain (442/1999) mukaisesti alle 18-vuotiasta henkilöä sekä sellaista 18 vuotta täyttänyttä henkilöä, joka on julistettu vajaavaltaiseksi.

Pykälän *1 momentin* mukaan vajaavaltaisen puhevaltaa käyttää hänen edunvalvojansa, huoltajansa tai muu laillinen edustajansa, jollei laissa toisin säädetä. Muulla laillisella edustajalla tarkoitettaisiin esimerkiksi lapselle määrättyä edunvalvojan sijaista tai kunnallista lautakuntaa, jos lapsi on otettu sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen huostaan lastensuojelulain perusteella, tai kotoutumisen edistämisestä annetun lain mukaista edustajaa.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin niistä tilanteista, joissa vajaavaltaisella olisi oikeus käyttää puhevaltaa itse joko yksinään tai rinnakkain laillisen edustajansa kanssa.

Vajaavaltaisella olisi oikeus käyttää yksinään puhevaltaa sellaista tuloa tai varallisuutta koskevassa asiassa, josta hänellä on oikeus määrätä. Holhoustoimesta annetun lain 25 §:n mukaan vajaavaltaisella on oikeus määrätä siitä, minkä hän on vajaavaltaisuuden aikana omalla työllään ansainnut, ja siitä, minkä edunvalvoja on antanut hänen vallittavakseen. Vajaavaltaisella on oikeus määrätä myös tämän omaisuuden tuotosta sekä siitä, mikä on tullut tällaisen omaisuuden sijaan.

Lisäksi 18 vuotta täyttänyt vajaavaltainen saisi käyttää itse yksin puhevaltaansa henkilöään koskevassa asiassa. Puhevallan käyttämisen edellytyksenä olisi, että vajaavaltainen kykenee ymmärtämään asian merkityksen. Tällä tarkoitetaan ymmärryskykyä, jota voidaan asian laatuun nähden pitää riittävänä kyseessä olevan edun valvomisen kannalta.

Momentissa säädettäisiin myös, että 15 vuotta täyttäneellä alaikäisellä olisi hänen huoltajansa tai muun laillisen edustajansa kanssa rinnakkainen puhevalta alaikäisen henkilöä tai henkilökohtaista etua tai oikeutta koskevassa asiassa. Jos alaikäinen ja huoltaja ovat rinnakkaista puhevaltaa käyttäessään erimielisiä, tuomioistuin harkitsee asian laadun ja alaikäisen kehitystason huomioon ottaen, minkä painoarvon se antaa toisaalta alaikäisen ja toisaalta hänen huoltajansa näkemykselle. Erityisesti olisi otettava huomioon, ymmärtääkö alaikäinen asian merkityksen.

Ehdotettu 15 vuoden ikäraja on sama kuin oikeudenkäymiskaaressa ja oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetussa laissa. Erityissäännöksissä voidaan tarvittaessa poiketa yleissäännöksen ikärajoista. Lastensuojeluasiassa saa 12 vuotta täyttänyt käyttää lastensuojelulain 21 §:n mukaan rinnakkaista puhevaltaa. Mielenterveyslain 24 §:n mukaan 12-vuotias saa itsenäisestikin hakea muutosta hoitoon määräämistä tai hoidon jatkamista sekä yhteydenpidon rajoittamista koskevaan päätökseen.

Tämän lain 7 luvun 11 §:ssä säädetään vajaavaltaisen kuulemisesta hallintotuomioistuimen järjestämässä suullisessa käsittelyssä. Lähtökohtana olisi, että vajaavaltaista voitaisiin kuulla suullisessa käsittelyssä tämän iästä riippumatta. Alle 12-vuotiasta voitaisiin kuitenkin kuulla muussa kuin omassa asiassaan vain, jos kuulemisella on asian selvittämiseksi keskeinen merkitys eikä kuulemisesta ole hänelle haittaa.

3 §. *Edunvalvojan puhevalta*. Pykälässä säädettäisiin edunvalvojan oikeudesta käyttää puhevaltaa. Pykälä vastaisi nykyistä hallintolainkäyttölain 18 a §:ää. Vastaava säännös on myös oikeudenkäymiskaaren 12 luvun 1 a §:ssä. Edunvalvojan määräämisestä täysivaltaiselle ja toimintakelpoisuuden rajoittamisesta säädetään holhoustoimesta annetussa laissa.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin edunvalvojan oikeudesta käyttää tuomioistuimessa itsenäisesti puhevaltaa täysivaltaisen päämiehensä ohella asioissa, joissa edunvalvoja on muutoinkin kelpoinen edustamaan päämiestään lain tai tuomioistuimen päätöksen mukaisesti. Puhevalta olisi siis rinnakkainen. Päämiehen kantaa olisi ristiriitatilanteissa pidettävä ratkaisevana, jos päämies kykenee ymmärtämään asian merkityksen. Jos tuomioistuin kuitenkin arvioi, että päämies ei kykene ymmärtämään asian merkitystä, ratkaisisi puolestaan edunvalvojan kanta.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin tilanteista, joissa päämiehen toimintakelpoisuutta on rajoitettu julistamatta häntä kuitenkaan vajaavaltaiseksi. Toimintakelpoisuutta voidaan holhoustoimesta annetun lain 18 §:n mukaan rajoittaa joko siirtämällä päätösvalta tiettyjen oikeustoimien osalta kokonaan edunvalvojalle tai määräämällä, että päämies voi tehdä tiettyjä oikeustoimia ainoastaan yhdessä edunvalvojan kanssa. Edunvalvoja käyttäisi yksin puhevaltaa hallintoprosessissa asiassa, josta

päättämiseen päämiehellä ei ole kelpoisuutta. Päämies ja hänen edunvalvojansa käyttäisivät sitä vastoin yhdessä puhevaltaa, jos kysymys on asiasta, josta heidän tulee yhdessä päättää. Jos päämies ei kykene ymmärtämään asian merkitystä, olisi edunvalvojan kanta ratkaiseva. Jos päämies kykenee ymmärtämään asian merkityksen, tulisi päämiehen ja edunvalvojan päästä kannastaan yksimielisyyteen.

4 §. *Päämiehen sekä edunvalvojan tai huoltajan kuuleminen*. Pykälä sisältäisi säännökset tuomioistuimen velvollisuudesta kuulla vajaavaltaista silloin, kun puhevaltaa käyttää edunvalvoja tai muu 2 §:n 1 momentissa mainittu henkilö, sekä velvollisuudesta kuulla edunvalvojaa tai muuta 2 §:n 1 momentissa mainittua henkilöä silloin, kun vajaavaltainen käyttää itse puhevaltaa. Pykälä vastaisi sisällöllisesti nykyistä hallintolainkäyttölain 19 §:ää. Ehdotettu säännös olisi sanamuodoltaan velvoittava.

Kuuleminen olisi kuitenkin välttämätöntä vain, jos se on tarpeen päämiehen edun vuoksi tai asian selvittämiseksi. Jos päämies ei esimerkiksi ikänsä vuoksi ymmärrä asian merkitystä, hänen kuulemisensa ei olisi tarpeen.

5 §. *Edunvalvojan määrääminen oikeudenkäyntiä varten*. Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin niistä tilanteista, joissa tuomioistuin määrää edunvalvojan käyttämään asianosaisen puhevaltaa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa. Pykälässä säädettäisiin myös edunvalvojan sijaisen määräämisestä silloin, kun varsinainen edunvalvoja on estynyt käyttämästä puhevaltaa oikeudenkäynnissä. Pykälä vastaisi sisällöltään nykyistä hallintolainkäyttölain 19 a §:ää.

Pykälän *1 momentin* mukaan edunvalvoja voitaisiin määrätä, jos tuomioistuin havaitsee, että asianosainen on kykenemätön valvomaan etuaan heikentyneen terveydentilan tai muun erityisen syyn vuoksi. Määräys voidaan antaa joko tuomioistuimen aloitteesta tai oikeudenkäynnin osapuolen hakemuksesta. Edunvalvojan määrääminen olisi tuomioistuimen harkinnassa.

Kyse olisi edunvalvojan määräämisestä vain tiettyä oikeudenkäyntiä varten. Edunvalvojan määräämisen tarkoituksena olisi turvata oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutuminen kyseessä olevassa tapauksessa.

Heikentyneellä terveydentilalla tarkoitettaisiin esimerkiksi asianosaisen sairautta, henkisen toiminnan häiriintymistä tai muuta asianosaisen terveydentilaan liittyvää syytä, jonka perusteella hän on kykenemätön valvomaan etuaan oikeudenkäynnissä.

Muulla erityisellä syyllä tarkoitettaisiin tilannetta, jossa asianosainen ei voisi riittävästi valvoa etuaan muusta kuin omasta terveydentilastaan johtuvasta syystä. Esimerkiksi ulkomaalaislain mukaisissa asioissa voi maasta poistunut tai maasta karkotettu henkilö tarvita edunvalvojan valvomaan etuaan hallintoprosessissa. Ehdotettu säännös olisi siten soveltamisalaltaan hiukan laajempi kuin voimassa oleva hallintolainkäyttölain 19 a §, oikeudenkäymiskaaren 12 luvun 4 a § ja holhoustoimesta annetun lain 8 §.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin tilanteista, joissa asianosaisen edunvalvoja on esteellinen tai ei muuten voi käyttää asiassa puhevaltaa. Käytännössä esiintyy tapauksia, joissa

esimerkiksi huoltajan ja hänen alaikäisen lapsensa edut ovat ristiriidassa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa. Tuomioistuin määräisi oma-aloitteisesti vireillä olevan asian yhteydessä lapsen edunvalvojalle sijaisen oikeudenkäyntiä varten. Edunvalvojan sijaisen määrääminen voisi tulla kyseeseen myös esimerkiksi silloin, kun varsinainen edunvalvoja ei esimerkiksi sairauden vuoksi voi käyttää oikeudenkäynnissä puhevaltaa.

Edunvalvojan määräämisestä voi olla myös erityissäännöksiä. Tällainen säännös on esimerkiksi lastensuojelulain 22 §:ssä, jonka mukaan lapselle tulee lastensuojeluasiassa määrätä edunvalvoja käyttämään huoltajan sijasta lapsen puhevaltaa, jos on perusteltu syy olettaa, ettei huoltaja voi puolueettomasti valvoa lapsen etua asiassa ja edunvalvojan määrääminen on tarpeen asian selvittämiseksi tai muutoin lapsen edun turvaamiseksi. Säännöksen perustelujen mukaan sitä sovellettaisiin lastensuojeluasiassa riippumatta siitä, onko asia vireillä sosiaaliviranomaisessa vai tuomioistuimessa.

Tuomioistuimen tulisi ennen edunvalvojan määräämistä kuulla asiassa asianosaista tai, mikäli kysymyksessä on vajaavaltainen asianosainen, hänen edunvalvojaansa, huoltajaansa tai muuta laillista edustajaansa. Jos olisi ilmeistä, että asianosainen ei kykene ymmärtämään asian merkitystä, hänen kuulemisensa olisi tarpeetonta.

Pykälän *3 momentin* mukaan edunvalvojan määräys on voimassa kunnes asia on lainvoimaisesti ratkaistu, jollei määräyksen antanut tuomioistuin toisin päätä. Määräys olisi siis voimassa myös ylemmässä oikeusasteessa.

Momentissa olisi myös viittaus holhoustoimesta annettuun lakiin. Holhoustoimesta annetun lain mukaan päämies vastaa oikeudenkäyntiä varten määrätyn edunvalvojan palkkiosta (holhoustoimilaki, 44 §). Oikeudenkäyntiä varten määrätyn edunvalvojan kohtuullinen korvaus tarpeellisista matka- ja toimeentulokustannuksista voidaan määrätä erityisestä syystä maksettavaksi valtion varoista siten kuin 7 luvun 22 §:ssä säädettäisiin, jos tuomioistuin harkitsee tämän välttämättömäksi.

6 §. *Asianosaisseuraanto*. Asianosaisseuraannolla tarkoitetaan asianosaisen vaihtumista oikeudenkäynnin aikana. Voimassa olevassa hallintolainkäyttölaissa ei ole säännöstä asianosaisseuraannosta eikä viittausta oikeudenkäymiskaaren tai erityislainsäädännön asianosaisseuraantoa koskeviin säännöksiin, vaikka käytännössä onkin katsottu, että asianosaisseuraanto on hallintolainkäytössä mahdollinen.

Käytännössä asianosaisseuraanto edellyttää sitä, että tuomioistuin selvittää, ketkä ovat asianosaisen oikeudenomistajia tai asianosaisen sijaan tulevia uusia omistajia. Tuomioistuimen on tiedusteltava näiden tahojen halukkuutta jatkaa oikeudenkäyntiä, ja tarvittaessa pyydettävä näitä perustelemaan oikeuttaan jatkaa oikeudenkäyntiä asianosaisen sijaan. Jos asianosaisen oikeudenomistajat eivät halua jatkaa oikeudenkäyntiä, asian käsittely raukeaa ilman, että tuomioistuin antaa asiassa ratkaisua. Jos tuomioistuin muusta syystä arvioi, ettei asianosaisseuraanto ole mahdollinen, sen tulisi jättää asia tutkimatta, jotta päätöksestä olisi tarvittaessa mahdollista valittaa. Valituksen tutkimatta jättämisestä ja käsittelyn raukeamisesta säädettäisiin 8 luvun 3 §:ssä.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin asianosaisseuraannosta silloin, kun asianosainen kuolee oikeudenkäynnin aikana. Kyse on niin sanotusta yleisseuraannosta. Tällöin pääsääntönä olisi, että

hänen sijaansa tulisivat hänen oikeudenomistajansa. Oikeuskäytännössä on katsottu esimerkiksi että valittajan kuolinpesän osakkailla oli oikeus antaa vastaselitys ja siten jatkaa valitusta, kun valittaja oli kuollut rantayleiskaavan hyväksymistä koskevan valituksen ollessa vireillä korkeimmassa hallinto-oikeudessa (KHO 2005 taltio 2900).

Pääsäännöstä voitaisiin poiketa asian laadun perusteella silloin, kun oikeudenkäynnin kohde on sillä tavoin henkilökohtainen, ettei oikeudenomistajilla ole oikeudenkäyntiin oikeudellista intressiä. Kysymyksessä voi olla esimerkiksi vammaispalvelulain mukaista kuljetuspalvelua koskeva asia, jossa on katsottu, ettei hallinto-oikeuden olisi tullut antaa asiaratkaisua vammaisen henkilön kuoltua (KHO 2008 taltio 3033). Sen sijaan asunnon muutostöiden korvaamista vammaispalvelulain mukaisena tukitoimena koskevassa asiassa vammaisen henkilön kuolinpesän valitus tutkittiin (KHO 2008 taltio 3034).

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin asianosaisseuraannosta tilanteissa, joissa oikeudenkäynti koskee omistusoikeuden tai muun oikeuden käyttämistä ja tämä oikeus siirtyy oikeudenkäynnin aikana toiselle. Kyse on niin sanotusta erityisseuraannosta. Tällöin oikeuden uusi omistaja tulisi alkuperäisen sijaan, jollei erityisistä syistä muuta johdu. Säännös voisi tulla sovellettavaksi esimerkiksi kiinteistön tai rakennuksen käyttöön liittyvissä asioissa.

7 §. *Väliintulija.* Oikeudenkäynnin vaikutukset saattavat hallintolainkäytössäkin tietyissä tilanteissa ulottua asianosaisen ohella joidenkin muiden henkilöiden oikeuksiin. Tietyissä tapauksissa kolmannella henkilöllä on oikeus osallistua prosessiin asianosaisen puolella toimivana väliintulijana. Selkeyden vuoksi olisi perusteltua sisällyttää lakiin säännökset väliintulijasta hallintolainkäytössä. Ehdotetut säännökset perustuisivat oikeudenkäymiskaaren 18 luvun 8–10 §:n säännöksiin.

Voimassa olevassa hallintolainkäyttölaissa ei ole säännöstä väliintulijasta eikä viittausta väliintulijaa koskeviin oikeudenkäymiskaaren säännöksiin. Oikeudenkäymiskaaressa varsinaisella väliintulolla tarkoitetaan nykyisin ns. sivuväliintuloa, jossa ulkopuolinen tulee mukaan oikeudenkäyntiin tukemaan asianosaista. Käytännössä on katsottu, että hallintolainkäytössäkin voi olla väliintulija, jonka oikeuteen asiassa annettava tuomioistuimen ratkaisu vaikuttaa, mutta sillä tavoin välillisesti, ettei hän voisi olla oikeudenkäynnissä mukana prosessuaalisena asianosaisena. Kyseessä voisi olla esimerkiksi kiinteistön vuokralainen, joka joutuisi lopettamaan kiinteistöllä harjoittamansa toiminnan kiinteistön omistajaan kohdistuvan kielteisen hallintotuomioistuimen päätöksen johdosta.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin muun kuin asianosaisen oikeudesta osallistua pyynnöstään oikeudenkäyntiin väliintulijana, kun se koskee hänen oikeuttaan, etuaan tai velvollisuuttaan. Suullisessa käsittelyssä sen voisi tehdä myös suullisesti. Tuomioistuin kuulisi oikeudenkäynnin osapuolia pyynnön johdosta. Pyynnön hyväksyminen ei kuitenkaan edellyttäisi asianosaisten suostumusta. Jos tuomioistuin hylkää väliintulopyynnön, siitä tehtäisiin erillinen päätös.

Väliintulija voisi tulla mukaan oikeudenkäyntiin vain omasta aloitteestaan. Tuomioistuimen tehtävänä olisi ratkaista, onko sivullisella riittävä väliintulointressi, jotta hän voi tulla mukaan oikeudenkäyntiin väliintulijana. Tämän intressin tulee liittyä riittävän konkreettisesti kyseessä olevaan oikeudenkäyntiin. Tuomioistuin voisi päättää väliintulosta missä tahansa oikeudenkäynnin vaiheessa. Väliintulijana olisi tavallisesti yksityinen, mutta sinänsä ei olisi estettä sille, että väliintulijana olisi viranomainen.

Oikeuskäytännössä väliintulijana on pidetty esimerkiksi määräalan myyjää valitusasiassa, joka koski poikkeamishakemusta omakotitalon rakentamiseksi määräalalle. Vaikka määräalan kauppakirjaan sisältyi poikkeamisluvan myöntämistä koskeva purkava ehto, kielteinen poikkeamispäätös ei vaikuttanut määräalan myyjän oikeuteen välittömästi. Myyjällä ei siten ollut valitusoikeutta asiassa, mutta hänellä oli väliintulijana oikeus esittää perusteluja poikkeamisluvan hakijan valituksen tueksi (Hämeenlinnan hallinto-oikeus 2003 taltio 03/0548/2).

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin väliintulijan asemasta oikeudenkäynnissä. Lähtökohtana olisi, että väliintulijaa kuultaisiin kuten asianosaista ja hän saisi oikeudenkäyntiaineiston tiedoksi samaan tapaan kuin asianosaiset. Väliintulija voisi esittää itsenäisesti todistelua asiassa ja ryhtyä muutoinkin toimenpiteisiin, jotka ovat omiaan edistämään sen osapuolen etua, jota hän tukee.

Väliintulijan asema oikeudenkäynnissä olisi kuitenkin asianosaisen asemaa rajatumpi, sillä hän ei saisi esittää vaatimusta, joka on ristiriidassa valittajan esittämien vaatimusten kanssa, eikä hakea muutosta tuomioistuimen päätökseen muutoin kuin valittajan ohella.

Hän ei siten voisi myöskään luopua valittajan esittämästä vaatimuksesta eikä esittää uusia valitusperusteita, jotka muuttaisivat oikeudenkäynnin kohteena olevaa asiaa. Säännös vastaisi keskeiseltä sisällöltään oikeudenkäymiskaaren 18 luvun 10 §:n 1 momenttia.

8 §. *Asiamies ja avustaja*. Pykälässä säädettäisiin osapuolen oikeudesta käyttää asiamiestä tai avustajaa sekä siitä, kuka saa toimia asiamiehenä tai avustajana. Pykälä vastaisi voimassa olevaa käytäntöä. Asiamiehen ja avustajan kelpoisuudesta säädettäisiin aikaisempaa täsmällisemmin. Asiamiehen ja avustajan esteellisyydestä sekä esiintymiskiellon määräämisestä on aikaisemmin säädetty viittauksin oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 3 §:n 2 momenttiin ja 10 a §:ään.

Pykälän *1 momentissa* todettaisiin, että oikeudenkäynnin osapuolet saisivat käyttää asiamiestä tai avustajaa.

Momentissa säädettäisiin myös kelpoisuudesta asiamiehen ja avustajan tehtäviin. Asiamiehen tai avustajan kelpoisuus näihin tehtäviin on menettelyn ehdoton edellytys, joka tuomioistuimen on oma-aloitteisesti todettava. Jos tuomioistuin toteaa, että asiamieheltä tai avustajalta puuttuu laissa säädetty kelpoisuus, oikeudenkäynnin osapuolelle tulee varata tilaisuus hankkia uusi asiamies tai avustaja.

Asiamiehenä tai avustajana voisi toimia ensinnäkin asianajaja. Asianajajalla tarkoitettaisiin Suomen Asianajajaliiton jäsentä, joka on merkitty asianajajaluetteloon. Asianajajista annetun lain (496/1958) 3 §:n mukaan suomalaiseen asianajajaan rinnastettaisiin henkilö, joka saa harjoittaa asianajajan tointa jossakin muussa Euroopan talousalueen jäsenvaltiossa. Lisäksi asiamiehenä tai avustajana voisi toimia julkinen oikeusavustaja tai luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista (715/2011) annetussa laissa tarkoitettu luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja. Näiltä osin vaatimukset vastaisivat oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 2 §:n 1 momentissa säädettyä.

Asiamiehenä ja avustajana voisi hallintoprosessissa toimia myös muu rehellinen ja tehtävään sopiva ja kykenevä täysi-ikäinen henkilö kuten nykyisinkin. Edellytyksenä asiamiehenä tai avustajana toimimiselle olisi lisäksi, että henkilö ei ole konkurssissa eikä hänen toimintakelpoisuuttaan ole rajoitettu.

Mikäli avustaja määrätään oikeusapulain nojalla, hänen on kuitenkin oikeusapulain (2002/257) 8 §:n mukaan oltava julkinen oikeusavustaja taikka asianajaja tai luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetussa laissa tarkoitettu luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja.

Lastensuojelulain 86 a §:n mukaan lastensuojeluasiassa saa yksityisen asianosaisen asiamiehenä tai avustajana hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa toimia vain asianajaja, julkinen oikeusavustaja tai luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetussa laissa tarkoitettu luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja.

Ehdotetun pykälän *2 momentin* mukaan hallintotuomioistuimen tuomari tai esittelijä ei saisi toimia asiamiehenä tai avustajana lukuun ottamatta omaa ja läheisensä asiaa taikka asiaa, jossa hänellä tai hänen läheisellään on osaa. Säännös vastaisi pääosin oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 3 §:n 2 momenttia, jossa säädetään lainoppineen tuomioistuimen jäsenen esteellisyydestä ja johon viitataan voimassa olevan hallintolainkäyttölain 20 §:n 2 momentissa. Tuomarilla tarkoitetaan tässä myös tuomioistuimen asiantuntijajäseniä ja intressiedustajia.

Tuomarin tai esittelijän kielto toimia asiamiehenä tai avustajana koskisi myös muuta hallintotuomioistuinta kuin sitä tuomioistuinta, jossa hän työskentelee.

Lisäksi momentissa olisi maininta, että virkamies ei saa toimia asiamiehenä tai avustajana, jos se on vastoin hänen virkavelvollisuuttaan. Vastaava säännös on oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 3 §:n 1 momentissa. Kyseiseen säännökseen ei viitata voimassa olevassa laissa. Säännös tarkoittaisi lähinnä niitä tuomioistuimessa ja hallintoviranomaisessa toimivia viranhaltijoita, jotka voisivat joutua virkatehtäviensä puolesta tekemisiin kyseessä olevan oikeudenkäyntiasian kanssa.

Asiamiehenä tai avustajana ei saisi *3 momentin* mukaan toimia se, joka on asiaa käsittelevään tuomariin tai esittelijään oikeudenkäymiskaaren 13 luvun 3 §:ssä tarkoitetussa suhteessa eli joka on tuomarin tai esittelijän läheinen. Vastaava säännös on oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 3 §:n 3 momentissa. Kyseiseen säännökseen ei viitata voimassa olevassa laissa.

Jos oikeudenkäynnissä ilmenee esimerkiksi osapuolen asiamiehen tai avustajan vaihtuessa, että uusi asiamies tai avustaja olisi tuomarin läheinen, ei olisi asianmukaista, että tuomari tulisi tällä perusteella esteelliseksi käsittelemään asiaa, vaan osapuolen olisi löydettävä itselleen esteetön asiamies tai avustaja.

Asiamiehenä tai avustajana ei saisi toimia myöskään se, joka on aikaisemmin osallistunut asian käsittelyyn esimerkiksi tuomarina, esittelijänä tai pöytäkirjanpitäjänä. Osallistuminen asian käsittelyyn on voinut tapahtua tuomioistuimessa tai hallintoviranomaisessa. Tuomioistuimella tarkoitetaan tässä muitakin tuomioistuimia kuin sitä, jossa kyseessä oleva oikeudenkäynti on vireillä. Vastaava este asiamiehenä tai avustajana toimimiselle olisi, jos henkilö on toiminut samassa asiassa vastapuolen asiamiehenä tai avustajana. Vastapuolella tarkoitetaan tässä asianosaista, jolla on asiassa vastakkainen intressi.

Ehdotetun pykälän *4 momentissa* säädettäisiin tilanteista, jolloin tuomioistuin voi kieltää asiamiestä tai avustajaa toimimasta asiamiehenä yksittäisessä asiassa kyseisessä tuomioistuimessa. Jos siihen on syytä, tuomioistuin voi myös kieltää asiamieheltä tai avustajalta oikeuden toimia siinä tuomioistuimessa asiamiehenä tai avustajana enintään kolmen vuoden ajaksi. Jos päätös koskee

asianajajaa, julkista oikeusavustajaa tai luvan saanutta oikeudenkäyntiavustajaa, tuomioistuimen on ilmoitettava päätöksestä asianajajista annetun lain (496/1958) 6 a §:n 1 momentissa tarkoitetulle valvontalautakunnalle. Säännös vastaisi sisällöltään oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 10 a §:n 1 ja 2 momenttia, joihin hallintolainkäyttölain 20 §:ssä nykyisin viitataan.

Kielto voitaisiin antaa, jos asiamies tai avustaja on sopimaton tehtäväänsä. Asiamies tai avustaja olisi tehtäväänsä sopimaton esimerkiksi, jos hän osoittautuu epärehelliseksi tai taitamattomaksi. Asiamies tai avustaja on voinut osoittautua tehtäväänsä sopimattomaksi myös esimerkiksi puhuttelemalla toistuvasti tuomioistuimen jäseniä tai oikeudenkäynnin osapuolia halventavasti tai osoittautumalla vakavasti velkaantuneeksi.

9 §. *Asiamiehen valtuutus*. Ehdotettu pykälä koskisi asiamiehen valtuutusta ja sen muotoa. Säännös vastaisi sisällöltään pääosin nykyistä hallintolainkäyttölain 21 §:ää. Poikkeuksia valtakirjan esittämisvelvollisuuteen olisi kuitenkin nykyistä enemmän.

Ehdotetun pykälän *1 momentti* sisältäisi voimassa olevan pääsäännön asiamiehen velvollisuudesta esittää valtakirja hallintoprosessissa. Oikeus käyttää puhevaltaa hallintoprosessissa on prosessinedellytys, joka tuomioistuimen tulee tutkia oma-aloitteisesti. Mikäli valtuutus on epäselvä, asiamiehelle ei voitaisi esimerkiksi antaa salassa pidettäviä tietoja ennen kuin riittävä selvitys valtuutuksen voimassaolosta on toimitettu.

Valtakirjalla tarkoitetaan kirjallista valtuutusta. Tavallisimmin valtakirja on muodoltaan avoin asianajovaltakirja. Tietyn jutun hoitamista varten voidaan laatia myös yksilöity valtakirja ja nimetä asiaa hoitava asiamies. Yleisvaltakirjalla valtuutetaan henkilö hoitamaan toisen puolesta useita juttuja tai kaikki valtuuttajan oikeusriidat.

Valtakirja olisi allekirjoitettava, koska muuten valtuutuksen antamisesta ei voitaisi varmistua. Valtakirjalla tarkoitettaisiin myös oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 4 §:n 2 momentin mukaista oikeushenkilön antamaa valtuutusta, joka ilmenee erillisenä määräyksenä tai pöytäkirjanotteena.

Asiakirja voidaan toimittaa tuomioistuimelle myös sähköisesti esimerkiksi skannattuna viestinä. Jos viranomaiselle toimitetussa sähköisessä asiakirjassa on selvitys asiamiehen toimivallasta, asiamiehen ei sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 9 §:n 2 momentin mukaan tarvitse toimittaa valtakirjaa. Viranomainen voi kuitenkin määrätä valtakirjan toimitettavaksi, jos viranomaisella on aihetta epäillä asiamiehen toimivaltaa tai sen laajuutta.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin poikkeuksista valtakirjan esittämisvelvollisuuteen. Tuomioistuin voisi kuitenkin tarpeen vaatiessa määrätä osapuolen tällöinkin esittämään valtakirjan.

Momentin *1 kohdan* mukaan valtakirjaa ei tarvitsisi esittää, jos päämies on antanut valtuutuksen suullisesti tuomioistuimessa.

Momentin *2 kohdan* mukaan valtakirjaa ei tarvita, jos asiamies on toiminut asiamiehenä asian aikaisemmassa käsittelyvaiheessa. Kyse voi olla asian käsittelystä hallintomenettelyssä tai tuomioistuimessa. Tuomioistuin voisi kuitenkin aina vaatia valtakirjan esittämistä, jos valtuutus olisi epäselvä.

Valtakirjaa ei momentin *3 kohdan* mukaan valtakirjaa tarvita myöskään, jos valtuutettu on asianajaja, julkinen oikeusavustaja tai luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetussa laissa tarkoitettu luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja. Tuomioistuin voisi vaatia asiamiehenä toimivaa asianajajaa tai yleistä oikeusavustajaa esittämään valtakirjan esimerkiksi silloin, kun samassa asiassa asianosaisen puolesta esiintyy uusi asiamies.

Ehdotetun pykälän *3 momentin* mukaan valtakirjan puuttuessa sen esittämiseen olisi tarvittaessa varattava tilaisuus. Täydennysmenettelyyn olisi ryhdyttävä ainoastaan, jos se olisi tarpeellista. Siihen ei tarvitsisi ryhtyä, jos muuten on käynyt selväksi, että asiamiehellä on asiassa pätevä valtuutus.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä KHO 2014:173 todettiin, että puuttuvaa valtakirjaa olisi tullut ensisijaisesti tiedustella asiamieheltä jo ennen valituksen lähettämistä viranomaiselle lausunnon antamista varten. Pyydettäessä valtakirjaa olisi pyyntöön tullut selvyyden vuoksi liittää uhka mahdollisesta tutkimatta jättämisestä sillä perusteella, että valtakirjaa ei toimiteta.

Ehdotuksen mukaan tuomioistuimella olisi mahdollisuus harkintansa mukaan jatkaa asian käsittelyä, kunnes valtuutus esitetään. Viivästyksen välttämiseksi olisi tarkoituksenmukaista jatkaa asian käsittelyä tilanteissa, joissa tuomioistuin arvioi valtuutuksen pääosin selväksi, mutta pitää valtakirjan toimittamista kuitenkin tarpeellisena. Jos valtuutus olisi epäselvä, ja asian käsittelyn jatkaminen edellyttäisi salassa pidettävien tietojen ilmaisemista asiamiehelle, tuomioistuimen olisi syytä keskeyttää asian käsitteleminen siihen saakka, kunnes riittävä selvitys valtuutuksen voimassaolosta on toimitettu tuomioistuimelle.

Ehdotetun pykälän *4 momentin* mukaan asiamies ei saisi ilman päämiehen suostumusta siirtää toiselle henkilölle valtuutusta, joka on annettu nimetylle henkilölle. Säännös korostaisi päämiehen oikeutta valvoa asiansa hoitamista.

10 §. *Asiamiehen ja avustajan salassapitovelvollisuus.* Pykälässä säädettäisiin asiamiehen ja avustajan sekä tulkin, kääntäjän ja muun asian hoitamiseen osallistuvan henkilön salassapitovelvollisuudesta.

Voimassa olevassa hallintolainkäyttölain 20 §:n 2 momentissa viitataan tältä osin oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 17 §:ään, jonka mukaan oikeudenkäyntiasiamies tai -avustaja tai hänen apulaisensa tai tulkki ei saa luvattomasti ilmaista yksityisen tai perheen salaisuutta tai liike- tai ammattisalaisuutta, jonka hän on saanut tietää hoitaessaan oikeudenkäyntiin liittyvää tehtävää, antaessaan oikeudellista neuvontaa päämiehen oikeudellisesta asemasta esitutkinnassa tai muussa oikeudenkäyntiä edeltävässä käsittelyvaiheessa taikka antaessaan oikeudellista neuvontaa oikeudenkäynnin käynnistämiseksi tai sen välttämiseksi. Ehdotettu pykälä vastaisi sisällöltään nykyistä sääntelyä.

Salassapitoa koskevat yleissäännökset ovat julkisuuslaissa. Sen 23 §:ssä säädetään asianosaista sekä hänen edustajaansa ja avustajaansa koskevasta vaitiolovelvollisuudesta ja salassa pidettävän tiedon hyväksikäyttökiellosta siltä osin kuin on kysymys tiedosta, joka koskee muita kuin asianosaista itseään.

Asianajajista annetun lain (496/1958) 5 c §:n 1 momentin mukaan asianajaja tai hänen apulaisensa ei saa luvattomasti ilmaista sellaista yksityisen tai perheen salaisuutta taikka liike- tai ammattisalaisuutta, josta hän tehtävässään on saanut tiedon. Asianajajan tulee muutoinkin noudattaa hyvää asianajajatapaa,

johon Asianajajaliiton ohjeiden mukaan kuuluu myös toiminnan luottamuksellisuus. Säännöksiä luottamuksellisuudesta sisältyy myös luvan saaneista oikeusavustajista annettuun lakiin (715/2011).

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin asiamiehen ja avustajan salassapitovelvollisuudesta. Säännös koskisi kaikkia asiamiehiä ja avustajia hallintoprosessissa siitä riippumatta, ovatko he asianajajia tai muita lakimiehiä tai onko heillä oikeustieteellistä koulutusta. Se koskisi myös sellaista asiamiestä tai avustajaa, joka toimii tilapäisesti asiamiehen tai avustajan tehtävissä hallintoprosessissa sekä myös sellaista asiamiestä, joka on saanut päämieheltään tietoja toimeksiantoa varten, vaikkei ole itse hoitanutkaan asian oikeuskäsittelyä.

Kysymyksessä olevien luottamuksellisten asioiden piiri olisi tarkoitettu laajaksi. Käsitteen tulkinnassa voidaan käyttää apuna julkisuuslain salassapitosäännöksiä. Luottamuksellinen tieto voi kuitenkin tarkoittaa muitakin kuin julkisuuslaissa tarkoitettuja salassa pidettäviä tietoja.

Salassapitovelvollisuus koskisi paitsi päämieheltä saatuja tietoja, myös esimerkiksi asiaa käsittelevältä tai asiaa käsitelleeltä viranomaiselta saatuja tietoja taikka tietoja joita asiamies tai avustaja on hankkinut päämiehen lukuun muilta viranomaisilta ja yksityisiltä.

Pykälän *2 momentin* mukaan 1 momentissa tarkoitettu salassapitovelvollisuus ja hyväksikäyttökielto koskisivat myös asian käsittelyssä käytettävää tulkkia ja kääntäjää sekä sellaista henkilöä, joka osallistuu päämiehen asian hoitamiseen. Muulla henkilöllä tarkoitettaisiin tässä yhteydessä esimerkiksi asianajotoimiston avustavaa henkilökuntaa tai henkilöä, jonka asiamies toimeksiannollaan valtuuttaa suorittamaan joitakin asian kannalta tarpeellisia tehtäviä, kuten laatimaan asiantuntijalausunnon.

Pykälän *3 momentti* sisältäisi viittauksen rikoslain 38 luvun 1 ja 2 §:n ja 40 luvun 5 §:n säännöksiin salassapitovelvollisuuden rikkomisesta. Säännös vastaisi oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 17 §:n 2 momenttia.

6 luku
Asian käsittely ja selvittäminen

1 §. *Tuomioistuimen prosessinjohto.* Säännös olisi uusi, mutta se vastaisi jo nykyisin noudatettua periaatetta. Asian käsittelyä ja selvittämistä johtaa tuomioistuin. Tuomioistuimen velvollisuus aineelliseen ja menettelylliseen prosessinjohtoon ilmaistaisiin heti asian käsittelyä ja selvittämistä koskevan luvun alussa.

Hallintotuomioistuimen on huolehdittava siitä, että vireille tulleet asiat käsitellään asianmukaisesti ja mahdollisimman joutuisasti riittävän valmistelun ja oikeudenkäyntiaineiston perusteella. Prosessinjohdon velvoitteet ilmenisivät lakiehdotuksen muista asian selvittämistä ja ratkaisemista koskevista pykälistä. Esimerkiksi kyselyoikeus ja -velvollisuus liittyvät kiinteästi hallintoprosessuaaliseen virallisperiaatteeseen ja huolehtimisvelvollisuuteen, jonka tarkempi sisältö ilmenisi 3 §:stä. Hallintotuomioistuimen selvitysvelvollisuuteen kuuluu luonnollisesti muun muassa epäselvyyksien poistaminen ja tarpeellisten kysymysten esittäminen. Toisaalta hyvään prosessinjohtoon kuuluu myös sen valvominen, ettei asiaan sekoiteta mitään siihen kuulumatonta (12 §). Muodollista prosessinjohtoa ilmentäisi esimerkiksi 20 §:ssä säädetty järjestyksen turvaaminen oikeudenkäynnissä.

2 §. *Käsittelytavat.* Säännös vastaisi nykyistä käytäntöä. Asian käsittely hallintotuomioistuimessa on yleensä kirjallista. Selvyyden vuoksi tämä vakiintunut pääsääntö ilmaistaisiin *1 momentissa*. Kirjallinen käsittely perustuu oikeudenkäyntiasiakirjoihin. Käsittelyn perustana ovat valitus ja sen kohteena oleva viranomaisen päätös. Lisäksi tuomioistuin pyytää päätöksen tehneeltä viranomaiselta yleensä vastauksen valituksessa esitettyihin vaatimuksiin. Osapuolet voivat myös toimittaa selvitystä sekä esittää vaatimuksia ja kannanottoja kirjallisessa muodossa, johon rinnastuu sähköisessä muodossa toimitettu aineisto. Asiakirjojen lisäksi oikeudenkäyntiaineistoon voi kuulua myös esineitä.

Hallintotuomioistuin voi *2 momentin* mukaan täydentää kirjallista käsittelyä suullisilla menettelyillä. Suullisessa käsittelyssä selvitystä voidaan hankkia kuulemalla muun muassa asianosaisia ja todistajia. Katselmus ja tarkastus mahdollistavat myös erilaisten aistihavaintojen tekemisen. Näiden kirjallista käsittelyä täydentävien käsittelytapojen edellytyksistä ja sisällöstä sekä niissä noudatettavasta menettelystä säädettäisiin tarkemmin 13─15 §:ssä ja 7 luvussa.

3 §. *Asian selvittäminen.* Pykälässä säädettäisiin pääpiirteissään hallintotuomioistuimen ja oikeudenkäynnin osapuolten tehtävistä asian selvittämisessä. Hallintotuomioistuimen huolehtimisvelvollisuudesta säädettäisiin niin kuin voimassa olevassa hallintolainkäyttölaissa. Hallinnon lainalaisuuden, hallintoasioiden indispositiivisen luonteen ja tehokkaan oikeussuojan vaatimuksen vuoksi hallintolainkäytössä ei päätöksen perusteena olevien tosiseikkojen selvittämistä voida jättää pelkästään osapuolten oma-aloitteisesti esittämän näytön varaan.

Ehdotetussa pykälässä käytettäisiin ilmaisua selvitys, jota voimassa olevassa hallintolainkäyttölaissakin käytetään. Selvityksellä tarkoitettaisiin sekä kirjallisesti että muulla tavoin esitettävää selvitystä tosiseikoista. Se tarkoittaisi niin suullisessa käsittelyssä tai katselmuksessa esitettävää todistelua kuin asiantuntijoiden lausuntojakin.

Se, miten laaja ja minkä sisältöinen asianosaisen ja päätöksen tehneen viranomaisen selvittämisvelvollisuus on, riippuu asian oikeudellisesta luonteesta. Vaikka hallintoprosessissa todistustaakan jakautuminen osapuolten kesken ei ole selväpiirteisesti määriteltävissä, voidaan myötävaikutusvelvollisuuden sanoa olevan jaettu asianosaisen ja päätöksen tehneen viranomaisen kesken. Selvitysvelvollisuuden laajuuteen vaikuttavat muun muassa valituslaji, asian laatu ja se, onko jo esitetyn selvityksen oikeellisuus kiistetty tai myönnetty. Niin ikään osapuolten erilaiset mahdollisuudet esittää selvitystä on otettava huomioon.

Oikeudenkäynnin tasapuolisuuden ja vastavuoroisuuden vaatimukset sekä kuulemisperiaate ovat osa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kriteereitä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä on eritelty yleisperustelujen luvussa 2.4.

Pykälän *1 momentti* vastaisi sisällöllisesti hallintolainkäyttölain 33 §:n 1 momenttia ja sisältäisi yleissäännöksen hallintotuomioistuimen huolehtimisvelvollisuudesta. Säännös edellyttää tuomioistuimen huolehtivan prosessin johtamisesta niin, että oikeudenkäynnin osapuolet selvittävät asian asianmukaisesti ja riittävän laajasti.

Lisäselvityksen pyytäminen voi olla tarpeen etenkin, jos päätöksen tehneen viranomaisen lausunnon ja asianosaisen kuulemisen jälkeen tuomioistuin arvioi, että asia on edelleen epäselvä. Tuomioistuimen tulee tällaisessa tilanteessa ilmoittaa osapuolille, miltä osin asiassa on edelleen epäselvyyttä ja varata tilaisuus todistelun täydentämiseen. Jos osapuolen kirjallinen tai suullinen lausuma on epäselvä tai

puutteellinen, tuomioistuimen on tehtävä tälle asian selvittämistä varten tarpeelliset kysymykset. Tuomioistuimella on huolehtimisvelvollisuutta ilmentävä ja täydentävä kyselyvelvollisuus.

Tuomioistuimella on *2 momentin* mukaan velvollisuus selvittää asiaa oma-aloitteisesti siinä laajuudessa kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu sitä vaativat. Säännös vastaisi sisällöllisesti hallintolainkäyttölain 33 §:n 2 momenttia. Tuomioistuin voi muun muassa pyytää tietoja valituksen kohteena olevan päätöksen tehneeltä viranomaiselta, esittää osapuolille tarkentavia kysymyksiä tai järjestää suullisen käsittelyn. Tuomioistuimen omatoiminen selvityksen hankkiminen rajoittuu valituksen kohteena oleviin oikeudellisiin kysymyksiin eli vaatimuksiin ja niiden perusteluina oikeudenkäynnissä esitettyihin tosiseikkoihin. Tuomioistuin arvioi oma-aloitteisesti myös, onko asian ratkaisemiseksi aihetta pyytää lausunto muulta kuin päätöksen tehneeltä viranomaiselta tai ennakkoratkaisu Euroopan unionin tuomioistuimelta.

Tuomioistuimen oma-aloitteinen selvitysvelvollisuus on laajempi esimerkiksi silloin, kun yksityinen asianosainen on käytännössä viranomaista heikommassa asemassa tai päätöksellä on erityisen suuri merkitys asianosaisen oikeusturvan kannalta (EIT Yvon v. Ranska 2003). Tilanne voi olla tällainen esimerkiksi perusoikeuden toteuttamista tai sosiaalietuutta koskevassa asiassa taikka viranomaisaloitteisessa asiassa. Mikäli osapuolet ovat tosiasiassa samanveroisessa asemassa, hallintotuomioistuimella ei välttämättä ole aihetta hankkia selvitystä oma-aloitteisesti. Samoin tuomioistuimen käsitellessä esimerkiksi kunnallisvalitusta tai hallintoriita-asiaa sen aktiivinen selvitysvelvollisuus on yleensä suppea.

Asianosaisen ja päätöksen tehneen viranomaisen olisi *3 momentin* mukaan esitettävä asiassa selvitystä vaatimustensa perusteista totuudenmukaisesti. Tämä säännös olisi uusi, mutta se ilmaisisi nykyisen periaatteen osapuolten yleisestä selvittämisvelvollisuudesta oikeudenkäynnissä. Valittajan on 3 luvun 3 §:n mukaan esitettävä valituksessaan vaatimustensa perustelut. Tämän luvun 8 §:n mukaan päätöksen tehneen viranomaisen on tuomioistuimen pyynnöstä vastattava osapuolen esittämiin vaatimuksiin ja esitettävä käsityksensä myös esitetystä selvityksestä.

Asianosaisella ja päätöksen tehneellä viranomaisella on velvollisuus esittää selvityksensä sillä tavoin, että se vastaa hänen rehellistä käsitystään asian oikeasta laidasta. Sen lisäksi tuomioistuimen selvitysvelvollisuus tarkoittaa, että asianosainen voi joutua muulla tavalla kuin omalla selvityksellään vaikuttamaan asian selvittämiseen. Tuolloin asian oikeudellinen luonne vaikuttaa siihen, millä tavalla asianosainen on velvollinen asiaa selvittämään. Viranomaisen on oikeudenkäynnissä toimittava samoin tasapuolisesti ja tuotava esille myös ne seikat, jotka puhuvat yksityisen asianosaisen vaatimusten tai esittämän puolesta.

Jos asianosainen on pannut hallintoasian vireille esimerkiksi hakemalla rakennuslupaa, sosiaalietuutta tai oikeutta hoitoon, hänellä on yleensä velvollisuus myötävaikuttaa aktiivisesti asiansa selvittämiseen myös muutoksenhakuvaiheessa. Asianosaisen myötävaikutusvelvollisuus on tavallista suppeampi esimerkiksi huostaanottoa tai tahdosta riippumatonta hoitoa koskevassa asiassa taikka muussa viranomaisaloitteisessa asiassa. Rangaistusseuraamukseen rinnastuvaa hallinnollista seuraamusta koskevassa asiassa asianosainen voi joissakin tapauksissa kieltäytyä esittämästä hallintotuomioistuimelle selvitystä, joka voisi toimia välittömänä perusteena tällaisen seuraamuksen määräämiselle (ns. itsekriminointisuoja). Itsekriminointisuoja on osa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksia.

Asianosaisen ja päätöksen tehneen viranomaisen olisi pysyttävä totuudessa tehdessään selkoa niistä seikoista ja selvityksistä, joihin hän vetoaa asiassa. Säännös vastaisi oikeudenkäymiskaaren 14 luvun 1 §:ä, jonka mukaan asianosaisen on pysyttävä totuudessa tehdessään selkoa niistä seikoista, joihin hän vetoaa asiassa, ja lausuessaan vastapuolen esittämistä seikoista. Hallintolainkäyttölaissa ei ole vastaavaa säännöstä.

Viranomaisilla on yleinen velvollisuus aktiivisesti myötävaikuttaa asian selvittämiseen sekä hallintomenettelyssä että oikeudenkäyntivaiheessa. Kun viranomainen on osapuolena oikeudenkäynnissä, se pysyy edelleen viranomaista yleensä koskevien velvollisuuksien sitomana (hallintolain 6 ja 31 §). Näihin yleisiin velvoitteisiin viittaa osaltaan säännös, jonka mukaan hallintoviranomaisen on hallintoprosessin osapuolenakin otettava tasapuolisesti huomioon sekä yleiset että yksityiset edut. Viranomainen ei voi esimerkiksi esittää pelkästään omaa kantaansa tukevaa selvitystä, jos sillä on käytettävissään myös muunlaista selvitystä.

4 §. *Velvollisuus selvityksen esittämiseen*. Pykälä vastaisi voimassa olevaa hallintolainkäyttölain 33 a §:ää. Keskeinen sisältö vastaisi oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 9 §:n 1 ja 2 momenttia. Todistajien ja muiden henkilöiden kuulemisessa, katselmuksen toimittamisessa sekä asiakirjan ja esineen esittämisessä on kyse 3 §:ssä tarkoitetusta asian selvittämisestä.

Jos henkilöllä on velvollisuus tai oikeus kieltäytyä todistamasta tuomioistuimessa, häntä ei voitaisi velvoittaa esittämään asiakirjaa tai esinettä taikka sallia katselmuksen toimittamista selvityksen esittämiseksi vaitiolovelvollisuuden tai vaitiolo-oikeuden piiriin kuuluvasta seikasta.

5 §. *Oikeus selvityksen esittämiseen*. Asianosaisella ja hallintopäätöksen tehneellä viranomaisella on sekä oikeus että velvollisuus osallistua asian selvittämiseen. Pykälän *1 momentti* täydentäisi 3 §:ssä säädettyä osapuolen myötävaikutusvelvollisuutta sekä 4 §:ssä säädettyä velvollisuutta selvityksen esittämiseen. Selvityksen esittäminen ei olisi tarpeen yleisesti tunnetusta seikasta.

Pykälän *2 momentin* mukaan tuomioistuin voisi jättää huomioon ottamatta aineiston, joka selvästi ei kuulu käsiteltävään asiaan. Tällöin tuomioistuimen ei olisi tarpeen kuulla osapuolia sellaisesta aineistosta, joka jätetään ratkaisuharkinnassa kokonaan huomioon ottamatta. Tällainenkin aineisto tulisi kuitenkin pääsääntöisesti antaa osapuolille tiedoksi.

6 §. *Valituksen ja muun kirjelmän täydentäminen.* Pykälä vastaisi sisällöltään pääosin nykyistä hallintolainkäyttölain 28 §:ä, jossa säädetään valituksen täydentämisestä. Lähtökohtana olisi, että tuomioistuimen tulisi varata valittajalle tilaisuus valituksessa olevien puutteiden korjaamiseen silloin, kun valitus liitteineen ei täytä sille 3 luvun 3─5 §:ssä säädettyjä vaatimuksia. Täydennysmenettelyyn ei kuitenkaan olisi tarpeen ryhtyä, jos täydentäminen olisi asian käsittelyn kannalta tarpeetonta. Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi silloin, kun päätöksen ja valituksen päivämäärien perusteella on selvää, että valitus on tullut valitusajan kuluessa, vaikka siihen ei ole liitetty selvitystä päätöksen tiedoksisaannista.

Täydennyttämiseen tulisi turvautua, kun se on asian jatkokäsittelyn kannalta välttämätöntä. Näin on esimerkiksi silloin, kun muutoksenhakijan vaatimuksia tai niiden perusteita ei ole valituksessa esitetty niin selkeästi, että viranomainen voisi antaa yksilöidyn ja perustellun vastauksen. Erityisesti vaatimusten perusteiden ja tosiasiaperusteluiden puuttuminen tai niiden huomattava epäselvyys olisi yleensä aina riittävä aihe täydennyspyyntöön myös sisällöllisten puutteiden perusteella.

Hallintotuomioistuimen tulisi täydennyskehotuksessaan ilmoittaa valittajalle, millä tavoin valitusta tulee täydentää.

Ratkaisussa KHO 2014:173 korkein hallinto-oikeus kumosi hallinto-oikeuden päätöksen, kun hallinto-oikeus oli jättänyt tutkimatta valituksen, koska asiamies ei ollut toimittanut valtakirjaa hallinto-oikeuden vastaselityspyynnön yhteydessä esittämän täydennyspyynnön johdosta. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että puuttuvaa valtakirjaa olisi tullut ensisijaisesti tiedustella asiamieheltä jo ennen valituksen lähettämistä viranomaiselle lausunnon antamista varten. Pyydettäessä valtakirjaa olisi pyyntöön niin ikään tullut selvyyden vuoksi liittää uhka mahdollisesta tutkimatta jättämisestä nimenomaan sillä perusteella, että valtakirjaa ei toimiteta.

Jos valittaja ei täydennysmenettelystä huolimatta täydennä valitustaan pyydetyllä tavalla hänelle asetetussa määräajassa, valitus voidaan ratkaista tai puutteellisuudesta riippuen jättää tutkimatta siten kuin 8 luvussa säädetään. Tämä edellyttää sitä, että valittajalle on ilmoitettu tutkimattajättämisuhasta täydennyspyynnössä. Määräajan jälkeen toimitettu täydennys otetaan kuitenkin huomioon, jos täydennys saapuu tuomioistuimelle ennen asian ratkaisemista, ja tarvittaessa valittajalle voidaan varata uudelleen tilaisuus valituksessa olevien puutteiden korjaamiseen.

7 §. *Uusien vaatimusten esittäminen.* Säännös vastaisi asiallisesti voimassa olevaa hallintolainkäyttölain 27 §:n 1 momenttia. Säännöksen taustalla ovat oikeudenkäymiskaaren 14 luvun 2 §:n säännökset kanteen muuttamisen kiellosta ja niistä vaatimuksista, joiden esittämistä ei katsota kielletyksi kanteen muuttamiseksi.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin siitä, millä edellytyksillä valittaja saisi esittää uuden vaatimuksen valitusajan päättymisen jälkeen. Uusien vaatimusten esittämisen rajoittamisella pyritään määrittämään oikeusriidan kohde mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Tämä selkeyttää prosessia sekä osapuolten että hallintotuomioistuimen kannalta. Vaatimuksen rajoittaminen tai peruuttaminen valitusajan päättymisen jälkeen on aina mahdollista.

Käytännössä tulkintaongelmana on, milloin uusi tosiseikka tai oikeudellinen argumentti johtaa asian muuttumiseen toiseksi. Uutena vaatimuksena voitaisiin pitää esimerkiksi alkuperäisen vaatimuksen määrän korottamista. Asiasta ei ole mahdollista antaa yksityiskohtaisia säännöksiä, vaan kysymys on jätettävä määräytyväksi lähemmin oikeuskäytännössä.

Ehdotetulla säännöksellä ei ole tarkoitus muuttaa kunnallisvalituksen ja kirkollisvalituksen erityispiirteitä. Kuntalain 135 §:n 3 momentissa ja kirkkolain 24 luvun 4 §:n 4 momentissa säädetään, että valittajan tulee esittää myös valituksensa perusteet ennen valitusajan päättymistä. Sen sijaan uutta selvitystä ja lisäperusteluja valitusajan kuluessa esitetyn vaatimuksen ja valitusperusteen tueksi voidaan esittää.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin oikeudenkäyntiin liittyvien sivuvaatimusten esittämisestä. Nykyisin hallintolainkäyttölain 27 §:n 1 momenttiin sisältyy säännös siitä, että valittaja saa valitusajan päättymisen jälkeen vaatia vireillä olevassa asiassa täytäntöönpanon kieltämistä tai tehdä muun sivuvaatimuksen. Säännöstä täsmennettäisiin nykyisestä niin, että siinä mainittaisiin käytännössä usein esiintyvät sivuvaatimustyypit. Muu vireillä olevaan oikeudenkäyntiin liittyvä mahdollinen sivuvaatimus voisi koskea esimerkiksi ennakkoratkaisun pyytämistä Euroopan unionin tuomioistuimelta.

Pykälän 2 momentissa tarkoitettujen sivuvaatimusten esittämistä ei pidetä valituksen muuttamisena.

8 §. *Päätöksen tehneen viranomaisen lausunto*. Viranomaisesta ei tule oikeudenkäynnin asianosaista sillä perusteella, että valitus kohdistuu sen tekemään päätökseen. Siksi viranomaisen lausunnosta säädettäisiin omassa pykälässään. Säännös vastaisi sisällöltään pääosin nykyistä hallintolainkäyttölain 36 §:ää, mutta säännöstä tarkennettaisiin.

Oikeudenkäynnin tultua vireille viranomaisen olisi *1 momentin* mukaan annettava selostuksensa asiasta, vastattava asianosaisen vaatimuksiin ja esitettävä käsityksensä tämän esittämästä selvityksestä. Lausunnossa olisi otettava kantaa myös asianosaisen vaatimuksen perusteluihin.

Hallintotuomioistuin säännönmukaisesti pyytää lausuntoa, mutta jos valitus esimerkiksi jätetään tutkimatta tai asia ratkaistaan heti valittajan eduksi, vastauksen pyytäminen ei aina ole välttämätöntä. Lausuntopyynnössä olisi mahdollista ja tietyissä tapauksissa voisi olla hyödyllistä, että tuomioistuin esittää viranomaiselle yksilöityjä kysymyksiä siitä, mihin vastausta pyydetään. Prosessinjohdolla olisi kysymysten avulla mahdollisuus kiinnittää viranomaisen huomiota valituksen käsittelemisen kannalta erityisen olennaisiin seikkoihin ja vaatimuksiin.

Viranomaisella on tavallisesti hallussaan valituksen kohteena olevan päätöksen perusteena olevat asiakirjat. Lisäksi viranomaisella on yleensä käytössään tai ainakin helposti saatavilla asian käsittelyyn muuten liittyvät selvitykset ja muu aineisto. Viranomaisella saattaa olla hallussaan myös käsittelyyn liittyviä esineitä. Viranomaisella olisi *2 momentin* mukaan velvollisuus toimittaa tuomioistuimelle kaikki tällainen selvitys tuomioistuimen sitä pyytäessä. Sama velvollisuus koskisi muitakin viranomaisen asiakirjoja, joita tuomioistuin pitää tarpeellisena saada käyttöönsä.

Tuomioistuimella ei lähtökohtaisesti ole velvollisuutta yksilöidä pyynnössään jokaista asiakirjaa erikseen, vaan asiakirjojen toimittamisvelvollisuus koskee kaikkia asiaan liittyviä tietoja. Tuomioistuimella olisi 16 §:n mukaan oikeus saada viranomaiselta myös salassa pidettävät tiedot ja asiakirjat, jos se on välttämätöntä asian ratkaisemiseksi.

Tuomioistuin voisi *3 momentin* mukaan tehostaa viranomaiselle asetettua selvittämisvelvoitetta sakon uhalla. Tuomioistuin päättäisi myös tällaisen sakon tuomitsemisesta. Ehdotetut säännökset vastaisivat nykyistä käytäntöä muutoin, mutta viranomaisen velvoitteen tehosteeksi ei ole aikaisemmin voitu asettaa uhkasakkoa. Uhkasakkolain (1113/1990) soveltamisesta oikeudenkäynnin turvaamiseksi asetettaviin uhkasakkoihin säädettäisiin 22 §:ssä.

9 §. *Muun viranomaisen ja asiantuntijan kuuleminen.* Säännös vastaisi viranomaista koskevilta osin hallintolainkäyttölain 36 §:n 2 momenttia ja 37 §:n 1 momenttia. Lausunnon hankkimisesta yksityiseltä asiantuntijalta säädetään voimassa olevan hallintolainkäyttölain 40 §:ssä viittaussäännöksellä oikeudenkäymiskaareen. Tarpeelliset viittaukset oikeudenkäymiskaaren todistelumenettelyä ja todistajaan kohdistuvia pakkokeinoja koskeviin säännöksiin olisivat suullista käsittelyä koskevassa 7 luvussa. Asiantuntijan kuulemisesta suullisessa käsittelyssä säädettäisiin 7 luvun 1 §:ssä.

Ehdotuksen mukaan sekä tuomioistuimen että osapuolen nimeämään asiantuntijaan sovellettaisiin asiantuntijoita koskevia säännöksiä. Ehdotettu sääntely vastaisi voimassa olevia hallintolainkäyttölain ja oikeudenkäymiskaaren säännöksiä.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin muun tahon kuin valituksen kohteena olevan päätöksen tehneen viranomaisen ja asianosaisen kuulemisesta oikeudenkäynnissä. Tuomioistuin voisi harkintansa mukaan pyytää lausuntoa oma-aloitteisesti tai osapuolen pyynnöstä, jos tuomioistuin pitäisi asiantuntijan kuulemista tarpeellisena. Asiantuntijana olisi mahdollista kuulla muuta kuin päätöksen tehnyttä viranomaista tai vaihtoehtoisesti yksityistä asiantuntijaa. Lausunnon saatuaan tuomioistuin voisi harkita, kuuleeko se asiantuntijaa lisäksi suullisessa käsittelyssä. Tuomioistuin voisi kuulla asiantuntijaa suullisessa käsittelyssä myös ilman, että tältä olisi ensin pyydetty kirjallista lausuntoa. Tarkoituksenmukaisen käsittelytavan valinta on prosessinjohdon tehtävä.

Pykälän *2 momentin* mukaan asiantuntijan olisi oltava rehelliseksi ja alallaan taitavaksi tunnettu, eikä hän saisi olla esteellinen. Säännös vastaisi oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 35 §:ä.

10 §. *Asianosaisen kuuleminen.* Asianosaisen kuuleminen on keskeinen osa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteuttamista. Pykälä vastaisi pääosin nykyistä hallintolainkäyttölain 34 §:ä, mutta sitä täsmennettäisiin ja täydennettäisiin. Asianosaisen kuulemisesta oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeena säädetään myös perustuslain 21 §:n 2 momentissa.

Kuulemisen välttämättömyys ja keskeinen merkitys kävisivät ilmi *1 momentista*. Jos asiassa on useita asianosaisia, heitä kaikkia on kuultava. Asianosaisen kuulemisella tarkoitetaan tilaisuuden varaamista asianosaiselle esittää käsityksensä muiden osapuolten esittämistä vaatimuksista sekä muusta oikeudenkäyntiaineistosta.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on vakiintuneesti korostettu, että asianosaiselle on varattava tilaisuus tutustua kaikkeen oikeudenkäyntiaineistoon ja annettava mahdollisuus kommentoida sitä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä on eritelty yleisperustelujen luvussa 2.4.

Myös korkein hallinto-oikeus on oikeuskäytännössään korostanut kuulemisen edellyttävän, että kaikki asian ratkaisuun vaikuttava oikeudenkäyntiaineisto saatetaan asianosaisen tietoon ja siten varataan asianosaiselle tosiasiallinen mahdollisuus reagoida siihen. Asianosaisen itsensä tulee lähtökohtaisesti saada päättää, onko jokin lausuma tai selvitys sen luonteinen, että se edellyttää hänen kannanottoaan. Tuomioistuin voi poiketa kuulemisvelvoitteesta vain hyvin poikkeuksellisesti (KHO 2008:44).

Tuomioistuimen oma-aloitteisesti hankkima selvitys ja tieto kuuluvat niin ikään oikeudenkäyntiaineistoon, josta asianosaista on kuultava. Jos tuomioistuin hankkii selvitystä esimerkiksi jostakin rekisteristä, asianosaista on yleensä kuultava siitä etenkin, jos tietoa käytetään päätöksenteon perusteena eikä se ole yleisesti tunnettua (ns. notorinen seikka). Päätöksen perusteena käytettävistä oikeuslähteistä asianosaista ei yleensä tarvitse kuulla.

Asianosaisella ei ole velvollisuutta esittää kannanottoaan tai vaatimuksia kuulemisen yhteydessä. Kuulemisvelvoitteen toteuttamiseksi riittää siten, että asianosaiselle varataan tosiasiallinen mahdollisuus esittää kohtuullisessa määräajassa käsityksensä oikeudenkäyntiaineistosta. Jos asianosainen ei esitä siitä käsitystään, tämä ei estä päätöksen tekemistä. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisen kannalta on tärkeää, että asianosaisella on tieto kaikesta hänen asiaansa vaikuttavasta selvityksestä ja että hänellä on tosiasiallinen mahdollisuus kommentoida oikeudenkäyntiaineistoa ja koetella sen uskottavuutta.

Tuomioistuin ei yleensä voi tehdä päätöstä perusteella, josta asianosaista ei ole kuultu. Kuuleminen ei kuitenkaan ole välttämätön sellaisissa tilanteissa, joissa sillä ei voi olla lainkaan vaikutusta päätökseen. Nämä suppeasti tulkittavat ja poikkeukselliset tilanteet todetaan 2 momentissa.

Pykälän 2 *momentin* mukaan asian saisi ratkaista asianosaista kuulematta silloin, jos valitus jätetään tutkimatta tai se on ilmeisen perusteeton. Voimassa olevan hallintolainkäyttölain 34 §:n 2 momentin mukaan asian saa ratkaista asianosaista kuulematta, jos vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti tai jos kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta. Säännöksen sanamuotoa täsmennettäisiin nykyisestä.

Sillä, että valitus jätetään heti tutkimatta, tarkoitettaisiin käsittelyn edellytysten selvää puuttumista. Asian ratkaiseminen asianosaista kuulematta ei vaaranna oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista silloin, jos valittajalta kiistatta puuttuu valitusoikeus, päätös ei ole valituskelpoinen tai valitus on tehty selvästi myöhässä ja se jätetään tutkimatta. Asianosaista tulisi kuitenkin yleensä kuulla tutkimisen edellytystä koskevasta kysymyksestä, mikäli valituksen tutkimisen edellytykset ovat oikeudellisesti tai tosiseikkojen puolesta epäselvät tai tulkinnanvaraiset.

Tilanne saattaa olla tällainen esimerkiksi silloin, kun valitus näyttäisi saapuneen myöhässä tuomioistuimeen ja valituksen kohteena oleva päätös on annettu tiedoksi tavallisena tiedoksiantona seitsemän päivän tiedoksisaantiolettamalla. Tällöin muutosta hakevalle asianosaiselle on varattava mahdollisuus esittää selvitystä myöhemmästä tiedoksisaantiajankohdasta. Kuulemisen yhteydessä tuomioistuimen tulisi osoittaa asianosaiselle, mikä tutkimatta jättämisen peruste voi tulla sovellettavaksi, ja antaa hänelle tilaisuus esittää käsityksensä ja lisäselvityksensä siitä.

Ilmeisyysvaatimusta olisi sovellettava tiukasti siten, että valituksen ilmeinen perusteettomuus on välittömästi havaittavissa jo valituksesta ja valittajan mahdollisesti esittämästä muusta aineistosta. Yleensä asianosaista kuullaan myös silloin, kun valitus hylätään. Kuuleminen olisikin välttämätöntä, jos valitus hylätään esimerkiksi viranomaisen tai toisen asianosaisen esittämän selvityksen perusteella. Jos valitus on puutteellinen eikä ilmeisyysvaatimus täyty, tuomioistuimen on varattava valittajalle tilaisuus täydentää sitä.

Asian saisi ratkaista asianosaista kuulematta myös silloin, jos oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaaminen ei edellytä kuulemista. Esimerkiksi nimiasiassa tai sosiaalietuusasiassa asianosaisen vaatimus voi olla erittäin yksiselitteinen ja koskea vain yhtä asianosaista. Jos valitus hyväksytään kokonaisuudessaan asiassa, jossa on vain yksi asianosainen, kuulemiselle ei välttämättä ole tarvetta. Kuuleminen saattaisi tällaisessa tilanteessa ainoastaan pitkittää käsittelyä. Tuomioistuimen on kuitenkin harkittava tapauskohtaisesti, milloin kuulemisesta voidaan luopua.

Pykälän *3 momentin* mukaan, mitä 1 ja 2 momentissa säädetään, koskee myös valituksen tehnyttä viranomaista. Viranomaisella voi olla valitusoikeus, vaikka se ei olisi varsinainen asianosainen asiassa. Esimerkiksi valvovalla viranomaisella voi olla valitusintressi sen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi.

Kuuleminen ei tarkoita samaa kuin aineiston antaminen tiedoksi. Oikeudenkäyntiaineisto on asianmukaista antaa tiedoksi jokaiselle oikeudenkäynnin osapuolelle, myös valituksen kohteena olevan päätöksen tehneelle viranomaiselle tai myötäpuolelle, vaikka aineiston johdosta ei nimenomaisesti

kuultaisikaan. Myös viranomaisella, jonka tulee huolehtia tasapuolisesti yleisestä ja yksityisestä edusta, tulee olla kaikki oikeudenkäyntiaineisto tiedossaan. Osapuoli voi tarvittaessa lausua aineistosta oma-aloitteisesti ilman tuomioistuimen pyyntöäkin, mikäli katsoo siihen olevan aihetta.

Pykälän *4 momentissa* viitattaisiin oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annettuun lakiin (381/2007), jonka 9 §:ssä säädetään asianosaisen oikeudesta saada tieto myös salassa pidettävästä oikeudenkäyntiasiakirjasta (asianosaisjulkisuus). Mikäli asianosainen saa kuulemisen yhteydessä tietoonsa salassa pidettävän seikan, häntä koskee tältä osin vaitiolovelvollisuus. Asianosaisen tiedonsaantioikeutta on rajoitettu lain 9 §:n 2 ja 3 momentissa. Rajoitukset koskevat muun muassa tietoa, jonka antaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä tai yksityistä etua taikka lapsen etua. Rajoituksia on sovellettava suppeasti. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kriteereistä on eritelty yleisperustelujen luvussa 2.4.

Asianosaisen oikeus tiedonsaantiin voi olla hallintotuomioistuimessa rajatumpi kuin yleisissä tuomioistuimissa johtuen oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain ja oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain (370/2007) eroavaisuuksista. Myös julkisuuslain sääntely, erityisesti 24 §:n 1 momentin 17, 19 ja 20 kohdat, vaikuttavat asianosaisen tiedonsaantioikeuteen salassa pidettävistä tiedoista.

11 §. *Selvityksen määräaika.* Pykälässä säädettäisiin määräajan asettamisesta tuomioistuimen pyytämän lisäselvityksen esittämiselle. Säännös koskisi kaikkia oikeudenkäyntiin osallistuvia. Pykälä vastaisi sisällöltään pääosin nykyisiä säännöksiä, mutta ne koottaisiin yhteen pykälään. Nykyisin määräajasta selityksen antamiseen säädetään hallintolainkäyttölain 35 ja 36 §:ssä. Ehdotettu säännös koskisi kaikkia tuomioistuimen pyytämiä lausuntoja ja muita selvityksiä.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin määräajan asettamisesta. Määräajan asettaminen on tärkeä osa tuomioistuimen prosessinjohtoa ja se turvaa osaltaan oikeudenkäynnin sujuvuutta ja joutuisuutta. Laissa ei asetettaisi selvityksen antamiselle kiinteää määräaikaa, mutta tuomioistuimen asettaman määräajan tulisi olla asian laatuun nähden kohtuullinen. Käytännössä määräaika selvityksen antamiselle on yleensä 30 päivää, mutta se voi olla tapauksesta riippuen myös tätä lyhyempi tai pidempi. Kohtuullisuutta arvioitaessa otettaisiin huomioon erityisesti selvityksen laatimisen vaatima työmäärä ja asian kiireellisyys. Määräajan määrittelyssä olisi otettava huomioon myös asian monimutkaisuus, merkitys asianosaiselle ja käytettävissä olevat selvitystavat.

Tuomioistuin voisi selvityksen antajan pyynnöstä pidentää määräaikaa, jos siihen on perusteltuja syitä. Oikeudenkäynnin viivytyksettömyyden turvaaminen edellyttää kuitenkin, ettei määräaikaa pidennetä aiheettomasti.

Asia voitaisiin *2 momentin* mukaan ratkaista määräajan jälkeen, vaikka pyydettyä asiakirjaa tai esinettä ei olisi toimitettu. Tuomioistuin voi siis milloin tahansa määräajan jälkeen ratkaista asian odottamatta mahdollista lisäselvitystä. Selvityksen lähettäminen määräajan jälkeen tapahtuu riskillä, ettei tuomioistuin enää ehdi ottaa sitä huomioon. Osapuolelle tulisi *3 momentin* mukaisesti ilmoittaa tästä riskistä.

Asioiden indispositiivinen luonne edellyttää kaiken relevantin selvityksen huomioon ottamista tuomioistuimen ratkaisussa. Tuomioistuimen on sille kuuluvan huolehtimisvelvollisuuden johdosta

tutustuttava kaikkeen sille ennen asian ratkaisemista toimitettuun selvitykseen ja sen jälkeen harkittava, onko selvitys merkityksellinen asian ratkaisemisen kannalta.

12 §. *Selvityksen rajoittaminen.* Pykälässä säädettäisiin hallintotuomioistuimen mahdollisuudesta asettaa määräaika lisäaineiston esittämiselle. Vastaavaa säännöstä ei ole voimassa olevassa hallintolainkäyttölaissa.

Selvitystä on tarkoituksenmukaista esittää vain epäselvistä seikoista. Määräaika selvityksen esittämiselle voitaisiin asettaa silloin, kun hallintotuomioistuimen käsityksen mukaan kaikki asian ratkaisuun tarvittavat selvitykset on jo saatu ja tuomioistuin olisi tekemässä asiassa päätöstä, mutta tuomioistuimelle esitetään selvitystä, josta ei ilmene mitään olennaista uutta.

Hallintotuomioistuinten ratkaisutoiminnassa esiintyy käytännössä tilanteita, joissa tuomioistuimelle esitetään lisäselvitystä valitusasian vireillä ollessa vielä sen jälkeen kun valittajalle on varattu tilaisuus tulla kuulluksi päätöksenteon perusteena olevasta oikeudenkäyntiaineistosta. Joissakin tapauksissa lisäselvitystä on esitetty lukuisia kertoja ja vielä senkin jälkeen, kun asia on jo ratkaistu istunnossa. Asian vireillä ollessa esitetty lisäselvitys on pääsääntöisesti otettava huomioon. Uuden selvityksen vastaanottaminen ja kuulemismenettely saattavat kuitenkin viivästyttää tarpeettomasti asian käsittelyä. Toisinaan uusi selvitys saattaa johtaa tarpeettomaan kuulemiskierteeseen.

Hallintotuomioistuimilla ei ole nykyisin käytössään tehokkaita keinoja tarvittaessa rajoittaa lisäselvityksen esittämistä. Määräajan tarkoituksena on turvata oikeus asian viivytyksettömään käsittelyyn. Sen asettaminen olisi poikkeuksellista. Määräajan asettaminen on prosessinjohtoon kuuluva toimenpide, eikä siitä siten voisi erikseen valittaa.

Ehdotettu säännös mahdollistaisi tuomioistuimen harkinnan määräajan jälkeen saapuneen selvityksen huomioon ottamisessa. Säännöksessä tarkoitettu määräaika ei voi olla täysin ehdoton, koska asioiden indispositiivinen luonne edellyttää kaiken relevantin selvityksen huomioon ottamista. Tuomioistuimen on siis joka tapauksessa tutustuttava sille ennen asian ratkaisemista toimitettuun selvitykseen. Jos on ilmeistä, että esitettyyn asiakirjaan sisältyy täysin uutta ja asian ratkaisuun olennaisesti vaikuttavaa selvitystä, tuomioistuimen tulisi ottaa se huomioon myös määräajan jälkeen, jos asiaa ei ole vielä ratkaistu. Tällaisesta selvityksestä on myös kuultava osapuolia. Sen sijaan, jos tuomioistuin jättää selvityksen huomioon ottamatta, tulisi päätöksen perusteluista ilmetä määräajan asettaminen ja se, että määräajan jälkeen on saapunut selvitystä, jota ei ole otettu huomioon asiaa ratkaistaessa.

13 §. *Suullinen valmistelu.* Suullista valmistelua koskeva säännös olisi uusi ja sen tarkoituksena on ohjata tuomioistuimia järjestämään suullinen valmistelu tilanteissa, joissa se kirjallista valmistelua tarkoituksenmukaisemmin palvelee asian selvittämistä ja joutuisaa käsittelyä. Suullisesta valmistelusta laadittaisiin pöytäkirja kuten muistakin suullisista menettelyistä.

Suullisen valmistelun järjestäminen olisi pykälän *1 momentin* mukaisesti tuomioistuimen harkinnassa. Kyseessä on prosessinjohtoa koskeva toimenpide eikä osapuolilla olisi lakiin perustuvaa oikeutta vaatia suullisen valmistelun järjestämistä. Tuomioistuimen harkinnassa olisi myös, missä vaiheessa tuomioistuinprosessia suullinen valmistelu järjestetään. Se voitaisiin järjestää heti asian vireille tultua tai vasta kirjallisen kuulemisen jälkeen. Suullinen valmistelu olisi nimensä mukaisesti valmisteleva toimenpide, jossa ei oteta vastaan todistelua eikä kuulla asiantuntijoita.

Laissa ei säädettäisi erikseen kokoonpanosta, jossa suullisesta valmistelusta päätetään. Tältä osin sovellettaviksi tulisivat tuomioistuimia koskevien lakien säännökset kokoonpanoista.

Mikäli oikeudenkäynnissä on käytetty oikeudenkäyntiasiamiestä, suulliseen valmisteluun voitaisiin *2 momentin* mukaan kutsua pelkästään asiamies. Asianosaisen tai viranomaisen edustajan henkilökohtainen läsnäolo saattaa kuitenkin olla tarpeellista esimerkiksi silloin, jos kyse on asianosaisen tai viranomaisen antaman lausuman epäselvyyksistä.

Suullinen valmistelu voisi tulla kysymykseen esimerkiksi tilanteissa, joissa asia on huomattavan laaja tai asiassa on useita asianosaisia, jolloin kirjallisesti voi olla hankalaa selvittää, mitkä kysymykset ovat riidanalaisia. Suullisen valmistelun avulla voitaisiin myös varmistua siitä, ettei asiassa esitetä tarpeetonta todistelua.

Pykälän *3 momentin* mukaan suullisesta valmistelusta laadittaisiin pöytäkirja, johon merkittäisiin asian kannalta olennaiset tiedot, jotka olisi lueteltu säännöksessä. Valituskelpoisia päätöksiä ei voitaisi tehdä suullisessa valmistelussa, vaan ainoastaan suullisessa käsittelyssä.

Suullisen valmistelun jälkeen tuomioistuin jatkaa asian kirjallista käsittelyä, jota voidaan tarvittaessa täydentää järjestämällä asiassa suullinen käsittely, katselmus tai tarkastus. Suullinen valmistelu voidaan järjestää myös asioissa, jotka käsitellään muuten kirjallisesti.

Tuomarin johdolla käyty suullinen valmistelu voi edistää oikeudenkäynnin osapuolten sovinnollisuutta ja joissakin tilanteissa tehdä oikeudenkäynnin jatkamisen tarpeettomaksi, vaikkei hallintoprosessiin sisällykään sovintoa koskevia säännöksiä.

14 §. *Katselmus.* Pykäläehdotus perustuu voimassa olevan lainsäädännön (hallintolainkäyttölain 41 § ja oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 40 §) mukaisille lähtökohdille eikä oikeustilaa ole tarkoitus merkittävästi muuttaa. Pykälään lisättäisiin säännös katselmuksesta pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa sekä oikeudesta saada virka-apua katselmuksen toimittamiseen.

Pykälän *1 momentti* sisältäisi yleissäännöksen katselmuksesta. Katselmuksella tarkoitettaisiin hallintotuomioistuimen ulkopuolella tapahtuvaa havaintojen ja arvioiden tekemistä esineestä tai tietystä paikasta.

Katselmuksia järjestetään esimerkiksi ympäristönsuojelulain, vesilain sekä maankäyttö- ja rakennuslain soveltamista koskevissa asioissa. Tapauksessa KHO 2015:144 korkein hallinto-oikeus toimitti katselmuksen, jossa tehtiin havaintoja ulkona lopulliseen asuunsa avatun ullakkoasunnon ikkuna-aukon näkymisestä päiväsaikaan eri katselukulmista. Tapauksessa oli kyse kattoikkunoiden rakentamiseen myönnetystä poikkeuksesta asemakaavan suojelumääräykseen, jossa oli kielletty vesikaton kulttuurihistoriallisen arvon tärveleminen.

Katselmuksen kohteena voi olla myös esimerkiksi tietojenkäsittelyjärjestelmä. Ratkaisussa KHO 2007:39 korkein hallinto-oikeus toimitti katselmuksen ylioppilastutkintolautakunnan tiloissa. Katselmuksessa tehtiin havaintoja ylioppilastutkintorekisterin tietosisällöstä, sen ylläpito-ohjelman toiminnasta ja rekisteristä tuotettavissa olevista sähköisistä asiakirjoista. Niin ikään havaintoja tehtiin tulosluettelon tietosisällöstä ja sähköisestä tallennustavasta. Erilaisille katselmuksen kohteille yhteinen piirre on, että niitä ei voida hankaluudetta tuoda tuomioistuimeen.

Katselmusta koskevat säännökset eivät kattaisi niitä tilanteita, joissa esine on asian selvittämiseksi tuotu viranomaiseen. Tällaisista tilanteista säädettäisiin tuomioistuimen tiedonsaantioikeutta ja asiakirjan esittämisvelvollisuutta (ns. editio) koskevien säännösten yhteydessä.

Katselmuksen voisi *2 momentin* mukaan tehdä kotirauhan piiriin eli pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviin tiloihin vain silloin, kun se vireillä olevassa asiassa on välttämätöntä asian selvittämiseksi. Katselmukseen oikeuttavan tilanteen arviointi kuuluisi tuomioistuimelle ja sille olisi oltava perustuslain 21 §:n sallima peruste.

Perustuslain 10 §:ään perustuva kotirauhan piiri käsittää perustuslakivaliokunnan käytännön mukaisesti vain pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävät tilat (esim. PeVL 43/2010 vp, PeVL 21/2010 vp ja PeVL 8/2006 vp). Kotirauhan piiri kattaa lähtökohtaisesti kaikenlaiset pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyt tilat eli siten myös esimerkiksi sellaiset elinkeinonharjoittajan toimitilat, jotka sijaitsevat hänen asunnossaan (PeVL 14/2013 vp). Perustuslaissa turvattu kotirauhan piiri määritellään eri tavoin kuin rikosoikeudellinen kotirauhan piiri, joka käsittää myös esimerkiksi piha-alueen. Hallintolainkäytössä katselmus olisi siten mahdollista edelleen tehdä kotirauhan ydinalueen ulkopuolisille alueille kuten pihapiiriin tai esimerkiksi vastaanottokeskukseen ilman tässä momentissa asetettavia rajoituksia kuten nykyisinkin.

Hallintotuomioistuimen järjestämä katselmus perustuslain 10 §:n suojaaman kotirauhan ydinalueen piirissä olisi mahdollinen, jos se on välttämätöntä sen selvittämiseksi, onko perusoikeutta loukattu tai merkittävä hallinnollinen seuraamus määrättävä (esim. PeVL 49/2014 vp, PeVL, 30/2014 vp, PeVL 14/2013 vp, PeVL 18/2010 vp, PeVL 42/2005 vp ja PeVL 39/2005 vp). Välttämätöntä katselmuksen järjestäminen kotirauhan piirissä on silloin, jos asiaa ei ole mahdollista selvittää perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että tarkastus kotirauhan piirissä on voinut olla hyväksyttävä esim. julkisista varoista suoritettavien tukien ja avustusten asianmukaisen käytön valvomiseksi, vaikka sanktiona olisi vain rangaistusluonteinen maksu (PeVL 40/2010 vp). Muita välttämättömiä tilanteita voisi olla esimerkiksi hengenvaaran estäminen (PeVL 11/2005 vp). Katselmus kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa voisi olla mahdollinen myös, jos se on välttämätöntä terveyden, omaisuuden tai ympäristön suojelemiseksi.

Osapuolten läsnäolo ja salassapito katselmuksessa määräytyisivät suullista käsittelyä koskevien säännösten mukaan. Suullisen käsittelyn julkisuudesta säädetään oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 10–12 §:ssä.

Pykälän *3 momentin* mukaan asianosaiset ja ~~hallinto~~päätöksen tehnyt viranomainen olisi kutsuttava katselmukseen, vaikkei heidän läsnäolonsa olisi välttämätöntä. Asianosaisille olisi selvitettävä, mitä katselmus tarkoittaa kyseessä olevassa asiassa. Katselmuksesta laadittaisiin pöytäkirja, johon asian yksilöimiseksi tarpeelliset tiedot sekä selostus katselmuksen kulusta. Pöytäkirjaan merkittäisiin myös katselmukseen osallistuneet osapuolet. Katselmuksen kohde olisi dokumentoitava soveltuvalla tavalla, jos tämä on mahdollista ja tarpeellista. Käytännössä tyypillisin dokumentoinnin muoto on kuvaaminen, joka mainittaisiin säännösehdotuksessa. Kohde on lähtökohtaisesti kuvattava, jos kuvilla voidaan havainnollistaa katselmuksen kohteena olevaa tosiseikkaa. Jos kyse on esimerkiksi melun tai hajun havainnoimisesta, kuvaaminen dokumentointikeinona ei luonnollisesti soveltuisi katselmukseen.

Dokumentointi ei tarkoittaisi katselmuksen kohteen sanallista kuvailua. Katselmushavainnoissa ei ole kyse sellaisista yksiselitteisistä havainnoista, jotka voitaisiin kirjata. Katselmuksen kohteen välitön tarkastelu ja siitä arvioiden tekeminen ovat osa tuomioistuimen päätösharkintaa.

Tuomioistuimella olisi *4 momentin* mukaisesti oikeus saada poliisilta virka-apua katselmuksen toimittamisen turvaamiseksi. Virka-apua olisi mahdollista tarvittaessa saada katselmuksen toimittamiseen riippumatta siitä, tehdäänkö katselmus pysyväisluonteiseen asumiseen tarkoitettuihin tiloihin vai jonnekin muualle.

Pykälän *5 momentissa* viitattaisiin 7 luvun 6 §:ään, jossa säädetään osapuolten kutsumisesta. Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 38 §:n 2 momentin mukaan katselmuksessa saatua näyttöä voidaan esittää tai hankkia siitä huolimatta, että asiakirjasta taikka esineestä tai muusta katselmuskohteesta ilmenee salassa pidettävää tai vaitiolo-oikeuden alaista tietoa, jos todistetta voidaan ilman kohtuutonta haittaa käsitellä niin, ettei tällainen tieto tule ilmi.

Yleisön läsnäolosta suullisessa käsittelyssä säädetään oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 13 §:ssä. Näitä säännöksiä sovelletaan myös katselmukseen. Säännökset mahdollistavat myös kotirauhan huomioon ottamisen muun muassa siten, että hallintotuomioistuin voi rajoittaa yleisön läsnäoloa katselmuksessa, jos se on tarpeen katselmuksen kohteesta johtuvien syiden vuoksi.

15 §. *Tarkastus.* Pykälä olisi yleissäännöksenä uusi ehdotus katselmusta kevyemmästä menettelystä tietyn tosiseikan todentamiseksi. Pykäläehdotuksen esikuvana on ympäristönsuojelulain 197 § 1 momentin säännös, jonka mukaan sen lisäksi, mitä hallintolainkäyttölaissa säädetään katselmuksesta, muutoksenhakutuomioistuin tai sen määräyksestä sen puheenjohtaja, jäsen tai esittelijä voi suorittaa paikalla tarkastuksen. Vastaava säännös sisältyy vesilakiin. Tarkastuksen käyttöalaa on tarkoitus laajentaa koskemaan myös muita hallintotuomioistuimissa käsiteltäviä asioita.

Pykälän *1 momentti* sisältäisi yleissäännöksen tarkastuksen toimittamisesta. Keskeinen ero katselmukseen verrattuna olisi se, että tarkastuksessa ainoastaan todetaan jonkin tosiseikan olemassaolo. Tällaisia tosiseikan todentamisia voisivat olla esimerkiksi liikennemerkin kuvaaminen (pysäköintivirhemaksu), oviaukon leveyden mittaaminen (vammaispalvelu), melun mittaaminen (terveydensuojelu) tai veden virtaussuunta (rakennusasia). Niissä tilanteissa, joissa jonkin seikan olemassaolon tai ominaisuuden toteaminen edellyttää arviointia tai harkintaa, tarkastus ei tulisi kysymykseen, vaan asiassa tulisi toimittaa katselmus. Samoin asiassa olisi tarkastuksen sijaan toimitettava katselmus silloin, jos tarkastus edellyttäisi käyntiä kotirauhan piiriin.

Määräyksen tarkastuksen tekemisestä voisi antaa asiaa käsittelevä kokoonpano myös yksittäiselle kokoonpanon jäsenelle tai esittelijälle. Tästä säädettäisiin hallinto-oikeuslain 12 §:ssä.

Pykälän *2 momentin* mukaan tarkastuksesta olisi ilmoitettava etukäteen asianosaiselle ja päätöksen tehneelle viranomaiselle. Osapuolia ei kutsuttaisi tarkastukseen, mutta heillä olisi mahdollisuus tulla paikalle.

Pykälän *3 momentin* mukaan tarkastuksen kulku ja siihen osallistuneet henkilöt tulisi merkitä pöytäkirjaan. Pöytäkirja tulisi lähettää tiedoksi oikeudenkäynnin osapuolille riippumatta siitä, ovatko

he olleet läsnä tarkastuksessa. Pöytäkirja on osa oikeudenkäyntiaineistoa. Arvioiden ja johtopäätösten tekeminen tarkastuksen kohteesta ovat osa tuomioistuimen päätösharkintaa.

16 §. *Hallintotuomioistuimen tiedonsaantioikeus.* Hallintotuomioistuimen on huolehdittava siitä, että asia tulee selvitetyksi ja päätöksenteon perusteena ovat riittävät tiedot. Tiedonsaantioikeutta koskevaa yleissäännöstä ei ole voimassaolevassa hallintolainkäyttölaissa. Hallinto-oikeuslain 21 §:n mukaan hallinto-oikeudella on oikeus pyynnöstä saada viranomaiselta salassapitosäännösten estämättä vireillä olevan asian ratkaisemiseksi välttämättömät tiedot sekä oikeus pyynnöstä saada viranomaiselta myös muuta virka-apua. Vastaava säännös on oikeudenkäynnistä vakuutusoikeudessa annetun lain (677/2016) 21 §:ssä.

Jotta hallintotuomioistuin voi huolehtia tästä velvoitteestaan, pykälän *1 momentissa* määriteltäisiin tuomioistuimelle oikeus saada viranomaiselta kaikki asian ratkaisemiseksi välttämättömät tiedot. Prosessuaalisena lähtökohtana on, että hallintotuomioistuin harkitsee itsenäisesti, mitkä tiedot se tarvitsee asian ratkaisemiseksi. Tietojen välttämättömyyden arvioi tuomioistuin. Tuomioistuin voi myös määritellä missä muodossa tieto on annettava. Tuomioistuin voi esimerkiksi pitää tarpeellisena sitä, että sille toimitettava asiakirja on alkuperäinen.

Tiedonsaantioikeus koskee kaikkia viranomaisella olevia tietoja. Viranomaisen velvollisuutta antaa tällaisia tietoja ei siten rajoita se, että sen hallussa oleva asiakirja tai muu selvitys on pidettävä salassa tai että selvitys ei vielä ole tullut julkiseksi (esim. KKO 2011:27). Salassa pidettävän tiedon antaminen tuomioistuimelle ei myöskään edellytä suostumusta siltä, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty. Tiedonantovelvollisuus kohdistuu kaikkiin viranomaisiin sekä yksityiseen silloin, kun se hoitaa julkista hallintotehtävää.

Hallintotuomioistuimella olisi oikeus saada kaikki asian ratkaisemiseksi välttämättömät tiedot myös muilta tuomioistuimilta. Tuomioistuimet eivät tässä laissa sisältyisi 1 luvun 4 §:ssä säädettyyn viranomaisen määritelmään, joten ne mainittaisiin säännöksessä erikseen.

Tiedonsaantioikeuden toteuttamiseksi tuomioistuin voisi velvoittaa viranomaisen esittämään pyydetyt asiakirjat ja muun selvityksen sakon uhalla. Tuomioistuin päättäisi myös tällaisen sakon tuomitsemisesta. Muutoksenhausta tuomioistuimen päätökseen säädettäisiin 12 luvussa.

17 §. *Asiakirjan ja esineen esittäminen*. Pykälässä säädettäisiin muiden kuin viranomaisten velvollisuudesta esittää asiakirja tai esine tuomioistuimelle. Viittauksista oikeudenkäymiskaareen voitaisiin pääosin luopua.

Pykälän *1 momenttiin* ehdotetaan otettavaksi yleiset edellytykset asiakirjan ja esineen toimittamisesta tai esittämisestä tuomioistuimelle. Säännös vastaisi pääosin oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 40 §:n 1 momenttia. Säännöksessä mainittaisiin esittämisen vaihtoehtona myös esineen tai asiakirjan toimittaminen tuomioistuimelle. Erona asiakirjan tai esineen esittämiseen olisi se, että toimitettu asiakirja tai esine siirtyisi tuomioistuimen haltuun rajoitetuksi ajaksi, kun taas esittämisessä asiakirja tai esine palautuisi esittäjälleen välittömästi havaintojen tekemisen jälkeen.

Velvollisuus asiakirjan ja esineen esittämiseen (editiovelvollisuus) ei rajoitu osapuoliin, vaan tuomioistuin voi määrätä myös kolmannen hallussa olevan asiakirjan tai esineen tuotavaksi tuomioistuimeen.

Velvoitteen tehosteena säädettäisiin mahdollisuudesta asettaa uhkasakko asiakirjan tai esineen esittämisen tai toimittamisen tehosteeksi. Uhkasakon asettamisessa ja tuomitsemisessa sovellettaisiin uhkasakkolakia, johon viitattaisiin tämän luvun 22 §:ssä.

Pykälän *2 momenttiin* otettaisiin tarvittavat viittaukset asiakirjan ja esineen esittämistä koskeviin oikeudenkäymiskaaren säännöksiin. Säännösten johdosta tuomioistuimen harkintaan jäisi edelleen , pyytääkö se asiakirjaa jäljennöksenä vai alkuperäisenä. Lisäksi ennen asiakirjan tai esineen esittämistä koskevan määräyksen antamista asianomaiselle henkilölle olisi varattava tilaisuus tulla kuulluksi.

18 §. *Tulkitseminen ja kääntäminen*. Pykälässä säädettäisiin kääntämisestä ja tulkitsemisesta hallintotuomioistuimessa. Säännös vastaisi asiasisällöltään hallintolainkäyttölain 77 §:ää. Tulkitsemisesta ja kääntämisestä voi olla säädetty myös erityislainsäädännössä. Esimerkiksi ulkomaalaislain (301/2004) 203 §:ssä on säädetty hallintotuomioistuimen velvollisuudesta huolehtia tulkitsemisesta ja kääntämisestä.

Ehdotetun pykälän *1 momentti* sisältäisi perussäännökset siitä, kenellä on oikeus hallintotuomioistuimen järjestämään tulkkaukseen ja kääntämiseen ja millä edellytyksillä. Pääsääntöisesti tämä oikeus olisi asianosaisella. Riittävää olisi, että tulkitsemiskielenä käytetään sellaista kieltä, jota asianosaisen todetaan ymmärtävän tarpeeksi.

Ehdotetun 1 momentin *1 kohdan* tarkoituksena on, että henkilöllä olisi oikeudenkäynnissä samanlainen oikeus tulkitsemiseen tai kääntämiseen kuin asian aikaisemmassa käsittelyvaiheessa. Säännös tulisi siten sovellettavaksi lähinnä muutoksenhaku- ja alistusasioissa, joissa samaa asiaa on jo käsitelty hallintomenettelyssä.

Eräät asiat tulevat vireille suoraan hallintotuomioistuimessa eikä oikeudenkäynti siten ole varsinaista jatkoa hallintomenettelyvaiheelle. Näissä asioissa hallintotuomioistuimella olisi *2 kohdan* mukaan tulkitsemis- ja kääntämisvastuu, jos asia on tullut vireille viranomaisen aloitteesta.

Ehdotetun *3 kohdan* mukaan hallintotuomioistuimen tulisi huolehtia tulkkauksesta aina silloin, kun henkilöä kuullaan suullisesti. Tulkitsemista ja kääntämistä ei hallintolainkäyttöasioissa voida jättää osapuolten varaan. Hallintotuomioistuimella on vastuu valvoa myös sitä, ettei asiassa ryhdytä tarpeettomaan tulkkaukseen.

Jos hallintotuomioistuimelle toimitetaan vieraskielinen asiakirja, tuomioistuin ei voisi vedota asiakirjan vääräkielisyyteen, jos tuomioistuimella on tulkitsemis- ja kääntämisvelvollisuus. Jos tuomioistuimessa ymmärretään asianomaista kieltä, asiakirjaa ei tarvitsisi välttämättä kääntää. Kääntäminen voi kuitenkin olla muiden asianosaisten takia tarpeellista. Momentti ei velvoittaisi virallisten käännösten laatimiseen.

Muissa kuin 1 momentin 1─3 kohdassa mainituissa tilanteissa hallintotuomioistuin voisi *2 momentin* mukaan huolehtia tulkitsemisesta ja kääntämisestä, jos siihen olisi erityinen syy. Erityisenä syynä voisi olla esimerkiksi asian voimakas julkinen intressi tai selvityksen erityisen keskeinen merkitys asiassa. Harkinnassa tulisi ottaa huomioon, miten helposti ja kuinka pienin kustannuksin tulkitseminen tai kääntäminen onnistuisi sekä paljonko se yksinkertaistaisi ja nopeuttaisi menettelyä.

Tuomioistuin voisi vastaanottaa vieraskielistä selvitystä silloinkin, kun sillä ei ole tulkitsemis- ja kääntämisvelvollisuutta, jos selvitys ymmärretään siellä vieraskielisyydestä huolimatta. Selvitys tulee myös tällaisessa tapauksessa antaa samalla tavalla tiedoksi muille oikeudenkäynnin osapuolille kuin kaikki muukin oikeudenkäyntiaineisto. Tuomioistuimen ei kuitenkaan tarvitsisi ottaa selvitystä huomioon, jos sillä ei ole kääntämis- tai tulkkausvelvollisuutta. Tuomioistuimella on kuitenkin velvollisuus huolehtia siitä, että asia tulee selvitetyksi ja tarvittaessa kysyä selvityksen toimittaneelta osapuolelta, mitä selvitys koskee. Hyvään prosessinjohtoon kuuluu myös ilmoittaa osapuolelle, mikäli hänen tuomioistuimelle toimittamaansa selvitystä ei oteta huomioon.

Pykälän *3 momentti* sisältäisi säännöksen tulkin tai kääntäjän esteellisyydestä. Tulkin tai kääntäjän esteellisyyden muodostavia seikkoja olisi arvioitava kussakin yksittäistapauksessa erikseen eikä ammattitulkin tai virallisen kääntäjän käyttäminen olisi välttämätöntä. Estettä ei olisi sille, että vieraan kielen tulkkina tai kääntäjänä toimisi tuomioistuimen henkilökuntaan kuuluva henkilö. Asian käsittelyssä tulisi kuitenkin pitää huolta siitä, ettei kokoonpanon puolueettomuus ja riippumattomuus kärsi. Tulkki ei tästä syystä voisi olla asiaa käsittelevän kokoonpanon jäsen.

Pykälän *4 momentissa* viitattaisiin kielilakiin, jonka mukaan jokaisella on oikeus käyttää valtion viranomaisessa suomea tai ruotsia. Saamelaisten oikeudesta käyttää omaa kieltään säädetään saamen kielilaissa (1086/2003). Kielilain 7 §:n mukaan Ahvenanmaan maakuntaa koskevat kielisäännökset sisältyvät Ahvenanmaan itsehallintolakiin.

Hallintotuomioistuimen on myös huolehdittava siitä, että muiden Pohjoismaiden kansalaiset saavat sen käsiteltävissä asioissa tarvittavan tulkitsemis- ja käännösavun.

19 §. *Laillinen este.* Pykälään otettaisiin perussäännös laillisesta esteestä. Samalla viittauksista oikeudenkäymiskaaren 12 luvun 28 ja 29 §:ään luovuttaisiin. Säännös vastaisi nykyistä käytäntöä.

Pykälän *1 momenttiin* sisältyisi laillisen esteen määritelmä. Säännöksessä mainittu seikka muodostaa laillisen esteen vain silloin, kun se on kyseessä olevassa tilanteessa esteenä prosessitoimelle kuten saapumiselle oikeudenkäyntiin tai kirjelmän laatimiselle määräajassa.

Sairautta on oikeuskäytännössä pidetty laillisena esteenä, kun se on laadultaan tai vaikutuksiltaan sellainen, ettei henkilö voi terveydentilaansa vaarantamatta saapua oikeuden istuntoon tai antaa kirjallista selvitystä määräajassa (esim. KKO 2016:84). Kaikkia sairauksia ei ole pidetty laillisena esteenä siinäkään tapauksessa, että henkilö esittää tuomioistuimelle lääkärintodistuksen, jonka mukaan hän on ollut sairauden takia estyneenä saapumaan oikeudenkäyntiin (KKO 2001:73). Laillisena esteenä ei ole pidetty myöskään sairauden hoitotoimenpidettä, jonka suorittaminen olisi voitu henkilön terveyttä vaarantamatta siirtää toiseen ajankohtaan (KKO 2007:2).

Pykälän *2 momentin* mukaan laillinen este muodostaisi pätevän syyn olla saapumatta tuomioistuimeen tai olla ryhtymättä johonkin muuhun pyydettyyn toimeen tuomioistuimen asettamassa määräajassa. Määräaika voisi koskea niin kirjallista selvitystä kuin suullista käsittelyäkin. Momentin mukaan laillisen esteen vaikutuksena olisi se, että tuomioistuimen tulisi muuttaa aiemmin päätettyä aikatauluaan siten, että myös henkilö, jolla on laillinen este, voi osallistua oikeudenkäyntiin. Laillisesta esteestä tulee ilmoittaa viivytyksettä tuomioistuimelle (ks. esim. KKO 2015:55).

Jos suullinen käsittely järjestetään, yleensä asianosainen kutsutaan saapumaan käsittelyyn henkilökohtaisesti. Mikäli hallintotuomioistuin pitää asianosaisen henkilökohtaista läsnäoloa tarpeellisena, vaatimus siitä ilmenee tuomioistuimen lähettämästä kutsusta. Asiamiehen läsnäolo yksin suullisessa käsittelyssä ei tällaisessa tilanteessa riitä. Jos asia kuitenkin pystytään kutsusta huolimatta ratkaisemaan ilman asianosaisen henkilökohtaista läsnäoloa, näin tulee asiamiehen pyynnöstä tehdä (esim. KKO 2015:15 ja KKO 2015:14).

Jos asianosaista ei ole velvoitettu olemaan henkilökohtaisesti läsnä suullisessa käsittelyssä ja hänellä on asiamies, joka on suullisessa käsittelyssä läsnä, asia voidaan yleensä käsitellä. Tuomioistuin voi kuitenkin harkintansa mukaan siirtää käsittelyä. Usein se on tarkoituksenmukaista, jos asianosainen sitä pyytää. Jos asianosaisella ei ole asiamiestä, häntä ei myöskään voida velvoittaa tällaista ottamaan sen vuoksi, että hänellä itsellään on laillinen este osallistua suulliseen käsittelyyn.

Säännös koskee asianosaisen laillista estettä. Sen sijaan jos viranomaisen edustajalla on laillinen este, asian käsittelyn siirtäminen ja uuden määräajan asettaminen on tuomioistuimen harkinnassa. Viranomaisen edustus ei ole lähtökohtaisesti sidottu virkamiehen henkilöön, vaan viranomainen voi asiaa hoitaneen virkamiehen ollessa estynyt osoittaa hänen sijaansa toisen henkilön. Kuitenkin, jos viranomaista edustavan tietyn virkamiehen laillinen este voisi johtaa siihen, että asia ei tulisi riittävästi selvitetyksi tai jos tämän virkamiehen osallistuminen oikeudenkäyntiin olisi muutoin tärkeää, tuomioistuimen voisi olla syytä siirtää käsittelyä ja asettaa uusi määräaika myös viranomaisen edustajan laillisen esteen johdosta.

Pykälän *3 momentissa* säädettäisiin tilanteesta, jossa tuomioistuimen asettaman määräajan noudattamatta jättämiseen on vaikuttanut asianosaisen oikeudenkäyntiasiamiehen laillinen este. Oikeudenkäyntiasiamiehellä tarkoitetaan tässä sekä asianosaisen avustajaa että asianosaista oikeudenkäynnissä edustavaa .

Jos asianosainen käyttää oikeudenkäynnissä asiamiestä tai avustajaa, arvioisi hallintotuomioistuin asiamiehen tai avustajan laillisen esteen kuten nykyisinkin. Jos asianosaisen oikeudenkäyntiasiamiehellä on laillinen este eikä hänen sijaansa ole ajoissa voitu saada toista asiamiestä, tuomioistuimen olisi katsottava asettamansa määräajan noudattamatta jättämisen johtuneen laillisesta esteestä ja siirrettävä asian käsittelyä ja asetettava uusi määräaika. Asiamiehen 1 momentissa tarkoitetun laillisen esteen lisäksi edellytyksenä olisi siis myös se, että laillinen este on ilmennyt vasta niin myöhään, että hänen sijaansa ei ole ajoissa voitu saada toista asiamiestä. Tuomioistuin arvioisi tapauskohtaisesti, olisiko asianosaisella ollut mahdollisuus saada itselleen toinen avustaja riittävän ajoissa ennen määräajan loppumista. Jos avustaja ei voi laillisen esteen johdosta osallistua suulliseen käsittelyyn eikä sopivaa avustajaa saada hänen tilalleen riittävän ajoissa, tuomioistuimen on siirrettävä suullista käsittelyä siinäkin tapauksessa, että asianosainen itse on paikalla, jos asianosainen tätä vaatii.

20 §. *Järjestyksen turvaaminen oikeudenkäynnissä.* Lakiin otettaisiin säännös järjestyksenpidosta hallintotuomioistuimessa käytävässä oikeudenkäynnissä. Samalla viittauksesta oikeudenkäymiskaaren 14 luvun 6 §:ään luovuttaisiin. Säännös vastaisi asiallisesti nykyistä sääntelyä.

Järjestyshäiriö voi johtaa häiritsevän henkilön poistamiseen oikeudenkäyntitilaisuudesta ja järjestyssakon määräämiseen. Tuomioistuin tekisi tätä koskevan päätöksen omasta aloitteestaan. Puheenjohtajan tulisi yleensä ensin varoittaa oikeudenkäyntiä häiritsevää henkilöä seuraamuksista, joihin häiritsevän käyttäytymisen jatkaminen voi johtaa.

Pykälän *1 momentin* mukainen järjestyksen turvaaminen on osa prosessinjohtoa. Oikeudenkäyntitilaisuudessa tuomioistuimen tulee valvoa järjestyksen noudattamista omasta aloitteestaan ja sen tulee esimerkiksi keskeyttää oikeudenkäynnin kulkua häiritsevä puheenvuoro.

Esimerkiksi suulliseen käsittelyyn tai katselmukseen osallistuva asianosainen, asianosaisen avustaja, viranomaisen edustaja tai yleisöön kuuluva henkilö voi häiritä oikeudenkäyntitilaisuuden kulkua asiattomalla käytöksellä tai asiattomilla kommenteilla tai videoinnilla.

Pykälän *2 momentin* mukaan tuomioistuimella olisi oikeudenkäymiskaaren 14 luvun 7 §:ää vastaavasti oikeus määrätä oikeudenkäyntitilaisuuden järjestystä häiritsevälle henkilölle järjestyssakko. Sakon määrää harkittaessa voidaan ottaa huomioon rikkomuksen vakavuus sekä sakotetun maksukyky. Maksamaton järjestyssakko perittäisiin sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002) mukaisesti. Pykälään ei sen sijaan ehdoteta otettavaksi säännöstä henkilön säilöön ottamisesta (vrt. OK 14:7.2). Tarvittaessa tuomioistuin voisi poistaa henkilön paikalta poliisin avustuksella.

Pykälän *3 momentin* mukainen järjestyssakko voitaisiin määrätä myös loukkaavan tai sopimattoman kirjallisen aineiston toimittamisesta[, mikäli henkilö jatkaa toimintaansa vielä tuomioistuimen varoituksenkin jälkeen]. Sen sijaan säännös ei koskisi asiointia esimerkiksi tuomioistuimen kirjaamossa jonkin vireillä olevan asian vuoksi.

Tuomioistuimen tulisi *4 momentin* mukaan arvioida, voidaanko asian käsittelyä jatkaa vai onko sitä lykättävä. Oikeudenkäyntitilaisuudella tarkoitetaan suullista käsittelyä, katselmusta ja tarkastusta. Asianosaisen edun turvaamiseksi olisi yleensä tarpeen ainakin se, että tilaisuutta jatkettaessa paikalla olisi asianosaisen valtuuttama asiamies. Harkintavalta asian käsittelyn jatkamisesta on tuomioistuimella.

Järjestyssakkoa määrättäessä on noudatettava kuulemisperiaatetta (KKO 2012:30). Oikeudesta hakea muutosta tuomioistuimen järjestyssakosta tekemään päätökseen säädettäisiin 12 luvun 2 §:ssä.

21 §. *Arvio käsittelyajasta.* Pykälässä säädettäisiin velvollisuudesta ilmoittaa pyynnöstä arvio asian käsittelyajasta. Säännös vastaisi nykyistä hallintolainkäyttölain 30 a §:ää muutoin, mutta arviota voisi pyytää paitsi asianosainen myös muu asiasta kiinnostunut.

Pykälässä tarkoitettaisiin arviota nimenomaan kyseessä olevan tapauksen käsittelyajasta. Arvion tarkoituksena olisi olla informatiivinen, eikä se sitoisi tuomioistuinta.

Asioiden käsittelyyn kuluva aika hallintotuomioistuimessa vaihtelee. Esimerkiksi asian laatu ja laajuus voivat vaikuttaa käsittelyaikaan. Arvio voisi yleensä perustua kyseessä olevan asiaryhmän keskimääräisiin käsittelyaikoihin ja mahdollisesti muihin tietoihin, jotka ilmenevät hallintotuomioistuimen asianhallintajärjestelmästä.

Eri hallinnonalojen lainsäädännössä on runsaasti säännöksiä siitä, että tietyt asiaryhmät on käsiteltävä hallintotuomioistuimessa kiireellisenä. Perustuslain 21 § ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) edellyttävät kuitenkin, että kaikki tuomioistuimeen saapuvat asiat käsitellään joutuisasti ilman aiheetonta viivytystä.

22 §. *Uhkasakkolain soveltaminen*. Oikeudenkäynnin kulun turvaamiseksi asetettavan uhkasakon asettamiseen ja tuomitsemiseen sovellettaisiin uhkasakkolain 2 lukua.

Uhkasakkolaissa on rajoitettu sen soveltamisalaa niin, että oikeudenkäynnin kulun turvaamiseksi asetettavat uhkasakot jäävät uhkasakkolain soveltamisalan ulkopuolelle. Uhkasakkolain 2 luvussa säädetään uhkasakon asettamisesta, suuruudesta, tuomitsemisesta ja vanhentumisesta. Uhkasakkolain 2 luvun yleisten säännösten voidaan katsoa soveltuvan hyvin myös hallintoprosessissa määrättäviin prosessia turvaaviin uhkasakkoihin.

Uhkasakon tuomitsemista koskevaan päätökseen voisi hakea muutosta valittamalla erikseen siten kuin ehdotuksen 12 luvun 2 §:n 2 momentissa säädetään. Uhkasakon asettamisesta voisi kuitenkin valittaa vain pääasian yhteydessä.

Uhkasakkolain 2 luvun 10 §:n 3 momentin mukaan tuomitun uhkasakon täytäntöönpanosta säädetään erikseen. Täytäntöönpanoon sovelletaan lakia sakon täytäntöönpanosta (672/2002).

7 luku
Suullinen käsittely

1 §. *Suullisen käsittelyn järjestäminen.* Ehdotuksen tavoitteena on selventää suullisen käsittelyn järjestämisvelvollisuutta koskevia säännöksiä nykyisestä. Pykälä vastaisi pääosin hallintolainkäyttölain 37–39 §:ää, mutta säännöksiä tarkennettaisiin nykyisestä. Ehdotetun pykälän viimeiseen momenttiin lisättäisiin maininta asiantuntijan kuulemisesta suullisesti.

Hallintolainkäytössä lähtökohtana on kirjallinen prosessi, jota voidaan täydentää suullisella käsittelyllä. Tuomioistuimen ratkaisun perusteena ei siten ole ainoastaan suullisessa käsittelyssä esitetty aineisto, eikä hallintoprosessissa ole suullista pääkäsittelyä kuten riita- ja rikosprosesseissa. Hallintotuomioistuin arvioi, onko kirjallista menettelyä täydentävälle tai selkeyttävälle suulliselle käsittelylle tarvetta.

Suullisen käsittelyn tavoitteena on tosiseikkojen selvittäminen ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteuttaminen. Suullinen käsittely voi joissakin tilanteissa myös nopeuttaa tosiseikkojen selvittämistä kirjalliseen menettelyyn verrattuna.

Pykälän *1 momentin* mukaan suullisen käsittelyn järjestäminen voisi perustua joko yksityisen asianosaisen vaatimukseen tai siihen, että hallintotuomioistuin pitää suullista käsittelyä tarpeellisena.

Suullinen käsittely on tarpeen esimerkiksi silloin, kun asian ratkaisemiseksi on tarpeen kuulla todistajia suullisesti todistajanvakuutuksen nojalla. Tällöin voi olla kyse siitä, että asiassa esitetty kirjallinen selvitys on puutteellista tai siihen sisältyy ristiriitaisuuksia. Suullisessa käsittelyssä voidaan kuulla myös asianosaisia ja asiantuntijoita. Oikeudenkäynnin osapuolet voivat suullisessa käsittelyssä käyttää kyselyoikeuttaan. Tarvittaessa myös tuomioistuin voi esittää täsmentäviä kysymyksiä kuultaville.

Lisäksi suullisen käsittelyn järjestäminen voi olla tarpeen perustuslain 21 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) tarkoitetun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteuttamiseksi. Oikeudenkäynnin julkisuus sisältyy oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perusvaatimuksiin ja suullisuus on ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä liittynyt oikeudenkäynnin julkisuuden

turvaamiseen. Yksittäisessä tapauksessa oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuus määräytyy kuitenkin tapausta koskevan kokonaisarvioinnin perusteella.

Myös asian merkitys asianosaiselle vaikuttaa arvioon suullisen käsittelyn tarpeesta. Asianosaisen oikeus suulliseen käsittelyyn korostuu erityisesti asioissa, joissa kyse on puuttumisesta hänen ihmisoikeussopimuksissa turvattuihin perusoikeuksiinsa. Hallintolainkäytössä tällaisia ovat esimerkiksi tahdonvastaista lasten huostaanottoa koskevat asiat sekä asiat, joissa on kyse esimerkiksi mielenterveysasiaan liittyvästä vapaudenriistosta.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä on eritelty yleisperustelujen luvussa 2.4.

Asianosaisen oikeus suulliseen käsittelyyn koskisi vain yksityistä asianosaista. Jos suullisen käsittelyn järjestämisestä vaatisi asianosaisena oleva julkisyhteisö, tuomioistuin harkitsisi suullisen käsittelyn järjestämisen tarvetta asian selvittämistarpeen kannalta.

Pykälän *2 momentin* mukaan säännöstä asianosaisen oikeudesta suulliseen käsittelyyn ei sovelleta, jos suullista käsittelyä pyytäneen asianosaisasema perustuu kunnan tai muun yhteisön jäsenyyteen. Kunnan jäsen voi tehdä kunnallisvalituksen riippumatta siitä, koskeeko valituksen kohteena oleva päätös häntä henkilökohtaisesti. Kun valituksessa ei ole kyse valittajan oikeudesta tai velvollisuudesta tai häneen kohdistetusta sanktiosta, oikeudenkäynti ei kuulu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan soveltamisen piiriin. Tässäkin tapauksessa tuomioistuimen tulisi kuitenkin järjestää suullinen käsittely, jos asian selvittäminen sitä edellyttäisi. Momentti vastaisi voimassa olevaa sääntelyä.

Pykälän *3 momentissa* lueteltaisiin seikat, joiden perusteella tuomioistuin voisi jättää suullisen käsittelyn toimittamatta asianosaisen pyynnöstä huolimatta. Jos mikään tässä momentissa luetelluista ehdoista ei täyty, suullinen käsittely olisi asianosaisen pyynnöstä järjestettävä.

Momentin *1 kohdassa* tarkoitetaan tilanteita, joissa asian ratkaisemiseksi merkityksellisistä tosiseikoista on tuomioistuimen arvion mukaan jo saatu riittävä ja uskottava selvitys, jonka perusteella asia voidaan ratkaista ilman, että tuomioistuimelle jää varteenotettavaa epäilystä ratkaisun oikeellisuudesta. Sanamuoto vastaisi oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 3 §:n 2 momenttia ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen keskimääräistä korkeammasta näyttökynnyksestä vakiintuneesti käyttämää ilmaisua ”beyond reasonable doubt”.

Kirjallista selvitystä voidaan usein pitää riittävänä esimerkiksi veroasioissa, kun tosiseikat voidaan selvittää verotusasiakirjojen ja kirjanpitoaineiston pohjalta. Kirjallista aineistoa täydentävä suullinen käsittely voi kuitenkin olla tarpeen, jos kirjallista aineistoa ei ole riittävästi tai kyse on kirjallisen aineiston uskottavuuden arvioinnista.

Korkein hallinto-oikeus on katsonut veroasiassa annetussa ratkaisussa KHO 2007:67, että tarjotulla suullisella todistelulla voi olla merkitystä asian selvittämisen kannalta ja että asiassa on jäänyt varteenotettava epäilys siitä, että asianosaisen oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin on tullut loukatuksi. Korkein hallinto-oikeus palautti asian hallinto-oikeudelle suullisen käsittelyn toimittamiseksi todeten muun muassa, että asiakirjoihin liitetyt kirjalliset todistajanlausunnot ovat tukeneet valittajan kertomaa. Kun valittajan suoritettavaksi tulevan veronkorotuksen määrä oli huomattava eikä asian taloudellista merkitystä voitu pitää valittajan kannalta vähäisenä, korkein

hallinto-oikeus katsoi, ettei suullista käsittelyä voitu jättää toimittamatta sillä perusteella, että se olisi asian laadun vuoksi tai muusta syystä ilmeisen tarpeeton.

Verotusta koskevassa ratkaisussa KHO 2007:68 korkein hallinto-oikeus on todennut, että kyseessä olleessa asiassa ei ollut kysymys sellaisista asian ratkaisemisen kannalta merkityksellisistä uskottavuuskysymyksistä, jotka olisivat edellyttäneet asian saattamista suulliseen käsittelyyn. Pelkästään se, että asiassa oli määrätty veronkorotus, ei siten välttämättä edellyttänyt suullisen käsittelyn järjestämistä.

Momentin *2 kohdassa* tarkoitetaan tilanteita, joissa tosiseikat ovat selvitettävissä muilla selvityskeinoilla kuin suullisessa käsittelyssä. Tuomioistuin voi osapuolten oma-aloitteisesti toimittaman selvityksen lisäksi pyytää osapuolilta kirjallista lisäselvitystä. Muita selvityskeinoja kirjallisen selvityksen lisäksi ovat katselmus ja tarkastus, joista säädetään 6 luvun 12 ja 13 §:ssä.

Korkein hallinto-oikeus on lausunut ympäristölupaa koskevassa ratkaisussa KHO 2015:45, että suullisen käsittelyn toimittamista koskevaan perusteltuunkin pyyntöön voidaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteita loukkaamatta jättää suostumatta, mikäli asiassa ei ole kysymys henkilötodistelua tai muuta suullista kuulemista edellyttävistä uskottavuuskysymyksistä, vaan selvästi asiakirjojen perusteella ratkaistavasta kysymyksestä.

Momentin *3 kohdassa* tarkoitetaan tilannetta, jossa suullista käsittelyä pyydetään samassa asiassa uudelleen joko samassa tuomioistuimessa tai muutoksenhakuvaiheessa ylemmässä tuomioistuimessa.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen käytännössä on yleensä pidetty riittävänä, että suullinen käsittely järjestetään yhdessä tuomioistuinasteessa. Tavallisesti on tarkoituksenmukaista, että suullinen käsittely järjestetään ensimmäisessä oikeusasteessa. Sitä tulisi myös pyytää ensimmäisessä oikeusasteessa, mikäli perusteet sen järjestämiseen ovat tuossa vaiheessa olemassa (esim. KHO 2015:14).

Suullisen käsittelyn järjestämistä koskeva pyyntö voi koskea tässä kohdassa tarkoitetulla tavalla samaa asiaa myös silloin, kun suullinen käsittely on aiemmin koskenut jälkimmäiseen oikeudenkäyntiin läheisesti liittyvää asiaa ja molemmissa oikeudenkäynneissä on kyse samojen tosiseikkojen selvittämisestä. Tällainen tilanne voi syntyä esimerkiksi huostassapidon lopettamista koskevassa asiassa, kun aiemmin on järjestetty suullinen käsittely samaa perhettä koskevassa tahdonvastaista huostaanottoa koskevassa asiassa. Harkittaessa suullisen käsittelyn järjestämistä on otettava huomioon myös samoja tosiseikkoja koskevasta aikaisemmasta suullisesta käsittelystä kulunut aika.

Tahdosta riippumatonta hoitoa koskevissa mielenterveysasioissa on kuitenkin syytä järjestää suullinen käsittely säännöllisin väliajoin, sillä niissä on kyse asianosaisen henkilökohtaiseen vapauteen puuttumisesta. Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan KHO 2009 taltio 2339 todennut, että jos tahdosta riippumaton psykiatrinen sairaanhoito kestää pitkään, hallinto-oikeuden on valittajan vaatimuksesta pidettävä kohtuullisin määräajoin suullinen käsittely (ks. myös KHO 2012:75).

Momentin *4 kohdan* mukaan suullinen käsittely voitaisiin asianosaisen vaatimuksesta huolimatta jättää toimittamatta myös, jos suullisen käsittelyn toimittaminen on muuten selvästi tarpeetonta, kun otetaan huomioon asian laatu ja merkitys asianosaiselle sekä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset.

Säännöksen soveltamista harkittaessa on tarkasteltava tilannetta kokonaisuutena ja punnittava eri tekijöiden merkitystä ja painoarvoa esillä olevassa yksittäistapauksessa. Huomioon otettavia seikkoja voivat olla esimerkiksi vastavuoroisuuden toteutuminen ja oikeudenkäynnin avoimuus.

Suullista käsittelyä ei tarvitse järjestää tapauksessa, jossa sitä pyytäneen asianosaisen vaatimukset hyväksytään kirjallisen aineiston perusteella eikä asiassa ole muita asianosaisia, joiden intressit olisivat vastakkaisia. Suullinen käsittely on ilmeisen tarpeeton myös esimerkiksi tilanteessa, jossa asia jätetään prosessinedellytysten puuttuessa tutkimatta.

Pykälän *4 momentti* vastaisi voimassa olevan lain 38 §:n 3 momenttia. Suullista käsittelyä vaativan olisi ilmoitettava, miksi suullisen käsittelyn järjestäminen olisi tarpeen ja mistä teemoista hän aikoo esittää selvitystä suullisessa käsittelyssä. Tiedot ovat tärkeitä tuomioistuimen arvioidessa tarvetta järjestää asiassa suullinen käsittely. Lisäksi teemojen ilmoittaminen etukäteen helpottaa tuomioistuimen prosessinjohtoa, kun se suunnittelee suullisen käsittelyn kulkua.

Pykälän *5 momentissa* säädettäisiin suullisen käsittelyn järjestämisestä tilanteessa, jossa asiassa vedotaan yksityisluonteiseen kirjalliseen todistajankertomukseen. Säännös vastaisi voimassa olevaa hallintolainkäyttölain 39 §:ää. Säännökseen lisättäisiin kuitenkin maininta mahdollisuudesta kuulla suullisessa käsittelyssä myös asiantuntijaa, mikäli se on tarpeen asian selvittämiseksi.

Velvollisuus suulliseen käsittelyyn olisi momentissa rajattu vain tilanteisiin, joissa suullinen kuuleminen on tarpeen asian selvittämiseksi. Suullinen kuuleminen ei olisi yleensä tarpeen silloin, kun ei ole ilmennyt perusteita epäillä kirjallisen todistajankertomuksen tai asiantuntijalausunnon uskottavuutta. Asian arviointiin vaikuttaa kuitenkin myös oikeudenkäynnin muiden osapuolten mahdollinen pyyntö saada kuulustella kirjallisen todistajankertomuksen antanutta todistajaa tai esittää asiantuntijalle kysymyksiä (esim. EIT Letinčić v. Kroatia 2016).

Asiantuntijaa olisi kuultava istunnossa esimerkiksi silloin, jos se olisi tarpeen asiantuntijan lausunnon epäselvyyksien tai puutteellisuuksien poistamiseksi. Lisäksi asiantuntijaa olisi kuultava suullisesti, jos asianosainen sitä pyytää eikä kuuleminen ole ilmeisen merkityksetöntä. Tällöinkin tuomioistuin arvioi kuulemistarpeen.

Sama henkilö voi suullisessa käsittelyssä kertoa sekä erityistä asiantuntemusta edellyttävistä kokemussäännöistä että havaitsemistaan tosiseikoista. Tällöin voidaan puhua asiantuntevasta todistajasta. Asiantuntijan kertomuksessa ensisijaisia ovat kokemussäännöt ja toissijaisia mahdolliset tosiasialliset havainnot yksittäisestä tilanteesta. Todistajan kertomuksessa ensisijaisia ovat puolestaan havainnot ja toissijaista on esimerkiksi todistajalle ammatinharjoittamisessa syntynyt asiantuntemus. Asiantuntija on periaatteessa vaihdettavissa toiseen todistelun laatua vaarantamatta (esim. KHO 2016:116).

2 §. *Päätös suullisen käsittelyn järjestämisestä.* Pykälässä säädettäisiin suullisen käsittelyn järjestämistä koskevasta päätöksestä ja menettelystä tilanteissa, joissa suullista käsittelyä ei asianosaisen vaatimuksesta huolimatta järjestetä. Tarkoituksena on, että jos suullista käsittelyä ei järjestetä, suullista käsittelyä pyytänyt asianosainen saisi tästä tiedon pääsääntöisesti jo ennen pääasian ratkaisemista. Asianosaisella olisi tällöin mahdollisuus halutessaan toimittaa tuomioistuimelle kirjallista lisäselvitystä seikoista, joiden selvittämistä varten hän oli pyytänyt suullisen käsittelyn järjestämistä.

Pykälän *1 momentin* mukaan hallintotuomioistuin päättäisi suullisen käsittelyn järjestämisestä pääasian yhteydessä tai erillisellä välipäätöksellä. Suullinen käsittely olisi syytä järjestää, jos yksikin kokoonpanon jäsen pitää sitä päätöksenteon kannalta tarpeellisena. Hallinto-oikeudessa yksikin lainoppinut jäsen voi hallinto-oikeuslain 12 §:n 3 momentin mukaan päättää suullisen käsittelyn järjestämisestä.

Jos suullinen käsittely järjestetään, tästä tehtäisiin välipäätös. Jos suullista käsittelyä ei järjestetä, asiasta tehtäisiin joko erillinen välipäätös tai siitä päätettäisiin pääasian yhteydessä. Mikäli suullisen käsittelyn järjestämättä jättämisestä ei tehtäisi välipäätöstä, suullisen käsittelyn pyynnön hylkäämistä koskeva päätös perusteltaisiin pääasiaratkaisun yhteydessä. Pyynnön hylkäämistä koskevan päätöksen perusteluissa olisi otettava huomioon suullisen käsittelyn järjestämisvelvollisuutta koskevat säännökset lakiehdotuksen 7 luvun 1 §:ssä.

Kun asianosaisen pyytämää suullista käsittelyä ei järjestetä, asianosaisille olisi *2 momentin* mukaisesti yleensä varattava mahdollisuus esittää kirjallisesti lisäselvitystä. Suullisen käsittelyn järjestämättä jättämisestä olisi ilmoitettava ainakin suullista käsittelyä pyytäneelle asianosaiselle sekä tarvittaessa muille asianosaisille ja oikeudenkäynnin osapuolille, jotta heillä olisi tosiasiallinen mahdollisuus tarvittaessa toimittaa kirjallista lisäselvitystä tuomioistuimelle. Jos suullisen käsittelyn järjestämättä jättämisestä päätetään välipäätöksellä, välipäätöksen tiedoksianto toimisi momentissa tarkoitettuna ilmoituksena. Jos asiasta ei tehdä välipäätöstä, suullisen käsittelyn järjestämättä jättämisestä ilmoitettaisiin muulla tavoin.

Suullisen käsittelyn järjestämättä jättämisestä ei *3 momentin* mukaan tarvitsisi ilmoittaa asianosaisille siinä tapauksessa, että valitus jätetään tutkimatta tai hylätään heti taikka jos ilmoittaminen muusta vastaavasta syystä on ilmeisen tarpeetonta. Momentissa tarkoitetaan esimerkiksi tilannetta, jossa valitus hylätään heti ilmeisen perusteettomana.

3 §. *Suullisen käsittelyn rajoittaminen*. Pykälä vastaisi voimassa olevan lain 37 §:n 2 momenttia. Hallintolainkäytössä suullinen käsittely on kirjallista käsittelyä täydentävä menettely. Se voitaisiin rajoittaa esimerkiksi pelkästään todistelun vastaanottamiseen tai selvityksen vastaanottamiseen seikasta, josta ei ole mahdollista saada riittävästi kirjallista selvitystä. Suullinen käsittely voitaisiin rajoittaa myös esimerkiksi asianosaisten käsitysten selvittämiseen tai tiettyyn todistusteemaan.

Jos ennen asian ratkaisemista on tarpeen selvittää lähemmin asianosaisten vaatimuksia tai niiden perusteita taikka sitä, mitkä asianosaisten vaatimuksista ovat riidanalaisia, menettelyksi soveltuisi yleensä rajoitettua suullista käsittelyä paremmin kirjallisen lisäselvityksen hankkiminen tai 6 luvun 11 §:ssä tarkoitettu suullinen valmistelu.

4 §. *Suullisen käsittelyn kulku.* Voimassa olevassa hallintolainkäyttölaissa ei säädetä suullisen käsittelyn kulusta. Ehdotetusta pykälästä ilmenisi nykyisin käytännössä noudatettu menettely.

Oikeudenkäynnin osapuolilla tulisi olla suulliseen käsittelyyn saapuessaan käsitys oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan suullisessa käsittelyssä sekä siitä, miten suullinen käsittely etenee. Ehdotettu säännös informoisi oikeudenkäyntiin osallistuvia ja tukisi tuomioistuinten prosessinjohtoa. Tuomioistuimen prosessinjohtoon kuuluisi päättäminen siitä, missä järjestyksessä osapuolia ja muita kuultavia kuullaan suullisessa käsittelyssä.

Pykälän *1 kohdassa* tarkoitetulla yhteenvedolla tarkoitettaisiin suullista yhteenvetoa, josta ilmenisivät asiassa tehdyt vaatimukset ja niiden perustelut sekä esitetyt selvitykset tarpeellisilta osin. Yhteenvedon tarkoituksena on selkeyttää ja tehostaa suullisen käsittelyn toimittamista. Käytännössä suullisen käsittelyn puheenjohtaja esittää nykyäänkin istunnon alussa yhteenvedon asiassa. Aloituspuheenvuorossaan suullisen käsittelyn puheenjohtaja kertoo, mistä asiassa on kyse ja miten oikeudenkäynti tulee etenemään.

Varsinkin laajoissa ja monimutkaisissa asioissa voisi kirjallisesta yhteenvedosta olla hyötyä esimerkiksi päätöksen selostusosaa laadittaessa. Kirjallisen yhteenvedon laatiminen ei olisi tarpeen pelkästään suullista käsittelyä varten, jos siitä ei olisi muutoin hyötyä asian käsittelyssä. Etukäteen osapuolille toimitettu kirjallinen yhteenveto voisi kuitenkin jäsentää suullisen käsittelyn kulkua ja selkeyttää oikeudenkäyntiä. Kyseessä ei olisi laaja asiakirja, vaan käytännöllinen työkalu oikeudenkäyntiin osallistuville henkilöille. Kirjallinen yhteenveto voitaisiin lähettää oikeudenkäynnin osapuolille ennen suullista käsittelyä. Tällöin hyvää prosessinjohtoa olisi yhteenvedon läpikäyminen lyhyesti suullisen käsittelyn aluksi.

Eri asia on, että kaikki oikeudenkäynnissä kertynyt kirjallinen aineisto on joka tapauksessa toimitettava tiedoksi kaikille osapuolille vastavuoroisuuden toteutumiseksi oikeudenkäynnissä.

Ehdotetun *2 kohdan* mukaan tuomioistuin kuulisi suullisessa käsittelyssä asianosaisia ja päätöksen tehnyttä viranomaista. Kuulemiseen sisältyisivät osapuolten alkupuheenvuorot ja tarvittaessa myös yksityiskohtaisempi suullinen kuuleminen. Suullisessa käsittelyssä ei toistettaisi tuomioistuimelle jo kirjelmissä esitettyjä seikkoja, sillä kirjelmät ovat tuomioistuimen ja kaikkien osapuolten käytössä.

Hallintotuomioistuimen suullisessa käsittelyssä ei ole kyseessä yleisessä tuomioistuimessa järjestettävää pääkäsittelyä vastaava istunto. Yleisen tuomioistuimen tuomio voidaan perustaa ainoastaan pääkäsittelyssä suullisesti esitettyyn oikeudenkäyntiaineistoon (ns. suullisuuden, välittömyyden ja keskittämisen periaatteet). Hallintotuomioistuimen päätös perustuu suullisessa käsittelyssä saadun selvityksen ohella asiassa saatuun kirjalliseen selvitykseen.

Suullisessa käsittelyssä kuullaan yleensä ensiksi valittajaa, sen jälkeen muita asianosaisia ja lopuksi päätöksen tehneen viranomaisen edustajaa. Jos asiassa on valittajan lisäksi muita asianosaisia, näitä kuultaisiin tarvittaessa. Kaikkien asianosaisten suullinen kuuleminen ei aina ole välttämättä tarpeen asian selvittämiseksi. Mikäli osapuolilla on avustaja tai asiamies, tämä tekee kysymyksiä päämiehelleen ja muille osapuolille näitä kuultaessa. Myös tuomioistuin voi esittää kysymyksiä kuultaville.

Tarvittaessa tuomioistuin kuulisi *3 kohdan* mukaisesti todistajia ja asiantuntijoita tai ottaisi vastaan muuta selvitystä. Tuomioistuin päättäisi, missä järjestyksessä todistajia ja asiantuntijoita kuullaan suullisessa käsittelyssä.

Todistaja saa olla läsnä suullisessa käsittelyssä vain todistamisensa ajan. Tästä säädetään oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 50 §:ssä, johon viitataan tämän luvun 23 §:ssä. Todistajan nimennyt taho tekee todistajalle kysymyksiä ensimmäisenä. Tämän jälkeen kysymyksiä voivat tehdä muut osapuolet ja tuomioistuin. Todistaja voi poistua tuomioistuimesta kuulemisensa jälkeen, mikäli tuomioistuin antaa siihen luvan.

Muuta suullisessa käsittelyssä esitettävää selvitystä voisi olla esimerkiksi lastensuojeluasian suullisessa käsittelyssä katsottava videonauhoitus, jossa on kuvattu lapsen ja hänen vanhempansa välistä vuorovaikutusta taikka lapsen kuulemista tämän luvun 11 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla ilman, että kaikki osapuolet ovat läsnä kuulemistilanteessa.

Suullisen käsittelyn lopuksi oikeudenkäynnin osapuolet saavat mahdollisuuden kommentoida kaikkea suullisessa käsittelyssä esitettyä selvitystä *4 kohdan* mukaisesti.

5 §. *Todistajan nimeäminen*. Pykälässä säädettäisiin siitä, kuka voi nimetä todistajia oikeudenkäyntiin. Pykälä vastaisi pääosin voimassa olevan hallintolainkäyttölain 39 §:n ensimmäistä virkettä, mutta ehdotettu 2 momentin säännös määräajan asettamisesta todistajien nimeämiselle olisi uusi.

Harkitessaan, keitä todistajiksi kutsutaan, tuomioistuimen on punnittava vastaavia seikkoja kuin harkitessaan suullisen käsittelyn järjestämisen tarpeellisuutta. Suullinen todistelu voi siten joissakin tapauksissa olla tarpeen myös seikoista, joista on jo esitetty kirjallista selvitystä. Todistajan kuuleminen suullisesti voi vahvistaa oikeudenkäynnin vastavuoroisuutta ja turvata laajemminkin asianosaisen oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Joissakin tapauksissa suullinen todistelu voi myös nopeuttaa asian käsittelyä.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä on eritelty yleisperustelujen luvussa 2.4.

Pykälän *1 momentin* mukaan lähtökohtana olisi, että aloite todistajan kuulemiseen tulee oikeudenkäynnin osapuolelta. Tuomioistuin voisi kuitenkin kuulla todistajia myös omasta aloitteestaan. Siinäkin tapauksessa, että asianosainen tai päätöksen tehnyt viranomainen nimeää todistajan, tuomioistuin päättäisi todistajan kuulemisesta 3 momentin mukaisesti.

Samasta seikasta ei olisi tarpeen kutsua kuultavaksi useita todistajia, ellei kyse ole nimenomaan suullisen todistelun uskottavuudesta. Todistajaa ei ole tarpeen kuulla myöskään riidattomista seikoista.

Hallinnollista seuraamusta koskevassa asiassa on todistajan kuulemisen tarpeellisuutta arvioitaessa otettava huomioon Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(3) artikla, jossa rikoksesta syytetylle turvataan oikeus todistajien kuulemiseen. Rikossyyte on Euroopan ihmisoikeussopimuksen tarkoittamassa mielessä autonominen käsite, joka kattaa myös sanktioluonteisia hallinnollisia seuraamuksia (ns. Engel-kriteerit, EIT Engel v. Alankomaat 1976).

Pykälän *2 momentin* mukaan tuomioistuin voi asettaa määräajan, jossa osapuolten on nimettävä todistajat. Suullisen käsittelyn valmistelun kannalta on tärkeää, että suullisessa käsittelyssä kuultavat tahot ovat tuomioistuimen ja muiden osapuolten tiedossa hyvissä ajoin ennen suullista käsittelyä.

Tuomioistuimen harkittavaksi jäisi, kuullaanko määräajan jälkeen nimettyä todistajaa. Tällöin harkinnassa olisi otettava huomioon myös vastapuolen oikeus saada kohtuullisesti aikaa valmistautua todistajan kuulemiseen.

Pykälän *3 momentin* mukaan tuomioistuin päättäisi siitä, keitä oikeudenkäynnissä kuullaan todistajina. Säännöksen tavoitteena on korostaa aineellisen prosessinjohdon merkitystä. Prosessinjohtoon kuuluu huolehtiminen siitä, että tuomioistuimessa käsitellään vain asian selvittämisen ja ratkaisemisen

kannalta tarpeellisia seikkoja. Käytännössä asianosaisia kehotetaan todistajia nimetessään ilmoittamaan teemat, joista todistajia tulisi heidän käsityksensä mukaan kuulla.

6 §. *Osapuolten kutsuminen.* Pykälässä säädettäisiin oikeudenkäynnin osapuolten kutsumisesta suulliseen käsittelyyn ja siitä, mitä seuraa kutsutun poissaolosta.

Nykyisin kutsumisesta suulliseen käsittelyyn säädetään hallintolainkäyttölain 43 §:ssä ja asianosaisen poissaolon seurauksista 44 §:ssä. Lakiehdotuksessa säännökset osapuolten ja muiden henkilöiden kutsumisesta jaettaisiin kahteen pykälään. Tämän pykälän nojalla suulliseen käsittelyyn kutsuttaisiin asianosaiset ja valituksen kohteena olevan päätöksen tehnyt viranomainen. Seuraavassa pykälässä säädettäisiin muiden kuultavien, kuten todistajien ja asiantuntijoiden, kutsumisesta. Voimassa olevista kutsumista koskevista viittaussäännöksistä oikeudenkäymiskaareen voitaisiin luopua lähes kokonaan.

Pykälän *1 momentin* perusteella suulliseen käsittelyyn olisi kutsuttava oikeudenkäynnin osapuolet. Osapuolilla tarkoitettaisiin tässä yhteydessä kaikkia asian selvittämisen kannalta tarpeellisia asianosaisia sekä päätöksen tehneen viranomaisen edustajaa. Jos julkisyhteisö tai muu oikeushenkilö on asianosaisena, asianosaisella tarkoitetaan sen puhevaltaa käyttävää edustajaa.

Koska suullista käsittelyä voidaan rajoittaa koskemaan ainoastaan osaa asiasta, momentissa säädettäisiin myös mahdollisuudesta jättää kutsumatta asianosaiset, joiden läsnäolo ei ole tarpeen sen vuoksi, että suullisessa käsittelyssä käsitellään kysymystä, jolla ei kyseisen asianosaisen näkökulmasta ole merkitystä. Siinäkin tapauksessa, että suulliseen käsittelyyn ei kutsuttaisi kaikkia asianosaisia, suulliseen käsittelyyn tulisi kutsua ainakin valittaja ja valituksen kohteena olevan hallintopäätöksen tehnyt viranomainen.

Säännös joidenkin asianosaisten kutsumatta jättämisestä voisi tulla sovellettavaksi esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa, joissa voi olla kymmeniä asianosaisia. Jos suullisessa käsittelyssä käsiteltävänä on esimerkiksi tiettyyn alueeseen tai kiinteistöön liittyvä asia, suulliseen käsittelyyn voitaisiin jättää kutsumatta sellainen asianosainen, jonka kiinteistöä suullisessa käsittelyssä käsiteltävät kysymykset eivät kosketa.

Pykälän *2 momentissa* olisi säännös siitä, että kutsutun tai hänen laillisen edustajansa poissaolo suullisesta käsittelystä ei estä asian käsittelyä ja ratkaisemista. Säännös vastaisi nykyistä sääntelyä. Jos kutsutun poissaolo johtuu laillisesta esteestä, tuomioistuimen tulisi 6 luvun 19 §:n mukaisesti siirtää asian käsittelyä ja kutsua osapuolet uuteen suulliseen käsittelyyn.

Pykälän *3 momentissa* säädettäisiin asianosaisen tai hänen laillisen edustajansa kutsumisesta saapumaan henkilökohtaisesti suulliseen käsittelyyn. Tuomioistuimen asettama sakon uhka voisi tulla kyseeseen lähinnä silloin, kun asianosaisen kuuleminen henkilökohtaisesti on asiassa erityisen tärkeää, mutta on epäiltävissä, että asianosainen ei ilman sakon uhkaa saapuisi suulliseen käsittelyyn.

Silloin, kun kutsussa asetetaan sakon uhka, kutsu olisi annettava tiedoksi todisteellisesti siten kuin 9 luvun 1 §:ssä säädetään. Muutoin tavallinen tiedoksianto kutsuttaessa suulliseen käsittelyyn olisi riittävä.

Pykälän *4 momentti* vastaisi pääosin voimassa olevaa hallintolainkäyttölain 44 §:n 1 momenttia. Jos sakon uhalla kutsuttu ei saavu suulliseen käsittelyyn ja tuomioistuin pitää edelleen hänen läsnäoloaan

tarpeellisena, tuomioistuimen olisi tuomittava uhkasakko maksettavaksi ja asetettava uusi korkeampi sakon uhka. Uhkasakkoa ei kuitenkaan tuomittaisi maksettavaksi, jos asia käsitellään ja ratkaistaan henkilön poissaolosta huolimatta tai jos poissaolo on johtunut laillisesta esteestä. Pykälä vastaisi nykyistä käytäntöä.

7 §. *Muiden kuultavien kutsuminen.* Pykälä vastaisi pääosin voimassa olevaa lainsäädäntöä. Pykälässä säädettäisiin muiden kuin osapuolten kutsumisesta suulliseen käsittelyyn ja siitä, kuka kutsumisesta huolehtii. Pykälä ilmaisisi nykyistä selkeämmin sen, että hallintotuomioistuin päättää kuultavista. Viittauksesta hallintolain tiedoksiantoa koskeviin säännöksiin luovuttaisiin.

Suulliseen käsittelyyn voidaan kutsua todistajia, asiantuntijoita ja tarvittaessa muitakin henkilöitä, joiden kuulemista tuomioistuin pitää tarpeellisena. Heidän kutsumisestaan päättäisi *1 momentin* mukaisesti hallintotuomioistuin.

Pykälän *2 ja 3 momentissa* olisi lähtökohtana samoin kuin voimassa olevassa laissa, että tuomioistuin huolehtii henkilöiden kutsumisesta suulliseen käsittelyyn. Tuomioistuin voisi oikeuttaa oikeudenkäynnin osapuolen kutsumaan asiantuntijan tai todistajan, mutta vain tuomioistuin voisi kutsua todistajan suulliseen käsittelyyn sakon uhalla. Tämä vastaa nykyistä käytäntöä.

8 §. *Kutsun sisältö.* Pykälässä säädettäisiin kutsun sisällöstä. Kutsussa suulliseen käsittelyyn ilmoitetaan tarpeelliset tiedot siitä riippumatta, onko kutsujana tuomioistuin vai oikeudenkäynnin osapuoli.

Kutsussa olisi yksilöitävä ainakin käsiteltävä asia ja oikeudenkäynnin osapuolet, suullisen käsittelyn ajankohta sekä suullisen käsittelyn paikka. Tarpeellisia tietoja voisivat olla myös esimerkiksi tieto käsittelyn pitämisestä suljetuin ovin sekä tiedot siitä, keitä käsittelyssä kuullaan. Tarpeellinen tieto olisi myös istuntosuunnitelma, jos sellainen on laadittu. Tuomioistuin voisi myös harkita, olisiko mahdollista liittää osapuolille lähetettävään kutsuun kirjallinen yhteenveto asiasta.

Kutsussa tulisi mainita siitä, että asia voidaan ratkaista asianosaisen tai hänen edustajansa poissaolosta huolimatta, samoin kuin siitä, että asianosainen voi saapua suulliseen käsittelyyn henkilökohtaisesti tai asiamiehen välityksellä, ellei tuomioistuin ole velvoittanut häntä saapumaan henkilökohtaisesti suulliseen käsittelyyn. Kutsussa tulisi mainita uhkasakosta, mikäli sellainen asetetaan kutsun tehosteeksi sekä siitä, että laillisesta esteestä tulee ilmoittaa tuomioistuimelle viipymättä. Velvollisuus ilmoittaa laillisesta esteestä vastaisi nykyistä hallintolainkäyttölain 78 §:n 2 momenttia. Säännöstä täydennettäisiin kuitenkin maininnalla laillisen esteen päättymisestä.

Kutsuttavasta riippuen kutsussa voisi olla tarpeen mainita esimerkiksi todistajan vaitiolo-oikeudesta ja vaitiolovelvollisuudesta (12 ja 13 §) sekä itsekriminointisuojasta (16 §). Kutsussa voisi olla myös maininta siitä, että oikeudenkäynnin osapuoli saa käyttää avustajaa, ja maininta myös siitä, että oikeudenkäyntiin osallistuvalla vajaavaltaisella on oikeus tukihenkilöön siten kuin 11 §:ssä säädetään.

Pykälän *2 momentti* vastaisi pääosin oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 65 §:n ja 66 §:n 3 momenttia. Siitä, kuka on velvollinen korvaamaan kuulemisesta aiheutuneet kustannukset, säädettäisiin 21 ja 22 §:ssä.

8 a §. *Muut kutsumista koskevat säännökset.* Oikeudenkäynnin osapuolten ja muiden kuultavien kutsumisessa noudatettaisiin tiedoksiantoa koskevia 9 luvun säännöksiä.

Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 42 §:n 1 momentin mukaan, jollei muusta laista, Euroopan unionin lainsäädännöstä tai Suomea sitovasta kansainvälisestä sopimuksesta muuta johdu, tuomioistuin huolehtii kutsumisesta, jos kutsu todistajalle tai asiantuntijalle on annettava tiedoksi maan ulkopuolella. Tuomioistuimen on lähetettävä kutsu tiedoksiantoa varten sen maan viranomaiselle, missä todistaja tai asiantuntija oleskelee ja kutsussa on ilmoitettava päivä, jona se on viimeistään annettava tiedoksi. Todistajan ja asianosaisen velvollisuudesta saapua toisesta Pohjoismaasta kuultavaksi Suomen tuomioistuimeen säädetään velvollisuudesta saapua toisen pohjoismaan tuomioistuimeen eräissä tapauksissa annetussa laissa (349/1975). Muilta osin ulkomailla olevan kutsumisessa noudatettaisiin pykälän ensimmäisen virkkeen viittauksen johdosta 9 luvun 3 §:n säännöksiä tiedoksiannosta ulkomaille.

9 §. *Todistajan esteellisyys.* Pykälä vastaisi sisällöltään voimassa olevaa hallintolainkäyttölain 39 a §:ää, mutta sanamuotoja täsmennettäisiin. Nykyinen 39 a § lisättiin lakiin 1.1.2016 voimaan tulleessa hallintolainkäytön todistelusäännösten uudistuksessa (HE 245/2014 vp).

Lähtökohtana on, että todistajana voidaan kuulla muita paitsi asianosaista ja osapuolena toimivan viranomaisen edustajaa. Todistajan luotettavuutta ei pyritä turvaamaan todistajan esteellisyyttä koskevalla sääntelyllä, vaan vapaan todistusharkinnan pohjalta tuomioistuin ottaa harkinnassaan huomioon kaikki sellaiset seikat, jotka voivat vaikuttaa todistajankertomusten luotettavuuteen. Sen vuoksi esimerkiksi lähisukulaisuus asianosaiseen ei välttämättä muodosta todistajan esteellisyyttä. Joissakin tapauksissa tietyt henkilöt rinnastetaan kuitenkin asianosaiseen todistajan esteellisyyttä arvioitaessa.

Ehdotetun *1 momentin* mukaan todistajana ei voitaisi kuulla asianosaista eikä tämän laillista edustajaa. Todistajana ei voitaisi kuulla muutakaan henkilöä, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta oikeudenkäynnin kohteena oleva asia välittömästi koskee.

Todistajina ei siten voitaisi kuulla ensinnäkään asianosaisia, jotka ovat oikeudenkäynnin osapuolia esimerkiksi valittajina tai hakijoina. Esteellisiä todistamaan olisivat nekin hallintopäätöksestä valittaneet, joiden oikeudesta, edusta tai velvollisuudesta asiassa ei ole kyse, vaan joiden valitusoikeus perustuu esimerkiksi kunnan jäsenyyteen. Todistajina ei voitaisi kuulla myöskään niitä valituksen kohteena olevan hallintopäätöksen asianosaisia, jotka eivät ole valittaneet päätöksestä, mutta joiden oikeuksiin tai velvollisuuksiin oikeudenkäynnissä annettava ratkaisu välittömästi vaikuttaa.

Jos oikeudenkäynnin kohteena oleva asia koskee henkilön oikeutta, etua tai velvollisuutta vain välillisesti, häntä voitaisiin kuulla oikeudenkäynnissä todistajana. Hallintolainkäytössä tuomioistuimella on virallisperiaatteen mukainen velvollisuus huolehtia siitä, että asia tulee selvitetyksi. Todistajien esteellisyystilanteet on sen vuoksi syytä rajata mahdollisimman suppeiksi.

Viranomaisen edustajan esteellisyydestä säädettäisiin *2 momentissa*. Sen mukaan todistajana ei voitaisi kuulla myöskään henkilöä, joka käyttää valituksen kohteena olevan päätöksen tehneen viranomaisen puhevaltaa oikeudenkäynnissä. Kun tätä henkilöä kuultaisiin suullisessa käsittelyssä, hän toimisi osapuolena olevan viranomaisen edustajana ja lausuisi asiassa virkavastuulla.

Todistajina voitaisiin kuulla virkamiehiä, jotka eivät käytä viranomaisen puhevaltaa tässä oikeudenkäynnissä. Esimerkiksi Verohallinnon verotarkastajaa voitaisiin tarvittaessa kuulla todistajana veroasiaa koskevassa oikeudenkäynnissä, jossa Verohallinnon puhevaltaa käyttää Veronsaajien oikeudenvalvontayksikön edustaja.

Kunnallisasioissa on lähtökohtana, että kunnan puhevaltaa käyttää kunnanhallitus. Kunta voi kuitenkin määrätä toimivallasta toisin johtosäännössään. Käytännössä kunta yleensä valtuuttaakin jonkun kunnan viranhaltijoista edustamaan kuntaa oikeudenkäynnissä. Kunnanhallituksen jäsentä voitaisiin kuulla todistajana, mikäli hän ei käytä oikeudenkäynnissä kunnan puhevaltaa.

Momentti koskisi viranomaisen puhevaltaa käyttävää henkilöä riippumatta siitä, onko kyseessä valitusasia vai muu hallintolainkäyttöasia. Huostaanottoasiassa lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä tuntee yleensä hyvin kysymyksessä olevan päätöksen tai hakemuksen taustalla olevat seikat. Tästä huolimatta olisi asianmukaista, että häntä kuultaisiin suullisessa käsittelyssä todistajana eikä viranomaisen puhevaltaa käyttävänä edustajana. Tällöin lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä ei näyttäytyisi oikeudenkäynnissä asianosaisen vastapuolena.

Pykälän *3 momentissa* viitattaisiin oikeudenkäymiskaaren säännöksiin. Vastaavat viittaukset ovat nykyisin hallintolainkäyttölain 39 f §:ssä. Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 31 §:ssä säädetään menettelystä silloin, jos käsiteltävän asian tuomari, esittelijä tai muu asiaa tuomioistuimessa ratkaistaessa läsnä oleva henkilö taikka asianosaisen oikeudenkäyntiavustaja tai -asiamies nimetään todistajaksi. Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 32 §:n mukaan tasavallan presidenttiä ei kutsuta kuultavaksi todistajana.

10 §. *Henkilökohtainen kuuleminen.* Pykälän mukaan oikeudenkäynnissä voitaisiin kuulla henkilökohtaisesti myös henkilöä, jota ei 9 §:n perusteella voida kuulla todistajana, jos kuuleminen on tarpeen asian selvittämiseksi. Säännös vastaisi voimassa olevaa hallintolainkäyttölain 39 g §:ää.

Pykälän *1 momentin* nojalla oikeudenkäynnissä voitaisiin kuulla ensinnäkin asianosaista ja tämän laillista edustajaa henkilökohtaisesti silloinkin, kun oikeudenkäynnissä heitä edustaa asiamies.

Henkilökohtaisesti voitaisiin kuulla myös esimerkiksi henkilöä, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asiassa annettava päätös välittömästi koskee, mutta joka ei ole tullut mukaan oikeudenkäyntiin valittajana tai hakijana.

Kuultavien kutsumiseen ja poissaoloon sovellettaisiin samoja tämän luvun 7 §:n säännöksiä. Kuulemisesta aiheutuneiden kustannusten korvaamisesta säädettäisiin 22 §:ssä.

Pykälän *2 momentissa* tarkoitettaisiin henkilöä, jota voitaisiin 1 momentin mukaisesti kuulla oikeudenkäynnissä asian selvittämiseksi, vaikka häntä ei voida kuulla todistajana. Tällainen henkilö voisi olla esimerkiksi meluhaittaa tai rakennuslupaa koskevassa asiassa naapuri, joka ei ole yhtynyt valitukseen. Tarkoituksena on, että tuomioistuin voisi tarvittaessa asettaa uhkasakon kutsun tehosteeksi kaikille sellaisille henkilöille, joiden kuulemista se pitää tarpeellisena asian selvittämiseksi.

11 §. *Vajaavaltaisen kuuleminen.* Pykälässä säädettäisiin niistä edellytyksistä ja tavoista, joilla vajaavaltaista voitaisiin kuulla henkilökohtaisesti riippumatta hänen asemastaan oikeudenkäynnissä. Vajaavaltaisen puhevallan käyttämisestä säädettäisiin 5 luvussa.

Vajaavaltaisella tarkoitetaan holhoustoimesta annetun lain 2 §:n mukaan alle 18-vuotiasta henkilöä tai sellaista 18 vuotta täyttänyttä henkilöä, joka on julistettu vajaavaltaiseksi.

Säännöksellä vahvistettaisiin vajaavaltaisen oikeutta tulla kuulluksi. Tavoitteena olisi turvata vajaavaltaisen itsenäisen mielipiteen huomioon ottaminen myös tilanteessa, jossa hänen on vaikea ilmaista näkemystään. Toisaalta tavoitteena olisi suojella vajaavaltaista tuomioistuimessa tapahtuvan kuulemisen aiheuttamilta haitallisilta kokemuksilta siten, että kuuleminen rasittaisi vajaavaltaista mahdollisimman vähän. Kuulemisen tarpeen arvioisi tuomioistuin tapauskohtaisesti.

Pykälä vastaisi pääosin oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 27 ja 30 §:n sääntelyä, mutta ehdotettu 12 vuoden ikäraja olisi matalampi kuin rikosoikeudellinen 15 vuoden vastuuikäraja. Hallintolainkäyttölain 18 §:ssä säädetään vajaavaltaisen oikeudesta käyttää puhevaltaa ja 19 a §:ssä edunvalvojan määräämisestä oikeudenkäyntiä varten. Hallintolainkäyttölaissa ei ole säännöksiä vajaavaltaisen henkilökohtaisesta kuulemisesta.

Ehdotetun *1 momentin* mukaan lähtökohtana olisi, että vajaavaltaista voidaan kuulla suullisessa käsittelyssä. Kuulemisen yhteydessä ei kuitenkaan saisi antaa vajaavaltaiselle sellaisia tietoja, jotka voisivat vakavasti vaarantaa hänen terveyttään tai kehitystään.

Jos kyse on lapsen omasta asiasta, myös alle 12-vuotiasta lasta voitaisiin kuulla suullisessa käsittelyssä, jos tuomioistuin harkitsee sen tarpeelliseksi. Alle 12-vuotiasta voitaisiin kuulla muussa kuin hänen omassa asiassaan todistajana tai muuten henkilökohtaisesti vain, jos kuulemisella on asian selvittämiseksi keskeinen merkitys eikä kuulemisesta arvioida aiheutuvan hänelle merkittävää haittaa. Ehdotettu 12 vuoden ikäraja olisi sama kuin lastensuojelulain 86 §:ssä säädetty ikäraja lapsen kuulemiselle hallintotuomioistuimessa. Vajaavaltaisen kuulemisella olisi keskeinen merkitys erityisesti silloin, kun tarkoituksena on kuulla häntä asian lopputuloksen kannalta ratkaisevista seikoista. Todistelun arvioinnissa voi sinänsä vähäisellä havainnollakin olla keskeinen merkitys lopputuloksen kannalta.

Tuomioistuin voisi kuulemisen vaikutusten arvioimiseksi pyytää harkintansa mukaan selvitystä esimerkiksi perheneuvolasta, lastenpsykiatrilta tai lastensuojeluviranomaiselta.

Lapsen kuulemisen tarpeen arvioinnissa tuomioistuimen tulisi ottaa huomioon lapsen iän ohella myös hänen kehitystasonsa siten kuin Suomea sitovassa YK:n yleissopimuksessa lapsen oikeuksista (jäljempänä YK:n lapsen oikeuksien sopimus, SopS 59-60/1991) edellytetään. Yleissopimuksen 12 artiklan mukaan lapsella on oikeus vapaasti ilmaista näkemyksensä kaikissa häntä koskevissa asioissa. Lapsen näkemykset on otettava huomioon lapsen iän ja kehitystason mukaisesti. Tämän toteuttamiseksi lapselle on annettava erityisesti mahdollisuus tulla kuulluksi häntä koskevissa oikeudellisissa ja hallinnollisissa toimissa joko suoraan tai edustajan tai asianomaisen toimielimen välityksellä kansallisen lainsäädännön menettelytapojen mukaisesti.

Vajaavaltaisen kuulemisen edellytysten arvioinnissa olisi otettava huomioon myös mahdollisuus kuulla häntä suullisesti tuomioistuimen tavanomaista istuntoa suppeammassa kokoonpanossa, jos se on tarpeen vajaavaltaisen suojaamiseksi tai hänen itsenäisen mielipiteensä selvittämiseksi. Ehdotuksen mukaan vajaavaltaista voitaisiin tällöin kuulla henkilökohtaisesti siten, että hänen lisäkseen läsnä on vain yksi tai useampi tuomioistuimen jäsen. Suullinen kuuleminen osapuolten ja kaikkien

ratkaisukokoonpanoon kuuluvien tuomioistuimen jäsenten läsnä ollessa saattaa olla vajaavaltaiselle raskas ja ahdistava kokemus. Vajaavaltaiselle saattaa olla myös vaikeaa ilmaista mielipidettään vapaasti esimerkiksi hänelle läheisen henkilön läsnä ollessa.

Vajaavaltaista ei olisi välttämätöntä kuulla istuntosalissa, vaan suullinen kuuleminen voitaisiin tarvittaessa järjestää esimerkiksi tuomioistuimen muissa tiloissa, sairaalassa tai lapsen sijaishuoltopaikassa. Myös kuuleminen videoneuvottelussa tai muulla teknisellä tiedonvälitystavalla voisi tulla kysymykseen.

Vajaavaltaista kuullessaan tuomioistuimen tulee punnita tapauskohtaisesti oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kriteerejä, kuten välittömyyden ja vastavuoroisuuden vaatimuksia. Lähtökohtana olisi, että kaikkia oikeudenkäynnin osapuolia kuullaan tasapuolisesti ja että kaikki osapuolet sekä tuomioistuimen ratkaisukokoonpano kokonaisuudessaan ovat läsnä kuulemistilanteessa. Poikkeuksellisesti vajaavaltaista voitaisiin kuitenkin kuulla muiden oikeudenkäynnin osapuolten läsnä olematta. Vajaavaltaista voitaisiin kuulla myös siten, että kuulemisen suorittaa vain yksi tai useampi hallintotuomioistuimen jäsen sekä mahdollisesti esittelijä.

Vajaavaltaisen kuuleminen ilman kaikkien osapuolten läsnäoloa olisi poikkeuksellista. Ehdotetun pykälän 2 *momentissa* säädettäisiin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vastavuoroisuuden toteuttamisesta tilanteissa, joissa vajaavaltaista kuultaisiin ilman muiden osapuolten läsnäoloa.

Jos vajaavaltaista kuullaan suullisesti ilman kaikkien osapuolten läsnäoloa, tuomioistuimen tulisi huolehtia siitä, että vajaavaltaista kuullaan ainakin niistä seikoista, joista istunnosta poissa olevat osapuolet ovat ehdottaneet kuulemista. Lisäksi osapuolille olisi varattava tilaisuus tutustua kuulemisen sisällöstä laadittuun pöytäkirjaan tai tallenteeseen ja lausua sen sisällöstä. Osapuolten oikeutta tietojen saamiseen voitaisiin kuitenkin rajoittaa, jos tiedon antamatta jättäminen on tarpeen vajaavaltaisen suojaamiseksi tai hänen muun erittäin tärkeän etunsa turvaamiseksi. Tiedonsaannin rajoittaminen edellyttäisi aina tapauskohtaista arviointia. Arvioinnissa olisi pyrittävä sovittamaan yhteen esimerkiksi vajaavaltaisen yksityisyyden ja turvallisuuden suojaamiseen liittyvät näkökohdat sekä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset, joihin sisältyy tasapuolisuus ja vastavuoroisuus sekä asianosaisen oikeus tulla kuulluksi.

Yleiset säännökset oikeudenkäynnin julkisuudesta sisältyvät oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annettuun lakiin.

Ehdotetun pykälän *3 momentin* mukaan vajaavaltaiselle voitaisiin määrätä tukihenkilö. Momentti vastaisi keskeiseltä sisällöltään oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 27 §:n 2 momenttia. Asianomistajalle määrättävästä tukihenkilöstä on säännöksiä oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 2 luvussa.

Tukihenkilö voisi olla tapauksesta riippuen esimerkiksi vajaavaltaisen edunvalvoja, huoltaja tai muu läheinen henkilö. Tukihenkilönä voisi toimia myös esimerkiksi sairaalan henkilökuntaan kuuluva tai muutoin vajaavaltaisen kanssa työskentelevä henkilö. Merkintä tukihenkilön määräämisestä tehtäisiin suullisen käsittelyn pöytäkirjaan.

Henkilökohtainen tukeminen hallintoprosessissa edellyttää yleensä, että tukihenkilö on tutustunut vajaavaltaiseen riittävästi jo ennen oikeudenkäyntiä. Oikeudenkäynnin aikana tukihenkilön läsnäololla voi olla vajaavaltaiselle suuri merkitys. Tarvittaessa tukihenkilö voisi esittää esimerkiksi tauon

pitämistä tai muita asian käsittelyjärjestykseen liittyviä ehdotuksia. Tukihenkilö voisi olla läsnä suullisessa käsittelyssä silloinkin, kun siinä käsitellään salassa pidettäviä tietoja. Tukihenkilölle maksettavasta korvauksesta säädettäisiin 22 §:ssä.

Vajaavaltaisen kuulemisesta on lainsäädännössä erityissäännöksiä. Esimerkiksi lapsen kuulemisesta lastensuojelulain mukaisissa asioissa hallintotuomioistuimessa säädetään lastensuojelulain 86 §:ssä. Vastaavia säännöksiä on myös esimerkiksi mielenterveyslaissa.

12 §. *Todistajan vaitiolo-oikeus.* Pykälä vastaisi sisällöltään pääosin voimassa olevaa hallintolainkäyttölain 39 b §:ä. Lisäksi pykälässä olisi informatiivinen viittaus itsekriminointisuojaa koskevaan säännökseen, jota ei ole voimassa olevassa laissa. Voimassa olevassa laissa ei ole myöskään säännöstä turvakiellon omaavan henkilön oikeudesta kieltäytyä todistamasta turvakiellolla suojatuista yhteystiedoista.

Todistajan yleisiin velvollisuuksiin kuuluu saapua tuomioistuimeen, antaa todistajanvakuutus, esittää todistajankertomus ja pysyä sitä antaessaan totuudessa. Jos todistaja vastoin todistamisvelvollisuutta kieltäytyy todistamasta, häneen voidaan kohdistaa oikeudenkäymiskaaressa määriteltyjä pakkokeinoja (OK 17:62–64). Jos todistaja antaa oikeudenkäynnissä väärän tiedon asiassa tai ilman laillista syytä salaa asiaan kuuluvan seikan, kysymyksessä on perätön lausuma, jonka antaminen on säädetty rangaistavaksi rikoslain 15 luvussa.

Todistamisvelvollisuudesta on kuitenkin joitakin poikkeuksia. Ensinnäkin asianosaisen läheisellä olisi *1 momentin* mukaisesti oikeus kieltäytyä todistamasta niin kuin nykyisin. Ehdotettu säännös läheisten piiristä vastaisi voimassa olevia hallintolainkäyttölain 39 b §:n 1 momentin ja oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 17 §:n 1 momentin säännöksiä niistä, jotka voivat asianosaisen läheisinä kieltäytyä todistamasta.

Pykälän *2 momentissa* olisi hallintolainkäyttölain 39 b §:n 2 momenttia ja oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 17 §:n 2 momenttia vastaava säännös suostumisesta todistamaan 1 momentissa tarkoitetusta vaitiolo-oikeudesta huolimatta ja tämän suostumuksen peruuttamisesta. Tästä peruutuksesta huolimatta todistaja voisi muun tässä laissa säädetyn salassapitovelvollisuuden tai vaitiolo-oikeuden perusteella kieltäytyä todistamasta esimerkiksi siltä osin kuin todistaminen saattaisi hänet itsensä tai hänen läheisensä syytteen vaaraan taikka paljastaisi liike- tai ammattisalaisuuden.

Pykälän *3 momentin 1 kohdassa* säädettäisiin todistajan oikeudesta kieltäytyä todistamasta siltä osin kuin todistaminen ilmaisisi liike- tai ammattisalaisuuden. Todistajan kieltäytymisoikeus ei tältä osin olisi kuitenkaan ehdoton, vaan kohdassa säädettäisiin seikoista, jotka otettaisiin huomioon vaitiolo-oikeuden arvioinnissa. Vastaava säännös on hallintolainkäyttölain 39 b §:n 3 momentin 1 kohdassa ja oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 19 §:ssä.

Todistajalla olisi momentin 2 *kohdan* mukaan myös oikeus kieltäytyä kertomasta sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä annetun lain (460/2003) 16 §:ssä turvatun lähdesuojan piiriin kuuluvista tiedoista. Vastaava säännös on hallintolainkäyttölain 39 b §:n 3 momentin 2 kohdassa ja oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 20 §:ssä.

Pykälän *4 momentissa* viitattaisiin tämän luvun 16 §:ään, jonka mukaan todistajalla on oikeus kieltäytyä kertomasta seikkaa, jonka kertominen saattaisi hänet tai hänen läheisensä syytteen tai hallinnollisen seuraamuksen vaaraan tai myötävaikuttaisi syyllisyyden selvittämiseen.

Pykälän *5 momentissa* säädettäisiin oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 33 §:ssä tarkoitetun anonyymin todistajan oikeudesta kieltäytyä paljastamasta henkilöllisyyttään tai yhteystietojaan. Anonyymin todistajan kannalta on tärkeää, ettei hallintoprosessia voida käyttää hänen henkilöllisyytensä selvittämiseen. Vastaava säännös on hallintolainkäyttölain 39 b §:n 4 momentissa ja oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 21 §:n 1 momentissa.

Pykälän *6 momentissa* säädettäisiin väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain 36 §:ssä tarkoitetun turvakiellon omaavan henkilön oikeudesta kieltäytyä paljastamasta turvakiellolla suojattuja tietoja. Näitä tietoja ovat henkilön kotikunta, asuinpaikka, osoite ja muu yhteystieto sekä henkilön omistuksessa tai hallinnassa olevan kiinteistön, rakennuksen ja huoneiston yksilöinti- ja sijaintitieto.

13 §. *Todistajan velvollisuus kieltäytyä todistamasta.* Pykälä vastaisi sisällöltään pääosin voimassa olevaa hallintolainkäyttölain 39 c §:ä. Pykälän 3 momentin säännös todistajan velvollisuudesta kieltäytyä paljastamasta turvakiellolla suojattua tietoa olisi uusi.

Pykälän *1 momentin* mukaan hallintotuomioistuimen päätösneuvotteluista ei saisi todistaa. Pykälä vastaisi hallintolainkäyttölain 39 c §:n 1 momenttia ja oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 11 §:n 1 momenttia.

Pykälän *2 momentin mukaan* jokaisella muulla kuin anonyymilla todistajalla olisi velvollisuus kieltäytyä todistamasta siltä osin kuin todistaminen saattaisi paljastaa anonyymin todistajan henkilöllisyyden tai hänen yhteystietonsa. Ehdotus vastaisi hallintolainkäyttölain 39 c §:n 2 momenttia sekä oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 21 §:n 2 momenttia, joka koskee rikosasioiden ohella myös riita-asioiden käsittelyä.

Pykälän *3 momentissa* säädettäisiin todistajan velvollisuudesta kieltäytyä paljastamasta turvakiellolla suojattua yhteystietoa. Väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 36 §:n mukaan henkilölle voidaan tiettyjen edellytysten täyttyessä tallettaa väestötietojärjestelmään turvakielto. Kun turvakielto on talletettu järjestelmään, esimerkiksi kiellon kohteena olevan henkilön asuinpaikka ja muu yhteystieto saadaan luovuttaa vain sellaiselle viranomaiselle, jonka oikeus näiden tietojen käsittelyyn perustuu laissa tai sen nojalla säädetyn tai määrätyn tehtävän hoitamiseen. Tällaisia tietoja saavat käsitellä vain sellaiset viranomaistehtävää hoitavat henkilöt, joiden tehtäviin kyseisten tietojen käsittely välittömästi kuuluu. Näin ollen turvakiellon alaisia tietoja ei voida käsitellä, eikä todistajakaan voi sellaista tietoa ilmaista oikeudenkäynnissä, jossa on läsnä muitakin kuin viranomaisia, joiden tehtävien hoitamiseen kyseisten tietojen käsittely välittömästi liittyy.

Pykälän *4 momentti vastaisi hallintolainkäyttölain 39 c §:n 3 momenttia. Siinä* viitattaisiin useisiin vaitiolovelvollisuutta koskeviin oikeudenkäymiskaaren 17 luvun säännöksiin, jotka koskevat oikeudenkäyntiasiamiestä ja -avustajaa, turvallisuustutkintaan osallistuvia henkilöitä, syyttäjää, poliisia, rikosseuraamusviraston virkamiestä, rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelijaa ja pappia.

Pykälän *5 momentti vastaisi hallintolainkäyttölain 39 c §:n 4 momenttia. Siinä* säädettäisiin henkilöistä, joiden vaitiolovelvollisuus säilyy, vaikkei henkilö ole enää siinä asemassa, jossa hän sai tiedon todistettavasta seikasta.

Pykälän *6 momentissa* säädettäisiin vaitiolovelvollisuudesta silloin, kun henkilö on saanut salassa pidettäviä tietoja toimiessaan sovittelijan taikka oikeudenkäyntiasiamiehen tai -avustajan palveluksessa tai muuten hänen apunaan. Tuomioistuin voisi määrätä heidät todistamaan, jos se, jonka hyväksi salassapitovelvollisuus on säädetty, on kuollut ja jos erittäin tärkeät syyt ottaen huomioon asian laatu, todisteen merkitys asian ratkaisemisen kannalta ja seuraukset sen esittämisestä sekä muut olosuhteet sitä vaativat. Momentti vastaisi hallintolainkäyttölain 39 c §:n 5 momenttia ja oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 22 §:n 2 momenttia.

14 §. *Muussa laissa säädetyn vaitiolovelvollisuuden vaikutus todistajan kuulemiseen.* Pykälä vastaisi hallintolainkäyttölain 39 d §:ää. Vaitiolovelvollisuus voi perustua esimerkiksi julkisuuslain, terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994), sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) tai oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain säännöksiin. Lain mukaan salassa pidettäviä tietoja voivat olla esimerkiksi henkilön terveyteen taikka valtion turvallisuuteen liittyvät tiedot.

Säännös koskisi todistajan, mutta ei asiantuntijan kuulemista. Todistajaa kuullaan hänen omakohtaisista havainnoistaan, jotka liittyvät kyseessä olevaan tapaukseen. Asiantuntijaa kuullaan erityistä asiantuntemusta vaativista kysymyksistä, joten ei ole tarpeen säätää asiantuntijan vaitiolovelvollisuudesta.

Ehdotetut säännökset poikkeaisivat oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 12 §:n (virkamiehen salassapitovelvollisuus) ja 14 §:n (lääkärin tai muun terveydenhuollon ammattihenkilön salassapitovelvollisuus) säännöksistä. Hallintotuomioistuimessa oikeudenkäynnin kohteena on yleensä viranomaisen harkinta- ja päätösvallan käyttö, jonka lainmukaisuuden arviointi edellyttää, että viranomaisen päätöksentekoon liittyvät seikat voidaan riittävästi selvittää oikeudenkäynnissä.

Pykälän *1 momentissa* olisi lähtökohtana, että laissa säädettyä vaitiolovelvollisuutta noudatettaisiin myös hallintotuomioistuimessa. Vaitiolovelvollisuuden tai salassa pidettäväksi säädetyn tiedon piiriin kuuluvasta seikasta voitaisiin kuitenkin kuulla todistajaa, kun se on välttämätöntä asian selvittämiseksi tai kun henkilö, jonka hyväksi vaitiolovelvollisuus on säädetty, suostuu todistamiseen.

Viranomaisen palveluksessa olevia henkilöitä ja luottamushenkilöitä koskee viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 23 §:ssä säädetty vaitiolovelvollisuus. Sen kohteena ovat salassa pidettävät tiedot, jotka määritellään yksityiskohtaisesti saman lain 24 §:ssä. Vaitiolovelvollisuus voi perustua myös muihin laintasoisiin säännöksiin.

Hallintotuomioistuimen järjestämässä suullisessa käsittelyssä tuomioistuin arvioi, millaisista todistajan vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvista seikoista häntä on välttämätöntä kuulla asian selvittämiseksi. Muussa laissa säädetty vaitiolovelvollisuus ei estäisi esimerkiksi virkamiestä tai terveydenhuollon ammattihenkilöä todistamasta lastensuojeluasiassa lapsen edun turvaamisen kannalta merkityksellisistä tosiseikoista. Tarvittaessa tuomioistuimen on informoitava todistajaa tämän vaitiolovelvollisuudesta ja siitä, missä laajuudessa todistaja voi ilmaista vaitiolovelvollisuutensa piiriin kuuluvia seikkoja.

Pykälän *2 momentissa* rajattaisiin todistajan kuulemisen ulkopuolelle tilanteet, joissa todistajan vaitiololle on erityisen painavat perusteet. Erittäin tärkeä yleinen etu voisi edellyttää todistajan vaitioloa seikasta, jonka ilmaiseminen esimerkiksi vaarantaisi vakavasti valtion ulkoista turvallisuutta. Lapsen edulla voisi olla vastaava vaikutus siltä osin kuin lapsen oma tärkeä etu ja hänen huoltajansa intressit olisivat selvästi ristiriidassa. Muu erittäin tärkeä yksityinen etu voisi liittyä esimerkiksi henkilökohtaisen koskemattomuuden turvaamiseen.

Arvioitaessa todistajan vaitiolovelvollisuuden noudattamista näillä perusteilla on samalla otettava huomioon oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset. Kyse on ennen kaikkea kontradiktorisen periaatteen eli vastavuoroisuuden periaatteen turvaamisesta todistelussa. Tähän sisältyy, että asianosaisella on oikeus lausua tuomioistuimelle esitetystä todistelusta ja tarvittaessa riitauttaa esitetty selvitys sekä esittää todistajalle kysymyksiä.

Todistajan kuuleminen hänen vaitiolovelvollisuutensa piiriin kuuluvasta asiasta ei kuitenkaan välttämättä olisi yleisöjulkista. Siltä osin kuin todistajaa kuullaan tämän vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvista seikoista, suullinen käsittely toimitetaan yleensä oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 11 §:ssä tarkoitetulla tavalla suljetuin ovin, jollei tuomioistuin päätä, että kuuleminen on tältäkin osin julkinen.

Asianosaisen tiedonsaantioikeutta muista kuin yleisöjulkisista seikoista on rajoitettu oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 9 §:n 3 momentissa.

15 §. *Todistajan kieltäytymisen perusteleminen.* Pykälä vastaisi pääosin hallintolainkäyttölain 39 e §:ä. Uutta olisi pykälään lisätty viittaus kieltäytymiseen itsekriminointisuojan perusteella.

Pykälän *1 momentti* koskisi sekä kieltäytymistä todistaa yksittäisestä seikasta että kieltäytymistä saapua todistajaksi. Säännös vastaisi hallintolainkäyttölain 39 e §:n 1 momenttia ja oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 23 §:n 1 momenttia.

Pykälän *2 momentin* mukaan henkilön kieltäytyminen todistamasta itsekriminointisuojaan tai anonyymin todistajan henkilöllisyyden ja yhteystietojen suojaan tai turvakieltoon vedoten hyväksyttäisiin, jollei kieltäytyminen ole selvästi perusteeton. Säännökset vastaisivat hallintolainkäyttölain 39 e §:n 2 momenttia ja oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 23 §:n 2 momenttia.

16 §. *Itsekriminointisuoja*. Pykälän mukaan asianosainen, todistaja tai muu oikeudenkäynnissä kuultava henkilö voisi kieltäytyä kertomasta seikan, jonka kertominen saattaisi hänet tai hänen läheisensä syytteen tai rangaistuksen luonteisen hallinnollisen seuraamuksen vaaraan. Vaitiolo-oikeus perustuu tältä osin siihen, että kenelläkään ei ole velvollisuutta myötävaikuttaa oman syyllisyytensä selvittämiseen. Yleisiä tuomioistuimia koskeva vastaava säännös on oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 18 §:ssä.

Läheisen vaitiolo-oikeutta voidaan puoltaa luottamuksellisten suhteiden suojaamisella ja todistajalle todistamisesta mahdollisesti aiheutuvalla ristiriitatilanteella. Vaitiolo-oikeudesta seuraa, että asianomaista henkilöä ei voida pakottaa rangaistuksen uhalla todistamaan tai luovuttamaan todisteita.

Itsekriminointisuoja on oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin tae, jota sovelletaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen linjausten mukaisesti rikosoikeudellista seuraamusta ja rangaistuksenluonteista hallinnollista seuraamusta koskevassa asiassa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään katsonut hallinnollisten rangaistusseuraamusten yleensä sisältyvän Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 ja 7 artiklassa ja seitsemännen lisäpöytäkirjan 4 artiklassa tarkoitetun "rangaistuksen" määritelmään. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä on eritelty yleisperustelujen luvussa 2.4.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut, että itsekriminointisuoja on olennainen osa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kriteerejä, mutta se ei ole absoluuttinen oikeus. Laissa säädetty hallinnolliseen valvontaan liittyvä rangaistusuhkainen tietojenantovelvollisuus ei sinänsä loukkaa itsekriminointisuojaa (esim. EIT Weh v. Itävalta 2004). Veronkorotusta koskevassa hallintoprosessissa itsekriminointisuoja ei pääsääntöisesti suojaa asianosaista, jolla on hallinnollisessa menettelyssä tietynasteinen tietojenantovelvollisuus (esim. EIT Marttinen v. Suomi 2009).

Henkilö voi kieltäytyä lausumasta asiassa silloin, kun kyseessä on rangaistuksen luonteista hallinnollista seuraamusta koskeva asia. Henkilö voi kieltäytyä lausumasta myös silloin, kun hallintoprosessin kanssa samanaikaisesti on vireillä rikostutkinta, jossa tietojen antaja tai hänen läheisensä on epäillyn tai syytetyn asemassa taikka esitutkinta on vireillä rikosasiassa, josta henkilöä sittemmin syytetään, ja sanktion uhalla vaaditulla tiedolla voisi olla tässä rikosasiassa merkitystä (esim. EIT Allen v. Yhdistynyt kuningaskunta 2002; ns. ajallinen yhteys). Lisäksi menettelyjen välillä on oltava kysymys samasta asiasta (ns. asiallinen yhteys, ks. esim. EIT A ja B v. Norja 2016).

Rangaistuksen luonteisena hallinnollisena seuraamuksena ei pidetä esimerkiksi elinkeinoluvan peruuttamista tai uhkasakkoa, joten tällaisen asian käsittelyssä asianosainen ei voi vedota itsekriminointisuojaan. Verotusmenettelyssä puolestaan henkilö on velvollinen antamaan riittävät ja oikeat tiedot, mutta ajallisen ja asiallisen yhteyden vallitessa näitä tietoja ei voida käyttää todisteena rikosasiassa esimerkiksi veropetossyytteen käsittelyssä. Oikeiden tulotietojen ilmoittaminen veroilmoituksessa ei yleensä voi johtaa itsensä ilmiantamiseen rikoksesta.

Veronkorotus on hallinnollinen seuraamus, joka määrätään hallintomenettelyssä sen perusteella, että verovelvollisen veroilmoitus on ollut sisällöltään väärä. Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan KHO 2016:100 katsonut, että kyseessä ei tällöin ole vaikenemisen perusteella annettava rangaistus. Verovelvolliseen kohdistetut selvityspyynnöt, joihin ei liittynyt pakkokeinojen tai rangaistuksen uhkaa, eivät loukanneet itsekriminointisuojaa tai oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.

17 §. *Hyödyntämiskielto.* Pykälässä säädettäisiin kiellosta hyödyntää lainvastaisesti hankittua selvitystä. Pykälä vastaisi oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 25 §:n säännöksiä, mutta olisi yleisemmin muotoiltu. Pykälää soveltaessa tulisi ottaa huomioon 14 §:ssä tarkoitettu muussa laissa säädetyn vaitiolovelvollisuuden vaikutus todistajan kuulemiseen.

Pääsääntö *1 momentin* mukaan olisi, että hallintotuomioistuimen olisi jätettävä hyödyntämättä laissa säädetyn vaitiolovelvollisuuden tai vaitiolo-oikeuden vastaisesti taikka muulla tavoin lainvastaisesti hankittu selvitys. Pykälä koskisi kaikkea oikeudenkäyntiaineistoa.

Pykälän *2 momentin* mukaan tuomioistuin saisi hyödyntää vapaassa todistusharkinnassa myös lainvastaisesti hankittua selvitystä, kunhan hyödyntäminen ei vaaranna oikeudenmukaisen

oikeudenkäynnin toteutumista. Säännös vastaisi oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 25 §:n 3 momentin säännöstä yleisestä hyödyntämiskiellosta.

Hallintoasioiden käsittelyyn liittyvä tietojenantovelvollisuus ja tuomioistuimen tehtävä valvoa viranomaistoiminnassa tehtyjen päätösten lainmukaisuutta edellyttävät yleensä mahdollisuutta punnita tapauskohtaisesti lainvastaisesti hankitun selvityksen hyödyntämisen puolesta ja vastaan puhuvia seikkoja. Lainvastaisesti hankitun selvityksen hyödyntäminen oikeudenkäynnissä ei kuitenkaan saa johtaa siihen, että oikeudenkäynti kokonaisuutena arvioiden muodostuu epäoikeudenmukaiseksi (EIT Khan v. Yhdistynyt kuningaskunta 2000 ja EIT Schenk v. Sveitsi 1988).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että kiduttamalla saadun todisteen ottaminen oikeudenkäyntiaineistoon tekee oikeudenkäynnistä aina epäoikeudenmukaisen. Kidutuksen kielto ilmaistaan mm. perustuslain 7 §:n 2 momentissa, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklassa sekä YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan sopimuksen 7 artiklassa. Suomi on lisäksi sitoutunut YK:n kidutuksen vastaiseen yleissopimukseen sekä Euroopan neuvoston Eurooppalaiseen kidutuksen vastaiseen yleissopimukseen.

Lainvastaisesti hankitun selvityksen hyödyntämistä koskevassa punninnassa otetaan huomioon asian laatu sekä se, onko henkilö velvoitettu antamaan pyydetty selvitys esimerkiksi sakon tai painostusvankeuden uhalla. Asian laadulla tarkoitetaan ensisijaisesti päätöksen seurausten luonnetta. Pääsääntönä on, että lainvastaisesti hankittu selvitys ei saa johtaa rangaistukseen. Rangaistuksen luonteista hallinnollista seuraamusta koskevassa asiassa selvitys on jätettävä hyödyntämättä, jos se on hankittu pakkokeinon käyttämisen uhalla tai muutoin tahdonvastaisesti (esim. EIT Weh v. Itävalta 2004). Tällöin tulee huomioida rikosoikeudelliset periaatteet, jotka suojaavat asianosaista myös rangaistuksen luonteista hallinnollista seuraamusta koskevassa hallintoprosessissa.

Lisäksi selvityksen hyödynnettävyyden punninnassa on arvioitava sen sisältämien tietojen merkitystä asian ratkaisemisen kannalta. Esimerkiksi läheisen vaitiolo-oikeutta loukaten hankittua kertomusta voitaisiin mahdollisesti käyttää asian ratkaisemisen kannalta merkityksellisenä kirjallisena selvityksenä, jos henkilöön ei saada yhteyttä niin, että häntä voitaisiin kuulla suullisessa käsittelyssä tai hän voisi kieltää kertomuksensa käytön, eikä asian ratkaisemista voida viivyttää. Tällaisen selvityksen käyttäminen edellyttää tuomioistuimelta tilannekohtaista punnintaa ja intressivertailua. Jos selvitys on merkittävä aineellisesti oikean ratkaisun kannalta, hyödyntäminen voisi olla yksittäisessä tapauksessa välttämätöntä. Päätöksen ei tässäkään tapauksessa tulisi perustua pelkästään lainvastaisesti hankittuun selvitykseen.

18 §. *Kuuleminen teknisellä tiedonvälitystavalla.* Pykälässä säädettäisiin keinoista kuulla henkilöä suullisessa käsittelyssä niin, että kuultava henkilö ei ole henkilökohtaisesti läsnä istuntosalissa. Hallintolainkäyttölain 39 f §:ssä viitataan oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 52 §:n, jota ehdotettu säännös pääasiallisesti vastaisi. Hallintolainkäyttölakiin sisältyvästä mahdollisuudesta kuulla virka-aputeitse (48 §) luovuttaisiin. Hallintotuomioistuimella olisi mahdollisuus järjestää suullinen käsittely myös muissa kuin tuomioistuimen tiloissa ja tarvittaessa toisella paikkakunnalla.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin kuulemisesta teknistä apuvälinettä käyttäen. Hallintotuomioistuin voisi kuulla henkilöä käyttäen esimerkiksi videoneuvotteluyhteyttä. Tällaisella yhteydellä tarkoitetaan tietoliikenneverkossa tapahtuvaa, kaksisuuntaista etäneuvottelua.

Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamiseksi edellytettäisiin pääsääntöisesti, että käytettävissä tulisi olla sekä ääni- että näköyhteys. Tuomioistuin voisi erityisestä syystä kuulla henkilöä suullisesti myös ilman näköyhteyttä. Tällainen tilanne voisi olla esimerkiksi silloin, kun kuullaan asiantuntijaa. Kuulemisessa tulisi aina huolehtia käsiteltävän asian mukaan määräytyvästä riittävästä salassapidosta.

Kuulemisen toteutustapa olisi tuomioistuimen harkinnassa. Tuomioistuimen olisi arvioitava, milloin kuuleminen videoyhteydellä tai puhelimitse on tarkoituksenmukaista. Olennaista on varmistua siitä, että kuultavan kertomuksen uskottavuutta voidaan luotettavasti arvioida ilman hänen läsnäoloaankin.

Syynä videoyhteydellä kuulemiseen voisi olla esimerkiksi se, että kuultava on laitoshoidossa. Myös vankia voitaisiin kuulla ilman, että hänet tuotaisiin asiaa käsittelevään tuomioistuimeen. Videokuulemiseen voisi olla perusteena myös esimerkiksi se, että asianosainen on uhkaillut kuultavaa, ja sen vuoksi kuultava voisi asianosaisen läsnä ollessa jättää ilmaisematta, mitä tietää asiasta. Tuomioistuimen tulisi kuulemisen toteuttamistapaa harkitessaan ottaa huomioon myös esimerkiksi hallintotuomioistuimeen saapumisesta aiheutuvat matkakustannukset.

Pykälän *2 momenttiin* otettaisiin selventävä säännös siitä, että asianosaisilla ja muilla oikeudenkäynnin osapuolilla tulee oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamiseksi olla mahdollisuus esittää kuultavalle kysymyksiä.

19 §. *Suullisen käsittelyn pöytäkirja.* Pykälässä säädettäisiin suullisesta käsittelystä laadittavasta pöytäkirjasta, johon merkitään asian yksilöimiseksi tarpeelliset perustiedot. Pykälä vastaisi sisällöltään hallintolainkäyttölain 45 §:ää. Suullisessa valmistelussa, katselmuksessa ja tarkastuksessa pidettävästä pöytäkirjasta säädettäisiin erikseen niitä koskevissa pykälissä.

Selostus käsittelyn kulusta tarkoittaisi esimerkiksi merkintöjä siitä, keitä käsittelyssä kuultiin. Silloin kun suullinen käsittely tallennetaan, suullisessa käsittelyssä esitettyjä kertomuksia ei ole tarkoituksenmukaista kirjoittaa auki pöytäkirjaan.

20 §. *Tallentaminen.* Pykälässä säädettäisiin tuomioistuimen suullisessa käsittelyssä tapahtuvan kuulemisen tallentamisesta. Puhetallennuksen sijaan kuuleminen olisi mahdollista tallentaa myös videona. Pykälä vastaisi hallintolainkäyttölain 46 ja 47 §:ää, mutta siihen lisättäisiin maininta suullisen käsittelyn ulkopuolella suoritettavan kuulemisen tallentamisesta lastensuojeluasiassa.

Pykälän *1 momentin* mukaan kaikki tuomioistuimen suullisessa käsittelyssä tapahtuneet kuulemiset tulisi tallentaa. Tallentaa tulisi siis niin asianosaisen, viranomaisen edustajan, todistajan ja asiantuntijan kuin muunkin kuultavan kuuleminen. Kuulemisesta syntyvä tallenne on asiakirja, johon sovelletaan julkisuuslakia ja oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annettua lakia.

Pykälän *2 momentissa* viitattaisiin lastensuojelulakiin. Lastensuojelulain 86 §:n 3 momentin mukaan lapsen henkilökohtainen kuuleminen voi tapahtua suullisessa käsittelyssä tai muulla tuomioistuimen harkitsemalla tavalla. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumiseksi lapsen kuulemisesta tulisi silloinkin ensisijaisesti tehdä videotallenne. Asianosaisille ja hakemuksen tai päätöksen tehneelle viranomaiselle on varattava tilaisuus tutustua myös tällaiseen suullisen käsittelyn ulkopuolella tallennettuun oikeudenkäyntiaineistoon ja lausua sen sisällöstä.

Pykälän *3 momentin* mukaan tallentaminen voitaisiin poikkeustilanteessa korvata kirjaamalla kuultavan kertomus pöytäkirjaan kuten nykyisin. Kirjaaminen pöytäkirjaan tulisi tehdä, jos tallentaminen ei esimerkiksi teknisen ongelman vuoksi ole mahdollista.

Pykälän *3 momentissa* säädettäisiin tallenteen säilyttämisestä. Pääsääntöisesti suullinen kuuleminen tapahtuu hallinto-oikeusvaiheessa. Siksi erikseen säädettäisiin, että mikäli ratkaisuun haetaan muutosta valittamalla, tallenne tulisi säilyttää kunnes ylempi tuomioistuin, pääsääntöisesti korkein hallinto-oikeus, on ratkaissut asian.

Julkisuuslain mukaisten asiakirjojen, kuten tallenteen, säilyttämisestä säädetään arkistolaissa. Arkistonmuodostaja eli hallintotuomioistuin määrää asiakirjojen säilytysajat ja -tavat sekä ylläpitää arkistonmuodostamissuunnitelmaa. Lisäksi arkistolaitos määrää, mitkä asiakirjat tai tiedot säilytetään pysyvästi. Asiakirjojen, kuten tallenteen, säilyttämisestä ja käytöstä säädetään arkistolaissa (831/1994).

21 §. *Todistelukustannusten korvaaminen*. Pykälä sisältäisi säännöksiä todistajalle aiheutuvien kustannusten korvaamisesta. Ehdotus vastaa pääosin hallintolainkäyttölain 49 §:ää, mutta säännöstä täsmennettäisiin. Oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuuden jakaantumisesta osapuolten kesken säädettäisiin lain 10 luvussa.

Pykälän *1 momentissa* olisi yleissäännös todistajan oikeudesta kohtuulliseen korvaukseen matka- ja toimeentulokustannuksista sekä taloudellisesta menetyksestä. Momentti vastaisi voimassa olevaa sääntelyä. Tarkoituksena on, ettei todistamisvelvollisuuden täyttämisestä aiheutuisi todistajalle kuluja tai muuta taloudellista menetystä.

Keskeistä korvausvastuun jakaantumisessa olisi se, kuullaanko todistajaa osapuolen nimeämänä vai tuomioistuimen aloitteesta.

Pykälän *2 momentin* mukaan tuomioistuimen omasta aloitteestaan kutsumalle todistajalle samoin kuin valtion nimeämälle todistajalle maksettaisiin korvaus valtion varoista sen mukaan kuin valtion varoista maksettavista todistelukustannuksista annetussa laissa (666/1972) säädetään. Voimassaolevasta laista poiketen korvauksen maksamiseksi valtion varoista ei enää vaadittaisi, että valtio on nimenomaan asianosaisena nimennyt todistajan.

Momentissa olisi myös informatiivinen viittaus oikeusapua saaneen asianosaisen nimeämän todistajan oikeuteen saada korvausta valtion varoista siten kuin oikeusapulaissa säädetään. Viittausta oikeusapulakiin ei ole voimassa olevassa laissa.

Pykälän *3 momentin* mukaan muiden kuin 2 momentissa mainittujen osapuolten olisi suoritettava korvaus nimeämälleen todistajalle. Kun useat osapuolet nimeäisivät saman todistajan, he olisivat vastuussa korvauksesta yhteisvastuullisesti. Säännös koskisi esimerkiksi asianosaista, joka ei ole saanut oikeusapua, sekä oikeudenkäynnissä osapuolena olevaa kuntaa.

Osapuolen korvausvelvollisuutta koskevaa pääsääntöä lieventäisi se, että tuomioistuin voisi määrätä korvauksen maksettavaksi valtion varoista, jos todistaminen on ollut tarpeen asian selvittämiseksi. Olisi epätarkoituksenmukaista, että korvausvastuu jakautuisi aina sen mukaan, onko osapuoli vai tuomioistuin ollut aloitteentekijänä. Säännöksen soveltamisessa tulisi ottaa huomioon, että hallintolainkäyttöasioissa on usein kyseessä yleinen intressi.

Pykälän *4 momentissa* viitattaisiin täydentävästi oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 65 §:n 3 ja 4 momenttiin. Yksityisen asianosaisen kutsumalla todistajalla olisi oikeus saada kustannusten korvauksesta ennakkoa. Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 65 §:n 4 momenttia sovellettaisiin todistajiin, mutta ei asiantuntijoihin.

Jos ennakon maksamiseen velvollinen asianosainen ei pyydettäessä suorita todistajalle ennakkoa, tämä ei ole velvollinen saapumaan tuomioistuimeen. Asianosaisella ei myöskään ole oikeutta tämän jälkeen vaatia todistajaa kuultavaksi, jos siitä aiheutuisi asiassa viivytystä. Ehdotetun pykälän 3 ja 4 momentit vastaisivat hallintolainkäyttölain 49 §:n 3 momenttia.

22 §. *Muiden todistelukustannusten korvaaminen*. Todistelukustannusten korvaamisesta säädetään nykyisin hallintolainkäyttölain 49 ja 50 §:ssä. Ehdotus vastaisi pääosin voimassa olevaa sääntelyä, mutta sitä täsmennettäisiin ja täydennettäisiin nykyisestä.

Pykälän *1 momentin* mukaan myös yksityisellä asianosaisella tai tämän laillisella edustajalla, joka on velvoitettu saapumaan sakon uhalla, on oikeus saada kohtuullinen korvaus tarpeellisista matka- ja toimeentulokustannuksista sekä taloudellisesta menetyksestä, jos hänen läsnäolonsa on ollut tarpeen asian selvittämiseksi.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin siitä, että myös muu kuin oikeudenkäynnin osapuoli, todistaja tai asiantuntija olisi oikeutettu korvaukseen silloin, kun hänet on kutsuttu sakon uhalla kuultavaksi suulliseen käsittelyyn tai velvoitettu toimittamaan hallintotuomioistuimeen asiakirja tai esine. Asiakirjan tai esineen tuomioistuimeen tuovalle henkilölle voi aiheutua kustannuksia samalla tavoin kuin todistajalle. Tällaiseen henkilöön sovellettaisiin todistajaa koskevia korvaussäännöksiä.

Pykäläehdotuksen *3 momentin* mukaan tuomioistuimen määräämälle asiantuntijalle maksettaisiin kohtuullinen palkkio ja korvaus tarpeellisista kuluista valtion varoista. Asiantuntijalle maksettavan palkkion kohtuullisuus olisi tuomioistuimen harkinnassa.

Muulle asiantuntijalle maksettavaan palkkioon ja korvaukseen sovellettaisiin, mitä 21 §:n 3 momentissa säädetään todistajalle suoritettavasta korvauksesta. Oikeudenkäynnin osapuolen olisi siten suoritettava korvaus nimeämälleen asiantuntijalle, jota tuomioistuin ei ole määrännyt asiantuntijana kuultavaksi. Asiantuntijalle, jota tuomioistuin ei ole määrännyt, voitaisiin kuitenkin erityisestä syystä maksaa kohtuullinen palkkio ja korvaus valtion varoista, jos kuuleminen on ollut tarpeen asian selvittämiseksi.

Tämän luvun 11 §:ssä tarkoitetulla vajaavaltaisen tukihenkilöllä olisi *4 momentin* mukaan oikeus valtion varoista maksettavaan kohtuulliseen korvaukseen tarpeellisista matka- ja toimeentulokustannuksista sekä taloudellisesta menetyksestä. Ehdotettu säännös vastaisi oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 2 luvun 10 §:n säännöstä rikosoikeudenkäyntiin määrätylle tukihenkilölle maksettavista korvauksista.

Pykälän *5 momentin* mukaan tuomioistuin voisi määrätä, että asianosaiselle, muulle kuultavalle, asiantuntijalle ja tukihenkilölle valtion varoista maksettava korvaus tai osa siitä on maksettava ennakkoon. Heillä olisi oikeus saada korvausta tarpeellisista kuluistaan ennakolta samalla tavoin kuin nykyisin. Ennakkoa voisi saada vain kulujen korvauksesta, mutta ei asiantuntijan palkkiosta.

Pykälän *6 momentissa* olisi viittaus valtion varoista maksettavista todistelukustannuksista annettuun lakiin (666/1972).

23 §. *Muut säännökset todistajan kuulemisesta.* Pykälässä viitattaisiin niihin todistajan kuulemista koskeviin oikeudenkäymiskaaren 17 luvun säännöksiin, joita sovellettaisiin hallintotuomioistuimessa, mutta joihin ei viitattaisi muissa tämän lain todistelua koskevissa pykälissä.

Säännökset koskevat puheenjohtajan velvollisuuksia suullisessa käsittelyssä, todistajan ja asiantuntijan vakuutusta, todistajan ja asiantuntijan läsnäoloa istunnossa, kuulemista näkösuojan takana sekä todistajaan ja asiantuntijaan kohdennettavia pakkokeinoja.

8 luku
Hallintotuomioistuimen päätöksenteko

1 §. *Asian ratkaiseminen.* Pykälässä säädettäisiin asian ratkaisemisesta ja päätösharkinnasta asiassa esille tulleiden seikkojen perusteella. Ehdotetusta säännöksestä ilmenisi myös tuomioistuimen ratkaisupakko. Säännös vastaisi sisällöltään voimassa olevan hallintolainkäyttölain 51 §:n 1 momenttia.

Säännöstä tulisi tulkita laajasti, sillä osapuolten kannalta on tärkeää saada mahdollisimman kattavasti vastaus kaikkiin oikeudenkäynnin lopputuloksen kannalta merkityksellisiin vaatimuksiin ja niiden perusteluihin. Lähtökohtana on, että päätös perustuu vain osapuolten esittämiin vaatimuksiin ja niiden perusteluihin.

Tuomioistuimen olisi otettava kantaa kaikkiin asian ratkaisemisen kannalta merkityksellisiin vaatimusten perusteluihin. Tällä tarkoitetaan relevantteja tosiseikkoja sekä sitä selvitystä, jonka perusteella tuomioistuin katsoo, että ratkaisun kannalta relevanttien tosiseikkojen olemassaolo on selvitetty totuudenmukaisesti.

Ehdotetun lain 3 luvun 1 §:n mukaan valituksen saisi tehdä vain sillä perusteella, että päätös on lainvastainen. Päätös voi olla lainvastainen esimerkiksi silloin, kun viranomainen on soveltanut lakia virheellisesti tai arvioinut esitettyä selvitystä virheellisesti.

Tuomioistuimella ei ole toimivaltaa tutkia laajasti sellaisten lainvastaisuuden perustavien seikkojen olemassaoloa, joihin oikeudenkäynnissä ei ole vedottu. Hallintoviranomaisessa tapahtuneet menettelyvirheet kuten selvät esteellisyys- tai toimivaltavirheet voivat kuitenkin olla sellaisia, että hallintotuomioistuimen tulee ottaa ne oma-aloitteisesti huomioon.

Julkisia hankintoja koskevassa ratkaisussa KHO 2015:151 (äänestysratkaisu asianosaisten kuulemisen osalta) on viitattu hallintolainkäyttölain 51 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan valitusviranomaisen tulee harkita kaikkia esiin tulleita seikkoja ja päättää, mihin seikkoihin ratkaisu voidaan perustaa. Päätöksessä todettiin, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan markkinaoikeuden oli valitusperusteesta riippumatta ensimmäiseksi ratkaistava tarjouspyynnön hankintalain mukaisuus. Hankintalain vastainen epäselvä tarjouspyyntö ei voinut muodostaa perustaa virheettömälle hankintamenettelylle.

Kunnallis- tai kirkollisvalituksen ollessa kyseessä tuomioistuimella ei ole toimivaltaa tutkia valitusta laajemmin kuin mitä sille valitusajassa tehdyssä valituksessa on esitetty (näin esim. KHO 2014:12, jossa viitattiin kuntalain 90 §:n säännöksiin valitusperusteista ja siitä, että valitusperusteet on esitettävä ennen valitusajan päättymistä).

Eri asia on, että tuomioistuimen tulee tutkia oma-aloitteisesti prosessinedellytykset kuten päätöksen valituskelpoisuus, valittajan valitusoikeus ja valitusajan noudattaminen. Prosessinedellytyksen puuttuessa tuomioistuimen on jätettävä valitus tutkimatta, vaikkei kukaan oikeudenkäynnin osapuolista olisi siihen vedonnut (esim. KHO 2010:27 ja KHO:2014:108).

Hallintolainkäytössä olisi edelleen vapaa todistusharkinta. Todisteiden esittämistapaa ei rajattaisi tiettyihin erikseen säänneltyihin todistuskeinoihin eikä todisteiden todistusvoiman harkintaa säänneltäisi yksityiskohtaisesti. Hallintotuomioistuimen olisi kaikkia oikeudenkäynnissä esiin tulleita seikkoja harkittuaan päätettävä, mitä asiassa on selvitetty tai jäänyt asianmukaisista yrityksistä huolimatta selvittämättä.

2 §. *Hallintotuomioistuimen päätös.* Pykälässä määriteltäisiin hallintotuomioistuimen ratkaisujen nimet ja keskeiset ratkaisutyypit. Säännöksen tarkoituksena on yhtenäistää hallintolainkäyttöasioissa annettujen ratkaisujen nimikkeitä. Nykyisiä vakiintuneita käytäntöjä ei ole tarkoitus muuttaa.

Ehdotettuja nimikkeitä päätös ja välipäätös käytettäisiin kaikissa hallintotuomioistuimissa. Vakuutusoikeuden, markkinaoikeuden, työtuomioistuimen ja valitusasioita käsittelemään perustetun lautakunnan ratkaisuista käytettäisiin näitä nimikkeitä silloin, kun ne soveltavat asian käsittelyssä tätä lakia.

Kun hallintotuomioistuin tekee ratkaisun pääasiassa tai jättää valituksen tutkimatta, ratkaisun nimenä olisi *1 momentin* mukaan päätös. Päätös päättäisi asian käsittelyn kyseisessä tuomioistuimessa. Asian käsittely saattaa kuitenkin jatkua toisessa tuomioistuimessa tai viranomaisessa.

Muut kuin asian käsittelyn päättävät ratkaisut olisivat *2 momentin* mukaan nimeltään välipäätöksiä. Välipäätöksiä ovat hallintotuomioistuimen prosessinjohtoa ja oikeudenkäyntimenettelyä sekä sivuvaatimuksia koskevat ratkaisut. Ne voivat koskea esimerkiksi edunvalvojan määräämistä, suullisen käsittelyn järjestämistä, uhkasakon asettamista tai lisäselvityksen rajoittamista. Samaa nimikettä käytettäisiin myös pääasiaan liittyvistä oikeudenkäynnin aikana tehtävistä väliaikaisista päätöksistä kuten täytäntöönpanomääräyksistä. Kyseessä ovat siis oikeudenkäynnin aikana tehdyt ratkaisut, jotka eivät päätä asian käsittelyä kyseessä olevassa tuomioistuimessa.

3 §. *Ratkaisuvaihtoehdot valitusasiassa.* Pykälässä säädettäisiin valitukseen annettavan päätöksen ratkaisuvaihtoehdoista. Voimassa olevassa laissa ei ole vastaavaa säännöstä. Säännöksellä ei kuitenkaan ole tarkoitus muuttaa hallintotuomioistuinten toimivaltaa eikä nykyistä käytäntöä.

Päätöksellään hallintotuomioistuin voisi *1 momentin* mukaan hyväksyä tai hylätä valituksen taikka jättää sen tutkimatta. Päätös voisi sisältää eri asiakohdissa erilaisia ratkaisuja esimerkiksi niin, että valitus hyväksyttäisiin osittain ja osittain se jätettäisiin tutkimatta.

Momentin kohdissa 1 – 5 näitä ratkaisuvaihtoehtoja täsmennettäisiin.

Momentin *1 kohdan* mukaisesti tuomioistuin voisi pysyttää valituksen kohteena olevan päätöksen. Tällöin tuomioistuin hylkäisi valituksessa esitetyn vaatimuksen ja valituksen kohteena oleva päätös pysyisi tältä osin voimassa.

Jos tuomioistuin hyväksyy valituksen, se voi momentin *2 kohdan* mukaisesti kumota valituksen kohteena olevan päätöksen. Tuomioistuimen kumottua päätöksen viranomainen voi toimivaltansa rajoissa harkita, tekeekö se asiassa uuden päätöksen.

Korkeimman hallinto-oikeuden kumotessa alemman tuomioistuimen päätöksen se voi samalla kumota myös hallintoviranomaisen päätöksen tai saattaa hallintoviranomaisen päätöksen voimaan.

Tuomioistuin voi kumota valituksen kohteena olevan päätöksen myös ehdottoman prosessinedellytyksen puuttumisen vuoksi. Tällöin kyse voi olla esimerkiksi siitä, että hallintopäätöksen tehneellä viranomaisella tai ensimmäisenä oikeusasteena toimineella hallintotuomioistuimella ei ole ollut toimivaltaa päätöksen tekemiseen. Tuomioistuin voi ehdottoman prosessinedellytyksen puuttumisen perusteella kumota valituksen kohteena olevan päätöksen oma-aloitteisesti silloinkin, kun valituksessa on vaadittu vain päätöksen muuttamista tai sen osittaista kumoamista.

Joissakin tapauksissa valituksen kohteena olevan päätöksen osittainen kumoaminen voi olla puuttumista hallintoviranomaisen harkintavaltaan (näin esim. KHO 2015:66, jossa katsottiin, että hallinto-oikeuden ei olisi tullut kumota kaupunkirakennelautakunnan poikkeamislupa-asiassa tekemää päätöstä ainoastaan yhden ehdon osalta, vaan palauttaa asia kokonaisuudessaan viranomaiselle uudelleen käsiteltäväksi).

Jos tuomioistuin hyväksyy hallintovalituksen ja kumoaa päätöksen, se voi palauttaa asian alemmalle tuomioistuimelle tai päätöksen tehneelle viranomaiselle uudelleen käsiteltäväksi. Palauttamisesta säädettäisiin *3 kohdassa*.

Asian palauttaminen voi tulla kyseeseen esimerkiksi silloin, kun päätöstä rasittaa menettelyvirhe. Tuomioistuin voi sisällyttää palautuspäätökseen myös määräyksiä asian käsittelemisestä uudelleen siinä tuomioistuimessa tai viranomaisessa johon päätös palautetaan. Tällainen määräys voi sisältää kannanoton esimerkiksi alemman tuomioistuimen velvollisuudesta järjestää suullinen käsittely tai viranomaisen velvollisuudesta hankkia asiasta lisäselvitystä.

Momentin *4 kohdan* mukaan tuomioistuin voisi muuttaa päätöstä. Hallintotuomioistuinten tehtävänä on hallintopäätösten lainmukaisuuden arviointi. Tuomioistuimella ei ole lähtökohtaisesti toimivaltaa muuttaa hallintoviranomaisen harkintavaltansa nojalla tekemää päätöstä. Tilanteessa, jossa tuomioistuin hyväksyy valituksen, uuden päätöksen tekeminen kuuluu hallintoviranomaisen toimivaltaan.

Valittajan oikeusturvan takaamiseksi ja enemmän viivytyksen välttämiseksi voi kuitenkin poikkeuksellisesti olla joissakin tilanteissa perusteltua, että tuomioistuin palauttamisen asemesta suoraan muuttaa päätöstä. Näin erityisesti silloin, kun asiaa käsitellään ylimmässä oikeusasteessa (KHO 2014:134; KHO 2014:103; KHO 2014:90). Sen sijaan ensimmäisenä muutoksenhakuasteena toimivan hallintotuomioistuimen on syytä suhtautua pidättyvästi mahdollisuuteen muuttaa

viranomaisen päätöstä. Pääsääntönä on, että tarvittaessa asia palautetaan viranomaisen uudelleen käsiteltäväksi.

Valituksen kohteena olevan hallintopäätöksen muuttaminen on mahdollista, jos sitä on vaadittu eikä päätöksen tekemiseen liity hallintoviranomaisen toimivaltaan kuuluvaa tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Päätöksen muuttaminen tuomioistuimen toimesta voi olla viivytyksen välttämiseksi perusteltua myös, jos asia ratkaistaan asianosaisen eduksi eikä asiassa ole muita asianosaisia.

Asian laadulla on merkitystä, kun arvioidaan, voiko tuomioistuin välittömästi muuttaa päätöstä. Käytännössä on tavallista esimerkiksi, että tuomioistuin pidentää viranomaisen hallintopakkoasioissa asettamia määräaikoja ajan kulumisen vuoksi viran puolesta.

Tuomioistuin voisi *5 kohdan* mukaan myös siirtää valituksen toimivaltaiseen viranomaiseen tai tuomioistuimeen, jos se on tullut vireille tuomioistuimessa, joka ei ole toimivaltainen ratkaisemaan kyseessä olevaa asiaa. Jos valitus on toimitettu väärään tuomioistuimeen puuttuneen tai virheellisen valitusosoituksen vuoksi, tuomioistuimen olisi siirrettävä valitus toimivaltaiselle tuomioistuimelle tai viranomaiselle 3 luvun 3 §:n 2 momentin mukaisesti. Jos valitus on erehdyksestä toimitettu väärälle taholle, se voi siirtää asian toimivaltaiselle hallintotuomioistuimelle tai viranomaiselle 3 luvun 7 §:n mukaisesti.

Kuntalain 135 §:ssa tarkoitetun kunnallisvalituksen erityispiirteenä on vakiintuneesti katsottu olevan, että tuomioistuin ei voi kunnallisvalituksen kassatorisen perusluonteen vuoksi muuttaa kunnan viranomaisen päätöstä. Tuomioistuin voi yleensä ainoastaan kumota tai pysyttää kunnallisvalituksen kohteena olevan päätöksen (näin esim. KHO 2009 T 3209). Tästä säädettäisiin pykälän *2 momentissa*.

Kunnallisvalitusta koskevan säännöksen perusteena on kunnallinen itsehallinto, joka rajoittaa tuomioistuimen toimivaltaa puuttua kunnalliseen päätöksentekoon. Kunta voi itsenäisesti päättää, miten se toimii päätöksen tultua kumotuksi. Tuomioistuin ei voi lähtökohtaisesti myöskään palauttaa päätöstä kunnalliselle viranomaiselle uudelleen käsiteltäväksi, vaan kunnallisen viranomaisen harkintavaltaan kuuluu myös ratkaista, käsitelläänkö asia uudelleen.

Kunnallisvalitusta koskevat rajoitukset koskevat myös kirkkolain 24 luvun 4 §:ssä säädettyä kirkollisvalitusta ja ortodoksisesta kirkosta annetun lain 10 luvun 100 §:ssä säädettyä valitusta.

Kunnallis- ja kirkollisvalitukseen kohdistuvat rajoitukset eivät kuitenkaan ole ehdottomia. Jos asianosaisen oikeusturvan tehokas toteuttaminen sitä vaatii, tuomioistuin voisi kunnallis- tai kirkollisvalituksen hyväksyessään palauttaa asian viranomaiselle uudelleen käsiteltäväksi tai muuttaa hallintopäätöstä (näin esim. KHO 2009:10, jossa katsottiin, että mikäli kunnallisella viranhaltijalla on lain mukaan oikeus saada vaatimansa palkka, kunnallisen itsehallinnon suojaaminen ja kunnallisvalituksen lähtökohtainen kassatorisuus ei ole esteenä sille, että hallinto-oikeus kumoaa kunnallisen viranomaisen päätöksen ja velvoittaa viranomaisen maksamaan viranhaltijalle lainmukaisen palkan).

Kunnallisvalituksen kassatorisuus vaikuttaa myös tuomioistuimen mahdollisuuteen tutkia ehdottomia prosessinedellytyksiä oma-aloitteisesti. Hallintotuomioistuin ei voi tutkia, mikä kyseessä olevan kunnan viranomaisista on ollut toimivaltainen tekemään päätöksen, jos toimivallan puuttumiseen ei ole

valituksessa vedottu. Hallintotuomioistuimen on kuitenkin kunnallisvalituksen kassatorisesta luonteesta huolimatta tutkittava oma-aloitteisesti, onko kyseinen kunta ollut ylipäätään toimivaltainen tekemään päätöksen asiassa.

Valitus jätetään tutkimatta, jos oikeudellisia edellytyksiä sen tutkimiselle ei ole. Tästä säädettäisiin tarkemmin *3 momentissa*. Tuomioistuimen olisi otettava nämä edellytykset huomioon oma-aloitteisesti.

Jos valitus on tehty hallintotuomioistuimelle, jonka alueelliseen, asteelliseen tai asialliseen toimivaltaan sen tutkiminen ei kuulu, tuomioistuimen tulisi harkita 3 luvun 7 §:ssä tarkoitettua asian siirtoa toimivaltaiseen tuomioistuimeen. Jos asian siirtäminen ei olisi mahdollista tai tarkoituksenmukaista, tuomioistuin jättäisi asian momentin *1 kohdan* mukaisesti tutkimatta toimivaltaansa kuulumattomana.

Hallinto-oikeus ei ole alueellisesti toimivaltainen, jos kyseessä olevan valituksen käsitteleminen kuuluu tämän lain 2 luvun 5 §:n nojalla toisen hallinto-oikeuden toimivaltaan. Kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa hallinto-oikeuksien alueellisesta toimivallasta säädetään ulkomaalaislain 193 §:ssä. Hallinto-oikeuksien tuomiopiireistä ja sijaintipaikoista säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Hallintotuomioistuin ei ole asteellisesti toimivaltainen, jos valitus olisi tullut käsitellä ensin sitä alemmassa oikeusasteessa tai jos valitus olisi tullut tehdä suoraan kyseessä olevaa tuomioistuinta ylempään oikeusasteeseen. Korkein hallinto-oikeus ei siten ole toimivaltainen asiassa, jossa päätöksestä olisi tullut valittaa ensin hallinto-oikeuteen. Vastaavasti hallinto-oikeus ei ole toimivaltainen, jos kyseessä olevasta päätöksestä lain mukaan valitetaan suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Hallintotuomioistuin ei ole asiallisesti toimivaltainen, jos kyseessä oleva asiaryhmä ei kuulu sen toimivaltaan. Kyseessä voivat olla esimerkiksi asiaryhmät, joiden käsittely on lain mukaan keskitetty yhteen hallinto-oikeuteen. Tällaisia asiaryhmiä ovat esimerkiksi Helsingin hallinto-oikeuteen keskitetyt arvonlisäveroasiat sekä Vaasan hallinto-oikeuteen keskitetyt ympäristönsuojelu- ja vesiasiat. Hallinto-oikeudet eivät ole toimivaltaisia tutkimaan vakuutus- tai markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluvia asioita. Hallintotuomioistuimet eivät ole asiallisesti toimivaltaisia asioissa, joiden käsittely kuuluu yleisille tuomioistuimille. Tällaisia ovat esimerkiksi vahingonkorvauslain soveltamista koskevat asiat, joissa on nostettava kanne käräjäoikeudessa.

Valitus jätetään *2* ja *3 kohdan* mukaan tutkimatta myös, jos valituksen kohteena oleva päätös ei ole ehdotetun lain 2 luvun 1 §:n tai erityissäännöksen mukaisesti valituskelpoinen tai jos muutoksen hakeminen kyseessä olevaan päätökseen valittamalla on kielletty (esim. KHO 2016:57 ja KHO 2011:39).

Lisäksi valittajalla olisi oltava valitusoikeus ehdotetun lain 2 luvun 2 §:n tai muun säännöksen nojalla ja valitus olisi tehtävä valitusajan kuluessa. Jos näitä vaatimuksia ei ole noudatettu, valitus jätettäisiin tutkimatta. Tästä säädettäisiin *4* ja *5 kohdassa*.

Valitus jätettäisiin *6 kohdan* mukaan tutkimatta myös, jos se on jäänyt ehdotetun lain 6 luvun 6 §:ssä tarkoitetusta täydentämismenettelystä huolimatta niin puutteelliseksi, ettei se kelpaa oikeudenkäynnin perustaksi (esim. KHO 2016:223). Valitus jätetään siten tutkimatta, jos valituksesta täydennyskehotuksen jälkeenkin puuttuvat kokonaan perustelut tai jos siitä ei selkeästi ilmene, mitä päätöstä valitus koskee. Valituksen tutkimatta jättäminen olisi näissä tilanteissa asianmukaista

kuitenkin vain, jos täydennyskehotuksesta on ilmennyt, että valitus voidaan puutteellisuuden vuoksi jättää tutkimatta.

Valittaja voi peruuttaa valituksensa missä tahansa oikeudenkäynnin vaiheessa. Valituksen peruuttaminen johtaisi *4 momentin* mukaan siihen, että asian käsittely raukeaa ja tuomioistuin poistaa asian käsittelystä. Tällöin tuomioistuin antaa asiassa päätöksen, jossa todetaan asian raukeaminen sekä se, mihin raukeaminen perustuu. Asian raukeamista koskeva päätös ei ole valituskelpoinen. Pääasian raukeamisesta huolimatta tuomioistuin voi tarvittaessa antaa valituskelpoisen ratkaisun esimerkiksi oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta tai oikeusapulain mukaisista palkkioista. Tuomioistuimen voi siten olla joissakin tapauksissa syytä kuulla muita osapuolia valituksen peruutuksen johdosta ennen kuin se tekee päätöksen asian raukeamisesta. Jos samasta päätöksestä on tehty useita valituksia, yhden valituksen peruuttaminen ei vaikuta muiden valitusten käsittelyyn.

Asian käsittely voi raueta muistakin syistä kuin valituksen peruutuksen johdosta. Valituksen tehneellä asianosaisella ei ole oikeussuojan tarvetta esimerkiksi silloin, jos valituksen kohteena oleva päätös on ollut hänelle myönteinen. Ratkaisua pääasiassa ei yleensä anneta myöskään silloin, jos asianosainen on kuollut kesken oikeudenkäynnin. Tällöin voi kuitenkin 5 luvun 6 §:ssä säädetty asianosaisseuraanto olla joissakin tapauksissa mahdollinen.

Muussa lainsäädännössä voi olla säännöksiä tuomioistuimen ratkaisuvaihtoehdoista tietyissä asiaryhmissä. Esimerkiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) 134 §:n 3 momentin mukaan markkinaoikeus voi poistaa asian käsittelystään antamatta pääasiasta ratkaisua, jos hankintayksikkö korjaa hankintapäätöksensä tai muun ratkaisunsa hankintaoikaisuna siten, että valituksen tehneellä ei ole enää oikeussuojan tarvetta eikä tarvetta saada perusteltua päätöstä asiassa.

4 §. *Muun hallintolainkäyttöasian ratkaisu.* Pykälässä säädettäisiin ratkaisuvaihtoehdoista, kun kyseessä on lain 4 luvussa tarkoitetun muun hallintolainkäyttöasian kuin valituksen tai ylimääräisen muutoksenhaun käsittely. Kyseessä voisi olla esimerkiksi lapsen tahdonvastaista huostaanottoa koskeva hakemus, hallintoriita-asia, alistus, esitys markkinaoikeudelle taikka lainkäyttöasiana käsiteltävä oikeudenkäynnin julkisuutta koskeva asia.

Hallintotuomioistuimen ratkaisun kohteena olisivat hakemuksessa tai muussa vireillepanoasiakirjassa esitetyt vaatimukset. Tuomioistuin ei voisi tehdä laajempaa ratkaisua kuin mitä asiassa on vaadittu.

Voimassa olevassa laissa ei ole vastaavaa säännöstä. Säännöksellä ei kuitenkaan ole tarkoitus muuttaa hallintotuomioistuinten toimivaltaa eikä nykyistä käytäntöä.

Tuomioistuimen ratkaisun sisältönä voisi *1 momentin* mukaan olla esitetyn vaatimuksen hyväksyminen tai hylkääminen taikka sen jättäminen tutkimatta. Päätös voisi sisältää myös vaatimuksen osittaisen hyväksymisen ja osittaisen hylkäämisen. Jos vaatimus voitaisiin hyväksyä vain rajoitetusti, tuomioistuin voisi sisällyttää ratkaisuunsa myös sen lainmukaisuuden kannalta välttämättömät rajoittavat ehdot.

Pykälän *2 momentti* koskisi vain hallintoriita-asioita, joista säädetään 4 luvun 2 §:ssä. Hallintoriita-asiassa vaatimus tehdään hallinto-oikeudelle 4 luvun 2 – 4 §:n mukaisesti.

Hallintoriita-asiassa hallinto-oikeus voisi momentin *1 kohdan* mukaan tehdä julkisoikeudelliseen oikeussuhteeseen tai hallintosopimukseen perustuvan velvoittavan päätöksen. Se voisi koskea esimerkiksi julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta taikka lakisääteisen palvelun järjestämisvelvollisuutta. Velvoittava päätös voisi sisältää myös velvollisuuden pidättäytyä tietystä toiminnasta.

Momentin *2 kohdan* mukaan hallinto-oikeus voisi vahvistaa julkisoikeudelliseen oikeussuhteeseen tai hallintosopimukseen perustuvan edun, oikeuden tai velvollisuuden. Ratkaisulla voitaisiin määritellä julkisoikeudellisen oikeuden laajuutta ja vastuuta sen toteuttamisesta, velvollisuuden sisältöä ja kestoa tai edun saamisen perusteita. Ratkaisu voisi koskea myös Euroopan unionin oikeuteen perustuvaa oikeutta tai velvollisuutta. Estettä ei olisi myöskään päätökselle, jolla vahvistetaan, että oikeudelliset perusteet jollekin velvollisuudelle tai oikeudelle puuttuvat.

Velvoite- tai vahvistuspäätöksen lisäksi hallinto-oikeus voisi ratkaista hallintoriita-asian myös muulla vaatimuksessa esitetyllä tavalla hyväksymällä tai hylkäämällä vaatimuksen 1 momentin nojalla, jos tällaisen ratkaisun perusteista säädetään laissa tai niistä on sovittu hallintosopimuksessa.

Perustuslaissa turvattu kunnallisen itsehallinnon suoja voi hallintoriita-asiassakin rajoittaa tuomioistuimen toimivaltaa puuttua kunnalliseen päätöksentekoon (esim. KHO 1997 taltio 987). Hallintotuomioistuin voisi kuitenkin velvoittaa kunnan huolehtimaan esimerkiksi siitä, että hakijalle järjestetään hallintoriitahakemuksessa tarkoitettu lakisääteinen palvelu silloin, kun kunta ei ole näyttänyt, että asiassa olisi perustuslain ja muun lainsäädännön mukaisia hyväksyttäviä perusteita palvelun epäämiselle (näin esim. KHO 2006:18 ja KHO 2002:43).

Muun hallintolainkäyttöasian tutkimisen edellytyksistä säädettäisiin *3 momentissa* vastaavasti kuin valitusasian osalta säädetään 3 §:n 3 momentissa.

Momentin *1 kohdan* mukaan vaatimus jätetään tutkimatta muuna hallintolainkäyttöasiana, jos asian käsittely ei kuulu kyseessä olevan hallintotuomioistuimen toimivaltaan. Hallinto-oikeuksien alueellisesta toimivallasta säädettäisiin 2 luvun 4 §:ssä. Muutoin hallintotuomioistuinten toimivalta määräytyisi valitusta koskevien säännösten tai erityissäännösten mukaisesti.

Muuna hallintolainkäyttöasiana ei voida tutkia asiaa, joka ei ole luonteeltaan hallintolainkäyttöasia. Tästä säädettäisiin momentin *2 kohdassa*. Jos asianosaisen vaatimus viranomaista kohtaan koskisi vahingonkorvauslaissa säädettyä vahingonkorvausvelvollisuutta, kyse olisi yleisen tuomioistuimen toimivaltaan kuuluvasta asia, joten se jätettäisiin tutkimatta hallintotuomioistuimessa.

Jos kyseessä oleva asia voidaan saattaa toimivaltaisen hallintoviranomaisen sitovasti ratkaistavaksi, asianosainen voi hakea päätökseen muutosta valittamalla. Rahamääräisiä suorituksia koskevissa asioissa voi olla verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetun lain tai muun lain nojalla käytettävissä perustevalitus silloinkin, kun asiassa ei ole tehty valituskelpoista hallintopäätöstä. Tällaisia asioita ei lain 4 luvun 2 §:n 2 momentin mukaan käsiteltäisi hallintoriita-asioina. Momentin *3 kohdan* mukaan nämä asiat jätettäisiin tutkimatta muuna hallintolainkäyttöasiana.

Momentin *4 kohdan* mukaan vaatimus jätetään tutkimatta, jos vireillepanijalla ei ole oikeutta panna vireille kyseessä olevaa asiaa. Tällöin kyse ei ole välittömästi vireillepanijan oikeutta tai velvollisuutta

koskevasta asiasta eikä hänellä ole muullakaan perusteella oikeutta käyttää puhevaltaa tuomioistuimessa kyseessä olevassa asiassa.

Momentin *5 kohta* koskee tilannetta, että vaatimusta ei ole tehty säädetyssä määräajassa. Säädetyllä määräajalla tarkoitetaan lähinnä hallintoriita-asian vireillepanon määräaikaa, josta säädettäisiin 4 luvun 3 §:ssä. Sen mukaan hallintoriitaa koskeva hakemus on toimitettava toimivaltaiselle hallinto-oikeudelle viiden vuoden kuluessa siitä, kun asia on tullut riitaiseksi. Julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta koskeva hakemus on kuitenkin toimitettava hallinto-oikeudelle viiden vuoden kuluessa sitä seuranneen vuoden alusta, jona maksua on vaadittu tai maksuvelvollisuuden peruste on syntynyt. Hallintoriita-asian tai muun tässä luvussa tarkoitetun muun hallintolainkäyttöasian vireillepanon määräajasta voi olla säännöksiä myös muussa lainsäädännössä.

Asianosainen voi missä tahansa oikeudenkäynnin vaiheessa peruuttaa vaatimuksensa. Peruuttaminen johtaisi *4 momentin* mukaan siihen, että asian käsittely raukeaa ja tuomioistuin poistaa asian käsittelystä. Tällöin tuomioistuin antaa asiassa päätöksen, jossa todetaan asian raukeaminen sekä se, mihin raukeaminen perustuu. Asian raukeamista koskeva päätös ei ole valituskelpoinen. Pääasian raukeamisesta huolimatta tuomioistuin voi tarvittaessa antaa valituskelpoisen ratkaisun esimerkiksi oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta tai oikeusapulain mukaisista palkkioista.

Asian käsittely voi raueta muistakin syistä kuin vaatimuksen peruutuksen johdosta. Ratkaisua pääasiassa ei yleensä anneta esimerkiksi silloin, jos asianosainen on kuollut kesken oikeudenkäynnin. Tällöin voi kuitenkin 5 luvun 6 §:ssä säädetty asianosaisseuraanto olla joissakin tapauksissa mahdollinen.

5 §. *Äänestäminen*. Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin hallintotuomioistuimessa toimitettavan äänestyksen perussäännöistä. Säännökset eivät koskisi ennen äänestystä käytävää neuvottelua. Ehdotetut säännökset vastaisivat sisällöltään hallintolainkäyttölain 52 §:ää, mutta niitä täsmennettäisiin nykyisestä.

Pykälän *1 momentin* mukaan asiassa toimitetaan äänestys, jollei ratkaisusta neuvottelun jälkeen olla yksimielisiä. Momentissa säädettäisiin myös siitä, missä järjestyksessä mielipiteet äänestyksessä esitetään. Säännös vastaisi pääosin oikeudenkäymiskaaren 23 luvun 1 §:n 2 momenttia. Hallintolainkäyttölaissa ei nykyisin ole vastaavaa säännöstä, mutta hallintolainkäyttölain 52 §:ään sisältyy viittaus siihen mitä äänestämisestä yleisissä tuomioistuimissa säädetään.

Äänestys suoritettaisiin virkaan nimittämisen tai tehtävään määräämisen ajankohdan mukaan määräytyvässä virkaikäjärjestyksessä siten, että virkaiältään nuorin jäsen kertoisi kantansa ensimmäisenä ja istunnon puheenjohtaja viimeisenä. Muu kuin lainoppinut jäsen esittäisi kantansa ennen lainoppinutta jäsentä. Lainoppineella jäsenellä tarkoitettaisiin tuomarijäseniä mutta ei hallinto-oikeuslain 7 §:ssä tarkoitettuja asiantuntijajäseniä eikä vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisten asioiden käsittelyyn osallistuvia muita kuin lainoppineita jäseniä, vaikka näillä olisikin oikeustieteellinen koulutus. Nykyisen käytännön mukaan muut kuin lainoppineet jäsenet on katsottu virkaiältään nuorimmiksi jäseniksi.

Jos kyse on äänestyksestä asiassa, jossa esittelijänä toimii ratkaisukokoonpanoon kuuluva tuomari, esittelevä tuomari esittäisi kantansa äänestyksessä ensin. Tarkastava jäsen lausuisi kantansa esittelevän tuomarin jälkeen.

Hallintotuomioistuinten tulisi määrittää jäseniään koskeva momentissa tarkoitettu virkaikäjärjestys. Virkaikäjärjestyksen määrittämisessä on kysymys oikeushallintoasiasta, johon ei voi hakea muutosta valittamalla (näin KHO 2015:106, jossa oli kyse hovioikeuden virantoimitusjärjestyksen määrittelemisestä).

Muiden kuin lainoppineiden jäsenten keskinäisestä äänestysjärjestyksestä ei säädettäisi laissa, vaan äänestysjärjestys määräytyisi virkaikäjärjestystä koskevan perussäännöksen ja hallintotuomioistuimen käytännön perusteella.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin siitä, mikä mielipide voittaa äänestyksen. Vakiintunutta sääntelyä ei ole tarkoitus muuttaa, vaan ehdotus vastaisi sisällöltään voimassa olevia säänöksiä.

Lähtökohtana olisi, että äänestyksessä voittaa se mielipide, jota enemmistö on kannattanut. Äänten mennessä tasan voittaisi se mielipide, jota puheenjohtaja on kannattanut.

Hallintotuomioistuimissa käsitellään myös hallinnollisia seuraamuksia ja muita erityisiä seuraamuksia koskevia asioita sekä uhkasakkoon tuomitsemista koskevia asioita, jotka ovat luonteeltaan rinnastettavissa rikosasioihin. Tällaisissa asioissa sovellettaisiin lievimmän kannan periaatetta. Äänten mennessä tasan voittaisi tällöin se mielipide, joka on seuraamuksen kohteelle lievempi.

Myös erityislainsäädännössä voi olla säännöksiä äänestämisestä tai asian siirtämisestä laajemman kokoonpanon ratkaistavaksi erimielisyystilanteessa. Verotusmenettelystä annetun lain (1558/1995) 74 §:n mukaan päätökseksi tulee äänestystilanteessa mielipide, joka on verovelvolliselle edullisempi, tai, jollei tätä perustetta voida soveltaa, se mielipide, jota puheenjohtaja on kannattanut. Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 6 §:n 4 momentissa säädetään asioista, jotka voidaan ratkaista kaksijäsenisessä kokoonpanossa. Samassa momentissa säädetään myös siitä, että asia on siirrettävä laajemman kokoonpanon ratkaistavaksi, jos nämä kaksi jäsentä eivät ole ratkaisusta yksimielisiä.

Pykälän *3 momentissa* viitattaisiin oikeudenkäymiskaaren säännöksiin siltä osin kuin ehdotetussa laissa ei säädetä äänestysmenettelystä. Ehdotus vastaisi hallintolainkäyttölain 52 §:n 3 momenttia. Kysymykseen tulisivat oikeudenkäymiskaaren 23 luvun säännökset esimerkiksi mielipiteen perustelemisesta sekä äänestämisestä erikseen silloin, kun asiassa on esitetty useita vaatimuksia.

6 §. *Päätöksen sisältö.* Pykälässä säädettäisiin siitä, mitä hallintotuomioistuimen päätöksestä tulee käydä ilmi. Pykälän 1 momentti vastaisi pääosin hallintolainkäyttölain 54 §:n 1 momenttia ja 2 momentti hallintolainkäyttölain 15 §:ää.

Ehdotetun pykälän *1 momentissa* säädettäisiin siitä, mitä olisi käytävä ilmi hallintotuomioistuimen päätöksestä. Pykälässä ei säänneltäisi päätöksen muotoa tai rakennetta eikä myöskään sitä, missä järjestyksessä asiat mainitaan päätöksessä. Päätöstä laadittaessa tulisi kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että päätös on sisällöltään johdonmukainen ja helposti luettavissa.

Momentin *1 kohdassa* säädettäisiin tuomioistuimen tunnistetietojen ilmoittamisesta. Jos hallintotuomioistuin toimii jakaantuneena jaostoihin, päätöksessä voitaisiin mainita myös jaoston numero. Päätös päivättäisiin joko ratkaisupäivälle tai sille päivälle, jolloin se on osapuolten saatavilla.

Päätöksiin merkitään tavallisesti tunnistetietoina myös diaarinumero, siitä ei säädettäisi ehdotetussa laissa.

Momentin *2 kohdan* mukaan päätöksestä tulisi ilmetä osapuolet eli valittaja tai hakija, muut mahdolliset asianosaiset sekä viranomainen, jonka päätöksestä valitetaan. Tältä osin ehdotus eroaisi sanamuodoltaan hallintolainkäyttölain 54 §:n 1 momentin 2 kohdasta, jossa mainitaan vain valittajan nimi. Päätökseen merkittäisiin myös osapuolen avustaja sekä lakimääräinen edustaja. Hallintotuomioistuimen päätöksestä tulisi ilmetä myös, mihin päätökseen asiassa haetaan muutosta. Päätöksessä voitaisiin mainita myös, mitä asiaryhmää valitus koskee. Jos kysymyksessä ei ole valitusasia, tulisi päätöksestä ilmetä, mistä oikeussuojakeinosta asiassa on kysymys.

Päätöksestä tulisi momentin *3 kohdan* mukaan ilmetä tarpeellisilta osiltaan selostus asian aikaisemman käsittelyn vaiheista. Tarkoituksenmukaisin tapa laatia selostus riippuisi kulloinkin käsiteltävänä olevasta asiasta ja asiaryhmästä. Kysymys olisi selostuksista eikä aikaisempien päätösten sanatarkasta toistamisesta. Päätöksestä tulisi ilmetä myös hallintotuomioistuimen asiassa tekemät välipäätökset samoin kuin suullinen käsittely, jos se on järjestetty.

Ehdotetun momentin *4 kohdan* mukaan osapuolten vaatimusten tulisi kokonaisuudessaan ilmetä päätöksestä. Vaatimusten perusteluiden esittämisessä otettaisiin huomioon, että hallintotuomioistuimen on tämän luvun 1 §:n mukaan otettava kantaa asian kannalta merkityksellisiin valitusperusteluihin asiaa ratkaistessaan.

Päätöksestä tulisi *5 kohdan* mukaan ilmetä myös tarpeellisilta osiltaan selostus asiassa saaduista selvityksistä. Tarkoituksenmukaisin tapa laatia selostus riippuisi kulloinkin käsiteltävänä olevasta asiasta ja selvityksen laadusta. Jos asiassa on laadittu kirjallinen yhteenveto, sen sisältöä voitaisiin käyttää hyödyksi selostusta laadittaessa. Kyse ei olisi selvityksen sanatarkasta toistamisesta.

Momentin *6 kohdan* mukaan päätöksestä tulisi ilmetä hallintotuomioistuimen ratkaisun lopputulos perusteluineen. Perusteluista tulisi ilmetä myös sovelletut oikeusohjeet. Päätöksen perustelemisesta säädettäisiin lähemmin luvun 8 §:ssä. Tavallisesti hallintotuomioistuimen päätöksessä on yhtenä osana hallintotuomioistuimen ratkaisu, joka käsittää sekä perustelut että lopputuloksen. Säännöksessä ei kuitenkaan säädettäisi päätöksen jaottelusta eikä siitä, missä järjestyksessä lopputulos ja perustelut esitettäisiin. Käytännössä tavallisimmin esitetään ensin päätöksen lopputulos ja sen jälkeen päätöksen perustelut.

Momentin *7 kohdan* mukaan päätöksestä tulisi ilmetä päätöksentekoon osallistuneiden nimet. Päätökseen merkittäisiin siten päätöksen tehneet hallintotuomioistuimen lainoppineet jäsenet ja muut jäsenet sekä asian esittelijä.

Momentin *8* ja *9 kohtien* mukaan päätöksestä tulisi ilmetä ilmoitus äänestyksestä tai esittelijän eriävästä mielipiteestä. Äänestyslausunnot ja eriävät mielipiteet olisi myös liitettävä päätökseen. Päätöksestä tai liitteestä tulisi ilmetä mielipiteen lisäksi myös se, kenen äänestyslausunnosta tai eriävästä mielipiteestä on kysymys.

Ehdotetun momentin *10 kohdan* mukaan päätöksestä tulisi ilmetä myös mahdollinen tuomioistuinmaksu. Jos päätös on maksuton, myös tämän tulisi ilmetä päätöksestä. Tuomioistuinmaksuista säädetään tuomioistuinmaksulaissa (1455/2015).

Jos tuomioistuimen päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla, päätöksessä olisi 2 *momentin* mukaan ilmoitettava, mihin säännökseen valituskielto perustuu. Säännöstä valituskiellosta ei aina ole, vaan kyse voi olla myös siitä, että kyseessä oleva päätös ei ole valituskelpoinen. Tällainen on esimerkiksi päätös, jossa hallintotuomioistuin ei ole ratkaissut pääasiaa tai jättänyt sitä tutkimatta, vaan on palauttanut asian prosessuaalisista syistä alemmalle hallintotuomioistuimelle. Tällöin päätöksestä tulisi kuitenkin ilmetä se, miksi päätökseen ei voi hakea muutosta valittamalla.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksistä ilmenee nykyisin, että kyse on päätöksestä, jota kaikkien asianomaisten on noudatettava. Tähän ei ehdoteta muutosta. Kyse on korkeimman hallinto-oikeuden asemasta ylimpänä tuomioistuimena.

Jos päätökseen voi hakea muutosta valittamalla, päätökseen on liitettävä valitusosoitus. Valitusosoituksen liittämisestä ja korjaamisesta säädettäisiin 9 ja 10 §:ssä.

7 §. *Hallinnollisen seuraamuksen käsittelyn viivästyminen.* Oikeudenkäynti kohtuullisen ajan kuluessa sisältyy Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklassa mainittuihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytyksiin. Pykälän tarkoituksena on turvata osaltaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklassa ja EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklassa tarkoitettu tehokas oikeussuojakeino silloin, kun oikeudenkäynti 1 luvun 4 §:n 2 kohdassa tarkoitettua hallinnollista seuraamusta koskevassa asiassa on viivästynyt. Ehdotus vastaa pääosin nykyistä hallintolainkäyttölain 53 a §:n säännöstä, mutta sen sanamuotoa tarkistettaisiin.

Oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annettu laki (362/2009) koskee nykyisin sekä yleisiä tuomioistuimia että hallintotuomioistuimia. Lain 3 §:n mukaan yksityisellä asianosaisella on oikeus saada kohtuullinen hyvitys, jos oikeudenkäynti viivästyy siten, että se loukkaa asianosaisen oikeutta oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kuluessa.

Säännös mahdollisuudesta lieventää hallinnollista taloudellista seuraamusta oikeudenkäynnin kohtuuttoman keston perusteella lisättiin hallintolainkäyttölain 53 a §:ksi oikeudenkäynnin viivästymisestä annetun lain säätämisen yhteydessä. Rikosasioita koskevassa oikeuskäytännössä oikeudenkäynnin kohtuuton viivästyminen on otettu huomioon rikosoikeudellista rangaistusta lieventävänä seikkana rikoslain 6 luvun 7 §:n perusteella (KKO 2011:23).

Hallinnolliset rangaistusluonteiset seuraamukset on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä useissa tapauksissa rinnastettu rikosoikeudellisiin sanktioihin, jolloin niiden käsittelyyn tulee soveltaa myös rikossyytettä koskevia Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräyksiä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä on eritelty yleisperustelujen luvussa 2.4.

Kun hallintotuomioistuimessa vireillä oleva asia koskee hallinnollisen seuraamuksen määräämistä, hallintotuomioistuin voisi pykälän *1 momentin* mukaan ottaa oikeudenkäynnin viivästymisen huomioon ratkaisussaan. Asian käsittelyn alkamisajankohta määräytyy oikeudenkäynnin kestoa laskettaessa hallinnollissa sanktioissa lähtökohtaisesti vastaavalla tavalla kuin rikosasioissa. Ratkaisevaa on, milloin asianosaiselle esitetään sellainen viranomaisen alustava kanta, että hän tulee tietoiseksi hallinnollisen sanktion määräämisen mahdollisuudesta. Käsittelyn viivytyksettömyyttä arvioidaan oikeudenkäynnin kokonaiskeston perusteella. Viivästymistä arvioitaessa otetaan huomioon myös asian vaikeusaste, asian

merkitys oikeudenkäynnin asianosaiselle sekä asianosaisten, viranomaisten ja tuomioistuinten toiminta asian käsittelyssä.

Ehdotetun *2 momentin* mukaan tuomioistuin voisi viivästyksen hyvittämiseksi alentaa seuraamuksen määrää, lieventää sitä tai poistaa sen kokonaan. Tuomioistuin voisi tällöin ottaa päätöksessään oikeudenkäynnin keston huomioon joko asianosaisen pyynnöstä tai tarvittaessa myös oma-aloitteisesti.

8 §. *Päätöksen perusteleminen.* Pykälän 1 momentti vastaisi sisällöltään nykyistä hallintolainkäyttölain 53 §:ä. Säännöksen sanamuotoa kuitenkin täsmennettäisiin nykyisestä. Pykälän 2 momentin säännös olisi uusi, mutta vastaisi nykyistä käytäntöä.

Päätösten perusteleminen on yksi keskeisimmistä perustuslain 21 §:ssä, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklassa ja EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklassa tarkoitetun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeista (EIT Ustimenko v. Ukraina 2015 ja EIT H. v. Belgia 1987). Laajaa selvitystä sisältävä, monimutkainen ja epäselvä asia vaatii yksityiskohtaisemmat ja seikkaperäisemmät perustelut kuin yksinkertainen ja selkeä asia, jossa on esitetty vain vähän selvitystä. Lähtökohtana on myös, että asianosaisen valituksen hylkäävä päätös vaatii yksityiskohtaisemmat perustelut kuin yksityisen asianosaisen kannalta myönteinen päätös, joka ei ole mahdollisille toisille asianosaisillekaan kielteinen.

Myönteinenkin päätös on kuitenkin perusteltava. Myöntävän päätöksen perusteluilla voi olla merkitystä asianosaisen oikeussuojan kannalta, mutta ne voivat myös ohjata viranomaista, joka panee päätöksen täytäntöön. Perusteluilla voidaan ohjata laajemminkin viranomaisten ja hallintotuomioistuinten ratkaisukäytäntöä. Erityisesti ylimmän tuomioistuimen ratkaisujen perusteleminen vaikuttaa oikeudenkäytön yhtenäisyyteen.

Pykälän *1 momentissa* tarkoitetaan seikoilla päätökseen välittömästi vaikuttavia tosiseikkoja. Selvitykset sisältyvät valitukseen, lausuntoihin ja muuhun oikeudenkäyntiaineistoon. Asiassa esitettyjen selvitysten arviointi on osa päätöksen perustelua erityisesti siltä osin kuin asiassa on riidanalaisia seikkoja. Jos asiassa on esitetty tosiseikoista ristiriitaista selvitystä, perusteluissa olisi mainittava siitä, miksi tiettyä seikkaa on pidetty totena ja tarvittaessa myös siitä, miksi jotain toista asiassa esitettyä seikkaa ei ole otettu ratkaisun pohjaksi. Tuomioistuimen on otettava kantaa kaikkiin asian kannalta merkityksellisiin selvityksiin.

Kannan ottaminen kaikkiin valituksen perusteluihin ei aina ole tarpeen eikä mahdollista. Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi silloin, kun hallintotuomioistuin kumoaa valituksen kohteena olevan päätöksen menettelyvirheen perusteella. Tällöin sen ei ole välttämätöntä ottaa kantaa muihin päätöksen virheellisyyttä koskeviin väitteisiin ainakaan siinä tapauksessa, että hallintotuomioistuimen päätöksestä ei voi enää hakea muutosta valittamalla (näin esim. KHO 2015:94, jossa ei lausuttu muista hankintamenettelyn virheellisyyttä koskevista väitteistä tilanteessa, jossa hankintalaissa tarkoitetun seuraamuksen määrääminen tuli harkittavaksi jo sillä perusteella, että hankinnasta ei ollut julkaistu EU-hankintailmoitusta).

Myös päätökseen johtaneen oikeudellisen päättelyn tulisi ilmetä riittävän selkeästi päätöksen perusteluista. Tätä edellytetään nykyisinkin oikeuskäytännössä (näin esim. vakuutusoikeuden päätöksen perusteluja koskeva KKO 2008:104).

Pykälän *2 momentti* vastaisi nykyistä käytäntöä. Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen soveltamiskäytännössä on katsottu, että päätöksen luonteesta riippuu, miten yksityiskohtaisia perusteluja edellytetään. Hallintotuomioistuimessa tehdään asian käsittelyn kuluessa erilaisia välipäätöksiä, jotka ovat luonteeltaan pääosin väliaikaisia ja usein myös kiireellisiä.

Perusteluvelvollisuus ei nykyisen käytännön mukaisesti yleensä koskisi esimerkiksi täytäntöönpanon kieltoa tai keskeytystä koskevia välipäätöksiä. Ne ovat luonteeltaan väliaikaisia määräyksiä, jotka pyritään oikeusturvasyistä antamaan mahdollisimman nopeasti. Perusteluvelvollisuuden laajuus voi kuitenkin edellyttää tällöinkin tapauskohtaista harkintaa. Ratkaisussa KHO 2011:58 katsottiin, että kun otetaan huomioon hallintolainkäyttölain perusteluvelvollisuutta koskeva vaatimus ja valtiontukiasioiden oikeudellinen luonne sekä kansallisen tuomioistuimen unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistetut tehtävät, hallinto-oikeus ei ole voinut yksin mainitsemallaan pääasian käsittelyvaiheeseen liittyvällä perusteella hylätä valittajan täytäntöönpanon kieltämistä koskevaa hakemusta.

Jos asianosainen pyytää suullista käsittelyä ja se päätetään järjestää, päätöstä suullisen käsittelyn järjestämisestä ei olisi tarpeen tarkemmin perustella. Suullisen käsittelyn järjestämiseen saattaa kuitenkin liittyä myös muita ratkaisuja, joista päätetään erikseen oikeudenkäynnin aikana. Jos tuomioistuin esimerkiksi päättää ennen suullista käsittelyä rajoittaa osapuolten nimeämien todistajien kuulemista 7 luvun 3 §:n mukaisesti, tällaiset rajoitukset olisi asian luonteen vuoksi tarpeen perustella.

Asian luonteen vuoksi välipäätös olisi tarpeen perustella tarkemmin esimerkiksi silloin, kun se koskee 5 luvun 8 §:n 3 momentin mukaista kieltoa toimia asiamiehenä tai avustajana yksittäisessä asiassa, 6 luvun 19 §:ssä tarkoitettua tai uhkasakkoa taikka 6 luvun 17 §:n mukaista oikeudenkäynnin häiritsemisestä tuomittua järjestyssakkoa. Asian luonne edellyttäisi perusteluja myös silloin, kun tuomioistuimen päätös todistajan palkkiosta poikkeaa esitetystä palkkiovaatimuksesta.

9 §. *Valitusosoituksen liittäminen tuomioistuimen päätökseen.* Pykälässä säädettäisiin tuomioistuimen tekemään päätökseen liitettävästä valitusosoituksesta, joka sisältää muutoksenhakua koskevat ohjeet. Nykyisin hallintotuomioistuimen päätökseen liitettävästä valitusosoituksesta säädetään hallintolainkäyttölain 3 luvussa. Hallintopäätökseen liitettävästä valitusosoituksesta säädetään hallintolaissa. Ehdotetut säännökset vastaisivat pääosin voimassa olevaa sääntelyä, mutta niitä täsmennettäisiin nykyisestä.

Pykälän *1 momentin* mukaan valitusosoituksen antamisen edellytyksenä olisi, että tehtyyn päätökseen saa hakea muutosta valittamalla. Jos päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla, päätöksessä ilmoitetaan 6 §:n 2 momentin mukaisesti valituskiellosta. Valitusosoitusta ei yleensä liitettäisi myöskään vakuutusoikeuden päätökseen, sillä se toimii pääosin viimeisenä oikeusasteena, jonka päätöksistä ei ole valitusmahdollisuutta.

Valitusosoituksen sisällöstä säädettäisiin pykälän *2 momentissa*. Ehdotetun *1 kohdan* mukaan valitusosoituksessa tulisi ilmoittaa valitusaika ja miten se lasketaan. Valitusosoituksessa voidaan ilmoittaa myös suoraan valitusajan päättymispäivä, jos se on mahdollista määrittää, mutta käytännössä ei yleensä ole mahdollista ilmoittaa valittajan käytettävissä olevan valitusajan alkamis- tai päättymispäivämäärää juuri kyseessä olevassa tapauksessa. Käytännössä valitusosoituksessa ilmoitetaan tavallisesti valitusajan pituus sekä mistä ajankohdasta alkaen ja millä tavoin se lasketaan. Ehdotettu säännös vastaisi voimassa olevaa hallintolainkäyttölain 14 §:n 2 momentin 3 kohtaa.

Momentin *2 kohdan* mukaan valitusosoituksessa tulisi ilmoittaa tuomioistuin, jolle päätöksestä saa valittaa. Tällä tarkoitetaan sitä hallintotuomioistuinta, joka on toimivaltainen ratkaisemaan kyseessä olevan asian. Ehdotettu säännös vastaisi voimassa olevaa hallintolainkäyttölain 14 §:n 2 momentin 1 kohtaa.

Momentin *3 kohdan* mukaan valitusosoituksessa tulisi mainita se tuomioistuin tai viranomainen, jolle valitus on toimitettava, sekä tarvittavat yhteystiedot. Ehdotettu säännös vastaisi pääosin voimassa olevaa hallintolainkäyttölain 14 §:n 2 momentin 2 kohtaa.

Lähtökohtana on, että valitus toimitetaan sille hallintotuomioistuimelle, joka on toimivaltainen ratkaisemaan kyseessä olevan asian. Eri hallinnonalojen lainsäädännössä on kuitenkin myös säännöksiä valituksen toimittamisesta valituksen kohteena olevan päätöksen tehneelle viranomaiselle. Tällaisia säännöksiä on esimerkiksi toimeentuloturvalainsäädännössä.

Jos valitus voidaan lain mukaan toimittaa vaihtoehtoisesti hallintotuomioistuimelle tai viranomaiselle, molemmat on mainittava valitusosoituksessa. Myös ehdotetun lain 3 luvun 2 §:n 2 momentin mukaisesta mahdollisuudesta jättää valitus laitoksen toimivaltaiselle edustajalle olisi mainittava valitusosoituksessa silloin, kun päätöstä annettaessa tiedetään, että henkilö on suljetussa laitoksessa.

Yhteystiedot tarkoittaisivat käynti- ja postiosoitetta sekä virastosähköpostiosoitetta. Lisäksi valitusosoituksesta tulisi ilmetä viranomaisen tai hallintotuomioistuimen puhelinnumero ja mahdolliset muut yhteystiedot.

Momentin *4 kohdan* mukaan valitusosoituksessa tulisi mainita valittajan velvollisuudesta ilmoittaa prosessiosoitteensa tuomioistuimelle. Vastaavaa säännöstä ei ole voimassa olevassa laissa. Prosessiosoitteesta säädettäisiin 3 luvun 5 §:ssä. Prosessiosoitteella on vaikutusta päätöksen ja muiden asiakirjojen tiedoksiantoon, josta säädettäisiin 9 luvussa.

Pykälän *3 momentissa* säädettäisiin muusta valitusosoituksen sisällöstä. Säännös vastaisi voimassa olevaa hallintolainkäyttölain 14 §:n 3 momenttia.

Valitusosoituksessa olisi selostettava valituksen sisältöön ja liitteisiin sekä valituksen perille toimittamiseen liittyviä säännöksiä. Silloin kun valittaminen on lain mukaan maksullista, myös tämän tulisi käydä ilmi valitusosoituksesta. Tieto maksuista voitaisiin antaa valitusosoituksessa tai sen liitteessä.

Mikäli valittaminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttää valitusluvan, tästä tulisi *4 momentin* mukaan mainita valitusosoituksessa. Lisäksi valittajaa tulisi ohjata esittämään valituksessaan perustelunsa sille, miksi hän katsoo, että valituslupa tulisi myöntää.

10 §. *Valitusosoituksen korjaaminen.* Pykälä vastaisi pääosin hallintolainkäyttölain 16 §:ää. Sen tarkoituksena on valitusoikeuden turvaaminen silloin, kun valitusosoitus puuttuu päätöksestä tai se on virheellinen. Virheellisen valitusosoituksen vaikutuksista säädettäisiin 3 luvun 6 §:ssä.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin tuomioistuimen velvollisuudesta antaa valitusosoitus, jos sitä ei ole annettu tai jos tuomioistuimen päätöksessä on virheellisesti ilmoitettu valituskiellosta. Momentissa

tarkoitetun puutteellisuuden seurauksena voi olla, että asianosainen ei tiedä oikeudestaan valittaa. Tuomioistuimen olisi täydennettävä puutteellista valitusosoitusta oma-aloitteisesti silloin, kun virhe havaitaan. Päätöksen tiedoksi saanut voisi myös pyytää valitusosoituksen korjaamista.

Valitusaika laskettaisiin uuden valitusosoituksen tiedoksisaannista. Uuden valitusosoituksen tiedoksiannossa olisi noudatettava samaa menettelyä kuin valitusosoituksen antamisessa tiedoksi on kyseessä olevassa tapauksessa muutoinkin noudatettava.

Ehdotuksen *2 momentti* koskee muun kuin 1 momentissa tarkoitetun virheellisyyden korjaamista. Tuomioistuimella olisi tällöin velvollisuus antaa uusi valitusosoitus, jos sitä pyydetään säädetyssä tai valitusosoituksessa mainitussa valitusajassa. Valitusaika laskettaisiin tällöinkin uuden valitusosoituksen tiedoksisaannista. Valitusosoitusta ei tarvitsisi korjata silloin, kun virhe vaikuttaa valittajan eduksi.

Momentissa ei otettaisi kantaa siinä tarkoitettujen virheellisyyksien laatuun muutoin kuin suhteessa 1 momentissa tarkoitettuihin tilanteisiin. Tarkoituksena ei ole asettaa tuomioistuimille yleistä velvollisuutta korjata oma-aloitteisesti kaikkia valitusosoituksissa niiden antamisen jälkeen mahdollisesti havaittuja virheellisyyksiä tai puutteellisuuksia.

9 luku
Tiedoksianto

1 §. *Tavallinen ja todisteellinen tiedoksianto*. Pykälään sisältyisi muutoksia nykytilaan. Nykyisin pääsääntönä on hallintotuomioistuimen päätösten todisteellinen tiedoksianto, mutta ehdotuksen mukaan lähtökohtana olisi tavallinen tiedoksianto vastaanottajan tuomioistuimelle ilmoittamaan prosessiosoitteeseen. Päätös olisi kuitenkin annettava tiedoksi todisteellisesti, kun kyse on velvoittavasta päätöksestä, jonka tiedoksisaannista alkaa kulua vastaanottajan oikeuteen vaikuttava määräaika. Tiedoksiannon tulisi olla todisteellinen myös, kun se koskee päätöksen täytäntöönpanoa tai muuta väliaikaista määräystä. Ehdotukseen sisältyisi myös mahdollisuus antaa velvoittava päätös tiedoksi asianosaisen asiamiehelle tai edustajalle tavallisena tiedoksiantona.

Hallintotuomioistuinten toimintaympäristö tulee muuttumaan sähköisen asioinnin lisääntymisen ja muutoksenhakumenettelyn digitalisoitumisen johdosta. Ehdotettujen tiedoksiantosäännösten tavoitteena on, että ne mahdollistaisivat laajasti myös sähköisen tiedoksiannon.

Hallinto- ja erityistuomioistuinten toiminnanohjaus- ja dokumentinhallintajärjestelmän kehittämishanke (HAIPA) on vireillä oikeusministeriössä. Se tulee helpottamaan sähköistä tiedoksiantoa hallintotuomioistuimissa.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin tavallisesta tiedoksiannosta, joka olisi ensisijainen tiedoksiantotapa hallintolainkäytössä. Tällöin asiakirja annettaisiin tiedoksi kirjeitse tai käyttäen asianosaisen ilmoittamaa sähköistä yhteystietoa.

Kun tiedoksianto toimitetaan muulle kuin valittajalle, pääsääntönä on tavallinen tiedoksianto. Kun kutsutaan todistajia suulliseen käsittelyyn, tuomioistuimella ei aina ole käytössään vastaanottajan ilmoittamaa osoitetta. Tällöin tuomioistuin lähettää kutsun väestötietojärjestelmästä ilmenevään

todistajan kotiosoitteeseen tai muuhun osoitteeseen, jossa todistajan voidaan olettaa perustellusti oleskelevan.

Tavallinen tiedoksianto toimitettaisiin kirjeitse lähettämällä päätös tai muu asiakirja vastaanottajalle liittämättä siihen saantitodistusta tai vastaanottotodistusta. Tällaiseen tiedoksiantoon liittyy laskennallisesti määräytyvä tiedoksisaantiaika, josta säädettäisiin 4 §:n 1 momentissa.

Tavallinen sähköinen tiedoksianto toimitettaisiin lähettämällä asiakirja vastaanottajalle sähköisenä viestinä. Sähköisellä viestillä tarkoitetaan sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 4 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan sähköisellä tiedonsiirtomenetelmällä lähetettyä tarvittaessa kirjalliseen muotoon tallennettavissa olevaa informaatiota.

Tavallisesta sähköisestä tiedoksiannosta säädetään sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 19 §:ssä. Sen mukaan tavallinen sähköinen tiedoksianto on mahdollinen vain, jos henkilö on antanut tähän suostumuksensa. Jos kuitenkin asianomaisen yksityisyyden suojaaminen, muu erityinen suojan tai suojelun tarve taikka oikeuksien turvaaminen sitä edellyttää, asiakirjan tiedoksiantoon on sovellettava säännöksiä todisteellisesta sähköisestä tiedoksiannosta tai mitä tiedoksiannosta muutoin säädetään.

Asianosainen voisi antaa lain edellyttämän suostumuksen sähköiseen tiedoksiantoon yksinkertaisimmin merkitsemällä valitukseen tai muuhun tuomioistuimelle toimitettavaan asiakirjaan myös sähköisen yhteystietonsa. Sähköisellä yhteystiedolla tarkoitettaisiin lähinnä sähköpostiosoitetta. Sähköisellä yhteystiedolla ei tarkoitettaisi esimerkiksi sosiaalisen median yhteisöpalveluita eikä pilvipalveluita.

Viranomaisen sähköinen yhteystieto on sen ilmoittama yleinen asiointiosoite. Viranomaisilla on velvoite seurata myös sähköisesti saapuvaa postiaan. Viranomaiset voisivat kuitenkin ilmoittaa myös asiaa hoitavan henkilön sähköiset asiointitiedot, jolloin tuomioistuin voisi lähettää saman viestin sekä viranomaisen yleiseen asiointiosoitteeseen että suoraan asiaa hoitavalle henkilölle. Viranomaisen tiedoksisaantiajankohta määräytyisi viranomaisen asiointiosoitteeseen lähetetyn viestin perusteella.

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 5 §:ssä edellytetään, että viranomaisen on varmistettava riittävä tietoturvallisuus asioinnissa ja viranomaisten keskinäisessä tietojenvaihdossa. Tämä merkitsee sitä, että tuomioistuimen on harkittava, vaarantaisiko sähköinen tiedoksianto asianosaisen salassa pidettävien tietojen suojan. Tuomioistuimen tulisi tiedoksiantoa järjestäessään ottaa huomioon myös esimerkiksi henkilötietolain (523/1999) 32 §:n säännökset tietojen suojaamisesta sekä suojaamattomaan sähköpostiin liittyvät tietoturvariskit.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin todisteellisen tiedoksiannon käyttämisestä. Tällöin ei voitaisi käyttää tavallista tiedoksiantoa, vaikka asianosainen olisikin antanut siihen suostumuksensa.

Hallintotuomioistuimen tulisi käyttää todisteellista menettelyä antaessaan tiedoksi velvoittavan päätöksen, jonka tiedoksisaannista alkaa kulua valitusaika tai muu vastaanottajan oikeuteen vaikuttava määräaika. Säännös vastaisi tältä osin hallintolain 60 §:n säännöksiä todisteellisen tiedoksiannon käyttöalasta.

Velvoittavia ovat päätökset, joissa asetetaan esimerkiksi maksuvelvoite. Myös päätökset, joilla tietty toiminta tai toimenpide kielletään tai velvoitetaan suorittamaan, ovat velvoittavia. Velvoittavana ei sen

sijaan pidettäisi päätöstä, jossa myönteiseen pääasiaratkaisuun liitetään ehtoja tai rajoituksia. Pelkästään päätöksen kielteisyys ei siis edellyttäisi todisteellista tiedoksiantoa.

Todisteellista tiedoksiantoa voitaisiin käyttää myös, jos se on muusta syystä tarpeen asianosaisen oikeuksien turvaamiseksi. Todisteellisen tiedoksiantotavan käyttäminen voi olla perusteltua esimerkiksi oikeudenkäynnin joutuisuuden turvaamiseksi kutsuttaessa asianosainen suulliseen käsittelyyn tai katselmukseen. Jos henkilö kutsutaan suulliseen käsittelyyn sakon uhalla, olisi oikeusturvasyistä perusteltua käyttää todisteellista tiedoksiantoa.

Pykälän *3 momentin* säännöksen tarkoituksena olisi helpottaa ja nopeuttaa tiedoksiantoa tilanteessa, jossa oikeudenkäynnin asianosaisella on asianajaja, julkinen oikeusavustaja tai lupalakimies käytössään. Tällöin 2 momentissa tarkoitettu päätös voitaisiin antaa tiedoksi myös toimittamalla päätös avustajalle tai asiamiehelle tavallisena tiedoksiantona. Jos avustaja tai asiamies ilmoittaisi, etteivät tiedoksiannot esimerkiksi teknisestä syystä tule luotettavasti perille, tuomioistuimen olisi harkittava asianmukaista tiedoksiantomenetelmää kyseisessä tilanteessa. Lähtökohtana kuitenkin olisi, että avustajana tai asiamiehenä toimiva ammattihenkilö huolehtii siitä, että hänen asiakkaansa saa ajoissa kaiken tarpeellisen tiedon. Vastaavaa sääntelyä ei ole voimassa olevassa laissa.

Pykälän *4 momentissa* säädettäisiin todisteellisen tiedoksiannon toimittamistavoista.

Momentin *1 kohdassa* säädettäisiin vastaanottotodistuksin tapahtuvasta kirjetiedoksiannosta. Tällöin tiedoksianto toimitettaisiin niin, että vastaanottajalle lähetetään tavallinen kirje, johon sisällytetään tiedoksi annettavat asiakirjat ja erillinen vastaanottotodistus. Tiedoksisaannin ajankohdan tulisi ilmetä vastaanottotodistuksesta. Vastaanottotodistus palautetaan tiedoksiannon toimittajalle. Jos vastaanottotodistusta ei palauteta, tuomioistuimen on käytettävä muuta tiedoksiantotapaa.

Momentin *2 kohdassa* säädettäisiin tiedoksiannosta saantitodistuksin. Saantitodistuksesta on käytävä ilmi tiedoksiannon toimittaja, vastaanottaja sekä tiedoksisaannin ajankohta. Saantitodistusta käytettäessä tiedoksiannon katsotaan tapahtuneen saantitodistukseen merkittynä ajankohtana.

Momentin *3 kohta* koskisi asiakirjan luovuttamista henkilökohtaisesti tiedoksiannon vastaanottajalle tai tämän edustajalle tuomioistuimessa. Tällaisesta tiedoksiannosta on laadittava kirjallinen todistus, josta käy ilmi tiedoksiannon toimittaja, vastaanottaja sekä tiedoksiannon ajankohta.

Momentin *4 kohdassa* säädettäisiin sähköisestä todisteellisesta tiedoksiannosta. Sähköistä tiedoksiantoa käytettäessä tulisi lisäksi soveltaa sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain säännöksiä. Todisteellisesta sähköisestä tiedoksiannosta säädetään mainitun lain 18 §:ssä.

Asiakirjan siirtämisestä tietoverkossa säädetään tietoturvallisuudesta valtionhallinnossa annetun valtioneuvoston asetuksen (681/2010) 19 §:ssä. Tavallista sähköistä tiedoksiantoa ei voitaisi käyttää silloin, kun asiakirja sisältää viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa tai muussa laissa salassa pidettäväksi säädettyä tietoa, vaan tällöin sähköinen tiedoksianto tulisi toimittaa todisteellisesti.

Sähköistä todisteellista tiedoksiantoa käytettäessä viranomaisen tulee sähköisestä viranomaistoiminnasta annetun lain 18 §:n mukaan ilmoittaa asianosaiselle tai tämän edustajalle, että asiakirja on noudettavissa viranomaisen osoittamalta palvelimelta, tietokannasta tai muusta tiedostosta. Asianosaisen tai tämän edustajan on asiakirjaa noutaessaan tunnistauduttava. Tunnistautumisessa

käytetään vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annetussa laissa (617/2009) tarkoitettua tunnistautumistekniikkaa, joka on tietoturvallinen ja todisteellinen.

Myös valtiokonttorissa toimivan IT-palvelukeskuksen ylläpitämä kansalaisen asiointitili tai muu sellainen viranomaisen ylläpitämä sähköinen asiointipalvelu, joka edellyttää vahvaa tunnistautumista, voi toimia sähköisenä yhteystietona, johon sähköinen viesti lähetetään. Tällöinkin viranomaisen tulee varmistua siitä, että asianosainen saa lähetetyn asiakirjan todisteellisesti haltuunsa.

Momentin *5 kohdassa* säädettäisiin haastetiedoksiannosta ja sijaistiedoksiannosta. Haastetiedoksiannosta säädetään tarkemmin hallintolain 60 §:n 3 momentissa ja oikeudenkäymiskaaren 11 luvussa. Myös haastetiedoksiannossa laaditaan tiedoksiantoa koskeva todistus.

Sijaistiedoksiannon toimittamisesta säädetään tarkemmin hallintolain 61 §:ssä. Sijaistiedoksiantoa käytetään yleensä niissä tilanteissa, joissa asiakirjan tai päätöksen vastaanottaja välttelee tiedoksiantoa. Sijaistiedoksiannossa päätös tai muu asiakirja luovutetaan suljetussa kirjekuoressa jollekin säännöksessä luetelluista henkilöistä. Sijaistiedoksiannon toimittaminen edellyttää sijaistiedoksiannon vastaanottajan suostumusta ja tiedoksiannosta laaditaan erillinen tiedoksiantotodistus.

2 §. *Suullinen tiedoksianto*. Pykälässä tarkoitettu suullinen tiedoksianto olisi hallintolainkäytössä uusi tiedoksiantomuoto, jota voitaisiin käyttää välipäätösten tai muiden oikeudenkäynnin kuluessa syntyneiden asiakirjojen tiedoksiannossa. Suullisessa tiedoksiannossa asianosaiselle kerrotaan tiedoksi annettavan asiakirjan sisältö suullisesti, minkä lisäksi asianosaiselle lähetetään asiakirja tavallisena tiedoksiantona.

Suullista tiedoksiantoa ei olisi sidottu tiettyyn tekniseen ratkaisuun, vaan tiedoksianto voisi tapahtua esimerkiksi puhelimitse tai paikan päällä tuomioistuimessa suullisen käsittelyn yhteydessä. Se toimisi tavallisen tiedoksiannon yhteydessä joustavana lisäkeinona esimerkiksi sovittaessa suullisen käsittelyn ajankohdasta tai ilmoitettaessa toisen osapuolen lausuman sisällöstä. Näin osapuoli voisi saada lisää valmistautumisaikaa asioissa, joissa käsittely on kiireellinen ja lausumiseen varattu aika lyhyt.

Pykälän *1 momentissa* todettaisiin perusrajaukset, joiden mukaisesti suullinen tiedoksianto voidaan toimittaa. Suullisesti ei voitaisi antaa tiedoksi päätöksiä vaan ainoastaan muita asiakirjoja. Päätös on pääsääntöisesti valituskelpoinen ja valitusaika alkaa siitä, kun asianosainen on saanut päätöksen tiedoksi. Siksi tiedoksisaantiajankohdasta on oltava mahdollista hankkia tarvittaessa selvitystä.

Pykälän *2 momentin* lisärajoituksen mukaan tätä tiedoksiantotapaa voitaisiin käyttää vain sellaisiin asiakirjoihin, joiden sisällön ja merkityksen tiedoksiannon vastaanottaja voi epäilyksettä ymmärtää. Momentti vastaisi oikeudenkäymiskaaren 11 luvun 3 b §:n 2 momenttia.

Käytännössä tämä tarkoittaa, että suullisesti tiedoksi annettavat asiakirjat ovat lyhyitä ja selkeitä, jolloin tiedoksiannon vastaanottajalle syntyy jo suullisessa tiedoksiannossa käsitys siitä, mitä asiakirja merkitsee hänen asiassaan. Asiassa olisi joka tapauksessa kiinnitettävä huomiota myös soveltuvuusharkintaan, joka koskee yleisemmin asian laatua sekä asianosaisen asemaa ja kykyä hoitaa asiaansa.

Pykälän *3 momentissa* säädettäisiin siitä, että suullisesti tiedoksi annettu asiakirja on lisäksi toimitettava erikseen asianosaiselle tavallisena tiedoksiantona. Tavallinen tiedoksianto toimitettaisiin

joko kirjeitse tai sähköisesti asianosaisen ilmoittamaan prosessiosoitteeseen. Tämä lieventäisi suullisen tiedoksiannon mahdollisia epävarmuustekijöitä.

3 §. *Tiedoksianto ulkomaille*. Pykälässä säädettäisiin niistä tiedoksiantotilanteista, joissa tiedoksiannon vastaanottaja oleskelee ulkomailla. Lisäksi ehdotuksessa luovuttaisiin hallintolainkäyttölaissa olevista yleistiedoksiannon käyttämisen rajoitteista.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin tiedoksiannosta ulkomaille. Säännös vastaisi hallintolain 63 §:n 1 momenttia.

Hallintotuomioistuimissa asioivat ulkomailla asuvat henkilöt voivat olla Suomen kansalaisia tai vieraan valtion kansalaisia. Koska nämä henkilöt kuuluvat hallintotuomioistuimessa asioidessaan asuinpaikastaan riippumatta Suomen lainkäyttövaltaan, lähtökohtana voidaan pitää sitä, että tiedoksianto voidaan toimittaa siten kuin tässä laissa säädetään. Ulkomailla asuvalle henkilölle voitaisiin siten antaa päätös laillisesti tiedoksi esimerkiksi sähköisesti, jos henkilö on antanut tällaiseen suostumuksen esimerkiksi ilmoittamalla sähköpostiosoitteensa prosessiosoitteekseen.

Vieraan valtion kansalaisten osalta epäselväksi voi kuitenkin jäädä, ovatko asianomaiset henkilöt saaneet asiakirjan tiedoksi laillisesti. Suomi on lisäksi solminut eräitä maiden kanssa sopimuksia, joissa tiettyjen tiedoksiantotapojen käyttämistä on rajoitettu. Mainituista syistä annettaessa asiakirja tiedoksi ulkomaille on varmistuttava siitä, että käytetty tiedoksiantotapa ei ole jonkin kansainvälisen velvoitteen vastainen.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin mahdollisuudesta toimittaa tiedoksianto ulkomailla oleskelevalle henkilölle viime kädessä yleistiedoksiannolla, joka annetaan tiedoksi Suomessa.

Yleistiedoksianto toimitettaisiin hallintolainkäytössä samalla tavoin kuin se toimitetaan hallintoasioissa. Yleistiedoksiannossa asiakirja tai päätös pidetään hallintolain 62 §:n mukaan nähtävillä tuomioistuimessa, minkä lisäksi asiakirjan nähtäville asettamisesta ilmoitetaan Virallisessa lehdessä. Julkaistavassa ilmoituksessa on ilmoitettava, mitä asia koskee, sekä mainittava siitä, missä ja mihin ajankohtaan saakka asiakirja pidetään nähtävillä. Ilmoituksessa on lisäksi todettava, että tiedoksisaannin katsotaan tapahtuneen seitsemäntenä päivänä ilmoituksen julkaisemisesta Virallisessa lehdessä.

4 §. *Tiedoksisaannin ajankohta*. Pykälässä säädettäisiin siitä, milloin eri tiedoksiantotavoilla annetut päätökset ja muut asiakirjat katsottaisiin saadun tiedoksi. Säännös vastaisi nykyistä käytäntöä. Voimassa olevassa hallintolainkäyttölain 55 §:ssä viitataan hallintolain tiedoksiantosäännöksiin.

Kirjeitse tapahtuneen tavallisen tiedoksiannon tiedoksisaantiajankohdasta säädettäisiin *1 momentissa*. Momentin mukaan vastaanottajan katsottaisiin saaneen päätöksestä tai muusta asiakirjasta tiedon seitsemäntenä päivänä tällaisen asiakirjan lähettämisestä, jollei vastaanottaja näytä tiedoksisaannin tapahtuneen tätä myöhemmin.

Päätös tai muu asiakirja lähetettäisiin postitse lähtökohtaisesti oikeudenkäyntiin osallistuvan ilmoittamaan prosessiosoitteeseen. Mikäli henkilö, jolla ei ole laillista edustajaa tai asiamiestä, ei ole ilmoittanut osoitettaan, päätös tai muu asiakirja lähetettäisiin vastaanottajan väestötietojärjestelmän

mukaiseen osoitteeseen tai muuhun osoitteeseen, jossa hänen voidaan perustellusti olettaa oleskelevan. Näin voi olla myös esimerkiksi silloin, kun tuomioistuin lähestyy oma-aloitteisesti todistajaa.

Lain 3 luvun 5 §:ssä säädettäisiin velvollisuudesta ilmoittaa valittajan yhteystiedot sekä niissä tapahtuneet muutokset. Esimerkiksi muutosta tulisi ilmoittaa viipymättä tuomioistuimelle. Jos tiedoksiannettava päätös tai muu asiakirja on lähetetty ilmoitettuun prosessiosoitteeseen postitse, vastaanottaja voisi näyttää tiedoksisaannin tapahtuneen seitsemännen päivän olettamaa myöhemmin esimerkiksi osoittamalla olleensa kyseisenä ajankohtana matkoilla. Mikäli päätös tai muu asiakirja on lähetetty muuhun kuin vastaanottajan ilmoittamaan prosessiosoitteeseen esimerkiksi siksi, että väestötietojärjestelmän mukaan henkilö on muuttanut ilmoittamastaan osoitteesta pois, näytöksi siitä, ettei vastaanottaja ole saanut asiakirjaa tiedoksi oletetussa ajassa, voisi tapauskohtaisesti riittää tuon seikan esiintuominen.

Tiedoksisaantiajankohdan laskeminen päätöksen tai muun asiakirjan lähettämisestä edellyttää, että asiakirjan lähetyspäivä on selvitettävissä. Lähetyspäivä tulisi merkitä lähetettävään asiakirjaan. Vaikka lähetyspäivää ei olisikaan merkitty asiakirjaan, se saattaa kuitenkin olla selvitettävissä muulla tavoin (esim. KHO 2006:33, jossa oli kysymys hakemusosoituksen tiedoksiannosta julkista hankintaa koskevassa asiassa). Jos tuomioistuin ei pysty selvittämään lähettämänsä asiakirjan lähettämisajankohtaa, tiedoksisaannista alkavat määräajat eivät ala kulua (esim. KHO 22.8.2007/2070).

Kirjetiedoksiantoa käytettäessä tiedoksisaannin ajankohta on laskennallinen, koska vastaanottajalle ei jää todistusta tiedoksisaannin tapahtumisesta. Vastanäyttömahdollisuus kohdistuu siten siihen, että päätös on käytännössä saapunut vasta seitsemännen päivän jälkeen tai se ei ole saapunut lainkaan vastaanottajalle. Sen sijaan, jos kirje on saapunut ennen mainitun ajanjakson päättymistä, vastaanottajan katsotaan saaneen siitä tiedon seitsemäntenä päivänä. Vastaanottaja ei siis ole velvollinen esittämään näyttöä laskennallista tiedoksiantoajankohtaa aikaisemmasta tiedoksisaannista (ks. KHO 2010:77).

Samassa momentissa säädettäisiin, että viranomaisen tietoon tavallisena tiedoksiantona kirjeitse lähetetyn asiakirjan katsottaisiin tulleen kirjeen saapumispäivänä. Asiakirjan saapumispäivästä säädetään hallintolain 18 §:ssä. Tämä vastaisi nykyistä sääntelyä.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin tiedoksisaannin ajankohdasta käytettäessä todisteellista tiedoksiantotapaa. Tällöin lähtökohtana on, että vastaanottajan katsotaan saaneen päätöksestä tai muusta asiakirjasta tiedon sinä päivänä, jona lähetys on vastaanotettu. Vastaanottotodistuksen päivämäärä osoittaisi tiedoksisaantipäivän. Sijaistiedoksiantoa käytettäessä tiedoksisaantiajankohta määräytyisi laskennallisesti samalla tavoin kuin hallintolain 61 §:n 3 momentissa säädetään.

Pykälän *3 momentti* koskisi tiedoksisaannin ajankohtaa silloin, kun käytetään suullista tiedoksiantoa. Tällöin tiedoksisaantiajankohta määräytyisi sen mukaan, milloin asiakirjan sisältö on kerrottu vastaanottajalle 3 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla. Tiedoksisaannin ajankohtaan ei vaikuttaisi asiakirjan lähettäminen tavallisena tiedoksiantona. Asianmukaista on kuitenkin lähettää asiakirja vastaanottajalle välittömästi suullisen tiedoksiannon yhteydessä niin, ettei asiakirjan lähettäminen viivästy tuomioistuimessa.

Pykälän *4 momentissa* viitattaisiin siihen, että sähköisen tiedoksiannon tiedoksisaantiajankohdasta säädetään erikseen. Viittaus tarkoittaisi sekä sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun

lain 18 §:n säännöksiä todisteellisesta tiedoksiannosta että 19 §:n säännöksiä tavallisesta tiedoksiannosta.

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 18 §:n mukaan todisteellinen sähköinen tiedoksianto edellyttää tunnistautumista ja asiakirjan noutamista viranomaisen osoittamalta yhteydeltä. Todisteellisen sähköisen tiedoksiannon tiedoksisaantiajankohdasta säädetään 18 §:n 3 momentissa, jonka mukaan asiakirja katsotaan annetuksi tiedoksi, kun asiakirja on noudettu viranomaisen osoittamalta palvelimelta, tietokannasta tai muusta tiedostosta. Jos asiakirjaa ei ole noudettu seitsemän päivän kuluessa viranomaisen ilmoituksesta, tiedoksianto tulisi toimittaa muulla tavoin.

Sähköisestä asioinnista annetun lain 19 §:n 2 momentin mukaan asiakirja katsotaan annetun tiedoksi kolmantena päivänä viestin lähettämisestä, jollei muuta näytetä. Sähköisen viestin saapumisajankohdasta viranomaiselle säädetään kyseisen lain 10 §:ssä.

Asiakirjan vastaanottajalla on vastuu käyttämänsä järjestelmän toimintakuntoisuudesta eikä sillä seikalla, että vastaanottajan järjestelmä ei ole ollut toiminnassa, ole asiassa sellaista merkitystä, että se pidentäisi viestin vastaanottajan käytettävissä olevaa määräaikaa. Viestin vastaanottajataho voi esittää selvitystä siitä, että viesti ei ole saapunut sen omaan järjestelmään ja että järjestelmä on ollut toimintakuntoinen viestin oletettuna saapumisajankohtana. Tuomioistuimen on tuolloin pyrittävä asianosaisen esittämästä vaatimuksesta selvittämään, onko tuomioistuimen käyttämä järjestelmä ollut sellaisessa häiriötilassa, että viestin lähettäminen on epäonnistunut kokonaan tai viivästynyt. Tuomioistuimen mahdollisuus selvittää epäselviä tilanteita kohdistuu ainoastaan tuomioistuimen käytössä olevan järjestelmän toimintahäiriöihin.

Koska tiedoksisaantiajankohta tavallista sähköistä tiedoksiantoa käytettäessä määräytyisi laskennallisesti viestin lähettämispäivän perusteella, viestin lähettämispäivän tulisi ilmetä vastaanottajalle saapuvasta viestistä.

Pykälän 4 momentissa viitattaisiin myös yleistiedoksiannon tiedoksiantoajankohdasta muualla säädettyyn. Hallintolain 62 §:n 3 momentin mukaan tiedoksisaannin katsottaisiin tapahtuneen seitsemäntenä päivänä ilmoituksen julkaisemisesta Virallisessa lehdessä.

Lisäksi momentissa viitattaisiin julkipanomenettelyn osalta muualla säädettyyn. Julkipanomenettelyssä päätöksen katsotaan tulleen vastaanottajan tietoon sinä päivänä, joka ilmoitustaululla ilmoitetaan päätöksen antopäiväksi. Julkipanomenettelyssä päätöksen antopäivä katsottaisiin tiedoksisaantiajankohdaksi siinäkin tapauksessa, että päätös toimitetaan erikseen muutoksenhakuun oikeutetuille joko ilman pyyntöä tai heidän pyynnöstään.

Julkipanomenettelyä käytetään erityisesti ympäristöasioissa ja maankäyttöä koskevissa asioissa. Hallinto-oikeus antaa päätöksensä julkipanomenettelyn jälkeen esimerkiksi eräissä kaavoitus- ja lupa-asioissa, jotka mainitaan maankäyttö- ja rakennuslain 198 §:ssä. Julkipanomenettelyssä päätöksen antamisesta ilmoitetaan ennen sen antamispäivää päätöksen tehneen hallintotuomioistuimen ilmoitustaululla. Päätöksen on oltava saatavana ilmoituksessa mainittuna antamispäivänä. Yleisiä säännöksiä julkipanosta on julkisista kuulutuksista annetussa laissa (34/1925).

Valitusajan laskemisessa sovelletaan säädettyjen määräaikain laskemisesta annettua lakia (150/1930). Tiedoksisaantipäivää ei missään tiedoksiantotavassa lasketa valitusaikaan, vaan valitusajan

ensimmäinen päivä on tiedoksiantopäivää seuraava päivä riippumatta siitä, onko se arkipäivä. Valitusajan viimeistä päivää laskettaessa kiinnitetään sen sijaan huomiota siihen, että sen tulee olla arkipäivä. Jos valitusajan laskennallinen viimeinen päivä on muu kuin arkipäivä, valituksen saa toimittaa vielä tätä päivää välittömästi seuraavan arkipäivän kuluessa.

5 §. *Muut tiedoksiantoon sovellettavat säännökset*. Pykälässä säädettäisiin siitä, että tiedoksiantomenettelyssä sovellettaisiin täydentävästi hallintolain säännöksiä.

Hallintolain 55 §:n mukaan tiedoksianto toimitetaan yleistiedoksiantona, jos sitä ei voida toimittaa tavallisena tai todisteellisena tiedoksiantona. Yleistiedoksiantoa voidaan käyttää myös silloin, kun asiakirja on annettava tiedoksi yli kolmellekymmenelle tiedossa olevalle henkilölle tai kun henkilöiden lukumäärää ei tiedetä.

Ehdotetussa laissa tarkoitetuissa asioissa sovellettaisiin myös esimerkiksi hallintolain 54 §:n säännöksiä sellaisen asiakirja-aineiston tiedoksiannosta, jota ei voida sellaisenaan luovuttaa vastaanottajalle tai johon vastaanottaja voi tutustua vain tuomioistuimen tiloissa, samoin kuin hallintolain 56 ja 57 §:n säännöksiä siitä, kenelle tiedoksianto toimitetaan, kun kysymyksessä on yksityishenkilö tai yhteisö, säätiö, konkurssipesä tai kuolinpesä.

Tiedoksiannosta viranomaiselle ja julkista hallintotehtävää hoitavalle taholle säädetään hallintolain 58 §:ssä.

Hallintolain 60 §:n 3 momentissa säädetään haastetiedoksiannosta ja 61 §:ssä sijaistiedoksiannon toimittamisesta.

Tuomioistuimet ja lainkäyttöasiat kuuluvat sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain soveltamisalan piiriin. Sähköisessä tiedoksiannossa tulevat siten sovellettaviksi sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain säännökset suoraan ilman erillistä viittaussäännöstä.

10 luku
Oikeudenkäyntikulut

1 §. *Oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuus*. Pykälässä määriteltäisiin oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuuden yleiset perusteet. Ehdotus vastaisi sisällöltään nykyistä hallintolainkäyttölain 74 §:ää, mutta sanamuotoja tarkistettaisiin.

Pykälässä tarkoitettaisiin oikeudenkäynnin osapuolella asian vireillepanijaa ja muuta asianosaista sekä valituksen kohteena olevan hallintopäätöksen tehnyttä viranomaista. Jos kysymys on hallintoriita-asiasta tai muusta hakemuksella vireille pantavasta asiasta, osapuolia ovat hakemuksen tekijä ja se, johon vaatimus kohdistuu.

Oikeudenkäynnin osapuolella olisi *1 momentin* mukaan velvollisuus korvata toisen osapuolen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos olisi kohtuutonta, että toinen osapuoli vastaa itse oikeudenkäyntikuluistaan.

Pääsääntönä olisi, että mikäli päätöksen tehnyt viranomainen tai muu julkinen osapuoli häviää asian, se velvoitettaisiin korvaamaan toisen osapuolen oikeudenkäyntikulut. Sama koskisi myös yksityisen

asianosaisen velvollisuutta korvata muiden yksityisten asianosaisten oikeudenkäyntikuluja silloin, kun asiassa on monta asianosaista, joilla on vastakkaisia intressejä.

Arvioitaessa osapuolten korvausvelvollisuuden perusteita olisi kiinnitettävä erityistä huomiota asiassa annettuun ratkaisuun samalla tavoin kuin nykyisin. Asiassa annetun ratkaisun merkitystä arvioitaessa olisi kuitenkin aiheellista ottaa huomioon, että hallintoprosessissa ei aina ole yksiselitteisesti osoitettavissa voittajaa tai häviäjää. Ratkaisu voi olla sisällöltään sellainen, että osapuolten on kohtuullista itse vastata oikeudenkäyntikuluistaan.

Kohtuullisuusarviointi voi joissakin tapauksissa johtaa myös siihen, että viranomainen velvoitetaan korvaamaan hävinneen osapuolen oikeudenkäyntikulut, jos tuomioistuimen ratkaisulla on laajasti viranomaisten ratkaisukäytäntöä ohjaavaa yleistä merkitystä. Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi silloin, kun Veronsaajien oikeudenvalvontayksikkö on valittanut hallintotuomioistuimeen yksittäisestä verotuspäätöksestä, jossa on kyse useita verovelvollisia koskevasta tulkinnanvaraisesta oikeuskysymyksestä. Tällöin yksittäisen henkilön asia on voinut valikoitua valituksen kohteeksi asian yleisen merkityksen perusteella, ja hänen velvoittamisensa vastaamaan itse oikeudenkäyntikuluistaan voisi olla kohtuutonta.

Korvausvelvollisuuden arvioinnin perusteita täsmennettäisiin *2 momentissa*. Momentissa lueteltaisiin keskeiset arviointiperusteet, joita sovellettaisiin täydentävästi kaikissa 1 momentissa mainituissa tilanteissa. Muihinkin näkökohtiin olisi mahdollista kiinnittää huomiota arvioinnissa.

Oikeudenkäynnin osapuolten välisen korvausvelvollisuuden arvioinnissa olisi merkitystä muun muassa asian oikeudellisella epäselvyydellä. Jos asia on ollut aidosti tulkinnanvarainen tai muuten epäselvä, asiansa hävinneelläkin osapuolella on voinut olla oikeudenkäyntiin perusteltua aihetta. Tämä olisi erityinen syy, joka voisi poistaa hävinneen osapuolen korvausvelvollisuuden tai alentaa sitä.

Korvausvelvollisuuteen voisivat vaikuttaa myös osapuolen oma toiminta ja asian merkitys asianosaiselle. Siten esimerkiksi oikeusriidan luonne, osapuolen myötävaikutus asian selvittämiseen sekä asian ratkaisun oikeudellinen tai taloudellinen merkitys voitaisiin ottaa arvioinnissa huomioon. Hallintotuomioistuin voisi määrätä oikeudenkäyntikulut korvattaviksi kokonaan tai osaksi, jolloin harkinnassa olisi otettava huomioon myös oikeudenkäyntikulujen määrä suhteessa oikeusriidan merkitykseen.

Jos oikeudenkäynnin tarve on aiheutunut viranomaisen selvästi lainvastaisesta ratkaisusta, olisi kohtuullista, että yksityinen asianosainen saa korvausta hänelle tästä aiheutuneista oikeudenkäyntikuluista. Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi silloin, kun viranomainen on päätöstä tehdessään ylittänyt toimivaltansa tai kun kyse on selvästi harkintavallan väärinkäytöstä. Tulkinnanvarainen tai vähäinen virhe asian käsittelyssä ei kuitenkaan välttämättä muodostaisi viranomaiselle korvausvelvollisuutta.

Nykyisin voimassa olevan hallintolainkäyttölain 74 §:n 2 momentin mukaan harkittaessa julkisen asianosaisen korvausvelvollisuutta on otettava erityisesti huomioon, onko oikeudenkäynti aiheutunut viranomaisen virheestä. Viranomaisen toimintaa on oikeuskäytännössä arvioitu esimerkiksi ratkaisussa KHO 2016:26, jossa kunnallinen viranomainen oli liittänyt päätökseen valitusosoituksen, mutta hallinto-oikeus jätti valituksen tutkimatta, koska katsoi, että päätös koski vain valmistelua eikä sen vuoksi ollut valituskelpoinen. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että kysymys päätöksen

valituskelpoisuudesta oli kyseessä olevassa tapauksessa ollut tulkinnanvarainen, joten viranomainen ei ollut tehnyt virhettä liittäessään päätökseen valitusosoituksen.

Sen sijaan esimerkiksi kansalaisuusaseman määrittämistä koskevassa tapauksessa KHO 2016:178 korkein hallinto-oikeus katsoi kohtuusarvioinnin perusteella viranomaisen olevan osaksi korvausvelvollinen asianosaisen oikeudenkäyntikuluista, vaikka asiaa ei voitu pitää tulkinnallisesti erityisen selvänä. Ottaen huomioon valittajan oikeussuojan tarpeen ja asian poikkeuksellisen merkityksen hänen kannaltaan, korkein hallinto-oikeus katsoi, että olisi kohtuutonta, jos hän joutuisi pitämään oikeudenkäyntikulunsa kokonaan vahinkonaan.

Pykälän *3 momentissa* säädettäisiin yksityisen asianosaisen velvollisuudesta korvata viranomaisen oikeudenkäyntikulut. Tämä määräytyisi samoin kuin nykyisin sen mukaan, onko yksityisen asianosaisen esittämä vaatimus ilmeisen perusteeton. Säännöksessä tarkoitettu yksityinen asianosainen voi olla luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö. Yksityinen asianosainen voitaisiin velvoittaa korvaamaan viranomaisen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi vain silloin, kun asianosainen on esittänyt ilmeisen perusteettoman vaatimuksen.

Oikeuskäytännössä on ratkaisussa KHO 25.4.2008 T 944 katsottu valittajan esittäneen perusteettoman vaatimuksen, kun hallinto-oikeus oli antanut perustellun ratkaisun valitukseen asemakaavan hyväksymistä koskevassa asiassa eikä valittaja ollut jatkovalituksessaan korkeimmalle hallinto-oikeudelle miltään osin osoittanut, että hallinto-oikeuden päätöksen perusteluita olisi pidettävä virheellisinä. Kun valitus muutoinkin koski muita seikkoja kuin kaavan hyväksymistä koskevan päätöksen lainmukaisuutta, valittaja velvoitettiin korvaamaan kaupungille kaupunginhallituksen selityksen antamisesta aiheutuneet oikeudenkäyntikulut kohtuulliseksi harkitulla määrällä.

Erityissäännöksissä yksityiselle osapuolelle voidaan määritellä myös laajempi korvausvastuu. Esimerkiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 149 §:n 2 momentin mukaan hankinta-asioissa sovelletaan, mitä hallintolainkäyttölain 74 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään. Kyseessä olevissa asioissa ei siten sovelleta hallintolainkäyttölain 74 §:n 3 momentin säännöstä, jonka mukaan yksityistä osapuolta ei voi velvoittaa korvaamaan viranomaisen oikeudenkäyntikuluja. Myös kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003) 53 § sisältää erityissäännöksen oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

2 §. *Erityinen korvausvelvollisuus.* Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin oikeudenkäynnin osapuolen ja hänen edustajansa, asiamiehensä tai avustajansa velvollisuudesta korvata tarpeettomasta oikeudenkäynnin pitkittymisestä oikeudenkäynnin toiselle osapuolella aiheutuneet kulut. Ehdotetussa pykälässä ei säädettäisi asiamiehen tai muun edustajan vastuusta omalle päämiehelleen aiheuttamastaan vahingosta, vaan tämä määräytyisi yleisten vahingonkorvaus- ja sopimusoikeudellisten säännösten mukaisesti. Ehdotettu pykälä vastaisi sisällöltään voimassa olevan hallintolainkäyttölain 75 §:n 1 momenttia.

Pykälän *1 momentin* mukaan oikeudenkäynnin osapuolella olisi velvollisuus korvata ne toisen osapuolen oikeudenkäyntikulut, jotka hän on aiheuttanut pitkittämällä tarpeettomasti oikeudenkäyntiä tahallaan tai huolimattomuudesta. Korvausvelvollisuus perustuisi siihen yleiseen periaatteeseen, että osapuolen tulee koko oikeudenkäynnin ajan toimia niin, ettei hän aiheetta pitkitä asian käsittelyä. Korvausvelvollisuus edellyttäisi, että toiselle osapuolelle on aiheutunut oikeudenkäynnin pitkittämisestä todellisia kuluja. Voimassa olevassa hallintolainkäyttölain 75 §:ssä viitataan

oikeudenkäymiskaaren 21 luvun 5 §:ään, jossa säädetään kustannusten aiheuttamisesta toiselle osapuolelle ehdotusta vastaavalla tavalla.

Edellytyksenä 1 momentin soveltamiselle olisi, että osapuolen toiminta tai laiminlyönti on ollut tahallista tai aiheutunut huolimattomuudesta. Tahallisuus tai huolimattomuus puuttuisi esimerkiksi silloin, kun asianosaisella on ollut pätevä syy poissaoloonsa, vaikka hänellä ei olisikaan 6 luvun 19 §:ssä tarkoitettua laillista estettä. Jotta lainkohta voisi tulla sovellettavaksi, osapuolen menettelyn tai laiminlyönnin on pitänyt johtaa käsittelyn pitkittymiseen. Jos asia on voitu ratkaista esimerkiksi oikeudenkäynnin osapuolen poissaolosta huolimatta tai jos osapuolen väitteet on heti hylätty perusteettomina ilman, että siitä on aiheutunut lisäkustannuksia, ei kyseessä oleva lainkohta tulisi sovellettavaksi.

Momentissa tarkoitettu korvausvelvollisuus olisi voimassa siitä riippumatta, miten oikeudenkäyntikulut muiden säännösten mukaan olisi korvattava. Tämä tarkoittaa sitä, että oikeudenkäyntiä tahallisesti tai huolimattomuudellaan viivyttänyt osapuoli joutuisi korvaamaan menettelyllään aiheuttamansa kustannukset, vaikka hänellä tämän luvun 1 §:n tai muun lain nojalla olisikin oikeus saada korvaus oikeudenkäyntikuluistaan. Siten myöskään tämän luvun 1 §:n 4 momentti ei olisi esteenä sille, että yksityinen määrätään suorittamaan korvausta julkiselle asianosaiselle.

Pykälän *2 momentissa* määriteltäisiin, mitä oikeudenkäynnin tarpeettomalla pitkittämisellä tarkoitetaan. Tarpeettomalla pitkittämisellä tarkoitettaisiin *1 kohdan* mukaan uuden selvityksen tai vaatimuksen esittämistä oikeudenkäynnissä myöhemmin kuin se olisi ollut esitettävissä. Käytännössä uuden selvityksen tai vaatimuksen esittäminen vasta siinä vaiheessa, kun toista osapuolta on jo kuultu asiassa esitettyjen vaatimusten ja selvitysten johdosta, merkitsee usein uutta kuulemista ja pidentää siten oikeudenkäynnin kestoa.

Mikäli osapuoli esittää painavan syyn sille, miksei selvitystä tai vaatimusta ole esitetty aikaisemmin, ei oikeudenkäyntiä katsottaisi tarpeettomasti pitkitetyn. Lisäselvityksen tai sivuvaatimuksen tarve saattaa nousta esimerkiksi toisen osapuolen vastauksen johdosta. Tällaiset lisäselvitykset ja sivuvaatimukset voitaisiin esittää vielä toisen osapuolen kuulemisen jälkeenkin ilman kuluriskiä. Oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevien säännösten tarkoituksena ei ole kannustaa osapuolia esittämään varmuuden vuoksi tarpeettoman laajaa selvitystä prosessin aikaisemmassa vaiheessa.

Momentin *2 kohdan* mukaan oikeudenkäynnin tarpeetonta pitkittämistä olisi sellaisen väitteen esittäminen, jonka osapuoli tietää perusteettomaksi. Näissä tilanteissa oikeudenkäynti tavallisesti pitkittyy, kun tuomioistuin tutkii uutta selvitystä tai väitettä ja kuulee tarvittaessa sen johdosta oikeudenkäynnin toista osapuolta.

Momentin *3 kohdan* mukaan oikeudenkäynnin tarpeetonta viivyttämistä olisi osapuolen jääminen pois suullisesta tai muusta käsittelystä ilman laillista estettä. Osapuolen poissaolo saattaa johtaa siihen, että suullinen käsittely tai muu käsittely joudutaan järjestämään uudestaan. Muulla käsittelyllä tarkoitetaan tässä lähinnä katselmusta.

Momentin *4 kohdan* mukaan myös vastaava muu oikeudenkäyntiin liittyvä menettely, joka aiheuttaisi oikeudenkäynnin viivyttämistä, olisi ehdotetussa lainkohdassa tarkoitettua tarpeetonta pitkittämistä. Tällaista menettelyä voisi olla esimerkiksi sellaisten väitteiden esittäminen, jotka osapuolen on tullut

ymmärtää aiheettomiksi, vaikka ei voitaisikaan osoittaa, että hän on tiennyt niiden perusteettomuudesta.

Pykälän *3 momentissa* säädettäisiin osapuolen edustajan, asiamiehen tai avustajan velvollisuudesta yhteisvastuullisesti päämiehensä kanssa korvata edellä 1 momentissa tarkoitetut kulut riippumatta siitä, miten oikeudenkäyntikulut on muutoin korvattava. Edustaja, asiamies tai avustaja voitaisiin yhdessä päämiehensä kanssa velvoittaa korvaamaan toisen osapuolen oikeudenkäyntikulut, vaikka hänen päämiehellään olisi oikeus saada korvaus oikeudenkäyntikuluistaan tämän luvun 1 §:n perusteella.

Oikeudenkäyntimenettelyn joutuisuuden kannalta on tärkeää, että osapuolten ohella myös heidän edustajansa, asiamiehensä ja avustajansa täyttävät velvollisuutensa oikeudenkäynnissä asianmukaisesti. Sen vuoksi osapuolen edustaja, asiamies tai avustaja, joka on aiheuttanut toiselle osapuolelle päämiehensä korvattaviksi tulevia kustannuksia, voitaisiin velvoittaa yhteisvastuullisesti päämiehensä ohella korvaamaan tällaiset kulut.

Edellytyksenä 3 momentin soveltamiselle olisi, että osapuolen edustaja, asiamies tai avustaja on omalla toiminnallaan tai laiminlyönnillään aiheuttanut toiselle osapuolelle tarpeettomia lisäkustannuksia. Osapuolen edustaja, asiamies tai avustaja ei vastaisi välittömästi päämiehensä menettelystä oikeudenkäynnissä. Jos korvausvelvollisuus perustuisi esimerkiksi asiassa tehtyyn perusteettomaan väitteeseen, osapuolen edustajan, asiamiehen tai avustajan korvausvastuu edellyttäisi, että myös hän on käsittänyt tai ainakin hänen olisi pitänyt käsittää väitteen perusteettomuus.

Edustajan, asiamiehen ja avustajan kulukorvausvastuu tulisi rajoittaa vain sellaisiin tilanteisiin, joissa hän on toiminut tietoisesti päämiehelleen kuuluvien oikeudenkäyntivelvollisuuksien vastaisesti taikka joissa näiden velvollisuuksien rikkominen on johtunut huolimattomuudesta. Pykälässä tarkoitetusta menettelystä on kysymys esimerkiksi silloin, kun asiamies aiheuttaa toiselle osapuolelle tarpeettomia kustannuksia toimimalla päämiehensä toimintaohjeiden vastaisesti tai kun asiamies esittää perusteettomiksi tietämiään väitteitä tai todistelua, jolla ei voi olla merkitystä asiassa. Pykälässä tarkoitetusta huolimattomuudesta olisi kysymys esimerkiksi silloin, kun asiamies tai avustaja unohtaa saapua suulliseen käsittelyyn.

Tämän luvun 5 §:ssä säädettäisiin siitä, miten yhteisvastuullisten korvausvelvollisten olisi osallistuttava kulujen korvaamiseen.

3 §. *Korvattavat oikeudenkäyntikulut.* Pykälässä säädettäisiin siitä, mitä oikeudenkäyntikuluja korvataan. Oikeudenkäyntikuluihin voi sisältyä sekä kulukorvauksia että palkkioita. Ehdotettu pykälä vastaisi sisällöltään pääosin oikeudenkäymiskaaren 21 luvun 8 §:n 1 momenttia, johon voimassa olevassa hallintolainkäyttölain 75 §:n 2 momentissa viitataan.

Oikeudenkäyntikuluina voitaisiin korvata vain oikeudenkäyntivaiheesta aiheutuneita kuluja. Oikeudenkäyntiä mahdollisesti edeltäneestä oikaisuvaatimusvaiheesta tai muusta hallintomenettelystä aiheutuneita kuluja ei voitaisi korvata oikeudenkäyntikuluina, vaikka kyseessä oleva hallintomenettelyvaihe olisi edellytyksenä sille, että asia voidaan saattaa hallintotuomioistuimen ratkaistavaksi.

Pykälän *1 momentissa* lueteltaisiin korvattavat oikeudenkäyntikulut. Momentin *1 kohdan* mukaan korvattavia oikeudenkäyntikuluja olisivat oikeudenkäynnin valmistelusta aiheutuneet kulut, kuten oikeudenkäyntikirjelmän laatimisesta ja tarpeellisen selvityksen hankkimisesta aiheutuneet kulut.

Momentin *2 kohdan* mukaan korvattavia oikeudenkäyntikuluja olisivat suulliseen käsittelyyn tai muuhun oikeudenkäyntitilaisuuteen osallistumisesta aiheutuneet kulut. Tällaisia kuluja voisivat olla esimerkiksi oikeudenkäynnin osapuolen matkakulut. Muulla oikeudenkäyntitilaisuudella tarkoitettaisiin katselmusta tai tarkastusta.

Momentin *3 kohdassa* tarkoitettuja korvattavia oikeudenkäyntikuluja olisivat todistajalle tai asiantuntijalle ansionmenetyksestä, toimeentulokustannuksista sekä matkakuluista maksettavat korvaukset.

Momentin *4 kohdan* mukaan korvattavia oikeudenkäyntikuluja olisivat asiamiehelle tai avustajalle maksettavat palkkio ja korvaus. Palkkiolla tarkoitettaisiin palkkiota niistä toimenpiteistä, jotka ovat olleet tarpeellisia kyseisen asian hoitamisessa tuomioistuimessa. Yleensä asiamiehen tai avustajan palkkio perustuu tuntilaskutukseen. Asiamiehellä ja avustajalla olisi oikeus palkkioon paitsi työstään myös ajanhukasta, jota voi aiheutua muun muassa asianajomatkasta tai hänestä itsestään riippumattomasta asian käsittelyn odottelusta istuntopaikalla. Korvauksella tarkoitettaisiin esimerkiksi korvausta matkakuluista.

Momentin *5 kohdan* mukaan korvattavia oikeudenkäyntikuluja olisivat muut oikeudenkäyntiin välittömästi liittyvät kulut. Tällaisia kuluja voisivat olla esimerkiksi muulle kuultavalle kuin todistajalle tai asiantuntijalle maksettavat korvaukset tai tulkin käyttämisestä aiheutuneet kulut, mikäli tuomioistuimen ei ole tullut huolehtia asian tulkitsemisesta ja kääntämisestä 6 luvun 18 §:n nojalla.

Pykälän *2 momentin* mukaan oikeudenkäynnin osapuolelle voitaisiin maksaa korvausta myös hänelle oikeudenkäynnistä aiheutuneesta työstä ja oikeudenkäyntiin välittömästi liittyneestä menetyksestä. Tuomioistuin ottaisi harkinnassaan huomioon korvausvaatimuksen perusteeksi esitetyt seikat. Oikeudenkäynnin osapuolella tarkoitetaan tässä laissa asianosaisia ja hallintopäätöksen tehnyttä viranomaista.

Menetyksellä tarkoitettaisiin esimerkiksi ansionmenetystä tai sitä, että osapuoli joutuu loma-aikanaan olemaan läsnä tuomioistuimessa. Osapuolelle voitaisiin suorittaa korvausta edellä mainitusta työstään, vaikka hän olisi tehnyt työn vapaa-aikanaan eikä hänelle näin ollen aiheutuisi ansionmenetystä. Sitä vastoin osapuolella ei olisi oikeutta korvaukseen esimerkiksi pelkästä epämukavuudesta tai haitasta.

Mikäli oikeudenkäynnin osapuoli käyttää asiamiestä tai avustajaa, ei osapuolelle itselleen voida arvioida yleensä aiheutuvan sellaista työtä tai menetystä, joka tulisi korvata. Osapuolelle voi kuitenkin aiheutua ansionmenetys esimerkiksi silloin, kun hänet on velvoitettu saapumaan paikalle henkilökohtaisesti. Käytännössä esiintyy myös tilanteita, joissa on perusteltua suorittaa asianosaiselle korvausta työstä sen vuoksi, että hän osallistuu asiantuntijana valituskirjelmän tai sen liitteiden laatimiseen siitä huolimatta, että hänellä on oikeudenkäynnissä myös avustaja tai asiamies.

Momentissa tarkoitetun korvauksen suorittaminen viranomaiselle olisi poikkeuksellista. Lähtökohtana olisi, että viranomaisen tehtäviin kuuluvan asian hoitaminen hallintotuomioistuimessa kuuluu viranomaisen velvollisuuksiin ja että oikeudenkäynnin osapuolena olevan viranomaisen edustajan

osallistuminen oikeudenkäyntiin tapahtuu virkatyönä. Siinä tapauksessa, että yksityinen asianosainen on esittänyt ilmeisen perusteettoman vaatimuksen, hänet voitaisiin kuitenkin 1 §:n 3 momentin mukaan velvoittaa korvaamaan osapuolena olevan viranomaisen oikeudenkäyntikuluja. Tällöin viranomaiselle voitaisiin suorittaa korvausta myös oikeudenkäynnistä aiheutuneesta työstä.

4 §. *Korvausvaatimus.* Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin korvausvaatimuksen esittämisen ajankohdasta ja kuulemisesta ennen korvausvelvollisuuden määräämistä. Sisällöltään pääosin vastaavat säännökset ovat oikeudenkäymiskaaren 21 luvun 14 §:n 1 ja 2 momentissa sekä 16 §:n 2 momentissa, joihin voimassa olevassa hallintolainkäyttölaissa viitataan.

Ehdotetun pykälän *1 momentin* mukaan oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskeva vaatimus olisi tehtävä ennen kuin tuomioistuin tekee asiassa päätöksen, jolla hallintolainkäyttöasian vireilläolo tuomioistuimessa päättyy.

Vaatimuksen esittäjän tulisi vaatimuksessaan eritellä oikeudenkäyntikulunsa ja niiden perusteet mahdollisimman tarkasti. Erittely olisi tehtävä sekä palkkioiden että korvausten osalta. Oikeudenkäyntikuluvaatimukset tulee yksilöidä siten, että osapuoli, johon vaatimus on kohdistettu, voi täsmällisesti esittää käsityksensä vaadittujen oikeudenkäyntikulujen perusteena olevista vaatimuksen esittäjän toimista ja niiden tarpeellisuudesta.

Pykälän *2 momentin* mukaan tuomioistuin ratkaisisi oikeudenkäyntikuluja koskevan vaatimuksen ratkaistessaan pääasian.

Hallintotuomioistuimen tulee varata ennen korvausvelvollisuuden määräämistä velvoitettavalle tilaisuus tulla kuulluksi. Tämän osapuolen kuuleminen on keskeinen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kriteeri. Tuomioistuin ei voi määrätä korvausvelvollisuutta varaamatta velvoitettavalle tilaisuutta tulla kuulluksi.

Jos asia palautetaan viranomaiselle uudelleen käsiteltäväksi, kysymys siihenastisista kuluista ratkaistaisiin *3 momentin* mukaan palauttavassa tuomioistuimessa. Jos asia palautetaan toiseen hallintotuomioistuimeen, kysymys kuluista ratkaistaisiin siinä tuomioistuimessa, johon asia on palautettu. Tällöin pääasiassa annettavan lopullisen ratkaisun vaikutus voitaisiin ottaa oikeudenkäyntikuluja koskevassa ratkaisussa huomioon.

5 §. *Korvausvelvollisuuden kohdistaminen.* Ehdotettu pykälä koskisi oikeudenkäyntikulujen korvaamista yhteisvastuullisesti ja kulujen jakamista korvausvelvollisten välillä. Ehdotettu pykälä vastaisi asiallisesti oikeudenkäymiskaaren 21 luvun 9 ja 11 §:ää, joihin voimassa olevassa hallintolainkäyttölaissa viitataan.

Ehdotetun pykälän *1 momentissa* säädettäisiin tilanteesta, jossa useampi kuin yksi oikeudenkäynnin osapuolista olisi vastuussa samoista oikeudenkäyntikuluista. Osapuolet vastaisivat oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta pääsääntöisesti yhteisvastuullisesti. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että yhteisvastuullisesti velvoitetut joutuvat maksamaan niin oman kuin toisenkin osuuden oikeudenkäyntikuluista. Oikeudenkäyntikulukorvaukseen oikeutettu voi siis periä oikeudenkäyntikulunsa kaikilta tai vain yhdeltä korvausvelvolliselta, kunnes korvaus on kokonaan maksettu.

Korvattavia kuluja olisivat oikeudenkäynnin kolmannen osapuolen oikeudenkäyntikulut tai muut oikeudenkäyntikulut, joista osapuolet vastaavat yhteisvastuullisesti. Esimerkiksi lapsen tahdonvastaista huostaanottoa koskevassa asiassa lapsen vanhemmat voitaisiin yhteisvastuullisesti velvoittaa korvaamaan kutsumalleen todistajalle maksettavat korvaukset.

Ehdotetun pykälän *2 momentin* mukaan osapuolen olisi kuitenkin yksin korvattava ne kustannukset, jotka liittyvät ainoastaan häntä koskevaan asian osaan tai jotka hän on aiheuttanut pitkittämällä oikeudenkäyntiä tarpeettomasti tämän luvun 2 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

Ehdotetun pykälän *3 momentissa* säädettäisiin kulujen jakamisesta usean korvausvelvollisen välillä tai siitä, onko jonkun heistä korvattava yksin kaikki kulut. Tuomioistuin määräisi näistä seikoista tapauskohtaisesti. Perusteena korvausvelvollisuuden jakamisessa olisi yleensä pidettävä korvausvelvollisten osapuolten pääluvun mukaista osuutta. Tästä voitaisiin kuitenkin poiketa, jos siihen olisi aihetta käsiteltävään asiaan liittyvien seikkojen vuoksi.

6 §. *Viivästyskorko.* Pykälässä säädettäisiin oikeudenkäyntikulujen korvaukselle suoritettavasta viivästyskorosta. Säännös vastaisi voimassa olevaa sääntelyä.

Tuomioistuimen olisi määrättävä oikeudenkäyntikulujen korvaukselle vuotuista viivästyskorkoa, mikäli osapuoli sitä vaatii. Korkolain (633/1982) 4 §:n 1 momentin mukaan velan maksun viivästyessä velallisen on maksettava viivästyneelle määrälle vuotuista viivästyskorkoa, joka on seitsemän prosenttiyksikköä korkeampi kuin kulloinkin voimassa oleva korkolain 12 §:ssä tarkoitettu viitekorko. Viivästyskorkoa maksettaisiin siitä lähtien kun kuukausi on kulunut päivästä, jona päätös on ollut osapuolten saatavissa. Tämä tarkoittaa käytännössä päivää, jolloin päätös on hallintotuomioistuimessa lähetettävissä tai muulla tavoin osapuolten saatavissa.

7 §. *Oikeudenkäyntikulut asianosaiseuraannossa ja väliintulossa.* Pykälässä säädettäisiin asianosaisseuraantoon ja väliintuloon liittyvien oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Ehdotetut säännökset vastaisivat sisällöltään pääosin oikeudenkäymiskaaren 21 luvun 10 ja 12 §:n säännöksiä, joihin viitataan voimassa olevassa hallintolainkäyttölaissa. Asianosaisseuraannosta säädettäisiin tämän lain 5 luvun 6 §:ssä ja väliintulijasta 5 luvun 7 §:ssä.

Pykälän *1 momentti* koskisi oikeudenkäyntikulujen korvausvastuusta silloin, kun asianosaisen oikeus oikeudenkäynnin kohteeseen on siirtynyt toiselle asianosaisseuraantona. Tällöin oikeuden uusi omistaja vastaisi alkuperäisen omistajan kanssa yhteisvastuullisesti niistä oikeudenkäyntikuluista, jotka ovat syntyneet ennen kuin uusi omistaja tuli alkuperäisen omistajan sijaan oikeudenkäynnissä. Tämän jälkeen syntyneistä kuluista uusi omistaja vastaisi yksin.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin väliintulijan velvollisuudesta korvata oikeudenkäyntikulut ja vastaavasti hänen oikeudestaan saada oikeudenkäyntikulujen korvausta. Ehdotuksen mukaan väliintulijan velvollisuudesta korvata oikeudenkäyntikulut ja hänen oikeudestaan korvaukseen olisi voimassa, mitä tässä luvussa säädetään asianosaisen velvollisuudesta ja oikeudesta. Väliintulija voitaisiin siten velvoittaa korvaamaan asianosaisten oikeudenkäyntikuluja.

Väliintulijan osallistumisesta oikeudenkäyntiin ei kuitenkaan pidä aiheutua kuluja asianosaiselle, jonka puolella väliintulija esiintyy. Tästä syystä asianosaista, jonka puolella väliintulija on esiintynyt, ei saisi velvoittaa korvaamaan väliintulijan aiheuttamia kuluja.

Pykälän *3 momentissa* säädettäisiin väliintulijan edustajan, asiamiehen ja avustajan korvausvelvollisuudesta. Heihin sovellettaisiin, mitä tämän luvun 2 §:n 3 momentissa säädetään osapuolen edustajan, asiamiehen tai avustajan korvausvelvollisuudesta.

11 luku
Päätöksen korjaaminen ja täydentäminen

1 §. *Päätöksen korjaaminen.* Pykälässä säädettäisiin päätöksen korjaamisesta. Pykälä vastaisi hallintolainkäyttölain 56 §:n 1 momenttia.

Pykälässä säädettäisiin teknisen virheen itseoikaisusta silloin, kun kirjallinen päätös ei vastaa tarkoitettua ratkaisua. Kirjoitus- ja laskuvirhe sekä muu niihin verrattavissa oleva selvä virhe on korjattava ja tämä voidaan tehdä osapuolia kuulematta. Virhe on selvä, kun se on riidatta havaittavissa ja se ilmenee päätöksestä itsestään tai siihen liittyvistä asiakirjoista.

Selvä virhe voisi olla esimerkiksi päätökseen merkitty väärän henkilön nimi. Säännöksen nojalla tuomioistuin voisi korjata myös päätöksen kertoelmaan sisältyvät selvät virheet. Pykälä ei soveltuisi tilanteisiin, joissa päätös on syntynyt virheellisten tietojen pohjalta tai päätösharkinnassa on tapahtunut virhe.

Päätöstä ei voisi korjata, jos korjaus johtaisi asianosaiselle kohtuuttomaan tulokseen. Virheen korjaamiselle ei ole säädetty määräaikaa, mutta korjaamisen kohtuuttomuutta arvioitaessa olisi kiinnitettävä huomiota muun muassa asianosaisen mahdolliseen vilpittömään mieleen ja päätöksen tekemisestä kuluneeseen aikaan.

2 §. *Päätöksen täydentäminen*. Säännöksen tarkoituksena on mahdollistaa tuomioistuimen laiminlyönnin joustava korjaaminen silloin, kun päätöksessä ei ole lausuttu pääasiaan liittyvästä sivuvaatimuksesta, josta olisi tullut lausua. Voimassa olevassa hallintolainkäyttölaissa ei ole säännöksiä päätöksen täydentämisestä.Yleisessä tuomioistuimessa tuomiota voidaan täydentää siten kuin oikeudenkäymiskaaren 24 luvun 11–12 §:ssä säädetään.

Täydennystä voisi vaatia osapuoli tai se voisi tapahtua tuomioistuimen omasta aloitteesta 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Käytännössä täydentämismenettelyyn tulisi siten ryhtyä valitusajan kuluessa. Määräajan jälkeen havaittu täydentämistarve olisi mahdollista saada käsiteltäväksi ylimääräisen muutoksenhaun kautta.

Käytännössä päätöksen täydentäminen voisi olla tarpeen esimerkiksi sen vuoksi, että päätöksessä ei ole lausuttu asiassa esitetyistä oikeudenkäyntikuluvaatimuksista. Täydentämisessä olisi kyse päätöksen tehneen tuomioistuimen virheen korjaamisesta. Se ei saisi johtaa asianosaiselle kohtuuttomaan lopputulokseen.

Päätöksen täydentäminen olisi tuomioistuimen harkinnassa. Täydentämismenettelyssä ei voisi esittää tuomioistuimelle uusia vaatimuksia eikä uutta selvitystä. Tuomioistuin voisi ottaa harkinnassaan huomioon vain ne vaatimukset ja niiden perustelut, jotka asiassa on esitetty oikeudenkäynnissä.

Täydentämismenettely ei voisi kohdistua päätökseen siltä osin kuin on kysymys ainoastaan vaatimusten tueksi esitetyistä perusteluista.

3 §. *Korjaamis- ja täydentämismenettely*. Pykälässä säädettäisiin korjaamisen ja täydentämisen kannalta merkityksellisistä menettelysäännöksistä. Pykälän *1 momentin* mukaan pääsääntö olisi, että korjaaminen ja täydentäminen tapahtuvat siinä kokoonpanossa, joka on antanut korjattavan päätöksen. Päätöksen korjaisi tai täydentäisi muu asian käsittelyyn toimivaltainen kokoonpano, jos jollekin alkuperäiseen ratkaisukokoonpanoon kuuluneista jäsenistä on tullut este osallistua korjaamista tai täydentämistä koskevaan päätöksentekoon.

Päätöksen korjaamisesta voisi kuitenkin päättää myös alkuperäisen kokoonpanon puheenjohtaja tai yksi tuomioistuimen muista lainoppineista jäsenistä, mikä vastaisi voimassa olevaa hallintolainkäyttölain 56 §:n 2 momenttia.

Pykälän *2 momentissa* edellytettäisiin, että päätöksen korjaamisesta tai täydentämisestä on tehtävä merkintä päätöksen taltiokappaleeseen. Jollei osapuolelle annettua päätöstä saada takaisin korjaamista tai täydentämistä varten, hänelle on annettava jäljennös korjatusta tai täydennetystä päätöksestä. Korjatun tai täydennetyn päätöksen antamisesta osapuolille säädettäisiin 4 §:n 1 momentissa. Korjaus- ja täydennysmerkinnät tulee tehdä myös sähköiseen päätösasiakirjaan. Säännös vastaisi korjaamisen osalta hallintolainkäyttölain 57 §:n 3 momenttia. Ehdotetussa laissa se koskisi myös päätöksen täydentämistä.

Korjaus- tai täydennysmerkintä tehtäisiin siis lähtökohtaisesti päätöksen taltiokappaleeseen. Jos päätös jouduttaisiin korjaus- tai täydentämismerkintöjen paljouden vuoksi tai muusta syystä korvaamaan uudella päätöksellä, alkuperäisen päätöksen taltiokappaleeseen voisi riittää maininta siitä, että päätös on poistettu ja korvattu korjatulla tai täydennetyllä päätöksellä. Korjattu tai täydennetty päätös olisi liitettävä taltiokappaleeseen. Myös diaariin olisi tehtävä merkinnät korjaamis- tai täydentämismenettelystä.

Päätöksen korjaamista koskevaa päätöstä ei yleensä olisi tarpeen perustella, sillä kyse voi olla vain selvistä teknisistä virheistä. Päätöksen täydentämistä koskevan päätöksen perusteluvelvollisuus riippuisi siitä, millaisesta ratkaisusta täydennyksessä on kyse. Perusteluvelvollisuuteen sovellettaisiin 8 luvun 8 §:n säännöksiä päätöksen perustelemisesta. Yksityiskohtainen perusteleminen ei yleensä olisi tarpeen silloin, kun sivuvaatimukseen annettu ratkaisu on valittajalle myönteinen eikä asiassa ole muita asianosaisia.

Ehdotuksen *3 momentissa* edellytettäisiin, että päätöstä korjaava tai täydentävä tuomioistuin ilmoittaisi korjaamisesta tai täydentämisestä sille tuomioistuimelle, jolle korjattavasta tai täydennettävästä päätöksestä on valitettu. Asiaa käsittelevä tuomioistuin voisi odottaa korjaamis- tai täydentämismenettelyn päättymistä ennen käsittelyn jatkamista. Jäljennös korjatusta tai täydennetystä päätöksestä tulisi toimittaa valitusta käsittelevälle tuomioistuimelle. Momentti vastaisi korjaamisen osalta hallintolainkäyttölain 57 §:n 1 momenttia. Ehdotuksen mukaan säännös koskisi myös päätöksen täydentämistä.

Säännösehdotuksen *4 momentin* mukaan päätöksen korjaamista tai täydentämistä käsittelevä tuomioistuin voisi tarvittaessa antaa virheellistä päätöstä koskevan täytäntöönpanon kielto- tai keskeytysmääräyksen. Säännös vastaisi korjaamisen osalta hallintolainkäyttölain 57 §:n 2 momenttia.

Ehdotuksen mukaan se koskisi myös päätöksen täydentämistä. Päätöksen täytäntöönpanoa koskevista määräyksistä säädettäisiin 14 luvussa.

4 §. *Korjaamis- ja täydentämispäätöksen tiedoksianto ja valitus päätöksestä.* Uusi toimituskirja olisi *1 momentin* mukaan annettava oikeudenkäynnin osapuolelle maksutta, jollei osapuolelle annettua päätöstä saada takaisin korjaus- tai täydentämismerkintöjen tekemistä varten. Vastaava säännös on korjatun päätöksen osalta nykyisin hallintolainkäyttölain 57 §:n 3 momentissa. Ehdotuksen mukaan säännös koskisi myös täydennettyä päätöstä. Säännöksellä olisi merkitystä korjattaessa tai täydennettäessä päätöstä, josta asianosainen on suorittanut tuomioistuinmaksun.

Päätöksen korjaamisen tai täydentämisen sisältävään päätökseen saisi *2 momentin* mukaan hakea muutosta kuten pääasiaan. Korjattu tai täydennetty tuomioistuimen päätös olisi annettava tiedoksi siten kuin päätösten tiedoksiannosta 9 luvussa säädetään. Siihen olisi liitettävä 8 luvun 9 §:ssä tarkoitettu valitusosoitus.

Hallintotuomioistuin voisi päättää, että se ei korjaa tai täydennä päätöstä asianosaisen vaatimalla tavalla. Päätös tehtäisiin tällöinkin 3 §:n 1 momentissa säädetyssä kokoonpanossa. Päätöksestä, jolla tuomioistuin ei ole hyväksynyt virheen korjaamista tai täydentämistä koskevaa vaatimusta, ei saisi valittaa. Ratkaisu, jolla tuomioistuin on hylännyt virheen korjaamista tai täydentämistä koskevan vaatimuksen, ei muuta alkuperäisen päätöksen jälkeen vallinnutta tilannetta. Säännös valituskiellosta vastaisi korjaamisen osalta hallintolainkäyttölain 57 §:n 4 momenttia. Ehdotetussa laissa se koskisi myös päätöksen täydentämistä.

12 luku
Valitus hallintotuomioistuimen päätöksestä

Luku koskisi valitusta hallintotuomioistuimen päätöksestä ylempään hallintotuomioistuimeen. Säännökset valittamisesta hallintopäätöksestä olisivat lain 2 luvussa.

Hallintotuomioistuimilla tarkoitettaisiin ensinnäkin tämän lain soveltamisalaa koskevan 1 luvun 2 §:n 1 momentin mukaisesti yleisiä hallintotuomioistuimia eli korkeinta hallinto-oikeutta, hallinto-oikeuksia ja Ahvenanmaan hallintotuomioistuinta. Hallintotuomioistuimia koskevia säännöksiä sovellettaisiin saman pykälän 2 – 4 momentin mukaisesti myös oikeudenkäynnissä vakuutusoikeudessa, markkinaoikeudessa ja työtuomioistuimessa sekä sen mukaan kuin erikseen säädetään myös valitusasioita käsittelemään perustetuissa lautakunnissa.

Hallintotuomioistuimen päätöksellä tarkoitettaisiin hallintolainkäytön menettelyssä tehtyä päätöstä riippumatta siitä, onko päätös annettu valitusasiassa vai muussa hallintolainkäyttöasiassa. Luvun säännöksiä sovellettaisiin siten myös silloin, kun kyseessä on valittaminen esimerkiksi hallinto-oikeuden hallintoriita-asiassa tai muussa hakemusasiassa antamasta päätöksestä. Niitä sovellettaisiin myös muutoksenhaussa perustevalitusasiassa annettuun päätökseen.

Hallintotuomioistuimet tekevät hallintopäätöksiä esimerkiksi virkamiesoikeudellisissa asioissa ja muissa hallintoasioissa. Tällöin kyse olisi ehdotetun lain 1 luvun 4 §:n 1 kohdassa tarkoitetusta hallintotehtävän hoitamisesta. Hallintotuomioistuin soveltaisi tällöin päätöksentekomenettelyssä yleislakina hallintolakia. Muutoksenhaussa hallintotuomioistuimen tekemään hallintopäätökseen sovellettaisiin ehdotetun lain 2 luvun säännöksiä siltä osin kuin muussa laissa ei toisin säädetä.

Muutoksenhausta tuomioistuimen tekemään hallintopäätökseen on säännöksiä myös erityislainsäädännössä. Hallinto-oikeuksissa ratkaistaan hallintoasioina esimerkiksi oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 18 §:n 1 momentissa tarkoitettuja asiakirjajulkisuutta koskevia asioita. Muutoksenhausta näihin päätöksiin säädetään saman lain 20 §:ssä.

1 §. *Valittaminen hallintotuomioistuimen päätöksestä*. Pykälässä säädettäisiin hallintotuomioistuimen päätöksen valituskelpoisuudesta ja siitä, mihin päätöksestä valitetaan.

Valituskelpoinen on pykälän *1 momentin* mukaan hallintotuomioistuimen päätös, jolla hallintotuomioistuin on ratkaissut asian tai jättänyt sen tutkimatta. Säännös vastaisi sisällöltään voimassa olevaa hallintolainkäyttölain 5 §:n 1 momenttia. Ehdotuksella ei ole tarkoitus muuttaa nykyistä käytäntöä.

Asian ratkaisemisella tarkoitetaan sitä, että tuomioistuin on ratkaisussaan ottanut kantaa valituksessa esitettyihin aineellisiin vaatimuksiin. Jos hallintotuomioistuin on kumonnut päätöksen ja palauttanut asian pelkästään prosessuaalisella perusteella viranomaiselle uudelleen käsiteltäväksi antamatta miltään osin asiaratkaisua, tällainen päätös ei ole valituskelpoinen.

Asiaratkaisun sisältävistä palautuspäätöksistä saisi valittaa. Taksilupaa koskevassa ratkaisussa KHO 2013:37 korkein hallinto-oikeus piti hallinto-oikeuden palautuspäätöstä valituskelpoisena ja viittasi aiempaan ratkaisuunsa 31.1.2011 T 198. Sen mukaan hallinto-oikeuden päätökseen sisältyi kannanotto siitä, että selvityksellä voi olla ratkaiseva vaikutus lopputulokseen, ja että kyse oli täten sellaisesta lupaviranomaista sitovasta asiaratkaisusta, jota hallintolainkäyttölain 5 §:ssä tarkoitetaan.

Jos valitus on erehdyksestä toimitettu hallintotuomioistuimelle, jonka toimivaltaan asian käsittely ei kuulu, se voi 3 luvun 7 §:n mukaisesti siirtää asian toimivaltaiselle hallintotuomioistuimelle tai viranomaiselle. Siirrosta ei selvissä tapauksissa aina tehdä päätöstä, mutta jos tuomioistuin tekee päätöksen valituksen tutkimatta jättämisestä ja asian siirtämisestä toimivaltaiselle viranomaiselle, päätös on valituskelpoinen.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätökseen ei voi hakea muutosta valittamalla, sillä kyseessä on ylin tuomioistuin. Käytettävissä voisi kuitenkin olla mahdollisuus ylimääräiseen muutoksenhakuun, josta säädettäisiin 13 luvussa.

Pykälän *2 momentin* mukaan lähtökohtana olisi, että hallinto-oikeuden antamaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Ehdotettu valituslupasäännös koskisi valittamista hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen riippumatta siitä, onko asia tullut hallinto-oikeudessa vireille valitusasiana vai hallintoriita-asiana tai muuna hakemusasiana.

Ehdotus merkitsisi muutosta nykyiseen sääntelyyn. Voimassa olevan hallintolainkäyttölain 13 §:n 1 momentin mukaan laissa säädetään erikseen siitä, milloin valittamiseen korkeimmalle hallinto-oikeudelle tarvitaan valituslupa. Valituslupasääntely on kuitenkin käytännössä muodostunut pääsäännöksi, sillä valituslupasäännöksiä on nykyisin laajasti eri hallinnonalojen lainsäädännössä. Valituslupasääntelyn laajentamista käsitellään lähemmin yleisperusteluissa sekä jaksossa 3.

Kun valituslupasääntely olisi ehdotetussa laissa lähtökohtana, valittaminen hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa edellyttäisi nimenomaisen säännöksen erityislaissa.

Pykälän *3 momentti* olisi informatiivinen. Säännöksiä muutoksenhausta muun hallintotuomioistuimen kuin hallinto-oikeuden päätökseen on esimerkiksi oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetussa laissa sekä muutoksenhakulautakuntia koskevassa lainsäädännössä.

Pykälän *4 momentin* mukaan muutoksenhaussa pääasiaan liittyvää vaatimusta koskevaan hallintotuomioistuimen ratkaisuun sovellettaisiin samoja säännöksiä kuin pääasiaa koskevassa muutoksenhaussa. Pääasiaan liittyvällä vaatimuksella tarkoitettaisiin vaatimusta, jolla on aineellinen yhteys pääasiaan.

Tällaisia ovat ensinnäkin sivuvaatimukset, joihin hallintotuomioistuin antaa ratkaisun lain 8 luvun 1 §:n 1 momentissa tarkoitetussa päätöksessään pääasian yhteydessä. Tällöin kyse voi olla esimerkiksi oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevasta asianosaisen vaatimuksesta tai hallintoriita-asiaan liittyvästä korkovaatimuksesta.

Momentissa tarkoitettuja pääasiaan liittyviä sivuvaatimuksia ovat myös esimerkiksi täytäntöönpanon kieltoa tai keskeytystä koskevat vaatimukset, joihin hallintotuomioistuin antaa ratkaisun 8 luvun 1 §:n 2 momentissa tarkoitetulla välipäätöksellään. Muutoksenhausta hallintotuomioistuimen välipäätöksiin säädettäisiin tämän luvun 2 §:ssä.

Säännöksen tarkoituksena on selkeyttää, että jos muussa laissa on tästä laista poikkeavia säännöksiä muutoksenhausta pääasiassa ylempään hallintotuomioistuimeen, näitä säännöksiä sovelletaan myös muutoksenhaussa pääasiaan liittyviä vaatimuksia koskevaan hallintotuomioistuimen ratkaisuun. Tällaiset muussa laissa olevat säännökset voivat koskea esimerkiksi valituskieltoa ylempään tuomioistuimeen. Säännös vastaisi sisällöltään hallintolainkäyttölain 13 §:n 4 momentin säännöstä, mutta sanamuotoa tarkistettaisiin.

Jatkovalituskiellot ovat nykyisin poikkeuksellisia ja koskevat vain suppeasti rajattuja asioita. Esimerkiksi yliopistolaissa (558/2009) säädetään, että hallinto-oikeuden päätökseen, joka koskee opiskelijaksi ottamista, opiskeluoikeuden menettämistä tai opiskelijan kurinpitoa, ei saa hakea muutosta valittamalla.

2 §. *Valitus välipäätöksestä*. Välipäätöksellä tarkoitettaisiin 8 luvun 2 §:n 2 momentin mukaisesti oikeudenkäynnin aikana tehtyä muuta kuin käsittelyn lopettavaa päätöstä. Välipäätös voi koskea esimerkiksi suullisen käsittelyn tai katselmuksen järjestämistä taikka valituksen kohteena olevan päätöksen täytäntöönpanon kieltoa tai muuta väliaikaista määräystä.

Lähtökohtana olisi pykälän *1 momentin* mukaisesti, että välipäätöksestä saisi valittaa vasta pääasian yhteydessä niin kuin nykyisinkin. Useimmiten välipäätöksessä on kyse 1 §:n 4 momentissa tarkoitetusta pääasiaan liittyvästä vaatimuksesta, jolloin muutoksenhaussa välipäätökseen sovellettaisiin, mitä muutoksenhausta pääasiaan säädetään. Jos muussa laissa säädettäisiin pääasiaa koskevasta valituskiellosta, valittaa ei saisi myöskään välipäätöksestä.

Säännöksiä muutoksenhausta välipäätökseen voi olla myös muussa lainsäädännössä. Tällaisia säännöksiä on esimerkiksi oikeusapulain 26 §:ssä ja maankäyttö- ja rakennuslain 144 §:ssä.

Pykälän *2 momentissa* lueteltaisiin välipäätökset, joista saa valittaa erikseen. Momentti vastaisi sisällöltään pääosin hallintolainkäyttölain 79 §:n 1 momenttia. Valitus ei 14 luvun 1 §:n 4 momentin mukaisesti estäisi välipäätöksen täytäntöönpanoa. Välipäätöksen tehnyt tai siitä tehtyä valitusta käsittelevä hallintotuomioistuin voisi tarvittaessa kieltää täytäntöönpanon tai antaa täytäntöönpanosta muun määräyksen siten kuin 14 luvussa säädetään.

Muutoksenhaussa tässä momentissa tarkoitettuihin päätöksiin sovellettaisiin tämän luvun yleissäännöksiä valittamisesta hallintotuomioistuimen päätöksestä. Sovellettavaksi tulisi siten myös 1 §:n 2 momentin säännös valitusluvasta.

Momentissa tarkoitetut välipäätökset eivät liity pääasiaan sillä tavoin, että niissä olisi kyse edellä 1 §:n 4 momentissa tarkoitetuista pääasiaan liittyvistä sivuvaatimuksista. Momentin 1 kohdassa tarkoitetun välipäätöksen tuomioistuin tekee todistajan tai muun henkilön vaatimuksesta pääasian ratkaisemisesta riippumatta. Momentin 2 – 4 kohdissa tarkoitetut välipäätökset tuomioistuin tekee omasta aloitteestaan oikeudenkäynnin asianmukaisen kulun turvaamiseksi. Jos muussa laissa olisi tästä laista poikkeavia säännöksiä esimerkiksi pääasiaa koskevasta valituskiellosta, näitä säännöksiä ei sovellettaisi muutoksenhaussa tässä momentissa tarkoitettuihin päätöksiin.

Momentin *1 kohdan* mukaan erikseen saisi valittaa välipäätöksestä, jolla hallintotuomioistuin on 7 luvun 21 ja 22 §:n nojalla määrännyt todistajan tai muun henkilön kustannusten korvaamisesta tai asiantuntijan palkkiosta.

Momentin *2 kohta* koskisi muutoksenhakua välipäätökseen, jolla hallintotuomioistuin on 5 luvun 8 §:n 4 momentin nojalla kieltänyt asiamiestä tai avustajaa esiintymästä oikeudenkäynnissä. Päätöksestä voisi valittaa asiamiehen tai avustajan ohella myös heidän päämiehensä.

Momentin *3 kohdassa* säädettäisiin muutoksenhausta oikeudenkäynnin kulun turvaamiseksi tuomittuun 7 luvun 22 §:ssä tarkoitettuun uhkasakkoon. Muilla erityisillä seuraamuksilla tarkoitettaisiin lähinnä noutoa. Velvoitteen ja uhkasakon asettamisesta ei saisi valittaa erikseen vaan pääasian yhteydessä.

Momentin *4 kohdassa* säädettäisiin muutoksenhausta oikeudenkäynnin järjestyksen ylläpitämiseksi 7 luvun 20 §:n nojalla määrättyyn järjestyssakkoon.

3 §. *Valitusoikeus hallintotuomioistuimen päätöksestä*. Pykälässä säädettäisiin siitä, kenellä on oikeus valittaa hallintotuomioistuimen antamasta päätöksestä ylempään hallintotuomioistuimeen.

Valitusoikeus hallinto-oikeuden tai muun ensi asteen hallintotuomioistuimen päätökseen olisi *1 momentin* mukaan ensinnäkin sillä, johon hallintotuomioistuimen päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Tällöin kyse olisi asianosaisuuteen perustuvasta valitusoikeudesta. Lisäksi valitusoikeus olisi sillä, jonka valitusoikeudesta laissa erikseen säädetään. Momentti vastaisi 2 luvun 2 §:n säännöstä muiden kuin viranomaisten oikeudesta valittaa hallintopäätöksestä. Se vastaisi sisällöltään myös voimassa olevaa hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentin säännöstä.

Jos tuomioistuin on muuttanut viranomaisen tekemää hallintopäätöstä tai kumonnut sen, tämä viranomainen voisi pykälän *2 momentin* mukaan valittaa hallintotuomioistuimen päätöksestä. Ehdotus merkitsisi muutosta nykyiseen sääntelyyn. Nykyisin hallintopäätöksen tehneen viranomaisen oikeus valittaa hallintotuomioistuimen päätöksestä voi perustua vain erityissäännöksiin tai siihen, että valitusoikeus on viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi tarpeen.

Viranomaisen valitusoikeus on tarpeen erityisesti silloin, kun valituksessa tarkoitettu kysymys koskee tässä viranomaisessa vireillä olevia asioita laajemminkin kuin kyseessä olevassa yksittäisessä tapauksessa, eikä asiasta ole vielä oikeuskäytäntöä. Ylimmän oikeusasteen ratkaisun saaminen voisi olla tarpeen myös yhdenvertaisen kohtelun turvaamiseksi esimerkiksi silloin, kun samasta kysymyksestä on epäyhtenäistä oikeuskäytäntöä.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt viranomaisen muutoksenhakuoikeutta hallintolainkäyttöjärjestelmässä poikkeuksellisena ja katsonut etenkin viranomaisen yleisen muutoksenhakuoikeuden voivan muodostua ongelmalliseksi perustuslain 21 §:n 1 momentissa vaaditun asianmukaisen menettelyn kannalta, koska tällöin viranomainen saatetaan nähdä asianosaisen mahdolliseksi vastapuoleksi. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin hyväksynyt päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeuden silloin, kun se on rajattu tilanteisiin, joissa asian saattaminen tuomioistuimen ratkaistavaksi on hallintomenettelyn ohjaamisen tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi tärkeätä. Päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeutta tarkastellaan lähemmin yleisperusteluissa sekä jaksossa 3.

Ehdotetun lain säännökset valitusluvasta muutoksenhaussa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen koskisivat myös päätöksen tehneen viranomaisen valitusta. Valitusluvan myöntämisen edellytykset arvioitaisiin korkeimmassa hallinto-oikeudessa yhtenäisin kriteerein valittajasta riippumatta. Käytännössä oikeuskäytännön yhtenäisyyden turvaaminen on nykyisin keskeisin valitusluvan myöntämisen perusteista.

Pykälän *3 momentti* koskisi muun kuin hallintopäätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeutta sen toimivaltaan kuuluvissa asioissa. Säännös vastaisi 2 luvun 2 §:n säännöstä viranomaisen valitusoikeudesta.

Viranomaisella olisi ehdotuksen mukaan oikeus valittaa, jos se on kyseisen viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi tarpeen. Nykyisin valvontaviranomaisen valitusoikeudesta säädetään hallintolainkäyttölain 6 §:n 2 momentissa. Ehdotuksella ei ole tarkoitus muuttaa nykyistä käytäntöä, mutta säännöksen sanamuotoa tarkistettaisiin.

Pelkkä viranomaisen yleinen valvontatehtävä ei sellaisenaan riitä valitusoikeuden perustaksi, vaan valvontatehtävän on liityttävä laissa säädetyn erityisen yleisen edun toteuttamiseen ja valituksen kohteena olevalla päätöksellä on oltava merkitystä säädetyn valvontatehtävän kannalta.

Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussa KHO 24.10.2006 taltio 2804 katsonut, ettei Viestintävirastolla ollut television tarkastusmaksun osalta sellaista julkisen edun valvontatehtävää, että Viestintäviraston valitusoikeuden epääminen olisi ollut omiaan vaarantamaan erityisen tärkeän julkisen edun toteutumisen. Taloudellinen intressi ei siten riittänyt valitusoikeuden perustaksi.

Ratkaisussa KHO 2013:161 korkein hallinto-oikeus katsoi, että poliisilaitoksella oli jatkovalitusoikeus ajokieltoa koskevassa asiassa muun muassa yhteiskuntajärjestyksen ylläpitoon liittyvien tehtäviensä vuoksi.

Ratkaisussa KHO 9.10.2013 taltio 3181 (ään.) korkein hallinto-oikeus katsoi, että poliisilaitoksella oli valitusoikeus ajo-oikeutta koskevasta hallinto-oikeuden päätöksestä, sillä julkisen edun voitiin katsoa vaativan hallinto- ja oikeuskäytännön olevan ajo-oikeuspäätösten osalta yhtenäistä kansalaisten yhdenvertaisuuden turvaamiseksi lain edessä. Asialla katsottiin lisäksi olevan merkitystä poliisilaitokselle sen laissa säädetyn tehtävän suorittamisen kannalta myös muissa kuin tässä asiassa.

Ratkaisussa KHO 2012:66 oli kyse ajoneuvon siirtämistä koskevasta asiasta. Pysäköinninvalvojalla oli valitusoikeus, kun otettiin huomioon kunnallisen pysäköinninvalvojan valvottavana oleva julkinen etu eli liikenneturvallisuuden varmistaminen ja mahdollisuus teiden ja katujen kunnossa- ja puhtaanapitoon.

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolla oli ratkaisun KHO 2016:46 mukaan valitusoikeus ammatinharjoittamisoikeutta koskevan rajoituksen poistamista koskevassa asiassa, koska sillä oli terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain 24 §:n 2 momentin mukainen tehtävä valvoa terveydenhuollon ammattihenkilöitä.

Ratkaisuissa KHO 2014:10 (ään.) ja KHO 2014:11 (ään.) oli kysymys Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen oikeudesta valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä mielenterveysasiassa. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että näissä tapauksissa Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksella oli valitusoikeus viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun johdosta.

Mielenterveysasiasta oli kyse myös ratkaisussa KHO 2015:109. Siinä korkein hallinto-oikeus totesi, että sairaalan ylilääkärillä ei ollut oikeutta valittaa päätöksestä, jolla hallinto-oikeus ei ollut vahvistanut sille mielenterveyslain 12 §:n 1 momentin nojalla alistettua apulaisylilääkärin hoitoonmääräämispäätöstä.

Ratkaisussa KHO 2010:38 oli kyse ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (YVA-laki) soveltamisesta. Korkein hallinto-oikeus totesi, että lain 19 §:n 2 momentissa ympäristöviranomaisen valitusoikeus korkeimmassa hallinto-oikeudessa on poikkeuksellisesti sidottu hallinto- ja oikeuskäytännön yhtenäisyyden turvaamista koskevaan perusteeseen. Kun otettiin huomioon ympäristövaikutusten arviointimenettelyä koskeva päätöksenteko- ja muutoksenhakujärjestelmä kokonaisuutena sekä asianosaisten oikeussuojan toteutuminen siinä samoin kuin ympäristöviranomaisen asema yleisen ympäristöedun valvojana muutoin, YVA-lain 19 §:n 2 momenttia oli tulkittava viranomaisen valitusoikeuden kannalta laajasti. Kun otettiin huomioon myös hallinto-oikeuden päätöksen lopputulos ja se, mitä alueellinen ympäristökeskus oli valituksessaan esittänyt, ympäristökeskuksella oli oikeus valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä, jolla oli kumottu ympäristökeskuksen päätös ympäristövaikutusten arviointimenettelyn soveltamisesta.

Ehdotus ei merkitsisi muutosta kunnan tai kirkon viranomaisen valitusoikeuteen. Kunnan viranomaisen jatkovalitusoikeus on tietyssä laajuudessa vakiintunut oikeuskäytännössä. Siinä ei varsinaisesti ole kysymys päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeudesta, vaan kunnalle julkisyhteisönä kuuluvasta valitusoikeudesta. Käytännössä kunnan samoin kuin kirkon viranomaisella on katsottu olevan melko laaja oikeus valittaa niitä koskevista tai niiden toimintaan vaikuttavista päätöksistä myös sillä

perusteella, että ne valvovat kunnan tai kirkon erityistä intressiä. Kunnan viranomaisen valitusoikeuden merkitystä korostaa osaltaan perustuslain 121 §:n säännös kunnan itsehallinnollisesta asemasta. Kunnan valitusoikeutta käyttää tavallisesti kunnanhallitus. Myös hallintopäätöksen tehneellä kunnan viranomaisella saattaa olla oikeus hakea muutosta päätökseen, jolla hallinto-oikeus on kumonnut sen tekemän päätöksen.

4 §. *Valituksen tekeminen ja valituslupa*. Pykälän *1 momentissa* olisi informatiivinen viittaus 3 lukuun, jossa säädettäisiin esimerkiksi valitusajasta, valituksen sisällöstä ja liitteistä, valituksen toimittamisesta hallintotuomioistuimelle, valittajan prosessiosoitteen ilmoittamisesta ja muista valituksen tekemiseen liittyvistä seikoista.

Pykälän *2 momentti* koskisi valittamista hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Lähtökohtana olisi tällöin tämän luvun 1 §:n 2 momentin mukaisesti, että asiassa tarvitaan valituslupa. Tällöin valituslupahakemuksessa olisi ilmoitettava 5 §:ssä tarkoitettu peruste, jolla valituslupaa pyydetään, sekä perusteltava, minkä vuoksi hakija katsoo, että hakemuksessa tarkoitettu peruste valitusluvan myöntämiseksi on olemassa.

Valituslupahakemus voidaan sisällyttää samaan valituskirjelmään valituksen kanssa tai toimittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen erillisenä asiakirjana yhdessä valituskirjelmän kanssa. Jos valituslupaperuste on olemassa, korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan ja antaa valitukseen asiaratkaisun. Muussa tapauksessa korkein hallinto-oikeus tekee valituslupahakemuksen johdosta päätöksen, jossa todetaan, että asiassa ei ole laissa säädettyä valituslupaperustetta, joten valituslupaa ei myönnetä.

Valituslupaperusteista säädettäisiin luvun 5 §:ssä. Käytännössä on tärkeää, että valituslupahakemuksessa vedottaisiin kyseessä olevan asian kannalta relevanttiin valituslupaperusteeseen sekä esitettäisiin riittävän selkeästi ja yksityiskohtaisesti, mitkä seikat puoltaisivat valitusluvan myöntämistä tällä perusteella.

Sekä valitus että valituslupahakemus on toimitettava korkeimpaan hallinto-oikeuteen valitusajan kuluessa. Kirjelmään tulisi liittää valituksen kohteena oleva hallinto-oikeuden päätös sekä kaikki ne selvitykset, joihin valitus ja valituslupahakemus perustuvat.

5 §. *Valitusluvan myöntämisen perusteet*. Pykälässä säädettäisiin valitusluvan myöntämisen perusteista. Säännös koskisi vain korkeinta hallinto-oikeutta, sillä ehdotettu 1 §:n 2 momentin yleinen valituslupasäännös samoin kuin valituslupasäännökset muussa lainsäädännössä koskevat vain muutoksenhakua hallinto-oikeuden tai markkinaoikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Luvan myöntäminen ei olisi harkinnanvaraista, vaan lupa myönnettäisiin, jos jokin momentissa mainittu valitusluvan myöntämisen peruste on olemassa. Ehdotettuja yleisiä valituslupaperusteita sovellettaisiin, jollei muussa laissa toisin säädetä.

Pykälän *1 momentti* vastaisi hallintolainkäyttölain 13 §:n 2 momenttia. Valituslupa myönnettäisiin ensinnäkin ennakkopäätösperusteella (*1 kohta*). Tällöin valituslupa myönnettäisiin, jos asiassa olisi tarve saada viranomaisten ja hallintotuomioistuinten ratkaisukäytäntöä ohjaava ja yhtenäistävä ylimmän oikeusasteen ratkaisu. Tarve ratkaisukäytäntöä ohjaavan ennakkopäätöksen saamiseen voi liittyä esimerkiksi oikeuskysymyksiin, joissa hallinto-oikeudet ovat antaneet erisuuntaisia ratkaisuja. Ennakkopäätöksen tarve on myös silloin, jos asiaan liittyy uuden lainsäädännön soveltamista koskevia

tai muita sellaisia tulkinnanvaraisia oikeuskysymyksiä, joilla on merkitystä laajemminkin kuin kyseessä olevassa tapauksessa, eikä asiasta vielä ole korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntöä.

Toisena valitusluvan myöntämisen perusteena olisi ilmeinen virhe (*2 kohta*). Kyseessä voisi olla ilmeinen asiavirhe tai sellainen menettelyvirhe, joka on voinut vaikuttaa asian ratkaisuun. Valitusluvan myöntämisen perusteena voisi olla muukin ilmeinen virhe kuin sellainen, jonka perusteella päätös voitaisiin purkaa ylimääräisessä muutoksenhaussa.

Valituslupa myönnettäisiin myös muun painavan syyn perusteella (*3 kohta*). Tällainen syy voisi olla esimerkiksi asian taloudellinen tai muu erityisen suuri merkitys valittajan oikeusturvan tai yleisen edun kannalta.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin mahdollisuudesta myöntää valituslupa myös osittain. Ehdotus vastaa hallintolainkäyttölain 13 §:n 3 momenttia.

Pykälän *3 momentti* koskisi valituslupapäätöksen perustelemista. Voimassa olevassa laissa ei ole vastaavaa säännöstä mutta ehdotettu säännös vastaisi nykyistä käytäntöä. Valitusluvan epäämistä koskevat korkeimman hallinto-oikeuden päätökset perustellaan nykyisin lyhyesti mainitsemalla lainkohdat, joihin päätös perustuu. Vastaava käytäntö valituslupapäätösten perustelemisessa on myös korkeimmassa oikeudessa. Valituslupapäätösten yksityiskohtainen perusteleminen olisi vastoin valituslupajärjestelmän tavoitteita, sillä valituslupasääntelyn tarkoituksena on suunnata ylimmän tuomioistuimen voimavaroja erityisesti asioihin, joissa on tarpeen saada tämän tuomioistuimen perusteltu asiaratkaisu.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen soveltamiskäytännössä on katsottu, että päätöksen luonteesta riippuu, miten yksityiskohtaisia perusteluja edellytetään. Eräissä valituslupamenettelyyn rinnastuvia prosessuaalisia kysymyksiä koskevissa tapauksissa on katsottu, että päätös voidaan perustella lyhyesti esimerkiksi toteamalla, että valittamiseen ei ole laissa säädettyjä perusteita (esim. EIT Gorou v. Kreikka No. 2 2009).

6 §. *Muiden säännösten soveltaminen*. Pykälässä lueteltaisiin ne tämän lain säännökset, joita muutoksenhaussa ylempään hallintotuomioistuimeen 12 luvun lisäksi sovellettaisiin. Soveltamatta jäisivät säännökset, jotka koskevat vain hallinto-oikeutta tai jotka koskevat muita ensimmäisessä oikeusasteessa käsiteltyjä hallintolainkäyttöasioita kuin valituksia. Lisäksi luvun 4 §:n 1 momentissa viitattaisiin lain 3 lukuun, jossa olisi säännökset valituksen tekemisestä.

Sovellettavia säännöksiä olisivat ensinnäkin 1 luvun yleiset säännökset. Viitatussa luvussa säädettäisiin muun muassa tuomarin esteellisyydestä.

Sovellettaviksi tulisivat myös 5 luku puhevallasta ja avustajan tai asiamiehen käyttämisestä, 6 luku asian käsittelystä ja selvittämisestä sekä 7 luku suullisesta käsittelystä.

Lain 8 lukua hallintotuomioistuimen päätöksenteosta sovellettaisiin myös ylemmässä hallintotuomioistuimessa lukuun ottamatta muun hallintolainkäyttöasian ratkaisua koskevaa 4 §:ää sekä valitusosoituksen liittämistä ja korjaamista koskevia säännöksiä, jotka ovat luvun 9 ja 10 §:ssä.

Muutoksenhaussa hallintotuomioistuimen päätöksiin sovellettaisiin myös tiedoksiantoa koskevaa 9 lukua, oikeudenkäyntikuluja koskevaa 10 lukua sekä päätöksen korjaamista ja täydentämistä koskevaa 11 lukua. Sovellettavaksi tulisivat myös 14 luvun säännökset täytäntöönpanomääräyksistä ja muista väliaikaisista määräyksistä.

Korkein hallinto-oikeus ja vakuutusoikeus voisivat korvata päätöksensä perusteluja pykälän *2 momentin* mukaisesti sisällyttämällä tai liittämällä päätökseensä alemman tuomioistuimen päätöksen perustelut siltä osin kuin hyväksyy ne ja menettely olisi tarkoituksenmukaista. Tämä edellyttää, että alemman tuomioistuinasteen perustelut ovat tältä osin riittävän kattavat ja selkeät.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään katsonut, että päätöksen perustelut tulee kirjoittaa asian laatu ja laajuus huomioon ottaen (esim. EIT Soila v. Suomi 2010). Jos muutoksenhakutuomioistuin hyväksyy alemman tuomioistuimen tai muun päätöksentekijän perustelut, sen ei välttämättä tarvitse toistaa niitä (esim. EIT Rummi v. Viro 2015 ja EIT Helle v. Suomi 1997). Ratkaisussaan Hirvisaari v. Suomi (2001), Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ei pitänyt sinänsä sopimuksen vastaisena sitä, että vakuutusoikeus oli päätöksessään viitannut eläkelautakunnan antaman päätöksen perusteluihin, mutta päätös loukkasi kuitenkin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa, koska eläkelautakunnan päätöksen perustelut olivat puutteelliset ja ratkaisun lopputulokseen nähden ristiriitaiset. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä on eritelty yleisperustelujen luvussa 2.4.

13 luku
Ylimääräinen muutoksenhaku

1 §. *Ylimääräiset muutoksenhakukeinot*. Pykälässä säädettäisiin oikeussuojakeinoista, joilla voidaan hakea muutosta lainvoimaiseksi tulleeseen viranomaisen tai hallintotuomioistuimen päätökseen.

Nykyisin ylimääräisiä muutoksenhakukeinoja ovat menetetyn määräajan palauttaminen, kantelu ja purku. Hallintolainkäyttölaissa tarkoitetussa kantelussa on kyse ylimääräisestä muutoksenhakukeinosta, joka eroaa hallintolaissa säädetystä ns. hallintokantelusta. Ylimääräisiin muutoksenhakukeinoihin kuuluvan kantelun johdosta lainvoimainen päätös voidaan poistaa. Ehdotuksen mukaan kantelusta ylimääräisenä muutoksenhakukeinona luovuttaisiin ja kanteluperusteet yhdistettäisiin purkuperusteisiin. Hallintolaissa tarkoitettu kantelu säilyisi edelleen keinona kiinnittää valvovan viranomaisen huomiota virheelliseen menettelyyn hallintotoiminnassa.

2 §. *Menetetyn määräajan palauttaminen*. Pykälässä säädettäisiin siitä, millä perusteilla korkein hallinto-oikeus voisi palauttaa oikaisuvaatimuksen, valituksen tai muun hallintolainkäyttöasian vireillepanon määräajan.

Näitä perusteita olisivat laillinen este tai muu erittäin painava syy. Laillisesta esteestä säädettäisiin 6 luvun 19 §:ssä. Tarkoituksena ei ole muuttaa laillisen esteen ja muun erittäin painavan syyn tulkintaa koskevaa käytäntöä nykyisestä. Pykälässä tarkoitettu muu erittäin painava syy voisi olla esimerkiksi kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa sellainen asiamiehen laiminlyönti, jonka johdosta päämiehen oikeusturva olennaisella tavalla vaarantuu (esim. KHO 2017:21).

Säännös vastaisi pääosin hallintolainkäyttölain 61 §:ää, mutta määräaikaa ei enää voitaisi palauttaa siinä tarkoituksessa, että hakija panisi vireille rahasuoritusta julkisista varoista koskevan hakemuksen

(hallintolainkäyttölain 61 §:n 1 kohta). Käytännössä tällaisia hakemuksia ei ole viime vuosina tehty. Lisäksi julkiset tuet on säännelty niin tarkoin, että tällaisen ylimääräisen kansallisen oikeussuojakeinon käyttöä voitaisiin pitää ongelmallisena suhteessa tukijärjestelmien perusteisiin, jotka ovat yleensä EU-oikeudellisia.

Palautettavat määräajat liittyisivät vain prosessin vireillepanoon. Kyse voisi olla muutoksen hakemisesta valittamalla tai esimerkiksi hallintoriidasta. Menetetyn määräajan palauttaminen olisi mahdollista myös silloin, kun muutoksenhakija ei ole voinut vaatia määräajassa oikaisua asiassa, jossa valittaa saa vasta oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä.

Säännös ei koskisi tuomioistuimen määräämiä asian käsittelyn turvaavia kuten valituksen täydentämistä tai lausunnon tai muun selvityksen antamista koskevia määräaikoja. Tällaisten määräaikojen palauttamiselle ei ole tarvetta, koska asiaa käsittelevä tuomioistuin voisi selvityksen antajan pyynnöstä pidentää määräaikaa, jos siihen on perusteltuja syitä. Selvityksen määräajasta säädettäisiin 6 luvun 11 §:ssä.

3 §. *Hakemus menetetyn määräajan palauttamiseksi*. Pykälä vastaisi pääosin hallintolainkäyttölain 62 §:ää.

Pykälän *1 momentin* mukaan menetetyn määräajan palauttamista haettaisiin korkeimmalta hallinto-oikeudelta riippumatta siitä, millaista muutoksenhakuasiaa tai muuta hallintolainkäyttöasiaa hakemus koskee.

Hakemuksessa tulisi yksilöidä, mitä määräaikaa hakemus koskee. Lisäksi hakemuksessa olisi esitettävä selvitystä siitä, perustuuko hakemus lailliseen esteeseen vai muuhun erittäin painavaan syyhyn. Hakijan, joka vetoaa lailliseen esteeseen, on esitettävä selvitystä laillisen esteen laadusta ja kestosta. Vastaavasti muuhun erittäin painavaan syyhyn vetoavan on tehtävä selkoa syystä ja siitä, millä tavoin se on estänyt häntä panemasta asiaa vireille määräajassa. Selvitys voisi olla esimerkiksi lääkärintodistus määräajan noudattamisen estäneestä sairaudesta.

Jos hakemus määräajan palauttamiseksi perustuu lailliseen esteeseen, hakemus olisi tehtävä *2 momentin* mukaisesti 30 päivän kuluessa laillisen esteen päättymisestä. Siinä tapauksessa, että hakemus perustuu muuhun erittäin painavaan syyhyn, hakemus olisi tehtävä viimeistään vuoden kuluessa alkuperäisen määräajan päättymisestä. Ehdotetut määräajat vastaavat nykyistä sääntelyä.

Erityisen painavista syistä määräaika voitaisiin palauttaa myös myöhemmin kuin tässä pykälässä säädetyssä määräajassa tehdystä hakemuksesta niin kuin nykyisinkin.

4 §. *Palautettu määräaika*. Uusi määräaika alkaisi kulua sitä koskevan päätöksen tiedoksi saamisesta. Voimassa olevassa laissa ei ole vastaavaa säännöstä, mutta ehdotettu säännös vastaisi nykyistä käytäntöä.

Lähtökohtana olisi, että palautettu määräaika olisi pituudeltaan vastaava kuin aiemmin käytettävissä ollut määräaika. Päätös ei velvoittaisi hakijaa panemaan vireille asiaa, jota määräajan palauttaminen koskee. Oikeudelliselta luonteeltaan päätös olisi kuitenkin sellainen, että sen voitaisiin katsoa edellyttävän todisteellista tiedoksiantoa.

5 §. *Lainvoimaisen päätöksen purkaminen*. Pykälässä säädettäisiin lainvoimaisen päätöksen purkuedellytyksistä (1 ja 2 momentti) ja purkukynnyksestä (3 momentti). Esityksessä ehdotetaan, että kantelusta ylimääräisenä muutoksenhakukeinona luovuttaisiin. Tästä syystä purkuperusteisiin yhdistettäisiin nykyisin hallintolainkäyttölain 59 §:n 1 momentissa mainitut kanteluperusteet, joita ovat kuulemisvirhe ja muu menettelyvirhe sekä päätöksen epäselvyys ja puutteellisuus.

Lainvoimainen päätös, jota pykälässä tarkoitetaan, on käytännössä useimmiten viranomaisen hallintopäätös tai hallintotuomioistuimen päätös, johon on voitu hakea muutosta valittamalla. Kyseessä voi olla myös hallintoasiassa annettu päätös, josta valittaminen on laissa kielletty, tai korkeimman hallinto-oikeuden päätös, josta ei voi valittaa.

Ylimääräisenä muutoksenhakukeinona purku on tarkoitettu tilanteisiin, joissa asianosaisella ei ole käytettävissään muita tehokkaita oikeussuojakeinoja. Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan KHO 2016:68 punninnut mahdollisuutta purkaa lainvoiman saanut päätös tai vaihtoehtoisesti korjata sitä hallintolain nojalla. Asiassa oli kysymys korkeakoulututkinnon myöntämistä koskevasta päätöksestä. Korkein hallinto-oikeus totesi, että hallintolain asiavirheen korjaamista koskevat säännökset soveltuivat myös tilanteisiin, joissa tutkinnon myöntäminen on perustunut selvästi virheelliseen selvitykseen. Asiavirheen korjaaminen ilman asianosaisen suostumusta oli näiden säännösten perusteella mahdollista kuitenkin vain hyvin rajatuissa tilanteissa. Sen sijaan päätös voitiin purkaa, kun otettiin huomioon muun muassa, että vilpillisesti laadittu tutkielma muodosti keskeisen osan tutkinnon opinnoista ja vilppi oli ollut vakavaa. Asialla oli myös yleisempi merkitys yliopistojen opetus- ja tutkimustehtävän kannalta.

Pykälän *1 momentin* mukaan korkein hallinto-oikeus voisi purkaa lainvoimaisen päätöksen ensinnäkin sillä perusteella, että asianosaiselle ei ole annettu oikeutta tulla kuulluksi tai asian käsittelyssä on tapahtunut muu menettelyvirhe (*1 kohta*). Säännös vastaisi pääosin purkuperusteita koskevaa hallintolainkäyttölain 63 §:n 1 momentin 1 kohtaa. Kuulemisvirheet ja muut olennaiset menettelyvirheet sisältyvät nykyisin myös hallintolainkäyttölain 59 §:n 1 momentissa mainittuihin kanteluperusteisiin.

Kuulemisvirhetapauksessa hakija ei ole välttämättä lainkaan tietoinen hänen oikeuttaan, etuaan tai velvollisuuttaan koskevasta päätöksestä. Purkuhakemus voisi siten tulla käsiteltäväksi valituksena, jos varsinainen muutoksenhakuaika ei ole alkanut kulua.

Momentin *2 kohdan* perusteella voitaisiin purkaa päätös, joka perustuu tosiseikkojen virheelliseen arviointiin.

Tosiseikkojen virheellisestä arvioinnista voisi olla kysymys, jos tuomioistuimelle on toimitettu sinänsä oikeat tiedot, mutta tuomioistuin on tehnyt näistä tosiseikoista virheellisen päätelmän. Tuomioistuimen virheellinen arviointi on voinut perustua myös siihen, että tuomioistuimelle toimitettu selvitys tosiseikoista on ollut puutteellista tai virheellistä. Kirjallisessa prosessissa tuomioistuimella ei ole aina mahdollisuutta havaita olennaisen tiedon virheellisyyttä tai puuttumista, jos prosessin osapuoli ei ole kiinnittänyt siihen huomiota.

Momentin *3 kohdan* mukaan purkuperusteena olisi se, että päätös perustuu ilmeisesti väärään lain soveltamiseen. Purkuperusteena ei enää mainittaisi erehdystä hallintolainkäyttölain 63 §:n 1 momentin 2 kohdan tapaan. Tarkoituksena ei kuitenkaan ole muuttaa nykyistä käytäntöä.

Euroopan unionin oikeuden ja kansainvälisen oikeuden velvoitteiden vastaista laintulkintaa arvioitaisiin samalla tavoin kuin kansallista laintulkintaa. Käytännössä unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomiot osoittavat sen, onko kansallinen laintulkinta ollut virheellistä. Tästä ei kuitenkaan automaattisesti seuraa, että päätös olisi välttämättä purettava (esim. KHO 2016:33 ja KHO 2012:75). Euroopan unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä on eritelty yleisperustelujen luvussa 2.4.

Momentin *4 kohdan* mukaan purkuperuste voisi muodostua myös asiaan tulleesta uudesta selvityksestä, jonka esittämättä jääminen ei ole johtunut purun hakijan toiminnasta. Korkeimman hallinto-oikeuden olisi tällöin purkua harkitessaan arvioitava, olisiko selvitys voinut olennaisesti vaikuttaa asiaan. Säännös vastaisi hallintolainkäyttölain 63 §:n 1 momentin 3 kohtaa.

Momentin *5 kohdan* mukaan päätös voitaisiin purkaa, jos päätös on niin epäselvä tai puutteellinen, ettei siitä käy ilmi, miten asia ratkaistu. Tämä vastaisi hallintolainkäyttölain 59 §:n 1 momentin 3 kohdassa säädettyä kanteluperustetta.

Pykälän *2 momentin* mukaan päätöksen purkaminen 1 momentin kohtien 1–3 perusteella edellyttäisi, että virhe on voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen. Purkuperustetta ei muodostuisi vähäisestä menettelyvirheestä taikka tosiseikkojen arviointiin tai lain soveltamiseen liittyvästä virheestä, jolla ei ole ollut olennaista vaikutusta päätöksen lopputulokseen.

Pykälän *3 momentissa* säädettäisiin purkukynnyksestä. Purkukynnyksellä tarkoitetaan sitä, että korkein hallinto-oikeus voi purkaa päätöksen vain, jos päätös loukkaa yksityisen oikeutta tai jos yleinen etu vaatii päätöksen purkamista. Ehdotettu säännös vastaisi sisällöltään hallintolainkäyttölain 63 §:n 2 momenttia.

Purkukynnystä ei ole tarpeen harkita, jos asiassa ei ole edellä 1 momentissa tarkoitettua purkuperustetta tai jos purkuperusteena olevat seikat eivät ole voineet 2 momentin mukaisesti olennaisesti vaikuttaa päätökseen.

Oikeusvarmuuden periaate edellyttää, ettei lainvoimaisiin päätöksiin yleensä puututa. Purkukynnyksen tarkoituksena on turvata viranomaisten ja hallintotuomioistuinten lainvoimaisten päätösten pysyvyys niin, että päätös voidaan sen virheellisyydestä huolimatta purkaa vain erityisen painavista syistä. Näiden syiden arvioinnissa on merkitystä esimerkiksi sillä, onko päätöksessä kyse perustuslaissa tarkoitettuihin perusoikeuksiin kuuluvasta yksityisestä tai yleisestä edusta.

Arvioinnissa voi olla merkitystä myös päätöksen sisällöllä sekä sillä, missä määrin virheellisyys on aiheutunut viranomaisen toiminnasta tai laiminlyönnistä. Harkittaessa asianosaiselle myönteisen päätöksen purkamista, päätöksen pysyvyyttä puoltaa erityisesti viranomaisten vastuu päätöstensä lainmukaisuudesta sekä yksityisten asianosaisten perusteltujen odotusten ja vilpittömän mielen suoja.

Purkukynnyksellä on merkitystä myös arvioitaessa, edellyttääkö EU-tuomioistuimen päätös lainvoimaisen päätöksen purkamista. Purkukynnyksen merkitystä harkinnassa osoittavat esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut KHO 2010:44 ja KHO 2010:45, joissa korkein hallinto-oikeus totesi, että päätösten purkamiseen ei ollut yleiseen tai yksityiseen etuun liittyviä edellytyksiä siitä huolimatta, että päätöksiä oli pidettävä EU-oikeuden vastaisina. EU-oikeudellisissa kysymyksissä

purun edellytyksiä oli arvioitava myös suhteessa unionin oikeuden mukaisiin tehokkuus-, vastaavuus- ja oikeusvarmuusperiaatteisiin. Sen sijaan ratkaisussa KHO 2011:38 korkein hallinto-oikeus purki aikaisemman päätöksensä, kun päätös oli ennakkoratkaisun valossa EU-oikeuden vastainen ja asian taloudellinen merkitys yritykselle oli huomattava.

6 §. *Purkuhakemus.* Pykälässä säädettäisiin siitä, miten hallintopäätökseen haetaan purkua ja kuka purkua saa hakea. Purun hakemisesta säädetään nykyisin hallintolainkäyttölain 64 ja 64 a §:ssä.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa vireillä olevan asian ratkaisemisen yhteydessä voitaisiin siihen liittyvä päätös purkaa myös ilman hakemusta tai esitystä. Tästä säädettäisiin 7 §:ssä.

Pykälän *1 momentissa* olisivat perussäännökset purkuhakemuksesta. Hakemuksessa olisi yksilöitävä päätös, jonka purkamista haetaan, sekä ilmoitettava, millä perusteella purkua vaaditaan. Hakemuksessa olisi myös esitettävä selvitys purun edellytysten olemassaolosta sekä ne asiakirjat, joihin hakemus perustuu. Hakemukseen olisi liitettävä päätös, jonka purkua hakemus koskee.

Pykälän *2 momentin* mukaan purkua saisi hakea ensinnäkin asianosainen. Asianosaisella tarkoitetaan tässä sitä, johon purkuhakemuksessa tarkoitettu päätös on kohdistettu, tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa.

Purkua saisi hakea myös viranomainen, jolla olisi säännönmukainen muutoksenhakuoikeus asiassa. Myös päätöksen tehnyt viranomainen voisi nykyisen käytännön mukaisesti tarvittaessa hakea oman päätöksensä purkamista.

Lisäksi oikeus purun hakemiseen olisi ylimmillä laillisuusvalvojilla eli valtioneuvoston oikeuskanslerilla ja eduskunnan oikeusasiamiehellä. Ylimpien laillisuusvalvojien toimivaltuuksista säädettäisiin edelleen tarkemmin erikseen heitä koskevissa laeissa.

Pykälän *3 momentissa* säädettäisiin purun suhteesta perustevalitukseen. Perustevalitus on käytettävissä asioissa, joissa perustevalituksesta on erikseen säädetty. Näissä asioissa perustevalitus olisi suhteessa purkuun ensisijainen oikeuskeino. Säännöksiä perustevalituksesta on joissakin erityislaeissa kuten verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa (706/2007) ja joissakin eläkelaeissa. Perustevalitus on tällöin laajuudeltaan säännönmukaista valitusta vastaava oikeussuojakeino, jolla voidaan hakea muutosta silloinkin, kun säännönmukainen muutoksenhakuaika on päättynyt eikä määrätty tai maksuunpantu vero tai maksu ole vielä vanhentunut.

Perustevalitus on aiemmin ollut laajasti käytettävissä veroasioissa, mutta nykyisin sen merkitys veroasioissa on vähäinen. Erityistä merkitystä asianosaisen oikeusturvan kannalta perustevalituksella on silloin, kun viranomainen on määrännyt tai maksuunpannut julkisoikeudellisen maksun ilman, että asiassa on tehty valituskelpoista hallintopäätöstä.

Pykälän *4 momentin* mukaan purkuhakemuksen tekemiseen oikeutettu saisi samassa asiassa hakea purkua vain kerran. Säännös vastaisi hallintolainkäyttölain 64 a §:ää, joka tuli voimaan vuonna 2016.

Uudessa hakemuksessa olisi kyse samasta asiasta kuin aiemmassa hakemuksessa, jos ne kohdistuvat samaan viranomaisen tai hallintotuomioistuimen päätökseen ja hakemuksissa on kyse asiasisällöltään samasta asiasta. Lähtökohtana olisi, että saman hakijan samassa asiassa tekemä uusi purkuhakemus

jätettäisiin tutkimatta. Tuomioistuin voisi tarvittaessa kuitenkin tutkia saman asian uudestaan, mutta tämä edellyttäisi erityisen painavia syitä.

Pykälän *5 momentissa* säädettäisiin, että muun kuin viranomaisen olisi purkuasiassa korkeimmassa hallinto-oikeudessa käytettävä lainoppinutta avustajaa.

Tavoitteena on, että silloin, kun purkuhakemuksen tekemiseen on aihetta, lainoppineen avustajan käyttäminen parantaa hakemuksen laatua. Ylimääräinen muutoksenhaku on erityinen muutoksenhakukeino, johon ei tulisi turvautua kevyin perustein. Muun hakijan kuin viranomaisen on käytettävä oikeudenkäyntiasiamiestä tai -avustajaa myös tuomion purkamista koskevassa asiassa korkeimmassa oikeudessa (OK 15:1.4).

Asianosaisen olisi mahdollista saada ylimääräistä muutoksenhakua varten julkista oikeusapua. Oikeusapuun kuuluu oikeudellinen neuvonta, tarpeelliset toimenpiteet ja avustaminen tuomioistuimessa sekä vapautus eräistä asian käsittelyyn liittyvistä menoista siten kuin oikeusapulaissa (257/2002) säädetään.

7 §. *Määräaika purkuasiassa*. Pykälässä säädettäisiin purkuhakemuksen määräajasta.

Pykälän *1 momentin* mukaan purkamista olisi haettava vuoden kuluessa siitä päivästä, jona hakija sai tiedon purun perusteena olevasta seikasta. Määräaika hakemuksen tekemiselle olisi sama kaikkien purkuperusteiden osalta. Purun määräaika lyhentyisi nykyisestä. Hallintolainkäyttölain 64 §:n 2 momentin mukaan purkua on haettava viiden vuoden kuluessa siitä, kun päätös sai lainvoiman. Kantelun määräaika on voimassa olevassa laissa kuusi kuukautta. Ehdotettu vuoden määräaika vastaisi oikeudenkäymiskaaren purkusääntelyä (OK 31:10).

Siinä tapauksessa, että hakija on saanut tiedon purun perusteena olevasta seikasta vasta vuosien kuluttua päätöksen tekemisestä, purkua olisi haettava kuitenkin viiden vuoden kuluessa siitä, kun purettavaksi haettu päätös sai lainvoiman. Tämä määräaika vastaisi voimassa olevaa purkusääntelyä.

Pykälän *2 momentin* mukaan korkein hallinto-oikeus voisi myös omasta aloitteestaan purkaa vireillä olevaan asiaan liittyvän päätöksen viiden vuoden kuluessa siitä, kun päätös sai lainvoiman. Tarkoituksena on mahdollistaa virheellisen päätöksen purkaminen silloin, kun siihen liittyvää asiaa ei voitaisi ratkaista purkamatta kyseistä päätöstä. Määräajasta voitaisiin poiketa erityisen painavista syistä. Ehdotus vastaisi sisällöltään voimassa olevia hallintolainkäyttölain 64 §:n säännöksiä purkamisesta viran puolesta. Nykyistä käytäntöä ei ole tarkoitus muuttaa.

8 §. *Purkuasiassa annettava päätös.* Pykälässä säädettäisiin ratkaisuvaihtoehdoista purkuasiassa. Pykälän *1 momentin* mukaan päätös voitaisiin purkaa kokonaan tai osittain. Päätöksen purkaminen voisi samalla merkitä sitä, että korkein hallinto-oikeus siirtää tai palauttaa asian uudelleen käsittelyä varten. Säännös vastaisi pääosin hallintolainkäyttölain 67 §:n 2 momenttia.

Korkein hallinto-oikeus voisi myös tehdä asiassa uuden päätöksen, jos asia havaittaisiin selväksi. Tämä voisi olla tarpeen esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden purkaessa oman päätöksensä tai kun puretun päätöksen tilalle on kiireellisesti saatava uusi päätös. Säännös vastaisi hallintolainkäyttölain 67 §:n 3 momenttia.

Purkuasiassa voitaisiin myös tehdä päätös siitä, että purkuhakemus jätetään prosessuaalisella perusteella tutkimatta esimerkiksi puuttuvan puhevallan vuoksi tai sen vuoksi, että purettavaksi haettu päätös ei ole tässä laissa tarkoitettu päätös. Tällöin korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä ei otettaisi kantaa purkuperusteisiin tai purkukynnyksen ylittymiseen.

Purkuasiassa annettavan päätöksen lopputulos riippuu siitä, minkä sisältöinen purettava päätös on ollut. Jos puretun päätöksen mukaan hakijalle ei olisi myönnetty hänen hakemaansa etuutta, asian käsittelyä tulisi purun jälkeen jatkaa siitä, mihin se oli jäänyt ennen lainvastaiseksi todettua päätöstä. Jos purkupäätöksessä todetaan, että purun hakija on virheellisesti velvoitettu johonkin suoritukseen, purku merkitsisi virheellisen velvoittavan päätöksen poistamista sekä jo perittyjen suoritusten palauttamista. Hakijan oikeudenkäyntikuluja voitaisiin myös samalla määrätä korvattaviksi.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätökseen ei voisi hakea muutosta valittamalla. Purun hakemiseen oikeutettu ei myöskään saisi hakea purkua uudelleen samassa asiassa. Tästä säädettäisiin 6 §:n 4 momentissa.

Ylimääräiseen muutoksenhakuun annettava kielteinen päätös ei käytännössä muuta vallitsevaa asiaintilaa, koska lainvoimainen päätös jää voimaan. Tällöin voisi *2 momentin* mukaisesti usein riittää perusteluksi sovellettujen lainkohtien mainitseminen päätöksessä. Päätös lainvoimaisen päätöksen purkamisesta merkitsee yleensä sitä, että asian käsittely jatkuu viranomaisessa tai hallintotuomioistuimessa. Tällainen päätös olisi yleensä tarpeen perustella. Purkuasiassa annettava päätös olisi kuitenkin päätöksen lopputuloksesta riippumatta asianmukaista perustella, jos siihen liittyy tulkinnanvaraisia oikeuskysymyksiä, joista ei ole vakiintunutta oikeuskäytäntöä.

9 §. *Valitusta koskevien säännösten soveltaminen.* Valitussäännösten soveltaminen täydentävästi ylimääräisessä muutoksenhaussa tarkoittaisi sitä, että tuomioistuimella olisi asiaa käsitellessään mahdollisuus esimerkiksi antaa täytäntöönpanoa koskevia määräyksiä, määrätä oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuudesta tai järjestää suullinen käsittely. Ylimääräiseen muutoksenhakuun sovellettaisiin myös asian selvittämistä koskevaa 6 lukua.

14 luku
Päätöksen täytäntöönpano ja hallintotuomioistuimen väliaikaiset määräykset

1 §. *Päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus*. Pykälässä säädettäisiin valituksen vaikutuksesta päätöksen täytäntöönpanokelpoisuuteen. Pykälä koskisi sekä hallintopäätöksen että hallintotuomioistuimen päätöksen täytäntöönpanokelpoisuutta. Sellaisen hallintopäätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta, johon saa vaatia oikaisua, säädetään hallintolain 49 f §:ssä.

Säännös vastaisi pääosin voimassa olevaa hallintolainkäyttölain 31 §:ää. Pykälän 4 momentin säännös sellaisen välipäätöksen täytäntöönpanosta, johon voidaan hakea muutosta erikseen valittamalla, vastaisi voimassa olevan hallintolainkäyttölain 79 §:n 2 momenttia.

Pykälän *1 momentin* mukaisesti lähtökohtana olisi, että valitus lykkäisi päätöksen täytäntöönpanoa. Valitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei kuitenkaan estäisi päätöksen täytäntöönpanoa asiassa, jossa tarvitaan valituslupa. Hallinto-oikeuden tai markkinaoikeuden päätös voitaisiin siis panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana, kun muutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen tarvitaan valituslupa.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin poikkeuksista 1 momentin 1 virkkeessä säädettyyn lähtökohtaan. Momentin *1 kohdan* mukaan päätös voitaisiin panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana, jos laissa niin säädetään. Esimerkiksi kunnallis- ja kirkollisvalituksella ei ole täytäntöönpanon lykkäävää vaikutusta, vaan päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Säännöksiä päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta lainvoimaa vailla olevana on myös veroja ja maksuja koskevassa lainsäädännössä sekä useissa muissa laeissa.

Momentin *2* ja *3 kohdan* mukaan päätös voidaan panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana myös, jos päätöksen luonne tai yleinen etu sitä edellyttää. Mainitut kaksi edellytystä ovat lähellä toisiaan. Niitä arvioitaisiin tapauskohtaisesti.

Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan KHO 29.11.2011 taltio 3464 arvioinut lainvoimaa vailla olevan päätöksen täytäntöönpanokelpoisuutta. Ratkaisu kuvaa tapauskohtaisen harkinnan merkitystä tilanteessa, jossa päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta ei ole erikseen säädetty. Tapauksessa maa- ja metsätalousministeriö oli myöntänyt poronhoitolain (848/1990) 39 §:n nojalla luvan poroaidan rakentamiseen. Ministeriö oli samalla määrännyt, että päätös voidaan panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta. Poronhoitolaissa ei ole säädetty siitä, että kyseinen päätös voidaan panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että poroaidan välitön rakentaminen ei ollut arvioitavissa välttämättömäksi lupa-asian laadun kannalta tai ministeriön päätöksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Päätöstä ei näin ollen voitu pitää hallintolainkäyttölain 31 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla luonteeltaan sellaisena, että se olisi pantava täytäntöön heti. Poroaidan rakentamista ei myöskään voitu pitää yleisen edun vaatimana, eikä kyse siten voinut olla hallintolainkäyttölain 31 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla siitä, että päätöksen täytäntöönpanoa ei voida lykätä yleisen edun vuoksi.

Jos päätös voitaisiin panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana 1 momentin 2 virkkeen tai 2 momentin nojalla, lainvoimaa vailla olevan päätöksen täytäntöönpanoon ei kuitenkaan pykälän *3 momentin* mukaan saisi ryhtyä, jos valitus kävisi täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi.

Nykyisin vastaava täytäntöönpanon rajoitus hallintolainkäyttölain 31 §:n 3 momentissa koskee vain hallintotuomioistuimen päätöstä asiassa, jossa tarvitaan valituslupa. Ehdotetussa laissa se koskisi myös pykälän 2 momentissa tarkoitettuja tilanteita.

Valituksen hyödyttömyys tarkoittaisi, ettei täytäntöönpanosta seuraavaa muutosta voitaisi tehokkaasti peruuttaa tai korvata siinä tapauksessa, että valitus hyväksyttäisiin. Lisäksi momentissa viitattaisiin 2 §:ssä tarkoitettuihin säännöksiin hallintotuomioistuimen mahdollisuudesta kieltää päätöksen täytäntöönpano valituksen ollessa vireillä.

Pykälän *4 momentti* koskisi sellaisen hallintotuomioistuimen välipäätöksen täytäntöönpanoa, johon saa hakea erikseen muutosta lain 12 luvun 3 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Erillinen valitus ei estäisi välipäätöksen täytäntöönpanoa. Päätöksen tehnyt hallintotuomioistuin tai siitä tehtyä valitusta käsittelevä tuomioistuin voisi kuitenkin kieltää tai keskeyttää välipäätöksen täytäntöönpanon.

2 §. *Hallintotuomioistuimen määräys päätöksen täytäntöönpanosta ja muu väliaikainen määräys.* Pykälässä säädettäisiin hallintotuomioistuimen mahdollisuudesta antaa päätöksen täytäntöönpanoa koskevia määräyksiä ja muita väliaikaisia määräyksiä vireillä olevissa hallintolainkäyttöasioissa.

Pykälässä tarkoitettujen asioiden käsittelyssä sovellettaisiin 6 luvun säännöksiä asian selvittämisestä. Kyse on väliaikaisen oikeusturvan antamisesta kiireellisesti oikeudenkäynnin aikana, joten esimerkiksi oikeudenkäynnin osapuolten kuuleminen ja asian muu tosiseikkojen selvittäminen tehtäisiin siinä laajuudessa kuin se asian luonne huomioiden olisi tarkoituksenmukaista. Pykälässä tarkoitettu määräys voitaisiin tarvittaessa antaa osapuolia kuulematta heti asian tultua vireille hallintotuomioistuimessa. Määräystä koskeva välipäätös voitaisiin 8 luvun 8 §:n 2 momentin mukaisesti perustella esittämällä pelkästään sovelletut lainkohdat, jollei asian luonne edellyttäisi muita perusteluja. Välipäätökseen saisi 12 luvun 3 §:n mukaisesti hakea muutosta pääasian yhteydessä.

Tarvittaessa hallintotuomioistuin voisi myös ratkaista täytäntöönpanoa tai muuta väliaikaista määräystä koskevan asian uudelleen oikeudenkäynnin aikana, jos olosuhteet ja tarve väliaikaisen oikeussuojan antamiselle muuttuvat asian käsittelyn edetessä. Jos aikaisemmin annetulle määräykselle ei olisi enää perustetta, hallintotuomioistuin voisi peruuttaa määräyksen.

Pykälän *1 momentin* mukaan hallintotuomioistuin voisi antaa valitusasian vireillä ollessa määräyksen päätöksen täytäntöönpanon kieltämisestä tai jo aloitetun täytäntöönpanon keskeyttämisestä. Määräys voisi koskea joko hallintoviranomaisen tai hallintotuomioistuimen päätöstä. Ehdotus vastaisi sisällöltään voimassa olevaa hallintolainkäyttölain 32 §:n 1 momenttia, mutta sitä täsmennettäisiin nykyisestä.

Määräys täytäntöönpanon kieltämisestä tai keskeyttämisestä voi olla tarpeen esimerkiksi silloin, kun päätökseen soveltuvat erityissäännökset päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta lainvoimaa vailla olevana. Tällaisia säännöksiä on esimerkiksi verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa (706/2007).

Lainvoimaa vailla olevan päätöksen täytäntöönpanon kieltäminen saattaa olla tarpeen myös päätöksen täytäntöönpanokelpoisuuden selkeyttämiseksi. Esimerkiksi sellaisissa maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa, joissa on useampia yksityisiä asianosaisia, nimenomainen määräys täytäntöönpanon kieltämisestä voi joissakin tilanteissa olla tarpeen.

Tuomioistuin voisi antaa myös esimerkiksi määräyksen, jolla sallitaan lainvoimaa vailla olevan päätöksen täytäntöönpano, jos muiden kuin valittajan oikeusturva sitä edellyttää eikä täytäntöönpano tee valitusta hyödyttömäksi. Hallintotuomioistuin voisi määräyksellään antaa päätöksen täytäntöönpanoa ohjaavia tai rajoittavia ehtoja. Tuomioistuin ei voisi kuitenkaan antaa sellaisia täytäntöönpanomääräyksiä, joiden vaikutus olisi pidemmälle menevä kuin itse pääasiaratkaisun (ks. KHO 2010:29 ja KHO 2010:30).

Momentissa olisi myös säännös siitä, että hallintotuomioistuimen täytäntöönpanomääräys voitaisiin kohdistaa koskemaan vain osaa päätöksestä. Ehdotus vastaisi nykyistä käytäntöä.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin muussa kuin valitusasiassa annettavasta väliaikaisesta määräyksestä. Säännös olisi uusi. Sen tarkoituksena olisi vahvistaa hallintotuomioistuimen toimivaltaa antaa väliaikaista oikeusturvaa oikeudenkäynnin aikana myös muissa vireillä olevissa hallintolainkäyttöasioissa kuin valitusasioissa. Tällaisia muita hallintolainkäyttöasioita ovat esimerkiksi hallintoriita-asiat, joissa ei ole valituskelpoista hallintopäätöstä.

Ehdotus liittyy siihen, että 4. lakiehdotuksessa ehdotetaan muutoksia turvaamismääräystä koskeviin oikeudenkäymiskaaren 7 luvun 1 – 3 §:n säännöksiin. Hallintotuomioistuinten väliaikaiset määräykset korvaisivat yleisillä tuomioistuimilla nykyisin olevan toimivallan antaa turvaamismääräyksiä hallintolainkäyttöasioissa. Tarkoituksena on, että hallintotuomioistuimet huolehtivat väliaikaisesta oikeusturvasta hallintoasiaa koskevan oikeudenkäynnin aikana myös muissa vireillä olevissa hallintolainkäyttöasioissa kuin valitusasioissa.

Nykyisin käräjäoikeuksilla on toimivalta antaa oikeudenkäymiskaaren 7 luvun 1 – 3 §:n nojalla turvaamismääräyksiä asioissa, joissa voidaan antaa ulosottoperusteinen ratkaisu. Ulosottoperusteiden luettelosta säädetään ulosottokaaren (705/2007) 2 luvun 2 §:ssä. Siinä mainittuja ulosottoperusteita ovat muun muassa hallintotuomioistuimen päätös ja muun viranomaisen päätös hallintolainkäyttöasiassa (5 kohta) sekä valtioneuvoston, ministeriön, valtion keskushallintoon kuuluvan viraston ja aluehallintoviraston päätös sekä muu hallintopäätös, jos sen täytäntöönpanosta ulosottokaaren mukaisessa järjestyksessä säädetään muussa laissa (6 kohta).

Rajaamalla 4. lakiehdotuksessa tarkoitetulla tavalla käräjäoikeuden toimivalta koskemaan ainoastaan ulosottokaaren 2 luvun 2 §:n 1 – 4 kohdissa tarkoitettuja ratkaisuja, yleiset tuomioistuimet eivät voisi enää antaa turvaamismääräyksiä hallintolainkäyttöasioissa. Ehdotettujen muutosten jälkeen väliaikaisen oikeusturvan toteuttaminen hallintolainkäyttöasioissa kuuluisi kaikilta osin hallintotuomioistuinten toimivaltaan, joten muutos selkeyttäisi lainkäytön järjestelmää.

Ehdotus ei vaikuttaisi oikeudenkäymiskaaren 7 luvun 4 §:ssä säädettyyn markkinaoikeuden toimivaltaan antaa turvaamismääräyksiä, sillä markkinaoikeuden toimivalta antaa turvaamismääräyksiä ei nykyisinkään koske hallintolainkäyttöasioita.

Hallintotuomioistuimen 2 momentin nojalla antaman väliaikaisen määräyksen tehosteeksi ei voisi asettaa sakon uhkaa. Väliaikaista määräystä vaativalta ei myöskään edellytettäisi vakuuden asettamista. Tässä momentissa tarkoitettu väliaikainen määräys rinnastuisi sen sijaan 1 momentin nojalla valitusasioissa annettaviin täytäntöönpanomääräyksiin.

Väliaikaisessa määräyksessään hallintotuomioistuin voisi määrätä viranomaisen tai yksityisen toteuttamaan tietyn oikeuden tai toimimaan laissa säädetyllä tavalla. Määräys voisi sisältää myös kiellon rajoittaa lainvastaisesti jonkun etua tai oikeutta tai olla toimimatta tietyllä lainvastaisella tavalla. Määräys voisi sisältää muukin velvoitteen, jos lakiin perustuvan oikeuden, edun tai velvollisuuden toteuttaminen sitä edellyttää.

Hallintotuomioistuin voisi antaa väliaikaisen määräyksen vain vireillä olevissa asioissa. Mahdollisuus väliaikaiseen oikeussuojaan ennen pääasian vireillepanoa ei olisi tarpeen, sillä tarvittaessa pääasia voidaan panna vireille hallintotuomioistuimessa välittömästi oikeussuojan tarpeen ilmettyä.

Pääasian vireillepanolle asetettavat vaatimukset eivät ehdotetussa laissa poikkea siitä, mitä väliaikaista oikeussuojaa koskevan asian vireillepanolle asetettaisiin siinäkin tapauksessa, että sitä voitaisiin hakea jo ennen pääasian vireilletuloa. Pääasiassa esitetyillä vaatimuksilla ja niiden perusteluilla olisi joka tapauksessa keskeinen merkitys, kun hallintotuomioistuin harkitsee väliaikaisen oikeussuojan tarvetta.

Momentissa tarkoitettu pääasia voidaan 4 luvun 1 §:n mukaan panna vireille hallintotuomioistuimessa kirjelmällä, jossa ilmoitetaan vaatimus ja sen perustelut sekä taho, johon vaatimus kohdistuu.

Kirjelmään liitetään asiakirjat, joihin vireillepanija vetoaa vaatimuksensa tueksi. Tarvittaessa nämä asiakirjat voidaan toimittaa erikseen myöhemmin. Myös vaatimuksen perusteluja on mahdollista myöhemmin täydentää.

Pykälän *3 momentin* mukaan täytäntöönpanoa tai muuta väliaikaista määräystä koskeva vaatimus tehtäisiin tuomioistuimelle, joka on toimivaltainen käsittelemään pääasian. Vaatimus olisi käsiteltävä kiireellisenä.

Asianosainen voisi saattaa tässä pykälässä tarkoitettua määräystä koskevan asian vireille tarvittaessa useamman kerran samassa asiassa, jos olosuhteet muuttuvat asian käsittelyn edetessä. Hallintotuomioistuin voisi myös tarvittaessa antaa tässä pykälässä tarkoitetun määräyksen oma-aloitteisesti niin kuin nykyisinkin.

3 §. *Määräyksen voimassaolo*. Pykälässä säädettäisiin hallintotuomioistuinten antamien täytäntöönpanomääräysten ja muiden väliaikaisten määräysten voimassaolosta. Pykälässä säädettäisiin myös kumotun päätöksen noudattamista koskevasta määräyksestä.

Hallintotuomioistuimen antamat tässä luvussa tarkoitetut määräykset ovat luonteeltaan väliaikaisia. Niiden tarkoituksena on antaa oikeusturvaa oikeudenkäynnin aikana niin, ettei oikeudenkäynti käy hyödyttömäksi.

Erillisten täytäntöönpanomääräysten merkitys korostuisi ehdotetussa järjestelmässä, jossa lähtökohtana on, että muutoksenhaussa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen tarvitaan valituslupa. Tällöin hallintotuomioistuimen päätös olisi yhä useammin pantavissa täytäntöön 1 §:n 1 momentin nojalla lainvoimaa vailla olevana.

Pykälän *1 momentin* mukaan hallintotuomioistuimen olisi määrättävä siitä, mihin asti tässä luvussa tarkoitettu täytäntöönpanoa koskeva tai muu väliaikainen määräys on voimassa. Määräyksen ajallinen kesto ilmenee tavallisesti määräystä koskevasta välipäätöksestä. Tarvittaessa määräyksen voimassaolosta voidaan määrätä erikseen. Jos väliaikaisen määräyksen voimassaolo ei ilmene välipäätöksestä eikä siitä määrätä erikseen, määräys olisi lähtökohtaisesti voimassa siihen asti, kunnes asiassa annetaan uusi välipäätös tai kun pääasiassa annetaan käsittelyn lopettava päätös.

Pykälän *2 momentin* mukaan hallintotuomioistuin voisi pääasian lopettavassa päätöksessään määrätä täytäntöönpanomääräyksen tai muun väliaikaisen määräyksen voimassaolon jatkumisesta esimerkiksi siihen asti kunnes päätös on lainvoimainen tai kunnes asiaa käsittelevä ylempi tuomioistuin määrää toisin. Momentti vastaisi sisällöltään voimassa olevaa hallintolainkäyttölain 32 §:n 2 momenttia.

Pykälän *3 momentti* vastaisi sisällöltään voimassa olevaa hallintolainkäyttölain 32 §:n 3 momenttia.
Jos tuomioistuin päätöksen kumotessaan palauttaa tai siirtää asian uudelleen käsiteltäväksi, se voisi samalla määrätä, että kumottua päätöstä on edelleen noudatettava, kunnes asia ratkaistaan uudelleen tai sitä käsittelevä viranomainen määrää toisin.

Esimerkiksi tilanteessa, jossa tuomioistuin kumoaa luonnonsuojelulain (1096/1996) 29 §:ssä tarkoitetun luontotyypin suojelua koskevan viranomaisen päätöksen menettelyvirheen perusteella, voi olla tarpeen antaa tässä momentissa tarkoitettu määräys, jotta alueella oleva puusto säilyisi hakkuilta, kunnes viranomainen on antanut asiassa uuden ratkaisun.

Määräys kumotun ratkaisun noudattamisesta voi tulla harkittavaksi myös esimerkiksi silloin kun hallinto-oikeus on kumonnut viranomaisen asiakirjajulkisuutta koskevan päätöksen ja katsonut, että kyseessä olevasta asiakirjasta on annettava tieto sitä pyytäneelle. Tuomioistuimen myönteisessä ratkaisussa saattaa olla tarpeen turvata määräyksellä, ettei pyydettyä tietoa anneta ennen kuin päätös on lainvoimainen tai kunnes korkein hallinto-oikeus toisin määrää.

15 luku
Voimaantulo

1 §. *Voimaantulo.* Ehdotettu laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa koskee hallintoasioissa noudatettavaa oikeudenkäyntimenettelyä kaikissa hallintotuomioistuimissa ja muutoksenhakulautakunnissa siten kuin niistä erikseen säädetään.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin lain voimaantulosta. Tarkoituksena on, että samanaikaisesti saatettaisiin lisäksi voimaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain johdosta tehtävät muun lainsäädännön välttämättömät muutokset.

Pykälän *2 momentin* mukaan lailla kumottaisiin vuonna 1996 annettu hallintolainkäyttölaki siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen.

2 §. *Siirtymäsäännökset.* Lakia oikeudenkäynnistä hallintoasioissa sovellettaisiin muutoksenhaussa päätöksiin, jotka tehdään lain voimaantulon jälkeen, ja kaikkiin lain voimaantulon jälkeen vireille tuleviin asioihin. Pykälässä säädettäisiin siitä, miten lakia sovelletaan muutoksenhaussa ennen lain voimaantuloa tehtyihin päätöksiin ja lain voimaan tullessa vireillä oleviin asioihin.

Pykälän *1 momentin* mukaan säännönmukaisessa muutoksenhaussa ennen lain voimaantuloa tehtyyn päätökseen sovellettaisiin hallintolainkäyttölakia. Päätöksellä tarkoitettaisiin sekä hallintopäätöstä että hallintotuomioistuimen tekemää päätöstä. Muutoksenhaussa lain voimaantulon jälkeen tehtyyn hallintotuomioistuimen päätökseen sovellettaisiin siis tätä lakia, vaikka asian käsittelyyn kyseisessä hallintotuomioistuimessa olisi sovellettu hallintolainkäyttölakia.

Tätä lakia sovellettaisiin ylimääräiseen muutoksenhakuun silloinkin, kun sen kohteena oleva päätös on tehty ennen lain voimaantuloa. Sen sijaan kaikkiin lain voimaan tullessa vireillä oleviin ylimääräistä muutoksenhakua koskeviin asioihin sovellettaisiin hallintolainkäyttölakia. Lain voimaan tullessa vireillä olevat kanteluasiat käsiteltäisiin loppuun soveltaen hallintolainkäyttölakia. Lain voimaantulon jälkeen kanteluasiaa ei voisi enää panna vireille.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin, että lain voimaan tullessa hallintotuomioistuimessa tai muussa valitusviranomaisessa vireillä olevat asiat käsiteltäisiin kyseisessä hallintotuomioistuimessa tai valitusviranomaisessa loppuun soveltaen hallintolainkäyttölakia. Säännös täydentäisi 1 momentin säännöstä vireillä olevien valitusasioiden käsittelyyn sovellettavasta laista. Lisäksi säännös määrittäisi sovellettavan lain muissa vireillä olevissa hallintolainkäyttöasioissa kuin valitusasioissa. Lain voimaan tullessa vireillä oleviin hakemusasioihin, kuten hallintoriita-asioihin ja lapsen tahdonvastaista huostaanottoa koskeviin asioihin, sovellettaisiin hallintolainkäyttölakia. Mahdolliseen jatkomuutoksenhakuun sovellettaisiin kuitenkin tätä lakia.

Jos lain voimaantulohetkellä vireillä oleva asia palautettaisiin hallintoviranomaisen tai alemman asteisen hallintotuomioistuimen uudelleen käsiteltäväksi, muutoksenhakuun uudesta hallintopäätöksestä ja palautetun asian käsittelyyn hallintotuomioistuimessa sovellettaisiin tätä lakia.

Pykälän *3 momentin* mukaan tämän lain 9 luvun säännöksiä tiedoksiannosta sovellettaisiin kaikkiin lain voimaantulon jälkeen tehtäviin tiedoksiantoihin. Uuden lain tiedoksiantosäännöksiä sovellettaisiin siis myös asioihin, jotka ovat vireillä tämän lain voimaan tullessa.

3 §. *Aiemmat viittaussäännökset.* Pykälässä säädettäisiin siitä, että muussa laissa tai asetuksessa oleva yleisviittaus hallintolainkäyttölakiin tarkoittaisi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain voimaantulon jälkeen viittausta tähän lakiin. Säännös koskisi siten sellaisia viittauksia, joissa säädetään hallintolainkäyttölain soveltamisesta kokonaisuudessaan.

Jos viittaus koskee hallintolainkäyttölain osittaista soveltamista, asianomainen lainsäädäntö olisi erikseen tarkistettava vastaamaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain säännöksiä.

2 Voimaantulo

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan kuuden kuukauden kuluttua siitä kun ne on hyväksytty ja vahvistettu. Uuden oikeudenkäyntiä hallintoasioissa koskevan lain voimaan tullessa hallintotuomioistuimissa vireillä olevien asioiden käsittelyssä sovellettaisiin lain voimaan tullessa voimassa olleita hallintolainkäyttölain säännöksiä.

3 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Yleinen valitusoikeus

Nykyisin hallintolainkäyttölain yleissäännökset oikeudesta valittaa hallintopäätöksestä kattavat vain valtioneuvoston ja sen alaiseen organisaatioon kuuluvan viranomaisen tekemät hallintopäätökset. Lisäksi muussa lainsäädännössä säädetään oikeudesta valittaa kunnallisen viranomaisen, Ahvenanmaan maakuntahallituksen ja sen alaisen viranomaisen, evankelis-luterilaisen kirkon sekä sen seurakunnan ja seurakuntayhtymän viranomaisen taikka ortodoksisen kirkkokunnan ja sen seurakunnan viranomaisen tekemästä hallintopäätöksestä. Oikeudesta valittaa muista hallintopäätöksistä on nykyisin säädettävä erikseen.

Ehdotuksen mukaan oikeudenkäyntiä hallintoasioissa koskevan lain (1. lakiehdotus) 2 luvun yleissäännökset valittamisesta hallintotuomioistuimeen koskisivat hallintopäätöksiä riippumatta päätöksen tehneen viranomaisen organisatorisesta asemasta. Viranomaiseen, jonka tekemästä hallintopäätöksestä saisi valittaa hallintotuomioistuimeen, rinnastettaisiin myös muut kuin viranomaiset niiden hoitaessa perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua julkista hallintotehtävää.

Ehdotetut yleissäännökset turvaisivat nykyistä paremmin perustuslain 21 §:n 1 momentissa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklassa tarkoitetun asianosaisen oikeuden saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Käsittelyn julkisuus

Käsittelyn julkisuus kuuluu perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin. Hallintotuomioistuimissa asiat käsitellään useimmiten kirjallisessa menettelyssä, joten oikeudenkäynnin julkisuus toteutuu pääosin oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuutena. Oikeudenkäynnin julkisuutta hallintotuomioistuimissa säännellään laissa oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa (381/2007). Tähän lakiin ei nyt ehdoteta muutoksia.

Käsittelyn julkisuuteen liittyy mahdollisuus suulliseen käsittelyyn. Ehdotetut 1. lakiehdotuksen 7 luvun säännökset tuomioistuimen velvollisuudesta järjestää suullinen käsittely vastaisivat perusteiltaan voimassa olevia hallintolainkäyttölain säännöksiä. Ehdotetut säännökset suullisessa käsittelyssä noudatettavasta menettelystä olisivat kuitenkin nykyistä täsmällisemmät ja informatiivisemmat. Tarkoituksena on, että sääntelyn täsmentäminen turvaisi nykyistä paremmin yhtenäistä käytäntöä hallintotuomioistuimissa.

Oikeus tulla kuulluksi

Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin keskeisiin takeisiin kuuluu oikeus vastavuoroiseen menettelyyn oikeudenkäynnissä. Osapuolten kuulemista koskevien 1. lakiehdotuksen 6 ja 7 luvun säännösten valmistelussa on otettu huomioon Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeuskäytäntö, joka koskee asianosaisten oikeutta tasapuoliseen ja vastavuoroiseen oikeudenkäyntiin.

Lähtökohtana olisi 1. lakiehdotuksen 6 luvun 5 §:n mukaan, että asianosaisella on oikeus esittää haluamansa selvitys hallintotuomioistuimelle. Asianosaiselle olisi myös ennen asian ratkaisua varattava tilaisuus esittää käsityksensä muiden oikeudenkäynnin osapuolten esittämistä vaatimuksista sekä muusta oikeudenkäyntiaineistosta.

Kun hallintotuomioistuin katsoo asian tulleen selvitetyksi, se voisi 6 luvun 12 §:n mukaan asettaa asian laatuun nähden kohtuullisen määräajan, jonka kuluessa oikeudenkäynnin osapuolten on toimitettava mahdollinen lisäaineisto asiassa. Jos osapuoli toimittaa lisäaineistoa tämän määräajan jälkeen, hallintotuomioistuin voisi jättää sen huomioon ottamatta. Ehdotettu säännös mahdollistaisi tuomioistuimen harkinnan määräajan jälkeen saapuneen selvityksen huomioon ottamisessa. Säännöksessä tarkoitettu määräaika ei olisi täysin ehdoton, sillä hallintotuomioistuimissa käsiteltävien asioiden indispositiivinen luonne edellyttää kaiken relevantin selvityksen huomioon ottamista. Ehdotetun säännöksen tarkoituksena on turvata perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettu oikeus asian viivytyksettömään käsittelyyn.

Ehdotetussa laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa säädettäisiin 7 luvun 11 §:ssä vajaavaltaisen kuulemisesta suullisessa käsittelyssä. Tarkoituksena on vahvistaa vajaavaltaisen oikeutta tulla kuulluksi ja hänen näkemystensä huomioon ottamista oikeudenkäynnissä. Vajaavaltaisen ikä ja kehitystaso olisi otettava huomioon arvioitaessa kuulemisen merkitystä ja vaikutuksia vajaavaltaiseen. Alle 12-vuotiasta voitaisiin kuulla muussa kuin omassa asiassaan vain, jos kuulemisella on asian selvittämiseksi keskeinen merkitys eikä kuulemisesta arvioida aiheutuvan hänelle merkittävää haittaa. Tätäkin nuorempaa lasta voitaisiin kuulla hänen omassa asiassaan. Kuulemisen yhteydessä vajaavaltaiselle ei saa antaa sellaisia tietoja, jotka voisivat vakavasti vaarantaa hänen terveyttään tai kehitystään. Jos vajaavaltaisen suojaamiseksi tai hänen itsenäisen mielipiteensä selvittämiseksi on tarpeen,

vajaavaltaista voitaisiin kuulla suullisesti siten, että hänen lisäkseen läsnä olisi vain yksi tai useampi hallintotuomioistuimen jäsen. Ehdotuksessa on otettu huomioon lastensuojelulakia koskeva perustuslakivaliokunnan lausunto, jossa valiokunta piti tärkeänä lakiehdotuksen tarkistamista ainakin niin, että oikeus tulla kuulluksi olisi jo 12 vuotta täyttäneellä lapsella (PeVL 58/2006 vp). Ehdotuksessa on otettu huomioon myös lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 12 artikla, jossa on määräyksiä lapsen oikeudesta ilmaista näkemyksensä kaikissa häntä koskevissa asioissa samoin kuin lapsen näkemysten huomioon ottamisesta hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti.

Katselmus kotirauhan piirissä

Katselmuksen voisi 1. lakiehdotuksen 6 luvun 14 §:n 2 momentin mukaan tehdä pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa vain, kun se on vireillä olevassa asiassa välttämätöntä asian selvittämiseksi.

Perustuslain 10 §:n mukaan lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Tähän säännökseen perustuva kotirauhan piiri käsittää perustuslakivaliokunnan käytännön mukaisesti vain pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävät tilat (esim. PeVL 43/2010 vp, PeVL 21/2010 vp ja PeVL 8/2006 vp). Kotirauhan piiri kattaa lähtökohtaisesti kaikenlaiset pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyt tilat eli siten myös esimerkiksi sellaiset elinkeinonharjoittajan toimitilat, jotka sijaitsevat hänen asunnossaan (PeVL 14/2013 vp).

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että tarkastus perustuslain 10 §:n suojaaman kotirauhan piirissä on mahdollinen, jos se on välttämätöntä esimerkiksi sen selvittämiseksi, onko merkittävä hallinnollinen seuraamus määrättävä. Tällöin on perusoikeusrajoituksen oikeasuhtaisuuden kannalta merkityksellistä, että kysymys on rangaistuksenluonteisesta hallinnollisesta seuraamusmaksusta, jonka suuruuteen vaikuttaa muun muassa rikkomuksen moitittavuus, vahingollisuus yhteiskunnalle ja sillä saadun hyödyn suuruus (PeVL 40/2010 vp, s. 3–4). Tarkastus kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa on mahdollinen myös, jos se on välttämätöntä hengen, terveyden, omaisuuden tai ympäristön suojelemiseksi (PeVL 11/1999).

Hallintotuomioistuimessa voi olla kyse asiasta, jossa hallintopäätöksen tehneellä viranomaisella on ollut lain mukaan oikeus tarkastuksen tekemiseen kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa. Silloinkin, kun hallintoviranomaisella ei ole ollut tällaista oikeutta, perustuslain 21 §:ssä tarkoitetun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutuminen edellyttää, että tuomioistuimen päätös perustuu riittävään selvitykseen tosiseikoista. Velvollisuus selvityksen esittämiseen kuuluu ensisijaisesti oikeudenkäynnin osapuolille, mutta hallintotuomioistuimen tulee johtaa prosessia niin, että tosiseikat tulevat selvitetyiksi.

Ehdotetussa säännöksessä on otettu huomioon perustuslain 10 §:stä ilmenevä välttämättömyysvaatimus. Välttämätöntä katselmuksen järjestäminen kotirauhan piirissä olisi silloin, kun asian ratkaisemisen kannalta keskeisiä tosiseikkoja ei ole mahdollista selvittää perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin.

Itsekriminointisuoja ja hyödyntämiskielto

Ehdotuksen mukaan itsekriminointisuojasta säädettäisiin 1. lakiehdotuksen 7 luvun 16 §:ssä. Saman luvun 17 §:ssä säädettäisiin hyödyntämiskiellosta.

Itsekriminointisuojalla tarkoitetaan sitä, että henkilöllä on rikosasiassa tai siihen rinnastettavassa asiassa oikeus olla vaikuttamatta oman syyllisyytensä toteamiseen. Itsekriminointikiellon vastaisesti tai muulla tavoin lainvastaisesti hankitun todistusaineiston hyödyntämisessä tuomioistuimen on otettava huomioon oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä on katsottu, että henkilöä ei voida pakolla velvoittaa antamaan tietoja, jotka myötävaikuttaisivat hänen syyllisyytensä selvittämiseen, tai luovuttamaan sellaisia todisteita taikka ilmaisemaan sellaisen sijaintipaikka. Jos ilman henkilön myötävaikutusta esimerkiksi katselmuksessa löytyy hänelle epäedullista näyttöä, estettä ei ole sen hyödyntämiselle.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön ja korkeimman oikeuden oikeuskäytännön myötä itsekriminointisuojalla on katsottu olevan vaikutusta myös rikosprosessin ulkopuolisissa menettelyissä, joissa henkilö on sanktion uhalla velvoitettu antamaan tietoja.

Voimassa olevassa hallintolainkäyttölaissa ei ole säännöksiä itsekriminointisuojasta eikä lainvastaisesti hankitun todisteen hyödyntämiskielloista. Itsekriminointisuoja sisältyy kuitenkin vakiintuneen tulkinnan mukaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklan vaatimuksiin. Ihmisoikeustuomioistuimen käytännöllä on merkitystä myös harkittaessa, onko lainvastaisesti hankittu todiste jätettävä hyödyntämättä.

Perustuslakivaliokunta on oikeudenkäymiskaaren 17 luvun todistelusäännöksiä koskevassa lausunnossaan korostanut, että itsekriminointisuoja ei Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännön mukaan estä tai rajoita sellaisia lakiin perustuvia hallinnollisia valvontamenettelyjä, joissa henkilön edellytetään antavan tietoja tai selvityksiä esimerkiksi verotusta, elinkeinovalvontaa tai ympäristönsuojelua varten. Tällaisia tiedonantovelvoitteita voidaan oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuutta loukkaamatta tehostaa rangaistuksen tai siihen rinnastettavan seuraamuksen tai uhkasakon tai muun pakkokeinon uhalla (PeVL 39/2014 vp).

Ehdotetut säännökset vastaisivat Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä muodostunutta tulkintalinjaa ja oikeudenkäymiskaaren todistelusäännöksiä koskevaa perustuslakivaliokunnan lausuntoa.

Valituslupa

Ehdotetussa laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa olisi pääsääntönä, että hallinto-oikeuden päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Ehdotus merkitsisi sitä, että valituslupamenettelyä koskeva pääsääntö muuttuisi nykyisestä. Poikkeuksista valituslupamenettelyyn olisi säädettävä erikseen.

Ehdotus laajentaisi valituslupamenettelyn käyttöalaa korkeimmassa hallinto-oikeudessa nykyisestä. Nykyisin korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsitellyistä valitusasioista noin puolet kuuluu valituslupasääntelyn piiriin.

Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt valituslupajärjestelmää perustuslain 21 §:n vastaisena. Aiemmassa käytännössään perustuslakivaliokunta on kuitenkin katsonut, että valituslupajärjestelmä oli hallintolainkäytössä poikkeuksellinen järjestely ja sen laajentamiseen tuli suhtautua pidättyvästi.

Uudemmassa käytännössään valiokunta on todennut hallintoasioiden käsittelyssä ja muutoksenhakujärjestelmässä tapahtuneeseen kehitykseen viitaten, ettei nykyisin ole enää perusteita suhtautua lähtökohtaisen pidättyvästi valituslupajärjestelmään ja sen laajentamiseen (PeVL 32/2014 vp).

Valituslupasääntely ei vaikuta oikeuteen valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä, vaan siihen, missä laajuudessa valitus tutkitaan. Hallinto-oikeuden päätöksestä saa valituslupa-asiassa valittaa samalla tavoin kuin muissakin asioissa. Valituslupa-asiassa korkein hallinto-oikeus tutkii ensin, onko kyseessä olevassa tapauksessa valitusluvan myöntämisen perustetta. Jos laissa säädetty valituslupaperuste on olemassa, korkeimman hallinto-oikeuden on myönnettävä valituslupa. Kun valituslupa on myönnetty, korkein hallinto-oikeus antaa myös perustellun ratkaisun pääasiassa. Muussa tapauksessa korkein hallinto-oikeus antaa päätöksen, jossa todetaan, ettei asiassa ole valitusluvan myöntämisen perustetta, joten valituslupaa ei myönnetä.

Päätös valitusluvan myöntämisestä tai epäämisestä edellyttää, että korkeimmassa hallinto-oikeudessa tutkitaan, onko kyseessä olevassa asiassa jokin valitusluvan myöntämisen perusteista. Yleissäännökset valituslupaperusteista olisivat 1. lakiehdotuksen 12 luvun 5 §:ssä. Korkeimman hallinto-oikeuden olisi myönnettävä valituslupa, jos asian saattaminen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on tärkeää lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi. Valituslupa olisi myönnettävä myös, jos asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi tai jos valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy.

Rikosasioihin rinnastuvia hallinnollisia seuraamuksia koskevissa asioissa voi tulla sovellettavaksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 lisäpöytäkirjan 2 artikla, jonka mukaan tuomioistuimen päätöksestä on pääsääntöisesti voitava valittaa ylempään tuomioistuimeen. Korkeimman hallinto-oikeuden valituslupajärjestelmä täyttää tämän vaatimuksen siinäkin tapauksessa, että valituslupaa ei myönnetä.

Hallituksen esityksessä eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta (HE 230/2014 vp) ehdotettiin valituslupasääntelyä laajennettavaksi useisiin eri hallinnonalojen lakeihin. Esityksessä jätettiin valituslupasääntelyn ulkopuolelle esimerkiksi asioita, joissa on kyse elinkeinoluvan peruuttamisesta, merkittävästä hallinnollisesta seuraamuksesta tai hallinnollisen pakkokeinon täytäntöönpanosta. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan, että asian laatu tai merkittävyys eivät välttämättä edellytä kaikissa näissäkään asiaryhmissä pääsyä korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa (PeVL 55/2014 vp).

Samassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta piti tärkeänä, että valituslupajärjestelmän johdonmukaista kehittämistä ja laajentamista jatketaan. Valiokunnan mukaan syytä arvioida myös, onko tulevaisuudessa hallintolainkäyttölakia syytä muuttaa siten, että valituslupasääntely olisi pääsääntö, jolloin poikkeuksista siihen säädettäisiin erikseen. Valiokunta lausui myös, että valtioneuvoston piirissä on syytä selvittää mahdollisuutta laajentaa valituslupajärjestelmää jatkossa lastensuojeluasioihin, mukaan lukien tahdonvastaista huostaanottoa ja sijaishuoltoon määräämistä koskevat asiat.

Uudemmassa käytännössään perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt valtiosääntöisesti ongelmallisena valituslupajärjestelmän laajentamista kaikkiin virkamieslaissa tarkoitettuihin asioihin (PeVL 35/2016

vp). Valituslupasääntely ei ollut valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen myöskään julkisia hankintoja koskevissa asioissa lukuun ottamatta markkinaoikeuden määräämiä seuraamusmaksuja, joissa korkein hallinto-oikeus on ainoa muutoksenhakuaste (PeVL 49/2016 vp).

Valituslupasääntelyn tavoitteena on kehittää korkeimman hallinto-oikeuden asemaa nykyistä enemmän hallintoa ja hallintotuomioistuimia ratkaisuillaan ohjaavan tuomioistuimen suuntaan. Valituslupajärjestelmän käyttöalan laajentaminen mahdollistaa sen, että korkein hallinto-oikeus voi keskittyä nykyistä paremmin vaativiin oikeuskysymyksiin ja oikeuskäytännön yhtenäisyyden turvaamiseen. Ylimmän oikeusasteen ratkaisuilla on suuri merkitys sekä hallintotuomioistuinten että hallintoviranomaisten ratkaisukäytännön yhtenäisyyden ja ennakoitavuuden turvaamisessa. Valituslupamenettelyssä voidaan ottaa huomioon yhtenäisyyden tarpeen ohella myös tapauskohtainen oikeussuojan tarve paremmin kuin tiettyihin päätöstyyppeihin rajatussa valituslupasääntelyssä.

Valituslupasääntely turvaa osaltaan korkeimman hallinto-oikeuden mahdollisuuksia turvata oikeudenkäynnin viivytyksettömyys asioissa, joissa on tärkeää saada ylimmän oikeusasteen ratkaisu. Oikeudenkäynnin kohtuullinen kokonaiskesto sisältyy sekä perustuslaissa että Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvattuihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin. Valituslupasääntely nopeuttaa asian käsittelyä korkeimmassa hallinto-oikeudessa erityisesti tapauksissa, joissa valituslupaa ei myönnetä. Tällöin valituksesta ei tavallisesti kuulla muita oikeudenkäynnin osapuolia eikä päätöstä perustella samalla tavoin kuin asiaratkaisua.

Esityksessä ehdotettu valituslupasäännös koskisi vain muutoksenhakua hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Esityksessä ei ehdoteta valituslupasääntelyä markkinaoikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Muutoksenhausta markkinaoikeuden päätöksestä ei säädettäisi ehdotetussa laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa vaan siitä säädettäisiin erikseen.

Ehdotetut valituslupasäännökset koskisivat myös muutoksenhakua hallinto-oikeuden hallintoriita-asioissa tai muissa hakemusasioissa antamista päätöksistä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tällöin korkein hallinto-oikeus toimii asiassa ensimmäisenä ja ainoana muutoksenhakuasteena. Hallintoriita-asiat voivat koskea esimerkiksi lakisääteisen palvelun järjestämisvastuun jakaantumista kuntien kesken. Perustuslakivaliokunta on pitänyt valituslupavaatimuksen kohdistamista tuomioistuimen ensimmäisenä asteena antamaan päätökseen poikkeuksellisena muutoksenhakuoikeuden rajoituksena, jolle tulee olla oikeusturvan ja muutoksenhaun kannalta painavat, yleisesti hyväksyttävät ja erityiset perusteet. Rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista ja lapsen palauttamista koskevassa lausunnossaan valiokunta on todennut, että kyse on tarkoin rajatuista ja oikeudellisesti erityislaatuisista asiaryhmistä, joissa Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet edellyttivät kyseessä olevien asioiden käsittelyssä noudatettavan erityistä joutuisuutta. Muutoksenhakuoikeuteen kohdistuvien rajoitusten osalta oli merkitystä myös sillä, että muu painava syy voisi olla valitusluvan myöntämisen perusteena, mikä mahdollistaa myös päätöksenteon oikeellisuuteen liittyvien seikkojen erityisen huomioon ottamisen. Valiokunnan mukaan ensimmäisen asteen ratkaisua koskevan valitusoikeuden rajaaminen ehdotetulla tavalla tällaisessa sääntely-yhteydessä ei vaarantanut asianosaisten oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin eikä muodostunut perustuslain 21 §:n 2 momentin vastaiseksi (PeVL 68/2014 vp).

Arvioidessaan markkinaoikeuden teollis- ja tekijänoikeudellisissa riita- ja hakemusasioissa ensimmäisenä tuomioistuinasteena antamaan päätökseen kohdistuvaa valituslupavaatimusta perustuslakivaliokunta katsoi, että muutoksenhakuoikeuden sitominen korkeimman oikeuden myöntämään valituslupaan ei vaarantanut asianosaisten oikeutta muutoksenhakuun ja

oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin eikä muodostunut perustuslain 21 §:n 2 momentin vastaiseksi. Valiokunta kiinnitti lausunnossaan huomiota ehdotuksen tavoitteisiin ja siihen, että ehdotettu menettely kokonaisuudessaan todennäköisesti lyhentää erityisesti teollisoikeudellisissa asioissa pitkiksi muodostuneita käsittelyaikoja ja edistää näin oikeudenkäyntimenettelyn joutuisuutta. Lisäksi valiokunta huomautti, että korkein oikeus voi myöntää valitusluvan ennakkopäätösperusteen lisäksi myös silloin, jos valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy. Valiokunnan mukaan muun painavan syyn käsillä olon arvioimiselle saattaa näissä asioissa olla oikeusturvan takaamisen näkökulmasta korostettua tarvetta (PeVL 33/2012 vp, s. 3/I).

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa turvattu oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa toteutuu, kun oikeudenmukainen oikeudenkäynti järjestetään vähintään yhdessä oikeusasteessa. Jos tuomioistuimessa ratkaistu asia on sopimusvaltiossa mahdollista saada muutoksenhakutuomioistuimen käsiteltäväksi, tulee menettelyn myös toisessa tuomioistuinasteessa täyttää oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset. Artikla ei kuitenkaan edellytä muutoksenhakuprosessin olevan joka suhteessa samanlainen ensimmäisen asteen oikeudenkäynnin kanssa. Esimerkiksi valituslupamenettely voi täyttää artiklan vaatimukset, vaikka valittajalle ei annettaisikaan mahdollisuutta tulla henkilökohtaisesti kuulluksi muutoksenhakutuomioistuimessa.
Yhtenä hallintoriita-asioiden asiaryhmänä ovat lasten tahdonvastaista huostaanottoa koskevat asiat, joissa hallinto-oikeus tekee päätöksen ensi asteena sosiaaliviranomaisen hakemuksesta. Tahdonvastaista huostaanottoa koskevat päätökset kohdistuvat voimakkaasti lapsen etuun ja merkitsevät tuntuvaa puuttumista lapsen ja hänen perheensä perusoikeuksiin. Toisaalta huostaanottoa koskevissa asioissa on sellaisia etenkin lapsen etuun liittyviä seikkoja, jotka puoltavat asian joutuisaa käsittelyä ja huostaanottoa koskevien ratkaisujen lainvoimaiseksi tulemisen nopeuttamista. Lastensuojeluasiaa on selvitetty hallintomenettelyvaiheessa sosiaaliviranomaisten toimesta ja hallinto-oikeuden kokoonpanossa on lastensuojeluasioita käsiteltäessä asiantuntijajäsen huolehtimassa siitä, että lapsen etu tulee asianmukaisella tavalla otetuksi huomioon. Asian käsittely uudelleen samassa laajuudessa korkeimmassa hallinto-oikeudessa ei yleensä tuo uutta asian arvioimiseksi, eikä korkein hallinto-oikeus valtaosassa ratkaisuja muuta hallinto-oikeuden päätöstä. Korkein hallinto-oikeus voisi myöntää valitusluvan ennakkopäätösperusteella taikka ilmeisen virheen tai muun painavan syyn perusteella. Korkein hallinto-oikeus ottaisi siten valitusluvan myöntämistä koskevassa harkinnassaan huomioon myös asiaan osallisten oikeussuojan tarpeen yksittäisissä tapauksissa.

Viranomaisen valitusoikeus korkeimpaan hallinto-oikeuteen

Hallintoasioiden oikeudenkäyntiä koskevan 1. lakiehdotuksen 12 luvun 2 §:n mukaan alkuperäisen hallintopäätöksen tehneellä viranomaisella olisi oikeus hakea muutosta valittamalla hallintotuomioistuimen päätökseen, jolla hallintotuomioistuin on kumonnut viranomaisen päätöksen tai muuttanut sitä.

Päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeus olisi merkityksellinen oikeuskäytännön yhtenäisyyden turvaamisen kannalta. Ehdotuksen mukaan pääsääntönä olisi, että valittaminen hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttää valitusluvan. Käytännössä valituslupamenettely liittyy pääosin oikeuskäytännön yhtenäisyyden ylläpitämiseen liittyviin perusteisiin.

Viranomaisen valitusoikeus turvaisi oikeuskäytännön tasapainoisen kehittymisen niin, että ylimmän oikeusasteen ratkaisuja saataisiin myös tapauksissa, joissa hallinto-oikeus on ratkaissut asian yksityisen

asianosaisen eduksi. Hyvän hallinnon vaatimukset sitoisivat viranomaista myös oikeudenkäynnissä tuomioistuimessa.

Perustuslakivaliokunta on suhtautunut varauksellisesti säännöksiin viranomaisen valitusoikeudesta. Valiokunta on hyväksynyt päätöksen tehneen viranomaisen oikeuden valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen lähinnä silloin, kun valitusoikeus on rajattu valitusluvalla oikeuskäytännön yhtenäisyyden ylläpitoon liittyviin perusteisiin (PeVL 4/2005 vp, PeVL 4/2004 vp).

Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Esitys on kuitenkin sen merkityksen vuoksi aiheellista saattaa perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

LAKIEHDOTUKSET

1.

Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa

1 luku
Yleiset säännökset

1 §
Lain tarkoitus

Tässä laissa säädetään oikeusturvan ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeista hallintoasiaa koskevassa oikeudenkäynnissä.

2 §
Lain soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan oikeudenkäynnissä yleisissä hallintotuomioistuimissa eli korkeimmassa hallinto-oikeudessa, hallinto-oikeuksissa ja Ahvenanmaan hallintotuomioistuimessa.

Lisäksi tätä lakia sovelletaan hallintoasiaa koskevassa oikeudenkäynnissä vakuutusoikeudessa, markkinaoikeudessa ja työtuomioistuimessa.

Tätä lakia sovelletaan myös valitusasioita käsittelemään perustetussa lautakunnassa siten kuin siitä erikseen säädetään.

Mitä tässä laissa säädetään hallintotuomioistuimesta, sovelletaan myös 2 ja 3 momentissa tarkoitettuihin tuomioistuimiin ja lautakuntiin.

3 §
Suhde muuhun lainsäädäntöön

Jos muussa laissa on tästä laista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan tämän lain asemesta.

4 §
Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:
1) *viranomaisella* valtion virastoa ja laitosta, Ahvenanmaan maakunnan viranomaista, kunnallista viranomaista, itsenäistä julkisoikeudellista laitosta sekä muuta julkista hallintotehtävää hoitavaa;

2) *hallinnollisella seuraamuksella* kurinpitorangaistusta, rikkomus- ja valvontamaksua, veronkorotusta ja muuta viranomaisen tai hallintotuomioistuimen määräämää rangaistuksen luonteista seuraamusta;

3) *lainvoimalla* viranomaisen ja hallintotuomioistuimen päätöksen pysyvyyttä siten, että siihen ei enää voida hakea muutosta säännönmukaisin muutoksenhakukeinoin oikaisuvaatimuksen määräajan tai valitusajan päätyttyä tai sen vuoksi, että päätökseen ei saa vaatia oikaisua tai hakea muutosta valittamalla.

5 §
Esteellisyys

Tuomari ei saa käsitellä asiaa hallintotuomioistuimessa, jos hän on esteellinen. Tuomaria koskevia säännöksiä esteellisyydestä sovelletaan myös tuomioistuimen muuhun jäseneen, esittelijään, pöytäkirjanpitäjään ja siihen, joka muutoin osallistuu asian käsittelyyn.

Hallintotuomioistuimen päätösvaltaisuudesta tuomarin esteellisyyttä koskevassa asiassa on voimassa, mitä päätösvaltaisuudesta pääasiassa säädetään. Hallintotuomioistuin voi kuitenkin ratkaista esteellisyysväitteen myös, kun siinä on vähintään yksi lainoppinut jäsen.

Esteellisyyteen sekä esteellisyysväitteen esittämiseen ja käsittelyyn hallintotuomioistuimessa sovelletaan muuten, mitä oikeudenkäymiskaaren 13 luvussa säädetään tuomarin esteellisyydestä.

2 luku
Valitus hallintopäätöksestä

1 §
Hallintopäätöksen valituskelpoisuus

Valittamalla saa hakea muutosta päätökseen, jolla viranomainen on ratkaissut hallintoasian tai jättänyt sen tutkimatta.

Valittamalla ei saa hakea muutosta päätökseen, joka koskee vain asian valmistelua tai täytäntöönpanoa. Valittamalla ei myöskään saa hakea muutosta hallinnon sisäiseen määräykseen, joka koskee tehtävän tai muun toimenpiteen suorittamista.

2 §
Valitusoikeus hallintopäätöksestä

Hallintopäätökseen saa hakea muutosta valittamalla se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa ja se, jonka valitusoikeudesta laissa erikseen säädetään. Viranomainen saa hakea muutosta valittamalla myös, jos valittaminen on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi.

Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain se, joka on tehnyt oikaisuvaatimuksen. Jos hallintopäätöstä on oikaisuvaatimusmenettelyssä muutettu tai se on kumottu, oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa kuitenkin hakea muutosta valittamalla myös se, jolla on 1 momentin tai muun lain mukaan valitusoikeus asiassa.

3 §
Valitustie hallintopäätöksestä

Viranomaisen päätöksestä valitetaan hallinto-oikeuteen. Valtioneuvoston yleisistunnon päätöksestä valitetaan kuitenkin korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valittamisesta muihin hallintotuomioistuimiin säädetään erikseen.

Alistettavassa asiassa annetusta päätöksestä valitetaan samalle tuomioistuimelle tai viranomaiselle, jolle päätös alistetaan.

4 §
Valitus kunnallisen viranomaisen, Ahvenanmaan maakunnan viranomaisen ja kirkollisen viranomaisen päätöksestä

Valituksesta kunnallisen viranomaisen päätökseen säädetään kuntalaissa (410/2015).

Valituksesta Ahvenanmaan maakunnan viranomaisen päätökseen säädetään tämän lain lisäksi Ahvenanmaan itsehallintolaissa (1144/1991).

Valituksesta evankelis-luterilaisen kirkon sekä sen seurakunnan ja seurakuntayhtymän viranomaisen päätöksestä säädetään kirkkolaissa (1054/1993). Valituksesta ortodoksisen kirkkokunnan ja sen seurakunnan viranomaisen päätökseen säädetään ortodoksisesta kirkosta annetussa laissa (985/2006).

5 §
Toimivaltainen hallinto-oikeus

Alueellisesti toimivaltainen on se hallinto-oikeus, jonka tuomiopiirissä on hallintopäätöksen tehneen viranomaisen toimialue.

Jos päätöksen tehneen viranomaisen toimialue on useammassa kuin yhdessä tuomiopiirissä, toimivaltainen on se hallinto-oikeus, jonka tuomiopiirissä viranomaisen päätoimipaikka sijaitsee. Jollei tätä perustetta voida käyttää, toimivaltainen on se hallinto-oikeus, jonka tuomiopiirissä päätös on tehty.

Jos päätöksen tehneen viranomaisen toimialueena on koko maa, toimivaltainen on se hallinto-oikeus, jonka tuomiopiirissä valittajan kotipaikka sijaitsee. Jos päätös koskee kiinteistöä tai aluetta, toimivaltainen on kuitenkin se hallinto-oikeus, jonka tuomiopiirissä pääosa kiinteistöstä tai alueesta sijaitsee.

Jos 3 momentissa tarkoitetun viranomaisen päätös koskee useaa kiinteistöä tai aluetta, jotka sijaitsevat eri hallinto-oikeuksien tuomiopiireissä, taikka useaa henkilöä tai yhteisöä, joiden kotipaikat sijaitsevat eri hallinto-oikeuksien tuomiopiireissä, toimivaltainen on se hallinto-oikeus, jonka tuomiopiirissä viranomaisen päätoimipaikka sijaitsee. Jollei tätä perustetta voida käyttää, toimivaltainen on se hallinto-oikeus, jonka tuomiopiirissä päätös on tehty.

Jos asiassa ei ole toimivaltaista hallinto-oikeutta 1–4 momentin perusteella, toimivaltainen on Helsingin hallinto-oikeus.

6 §
Asiakokonaisuuden yhdistäminen hallinto-oikeudessa

Sen lisäksi, mitä 5 §:ssä säädetään, hallinto-oikeus on toimivaltainen käsittelemään asian, joka kuuluu samaan asiakokonaisuuteen hallinto-oikeudessa vireillä olevan asian kanssa. Edellytyksenä on, että:
1) hallinto-oikeus on asiallisesti toimivaltainen käsittelemään kyseessä olevaan asiaryhmään kuuluvia asioita;
2) asioiden yhdessä käsitteleminen on erityisestä syystä tarpeen; ja
3) asioiden yhdessä käsittelystä ei aiheudu oikeudenkäynnin osapuolille kohtuutonta haittaa.

Hallinto-oikeus voi siirtää toimivaltaansa kuuluvan asian 1 momentissa tarkoitetun hallinto-oikeuden käsiteltäväksi. Ennen siirtoa on kuultava oikeudenkäynnin osapuolia.

Siirtopäätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

7 §
Perustevalitus

Perustevalitukseen sovelletaan, mitä tässä laissa säädetään valituksesta, jollei laissa erikseen toisin säädetä.

3 luku
Valituksen tekeminen

1 §
Valituksen tekeminen ja valitusaika

Valituksen saa tehdä sillä perusteella, että päätös on lainvastainen.

Valitus tehdään kirjallisesti 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista.

Valituksen tekemisestä säädetään lisäksi sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa (13/2003). Määräaikojen laskemisesta säädetään säädettyjen määräaikain laskemisesta annetussa laissa (150/1930).

2 §
Valituksen toimittaminen

Valitus toimitetaan valitusajassa toimivaltaiselle hallintotuomioistuimelle, jollei erikseen säädetä, että valitus toimitetaan viranomaiselle. Jos valitus on saapunut valitusajassa toimivaltaiselle tuomioistuimelle, sitä ei kuitenkaan jätetä tutkimatta sillä perusteella, että se olisi lain mukaan tullut toimittaa viranomaiselle.

Suljetussa laitoksessa oleva voi antaa valituksen valitusajassa myös laitoksessa sille henkilölle, joka on määrätty tätä tehtävää hoitamaan. Tämän on toimitettava valitus viipymättä toimivaltaiselle tuomioistuimelle tai viranomaiselle.

3 §
Valituksen sisältö

Valituksessa on ilmoitettava:
1) päätös, johon haetaan muutosta (*valituksen kohteena oleva päätös*);
2) miltä kohdin päätökseen haetaan muutosta ja mitä muutoksia siihen vaaditaan tehtäväksi (*vaatimukset*);
3) vaatimusten perustelut;
4) mihin valitusoikeus perustuu, jos valituksen kohteena oleva päätös ei kohdistu valittajaan.

Oikaisuvaatimuksen tekijä saa valittaessaan oikaisuvaatimuspäätöksestä esittää vaatimuksilleen uusia perusteluja. Hän saa esittää uuden vaatimuksen vain, jos se perustuu olosuhteiden muutokseen tai oikaisuvaatimuksen tekemisen määräajan päättymisen jälkeen valittajan tietoon tulleeseen seikkaan.

4 §
Valituksen liitteet

Valitukseen on liitettävä:
1) valituksen kohteena oleva päätös;
2) selvitys siitä, milloin valittaja on saanut päätöksen tiedoksi, tai muu selvitys valitusajan alkamisen ajankohdasta;
3) asiakirjat, joihin valittaja vetoaa vaatimuksensa tueksi.

5 §
Valittajan yhteystiedot

Valituksessa on ilmoitettava valittajan nimi ja yhteystiedot. Jos puhevaltaa käyttää valittajan laillinen edustaja tai asiamies, myös tämän yhteystiedot on ilmoitettava. Valituksessa on yksilöitävä, mikä on se yhteystieto, johon oikeudenkäyntiasiakirjat voidaan toimittaa (*prosessiosoite*).

Yhteystietojen muutoksesta on valituksen vireillä ollessa ilmoitettava viipymättä hallintotuomioistuimelle.

6 §
Virheellisen valitusosoituksen vaikutus

Jos valitus on puuttuneen tai virheellisen valitusosoituksen vuoksi tehty väärää menettelyä noudattaen, valitusta ei tämän vuoksi jätetä tutkimatta.

Jos valitus on puuttuneen tai virheellisen valitusosoituksen takia toimitettu väärälle hallintotuomioistuimelle tai viranomaiselle, tämän on siirrettävä valitus toimivaltaiselle tuomioistuimelle tai viranomaiselle. Siirrosta on ilmoitettava valittajalle.

7 §
Asian siirto

Jos valitus on erehdyksestä toimitettu hallintotuomioistuimelle, jonka toimivaltaan asian käsittely ei kuulu, se voi siirtää asian toimivaltaiselle hallintotuomioistuimelle tai viranomaiselle. Siirrosta voidaan tehdä erillinen päätös. Siirrosta on aina kuitenkin ilmoitettava valittajalle.

Siirto ei pidennä valitusaikaa.

4 luku
Muu hallintolainkäyttöasia

1 §
Muun hallintolainkäyttöasian vireillepano

Hallintolainkäytössä käsiteltävä muu asia kuin valitus tai ylimääräinen muutoksenhaku (*muu hallintolainkäyttöasia*) pannaan hallintotuomioistuimessa vireille kirjelmällä, jossa on ilmoitettava:
1) vaatimus ja sen perustelut;
2) viranomainen, henkilö, yhteisö tai muu taho, johon vaatimus kohdistuu.

Kirjelmään on liitettävä asiakirjat, joihin vireillepanija vetoaa vaatimuksensa tueksi.

2 §
Hallintoriita-asia

Hallinto-oikeus käsittelee hallintoriita-asiana riidan, joka:
1) säädetään laissa ratkaistavaksi hallintoriita-asiana;
2) koskee julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta;
3) koskee muuta julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta johtuvaa etua, oikeutta tai velvollisuutta.

Asiaa ei kuitenkaan käsitellä hallintoriita-asiana, jos viranomainen on toimivaltainen ratkaisemaan asian hallintopäätöksellään tai asia voidaan tai on voitu ratkaista perustevalitukseen annettavalla päätöksellä.

3 §
Hallintoriita-asian vireillepanoaika

Hallintoriitaa koskeva hakemus on toimitettava toimivaltaiselle hallinto-oikeudelle viiden vuoden kuluessa siitä, kun asia on tullut riitaiseksi. Julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta koskeva hakemus on kuitenkin toimitettava hallinto-oikeudelle viiden vuoden kuluessa sitä seuranneen vuoden alusta, jona maksua on vaadittu tai maksuvelvollisuuden peruste on syntynyt.

4 §
Toimivaltainen hallinto-oikeus hallintoriita-asiassa

Hallintoriita-asian käsittelee se hallinto-oikeus, jonka tuomiopiirissä henkilöllä tai yhteisöllä, johon vaatimus kohdistuu, on kotipaikka. Oikeushenkilöä tai yksityistä elinkeinonharjoittajaa vastaan esitetty

vaatimus voidaan kuitenkin käsitellä myös siinä hallinto-oikeudessa, jonka tuomiopiirissä oikeushenkilöllä tai elinkeinonharjoittajalla on toimipaikka.

Valtiota, kuntaa tai muuta julkisoikeudellista oikeushenkilöä vastaan esitetty vaatimus käsitellään kuitenkin siinä hallinto-oikeudessa, jonka tuomiopiirissä vaatimuksen esittäjällä on kotipaikka. Julkisoikeudellista oikeushenkilöä vastaan esitetty vaatimus voidaan käsitellä myös siinä hallinto-oikeudessa, jonka tuomiopiirissä tämän oikeushenkilön puhevaltaa käyttävän viranomaisen kotipaikka tai toimipaikka sijaitsee.

Jos hallintoriita-asiassa ei 1 tai 2 momentin mukaan ole toimivaltaista hallinto-oikeutta, asia käsitellään Helsingin hallinto-oikeudessa.

5 §
Valitusta koskevien säännösten soveltaminen

Muuhun hallintolainkäyttöasiaan sovelletaan muutoin, mitä tässä laissa säädetään valituksesta.

5 luku
Puhevalta ja avustajan tai asiamiehen käyttäminen

1 §
Puhevalta

Jokaisella on oikeus käyttää puhevaltaa omassa asiassaan, jollei laissa toisin säädetä.

2 §
Vajaavaltaisen puhevalta

Vajaavaltaisen puhevaltaa käyttää hänen edunvalvojansa, huoltajansa tai muu laillinen edustajansa, jollei laissa toisin säädetä.

Vajaavaltaisella on kuitenkin oikeus käyttää yksin puhevaltaa sellaista tuloa tai varallisuutta koskevassa asiassa, josta hänellä on oikeus määrätä. Vajaavaltainen, joka on täyttänyt 18 vuotta, käyttää itse yksin puhevaltaa henkilöään koskevassa asiassa, jos hän kykenee 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.

3 §
Edunvalvojan puhevalta

Täysivaltaiselle määrätty edunvalvoja käyttää päämiehensä ohella itsenäisesti puhevaltaa asioissa, jotka kuuluvat hänen tehtäviinsä. Edunvalvojan ja hänen päämiehensä ollessa eri mieltä on päämiehen kanta ratkaiseva, jos hän kykenee ymmärtämään asian merkityksen.

Jos päämiehen toimintakelpoisuutta on rajoitettu muulla tavoin kuin vajaavaltaiseksi julistamalla, edunvalvoja käyttää yksin päämiehen puhevaltaa asiassa, josta päämiehellä ei ole oikeutta päättää.

Edunvalvoja ja hänen päämiehensä käyttävät kuitenkin yhdessä puhevaltaa asiassa, josta heidän tulee päättää yhdessä.

4 §
Päämiehen sekä edunvalvojan tai huoltajan kuuleminen

Jos kuuleminen on tarpeen päämiehen edun vuoksi tai asian selvittämiseksi, on:
1) edunvalvojan, huoltajan tai muun laillisen edustajan käyttäessä puhevaltaa kuultava päämiestä;
2) päämiehen käyttäessä puhevaltaa kuultava edunvalvojaa, huoltajaa tai muuta laillista edustajaa.

5 §
Edunvalvojan määrääminen oikeudenkäyntiä varten

Hallintotuomioistuin voi vireillä olevassa oikeudenkäynnissä määrätä asianosaiselle edunvalvojan oikeudenkäyntiä varten, jos asianosainen on kykenemätön valvomaan etuaan heikentyneen terveydentilan tai muun erityisen syyn vuoksi.

Tuomioistuimen on määrättävä edunvalvoja oikeudenkäyntiä varten, jos asianosaisen edunvalvoja on esteellinen tai ei muuten voi käyttää asiassa puhevaltaa.

Edunvalvojan määräys on voimassa kunnes asia on lainvoimaisesti ratkaistu, jollei tuomioistuin toisin päätä. Edunvalvojaan sovelletaan, mitä holhoustoimesta annetussa laissa (442/1999) säädetään.

6 §
Asianosaisseuraanto

Jos asianosainen kuolee oikeudenkäynnin aikana, hänen oikeudenomistajansa tulevat hänen sijaansa, jollei asian laadusta muuta johdu.

Jos oikeudenkäynti koskee omistusoikeuden tai muun oikeuden käyttämistä ja tämä oikeus siirtyy oikeudenkäynnin aikana toiselle, oikeuden uusi omistaja tulee alkuperäisen omistajan sijaan, jollei erityisistä syistä muuta johdu. Sama koskee tilannetta, jossa asianosaisasema riippuu omistusoikeudesta tai muusta oikeudesta.

7 §
Väliintulija

Jos oikeudenkäynti koskee myös muun kuin valittajan oikeutta, etua tai velvollisuutta, hallintotuomioistuin voi hänen pyynnöstään sallia hänen osallistua väliintulijana oikeudenkäyntiin. Tuomioistuin kuulee oikeudenkäynnin osapuolia pyynnön johdosta.

Väliintulija saa esittää vain vaatimuksia, jotka eivät ole ristiriidassa valittajan esittämän vaatimuksen kanssa, ja hakea muutosta päätökseen vain valittajan ohella.

8 §
Asiamies ja avustaja

Oikeudenkäynnin osapuoli saa käyttää asiamiestä tai avustajaa. Asiamiehen ja avustajan on oltava asianajaja, julkinen oikeusavustaja tai luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista (715/2011) annetussa laissa tarkoitettu luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja. Asiamies tai avustaja voi olla myös muu rehellinen ja tehtävään sopiva ja kykenevä täysi-ikäinen henkilö, joka ei ole konkurssissa ja jonka toimintakelpoisuutta ei ole rajoitettu.

Hallintotuomioistuimen tuomari tai esittelijä ei saa toimia asiamiehenä eikä avustajana lukuun ottamatta omaa tai oikeudenkäymiskaaren 13 luvun 3 §:ssä tarkoitetun läheisensä asiaa taikka asiaa, jossa hänellä tai hänen edellä tarkoitetulla läheisellään on osaa. Virkamies ei saa toimia asiamiehenä tai avustajana, jos se on vastoin hänen virkavelvollisuuttaan.

Asiamiehenä tai avustajana ei saa toimia se, joka on asiaa käsittelevään tuomariin tai esittelijään oikeudenkäymiskaaren 13 luvun 3 §:ssä tarkoitetussa suhteessa. Asiamiehenä tai avustajana ei myöskään saa toimia se, joka on osallistunut asian käsittelyyn tuomioistuimessa tai viranomaisessa tai ollut siinä vastapuolen asiamiehenä tai avustajana.

Jos asiamies tai avustaja on tehtäväänsä sopimaton, tuomioistuin voi kieltää häntä toimimasta asiamiehenä tai avustajana yksittäisessä asiassa. Kiellosta on ilmoitettava päämiehelle ja varattava tälle tilaisuus uuden asiamiehen tai avustajan hankkimiseen. Jos siihen on syytä, tuomioistuin voi myös kieltää asiamieheltä tai avustajalta oikeuden toimia siinä tuomioistuimessa asiamiehenä tai avustajana enintään kolmen vuoden ajaksi. Jos päätös koskee asianajajaa, julkista oikeusavustajaa tai luvan saanutta oikeudenkäyntiavustajaa, tuomioistuimen on ilmoitettava päätöksestä asianajajista annetun lain (496/1958) 6 a §:n 1 momentissa tarkoitetulle valvontalautakunnalle. Jos asianajaja, julkinen oikeusavustaja tai luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja menettelee muutoin velvollisuuksiensa vastaisesti, tuomioistuin voi ilmoittaa menettelyn valvontalautakunnan käsiteltäväksi.

9 §
Asiamiehen valtuutus

Asiamiehen on esitettävä valtakirja.

Jollei hallintotuomioistuin toisin määrää, valtakirjaa ei kuitenkaan tarvitse esittää, jos:

1) päämies on antanut valtuutuksen suullisesti tuomioistuimessa;
2) asiamies on toiminut asiamiehenä asian aikaisemmassa käsittelyvaiheessa;
3) valtuutettu on asianajaja, julkinen oikeusavustaja tai luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetussa laissa tarkoitettu luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja;

Jos valtakirja esittämisvelvollisuudesta huolimatta puuttuu, tuomioistuimen on varattava tilaisuus sen esittämiseen. Tämä ei kuitenkaan estä käsittelyn jatkamista.

Asiamies ei saa ilman päämiehen suostumusta siirtää toiselle henkilölle valtuutusta, joka on annettu nimetylle henkilölle.

10 §
Asiamiehen ja avustajan salassapitovelvollisuus

Asiamies tai avustaja ei saa ilman päämiehen lupaa ilmaista eikä käyttää omaksi tai toisen hyödyksi tai toisen vahingoksi luottamuksellista tietoa, jonka hän on saanut tehtävänsä hoitamista varten.

Sama koskee asian käsittelyssä käytettävää tulkkia ja kääntäjää sekä sellaista henkilöä, joka osallistuu päämiehen asian hoitamiseen.

Rangaistus salassapitovelvollisuuden rikkomisesta tuomitaan rikoslain (1889/39) 38 luvun 1 tai 2 §:n mukaan, jollei teko ole rangaistava rikoslain 40 luvun 5 §:n mukaan tai siitä muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta.

6 luku
Asian käsittely ja selvittäminen

1 §
Tuomioistuimen prosessinjohto

Hallintotuomioistuimen on huolehdittava oikeudenkäynnin johtamisesta.

2 §
Käsittelytavat

Asia käsitellään hallintotuomioistuimessa kirjallisesti valituksen, valituksen kohteena olevan päätöksen ja muun oikeudenkäyntiaineiston perusteella.

Asiassa voidaan järjestää myös suullinen valmistelu, suullinen käsittely, katselmus tai tarkastus.

3 §
Asian selvittäminen

Hallintotuomioistuimen on huolehdittava siitä, että asia tulee selvitetyksi. Hallintotuomioistuimen on tarvittaessa osoitettava asianosaiselle tai päätöksen tehneelle viranomaiselle, mitä lisäselvitystä asiassa tulee esittää.

Hallintotuomioistuimen on hankittava oma-aloitteisesti selvitystä siinä laajuudessa kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu sitä vaativat.

Asianosaisen ja päätöksen tehneen viranomaisen on esitettävä selvitystä vaatimustensa perusteluista totuudenmukaisesti. Osapuolten on myötävaikutettava asian selvittämiseen sen oikeudellisen luonteen edellyttämällä tavalla. Viranomaisen on oikeudenkäynnissä otettava huomioon tasapuolisesti yleiset ja yksityiset edut.

4 §
Velvollisuus selvityksen esittämiseen

Jokaisella on velvollisuus saapua tuomioistuimeen kuultavaksi sekä sallia katselmuksen toimittaminen taikka esittää tuomioistuimelle 42 §:ssä tarkoitettu esine tai asiakirja, jollei laissa toisin säädetä.

Jos henkilöllä on velvollisuus tai oikeus kieltäytyä todistamasta tuomioistuimessa, häntä ei kuitenkaan voida velvoittaa esittämään asiakirjaa tai esinettä taikka sallimaan katselmuksen tai tarkastuksen toimittamista selvityksen esittämiseksi vaitiolovelvollisuuden tai vaitiolo-oikeuden piiriin kuuluvasta seikasta.

5 §
Oikeus selvityksen esittämiseen

Asianosaisella ja päätöksen tehneellä viranomaisella on oikeus esittää haluamansa selvitys hallintotuomioistuimelle.

Tuomioistuin voi jättää huomioon ottamatta sellaisen aineiston, joka selvästi ei kuulu käsiteltävään asiaan.

6 §
Valituksen ja muun kirjelmän täydentäminen

Jos valitus tai muu hallintotuomioistuimelle toimitettu kirjelmä on puutteellinen, hallintotuomioistuimen on varattava kirjelmän laatijalle tilaisuus kohtuullisessa määräajassa täydentää sitä, jollei täydentäminen ole asian käsittelyn kannalta tarpeetonta. Täydennyspyynnössä on samalla ilmoitettava, millä tavoin kirjelmä on puutteellinen.

7 §
Uusien vaatimusten esittäminen

Valitusajan päättymisen jälkeen uuden vaatimuksen saa esittää vain, jos se perustuu olosuhteiden muutokseen tai valitusajan päättymisen jälkeen valittajan tietoon tulleeseen seikkaan.

Asianosainen saa kuitenkin oikeudenkäynnin aikana vaatia täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä, suullista käsittelyä tai oikeudenkäyntikulujen korvausta tai tehdä muun oikeudenkäyntiin liittyvän sivuvaatimuksen.

8 §
Päätöksen tehneen viranomaisen lausunto

Päätöksen tehneen viranomaisen on hallintotuomioistuimen pyynnöstä annettava selostuksensa asiasta, vastattava oikeudenkäynnin osapuolen esittämiin vaatimuksiin ja niiden perusteluihin sekä lausuttava esitetystä selvityksestä.

Viranomaisen on hallintotuomioistuimen pyynnöstä toimitettava sille päätöksen perusteena olleet asiakirjat ja muu tarvittava selvitys.

Velvoitteen tehosteeksi voidaan asettaa sakon uhka.

9 §
Muun viranomaisen ja asiantuntijan kuuleminen

Hallintotuomioistuin voi oma-aloitteisesti pyytää erityistä asiantuntemusta vaativasta kysymyksestä lausunnon muulta kuin päätöksen tehneeltä viranomaiselta taikka yksityiseltä asiantuntijalta. Tuomioistuin voi myös kuulla tätä suullisessa käsittelyssä. Tuomioistuin voi pyytää lausunnon myös asiantuntijalta, jonka oikeudenkäynnin osapuoli nimeää ja jonka kuulemista hallintotuomioistuin pitää tarpeellisena.

Asiantuntijan on oltava rehelliseksi ja alallaan taitavaksi tunnettu. Asiantuntijana ei saa toimia se, joka on asiaan tai asianosaiseen sellaisessa suhteessa, että hänen puolueettomuutensa vaarantuu.

10 §
Asianosaisen kuuleminen

Asianosaiselle on ennen asian ratkaisua varattava tilaisuus esittää käsityksensä muiden oikeudenkäynnin osapuolten esittämistä vaatimuksista sekä muusta oikeudenkäyntiaineistosta.

Asian saa ratkaista varaamatta asianosaiselle tilaisuutta tulla kuulluksi, jos valitus jätetään heti tutkimatta tai se on ilmeisen perusteeton tai jos oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaaminen ei edellytä kuulemista.

Mitä 1 ja 2 momentissa säädetään, koskee myös valituksen tehnyttä viranomaista.

Rajoituksista asianosaisen oikeuteen saada tieto oikeudenkäyntiin liittyvästä asiakirjasta, joka ei ole julkinen, säädetään oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain (381/2007) 9 §:ssä.

11 §
Selvityksen määräaika

Hallintotuomioistuimen on asetettava asian laatuun nähden kohtuullinen määräaika, jonka kuluessa sen pyytämä vastaus tai muu selvitys on toimitettava.

Tuomioistuin voi määräajan kuluttua ratkaista asian, vaikka pyydettyä selvitystä ei ole toimitettu.

Tuomioistuimen on määräaikaa asettaessaan ilmoitettava, että asia voidaan ratkaista määräajan jälkeen, vaikka sille ei ole toimitettu pyydettyä selvitystä.

12 §
Selvityksen rajoittaminen

Kun hallintotuomioistuin katsoo asian tulleen selvitetyksi, se voi asettaa asian laatuun

nähden kohtuullisen määräajan, jonka kuluessa oikeudenkäynnin osapuolten on toimitettava mahdollinen lisäaineisto asiassa. Jos osapuoli toimittaa lisäaineistoa tämän määräajan jälkeen, hallintotuomioistuin voi jättää sen huomioon ottamatta.

13 §
Suullinen valmistelu

Hallintotuomioistuin voi järjestää suullisen valmistelun sen selvittämiseksi, mistä asiaan liittyvistä seikoista oikeudenkäynnin osapuolet ovat erimielisiä sekä mitä selvitystä vaatimusten tueksi on esitettävissä. Suullisessa valmistelussa ei kuulla todistajia eikä asiantuntijoita eikä oteta vastaan muutakaan selvitystä tosiseikoista.

Suulliseen valmisteluun voidaan kutsua yksinomaan asiamies, jollei asianosaisen henkilökohtaista läsnäoloa pidetä tarpeellisena.

Suullisesta valmistelusta laaditaan pöytäkirja, johon merkitään asia ja sen yksilöimiseksi tarvittavat tiedot sekä käsittelyyn osallistuneet henkilöt.

14 §
Katselmus

Hallintotuomioistuin voi järjestää asian selvittämiseksi katselmuksen. Katselmuksessa tehdään havaintoja kiinteistöstä, maisemasta, rakennelmasta tai muusta sellaisesta kohteesta, jota ei hankaluudetta voida tuoda tuomioistuimeen.

Katselmus voidaan kuitenkin tehdä pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa vain, jos se on välttämätöntä asian selvittämiseksi.

Hallintotuomioistuimen on kutsuttava katselmukseen asianosaiset ja päätöksen tehnyt viranomainen. Katselmuksesta laaditaan pöytäkirja, johon merkitään asian yksilöimiseksi tarpeelliset tiedot, läsnä olleet henkilöt sekä selostus katselmuksen kulusta. Katselmuksen kohde on kuvattava, jollei se ole tarpeetonta.

Tuomioistuimella on oikeus saada poliisilta virka-apua katselmuksen toimittamisen turvaamiseksi.

Katselmukseen sovelletaan lisäksi, mitä 7 luvun 6 §:ssä säädetään osapuolten kutsumisesta suulliseen käsittelyyn ja mitä oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 38 §:n 2 momentissa säädetään.

15 §
Tarkastus

Hallintotuomioistuin voi katselmuksen sijasta tehdä paikalla tarkastuksen tosiseikan todentamiseksi.

Tarkastuksesta ilmoitetaan asianosaisille ja päätöksen tehneelle viranomaiselle etukäteen.

Tarkastuksesta laaditaan pöytäkirja, johon merkitään asian yksilöimiseksi tarpeelliset tiedot, läsnä olleet henkilöt sekä selostus tarkastuksen kulusta. Tarkastuksen kohde on kuvattava, jollei se ole tarpeetonta.

16 §
Hallintotuomioistuimen tiedonsaantioikeus

Hallintotuomioistuimella on oikeus pyynnöstä saada viranomaiselta ja toiselta tuomioistuimelta salassapitosäännösten estämättä kaikki asian ratkaisemiseksi välttämättömät tiedot ja asiakirjat. Tuomioistuin voi määrätä viranomaisen esittämään tarpeellisen selvityksen. Määräyksen tehosteeksi voidaan asettaa sakon uhka.

17 §
Asiakirjan ja esineen esittäminen

Tuomioistuin voi määrätä muun kuin viranomaisen toimittamaan tämän hallussa olevan asiakirjan tai esineen tuomioistuimelle tai esittämään sen tuomioistuimessa, jos asiakirjalla tai esineellä voidaan olettaa olevan merkitystä todisteena asiassa. Määräyksen tehosteeksi voidaan asettaa sakon uhka.

Asiakirjan ja esineen toimittamisesta ja esittämisestä tuomioistuimelle on muutoin voimassa, mitä oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 39 ja 40 §:n 2 momentissa säädetään kirjallisesta todisteesta ja esineen tuomisesta oikeuteen.

18 §
Tulkitseminen ja kääntäminen

Hallintotuomioistuin huolehtii tulkitsemisesta ja kääntämisestä, jos henkilö ei osaa tuomioistuimessa kielilain (423/2003) mukaan käytettävää kieltä taikka ei sairauden tai vammaisuuden vuoksi voi tulla ymmärretyksi ja:
1) asian aikaisemmassa käsittelyvaiheessa sitä käsitelleen viranomaisen on tullut huolehtia tulkitsemisesta tai kääntämisestä hallintolain 26 §:n 1 momentin tai muun säännöksen nojalla;
2) tuomioistuin ratkaisee hallintoriita- tai hakemusasiaa ensi asteena ja asia on tullut vireille viranomaisen aloitteesta; tai
3) henkilöä kuullaan suullisesti.

Erityisestä syystä tuomioistuin voi huolehtia tulkitsemisesta ja kääntämisestä muussakin kuin 1 momentissa tarkoitetussa tapauksessa.

Tulkkina tai kääntäjänä ei oikeudenkäynnissä saa toimia henkilö, joka on sellaisessa suhteessa asianosaiseen tai asiaan, että hänen luotettavuutensa voi tästä syystä vaarantua.

Suomen ja ruotsin kieltä käyttävän oikeudesta viranomaisen järjestämään tulkkaukseen sekä käännökseen säädetään kielilaissa. Saamelaisten oikeudesta käyttää omaa kieltään säädetään saamen kielilaissa (1086/2003). Hallintotuomioistuimen on myös huolehdittava siitä, että muiden Pohjoismaiden kansalaiset saavat sen käsiteltävissä asioissa tarvittavan tulkitsemis- ja käännösavun siten kuin Pohjoismaiden kansalaisten oikeudesta käyttää omaa kieltään muussa pohjoismaassa

Suomen, Islannin, Norjan, Ruotsin ja Tanskan välillä tehdyssä sopimuksessa (SopS 11/1987) säädetään.

19 §
Laillinen este

Laillinen este on sillä, joka sairauden tai yleisen liikenteen keskeytymisen tai muun niihin rinnastuvan syyn vuoksi ei voi noudattaa hallintotuomioistuimen asettamaa määräaikaa.

Jos asianosainen ei laillisen esteen vuoksi voi saapua kuultavaksi tai noudattaa muuta hallintotuomioistuimen asettamaa määräaikaa, tuomioistuimen on siirrettävä asian käsittelyä ja asetettava uusi määräaika.

Jos asianosaisen oikeudenkäyntiasiamiehellä on laillinen este eikä hänen sijaansa ole ajoissa voitu saada toista asiamiestä, katsotaan tuomioistuimen asettaman määräajan noudattamatta jättämisen johtuneen laillisesta esteestä.

20 §
Järjestyksen turvaaminen oikeudenkäynnissä

Hallintotuomioistuimen tulee huolehtia järjestyksestä oikeudenkäynnissä. Oikeudenkäyntitilaisuudesta voidaan poistaa se, joka häiritsee asian käsittelyä.

Tuomioistuin voi tuomita henkilön maksettavaksi enintään 1 000 euron suuruisen järjestyssakon. Sakko voidaan tuomita, jos henkilö ei oikeudenkäyntitilaisuudessa noudata puheenjohtajan määräyksiä, puhuu tuomioistuimen arvoa loukkaavasti taikka muutoin käyttäytyy häiritsevästi tai sopimattomasti.

Edellä 2 momentissa tarkoitettu sakko voidaan tuomita myös vastaavan kirjallisen aineiston toimittamisen perusteella, jos aineisto on [tuomioistuimen varoituksesta huolimatta] tuomioistuimen arvoa loukkaavaa tai muutoin sopimatonta.

Jos henkilö on poistettu oikeudenkäyntitilaisuudesta, tuomioistuimen on harkittava, voidaanko asian käsittelyä siitä huolimatta jatkaa.

21 §
Arvio asian käsittelyajasta

Hallintotuomioistuimen on pyynnöstä ilmoitettava arvio asian käsittelyajasta.

22 §
Uhkasakkolain soveltaminen

Oikeudenkäynnin turvaamiseksi asetettavan uhkasakon asettamiseen ja tuomitsemiseen sovelletaan, mitä uhkasakkolain (1113/1990) 2 luvussa säädetään.

7 luku
Suullinen käsittely

1 §
Suullisen käsittelyn järjestäminen

Hallintotuomioistuimen on järjestettävä suullinen käsittely, jos tuomioistuin pitää sitä tarpeellisena tai yksityinen asianosainen sitä vaatii. Suullisessa käsittelyssä voidaan kuulla asianosaista, päätöksen tehnyttä viranomaista, todistajia ja asiantuntijoita sekä ottaa vastaan muuta selvitystä.

Mitä 1 momentissa säädetään, ei sovelleta, jos suullista käsittelyä vaatineen asianosaisasema perustuu kunnan tai muun yhteisön jäsenyyteen.

Tuomioistuin voi asianosaisen vaatimuksesta huolimatta jättää suullisen käsittelyn toimittamatta, jos:
1) esitetyn selvityksen oikeellisuus voidaan muutenkin arvioida niin, ettei siitä jää varteenotettavaa epäilystä;
2) tosiseikat voidaan selvittää muulla tavoin;
3) suullinen käsittely on jo järjestetty samassa asiassa hallintotuomioistuimessa; tai
4) suullisen käsittelyn toimittaminen on muuten selvästi tarpeetonta, kun otetaan huomioon asian laatu ja merkitys asianosaiselle sekä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset.

Suullista käsittelyä vaativan on ilmoitettava, minkä vuoksi sen järjestäminen on tarpeen ja mitä selvitystä hän esittäisi suullisessa käsittelyssä.

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

2 §
Päätös suullisen käsittelyn järjestämisestä

Hallintotuomioistuin päättää suullista käsittelyä koskevasta vaatimuksesta pääasian yhteydessä tai tekee asiasta välipäätöksen.

Jos hallintotuomioistuin ei järjestä asianosaisen vaatimaa suullista käsittelyä, tästä on ilmoitettava asianosaisille. Samalla asianosaisille on varattava tilaisuus esittää kirjallista lisäselvitystä.

Ilmoittamisesta voidaan luopua, jos valitus jätetään tutkimatta tai hylätään heti taikka jos ilmoittaminen muusta vastaavasta syystä on ilmeisen tarpeetonta.

3 §
Suullisen käsittelyn rajoittaminen

Hallintotuomioistuin voi rajoittaa suullista käsittelyä siten, että se koskee ainoastaan osaa asiasta, asianosaisten ja päätöksen tehneen viranomaisen käsitysten selvittämistä tai suullisen todistelun vastaanottamista, tai muulla vastaavalla tavalla.

4 §
Suullisen käsittelyn kulku

Suullisessa käsittelyssä hallintotuomioistuin:
1) esittää aluksi yhteenvedon siitä, mistä asiassa on kysymys;
2) kuulee asianosaisia ja päätöksen tehnyttä viranomaista;
3) kuulee tarvittaessa todistajia ja asiantuntijoita sekä ottaa vastaan muuta selvitystä;
4) kuulee lopuksi oikeudenkäynnin osapuolia käsittelyssä esitetyistä seikoista.

5 §
Todistajan nimeäminen

Oikeudenkäynnin osapuolet nimeävät todistajansa. Hallintotuomioistuin voi nimetä todistajia myös omasta aloitteestaan.

Tuomioistuin voi asettaa määräajan, jossa osapuolten on nimettävä todistajat.

Tuomioistuin päättää, keitä todistajiksi kutsutaan.

6 §
Oikeudenkäynnin osapuolten kutsuminen

Hallintotuomioistuimen on kutsuttava suulliseen käsittelyyn oikeudenkäynnin osapuolet. Jos suullista käsittelyä on rajoitettu 3 §:ssä tarkoitetulla tavalla, kutsumatta voidaan jättää ne asianosaiset, joiden läsnäolo on ilmeisen tarpeetonta.

Kutsutun tai hänen laillisen edustajansa poissaolo suullisesta käsittelystä ei estä asian käsittelyä ja ratkaisemista.

Asianosainen tai hänen laillinen edustajansa voidaan kutsua saapumaan henkilökohtaisesti suulliseen käsittelyyn, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi. Kutsun tehosteeksi voidaan asettaa sakon uhka.

Tuomioistuimen on tuomittava uhkasakko maksettavaksi ja asetettava uusi korkeampi sakon uhka, jos asianosainen tai hänen laillinen edustajansa ei noudata 2 tai 3 momentissa tarkoitettua kutsua ja tuomioistuin edelleen pitää asianomaisen henkilökohtaista läsnäoloa tarpeellisena. Uhkasakkoa ei tuomita maksettavaksi, jos asia käsitellään ja ratkaistaan asianomaisen poissaolosta huolimatta tai poissaolo johtuu laillisesta esteestä.

7 §
Muiden kuultavien kutsuminen

Hallintotuomioistuin päättää asiantuntijan ja todistajan kutsumisesta suulliseen käsittelyyn. Lisäksi tuomioistuin päättää niiden muiden henkilöiden ja viranomaisten kutsumisesta, joiden kuulemista se pitää tarpeellisena.

Hallintotuomioistuin huolehtii 1 momentissa tarkoitettujen kuultavien kutsumisesta. Tuomioistuin voi myös oikeuttaa oikeudenkäynnin osapuolen kutsumaan asiantuntijan tai todistajan.

Tuomioistuin voi kutsua todistajan suulliseen käsittelyyn sakon uhalla.

8 §
Kutsun sisältö

Kutsussa suulliseen käsittelyyn on mainittava tarpeelliset tiedot käsiteltävästä asiasta ja oikeudenkäynnin osapuolista sekä ilmoitettava käsittelyn ajankohta ja paikka. Kutsussa on lisäksi ilmoitettava poissaolon seurauksista ja siitä, että kutsutun on viipymättä ilmoitettava laillisesta esteestä ja sen päättymisestä.

Todistajalle ja asiantuntijalle on kutsussa myös ilmoitettava hänen oikeudestaan saada ennakolta korvaus matka- ja toimeentulokustannuksistaan sekä siitä, ettei hän ole velvollinen saapumaan hallintotuomioistuimeen, jos hänelle ei pyynnöstä huolimatta ole maksettu ennakkoa.

8 a §
Muut kutsumista koskevat säännökset

Kutsumisessa noudatetaan muuten, mitä tässä laissa säädetään tiedoksiannosta. Kutsumiseen sovelletaan myös, mitä oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 42 §:ssä säädetään Suomen ulkopuolella tiedoksi annettavasta kutsusta.

9 §
Todistajan esteellisyys

Todistajana ei voida kuulla asianosaista eikä muutakaan henkilöä, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta oikeudenkäynnin kohteena oleva asia välittömästi koskee, eikä tällaisen henkilön laillista edustajaa.

Todistajana ei voida kuulla myöskään henkilöä, joka toimii oikeudenkäynnin osapuolena olevan viranomaisen puhevaltaa käyttävänä edustajana samassa oikeudenkäynnissä.

Todistajan nimeämiseen sovelletaan myös, mitä oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 31 ja 32 §:ssä säädetään.

10 §
Henkilökohtainen kuuleminen

Suullisessa käsittelyssä voidaan kuulla henkilökohtaisesti myös henkilöä, jota ei 9 §:n perusteella voida kuulla todistajana, jos kuuleminen on tarpeen asian selvittämiseksi.

Tuomioistuin voi kutsua sakon uhalla kuultavaksi henkilön, jota ei voida kuulla todistajana hänen asianosaisuuteen rinnastettavan asemansa vuoksi.

11 §
Vajaavaltaisen kuuleminen

Vajaavaltaista voidaan kuulla suullisessa käsittelyssä. Kuulemisen yhteydessä vajaavaltaiselle ei saa antaa sellaisia tietoja, jotka voisivat vakavasti vaarantaa hänen terveyttään tai kehitystään. Alle 12-vuotiasta voidaan kuitenkin kuulla muussa kuin omassa asiassaan vain, jos kuulemisella on asian selvittämiseksi keskeinen merkitys eikä kuulemisesta arvioida aiheutuvan hänelle merkittävää haittaa. Jos vajaavaltaisen suojaamiseksi tai hänen itsenäisen mielipiteensä selvittämiseksi on tarpeen, vajaavaltaista kuullaan henkilökohtaisesti siten, että hänen lisäkseen läsnä on vain yksi tai useampi hallintotuomioistuimen jäsen.

Jos vajaavaltaista kuullaan 1 momentissa säädetyllä tavalla ilman, että kaikki oikeudenkäynnin osapuolet ovat läsnä, asianosaisille ja osapuolena olevalle viranomaiselle on varattava tilaisuus ehdottaa, mistä seikoista vajaavaltaista tulisi kuulla. Lisäksi osapuolille on varattava tilaisuus tutustua kuulemisen sisällöstä laadittuun tai tallennettuun oikeudenkäyntiaineistoon ja lausua mielipiteensä sen sisällöstä. Oikeutta tietojen saamiseen voidaan rajoittaa, jos tiedon antamatta jättäminen on tarpeen vajaavaltaisen suojaamiseksi tai hänen muun erittäin tärkeän etunsa turvaamiseksi.

Tuomioistuin voi tarvittaessa määrätä vajaavaltaiselle kuultavalle tukihenkilön, jonka tehtävänä on olla asianomaisen henkilökohtaisena tukena oikeudenkäynnissä.

12 §
Todistajan vaitiolo-oikeus

Asianosaisen nykyinen tai entinen aviopuoliso taikka nykyinen avopuoliso, sisarus, sukulainen suoraan ylenevässä tai alenevassa polvessa taikka se, jolla on vastaavanlainen parisuhteeseen tai sukulaisuuteen rinnastuva läheinen suhde asianosaiseen, saa kieltäytyä todistamasta.

Jos 1 momentissa tarkoitettu henkilö suostuu todistamaan, suostumusta ei voida peruuttaa, ellei muusta tässä laissa säädetystä salassapitovelvollisuudesta tai vaitiolo-oikeudesta muuta johdu.

Sen lisäksi, mitä 1 momentissa säädetään, todistaja saa kieltäytyä todistamasta siltä osin kuin todistaminen ilmaisisi:
1) liike- tai ammattisalaisuuden, jolleivät erittäin tärkeät syyt ottaen huomioon asian laatu, todisteen merkitys asian ratkaisemisen kannalta ja seuraukset sen esittämättä jättämisestä sekä muut olosuhteet vaadi todistamista;
2) sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä annetun lain (460/2003) 16 §:ssä tarkoitetun tiedon.

Oikeudesta kieltäytyä todistamasta itsekriminointisuojaan vedoten säädetään 16 §:ssä.

Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 33 §:ssä tarkoitettu anonyymi todistaja saa kieltäytyä todistamasta siltä osin kuin todistaminen saattaisi paljastaa hänen henkilöllisyytensä tai yhteystietonsa.

Väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 36 §:ssä tarkoitettu henkilö, jonka asiassa on talletettu turvakielto, saa kieltäytyä todistamasta siltä osin kuin todistaminen saattaisi paljastaa hänen yhteystietonsa.

13 §
Todistajan velvollisuus kieltäytyä todistamasta

Hallintotuomioistuimen päätösneuvottelun sisällöstä ei saa todistaa.

Jokaisella muulla kuin oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 33 §:ssä tarkoitetulla anonyymilla todistajalla on velvollisuus kieltäytyä todistamasta siltä osin kuin todistaminen saattaisi paljastaa anonyymin todistajan henkilöllisyyden tai hänen yhteystietonsa.

Jokaisella muulla kuin väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 36 §:ssä tarkoitetulla henkilöllä, jonka asiassa on talletettu turvakielto, on velvollisuus kieltäytyä todistamasta siltä osin kuin todistaminen saattaisi paljastaa kyseisen henkilön yhteystiedot.

Lisäksi velvollisuuteen kieltäytyä todistamasta sovelletaan, mitä oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 10 §:ssä, 11 §:n 3 momentissa, 12 §:n 3-5 momentissa, 13 §:n 1 ja 3 momentissa, 15 §:n 1 momentissa sekä 16 §:ssä säädetään.

Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 11 §:n 3 momentissa, 12 §:n 3-5 momentissa, 13 §:n 1 ja 3 momentissa sekä 16 §:ssä tarkoitettu henkilön velvollisuus kieltäytyä todistamasta säilyy, vaikkei asianomainen henkilö enää ole siinä asemassa, jossa hän on saanut tiedon todistettavasta seikasta.

Henkilöllä, joka on saanut oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 11 §:n 3 momentissa taikka 13 §:n 1 tai 3 momentissa tarkoitetun tiedon toimiessaan lainkohdassa tarkoitetun henkilön palveluksessa tai muuten hänen apunaan, on vastaava velvollisuus kieltäytyä todistamasta kuin mainituissa lainkohdissa tarkoitetuilla henkilöillä. Palveluksessa tai apuna toiminut henkilö voidaan kuitenkin määrätä todistamaan oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 15 §:n 1 momentissa säädetyillä edellytyksillä.

14 §
Muussa laissa säädetyn vaitiolovelvollisuuden vaikutus todistajan kuulemiseen

Muussa laissa säädetyn vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvasta seikasta voidaan
kuulla todistajaa vain, jos:
1) kuuleminen on välttämätöntä asian selvittämiseksi; tai
2) se, jonka hyväksi vaitiolovelvollisuus on säädetty, suostuu todistamiseen.

Hallintotuomioistuin ei kuitenkaan saa kuulla todistajaa tämän 1 momentissa tarkoitetun vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvasta seikasta, jos kuulematta jättämiselle on erittäin tärkeän yleisen edun taikka lapsen edun tai erittäin tärkeän muun yksityisen edun vuoksi erityisen painavat perusteet eikä kuulematta jättäminen vaaranna oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista.

15 §
Todistajan kieltäytymisen perusteleminen

Jos todistaja kieltäytyy todistamasta, hänen on ilmoitettava kieltäytymisensä peruste ja saatettava todennäköiseksi sitä tukevat seikat.

Jos henkilö kuitenkin kieltäytyy todistamasta 12 §:n 5 momentissa tai 13 §:n 2 ja 3 momentissa taikka 16 §:ssä tarkoitetulla perusteella, kieltäytyminen hyväksytään, jollei hän ole selvästi erehtynyt kieltäytymistä koskevan oikeuden tai velvollisuuden sisällöstä tai kieltäytyminen ole muutoin selvästi perusteeton.

16 §
Itsekriminointisuoja

Jokainen saa kieltäytyä kertomasta seikan, jonka kertominen saattaisi hänet tai häneen 12 §:n 1 momentissa tarkoitetussa suhteessa olevan henkilön syytteen tai hallinnollisen seuraamuksen vaaraan tai myötävaikuttaisi hänen tai häneen mainitussa suhteessa olevan henkilön syyllisyyden selvittämiseen.

17 §
Hyödyntämiskielto

Hallintotuomioistuimen on jätettävä hyödyntämättä vaitiolovelvollisuuden tai vaitiolo-oikeuden vastaisesti taikka muulla tavoin lainvastaisesti hankittu selvitys.

Hallintotuomioistuin saa kuitenkin hyödyntää myös lainvastaisesti hankittua selvitystä, jollei hyödyntäminen vaaranna oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista ottaen huomioon asian laatu, selvityksen hankkimistapaan liittyvä oikeudenloukkauksen vakavuus, hankkimistavan merkitys selvityksen luotettavuudelle, selvityksen merkitys asian ratkaisemisen kannalta ja muut olosuhteet.

18 §
Kuuleminen teknisellä tiedonvälitystavalla

Todistajaa tai muuta henkilöä voidaan kuulla suullisessa käsittelyssä myös käyttäen videoneuvottelua tai muuta tiedonvälitystapaa.

Oikeudenkäynnin osapuolille on varattava tilaisuus esittää kuultavalle kysymyksiä.

19 §
Suullisen käsittelyn pöytäkirja

Suullisesta käsittelystä laaditaan pöytäkirja, johon merkitään asia ja sen yksilöimiseksi tarvittavat tiedot sekä läsnä olleet henkilöt. Lisäksi pöytäkirjaan merkitään käsittelyssä esitetyt vaatimukset, tehdyt päätökset sekä selostus käsittelyn kulusta.

20 §
Tallentaminen

Hallintotuomioistuimen on äänitettävä tai muulla vastaavalla tavalla tallennettava kuuleminen suullisessa käsittelyssä.

Hallintotuomioistuimen on lisäksi tallennettava kuuleminen kuultaessa lasta lastensuojelulain (417/2007) 86 §:n mukaisesti muulla tavoin kuin suullisessa käsittelyssä.

Jos tallentaminen ei ole mahdollista, pöytäkirjaan on riittävän täsmällisesti merkittävä, mitä asiassa on kerrottu. Pöytäkirjattu suullinen lausuma on heti luettava ja pöytäkirjaan on merkittävä lausuman antajan ilmoitus siitä, onko lausuma merkitty oikein pöytäkirjaan.

Tallenne on säilytettävä vähintään kuuden kuukauden ajan asian ratkaisemisesta. Jos asiassa on haettu muutosta valittamalla, tallenne on kuitenkin säilytettävä, kunnes asia on lainvoimaisesti ratkaistu.

21 §
Todistelukustannusten korvaaminen

Todistajalla on oikeus saada kohtuullinen korvaus tarpeellisista matka- ja toimeentulokustannuksista sekä taloudellisesta menetyksestä.

Hallintotuomioistuimen omasta aloitteestaan kutsumalle todistajalle samoin kuin valtion nimeämälle todistajalle maksetaan korvaus valtion varoista sen mukaan kuin valtion varoista maksettavista todistelukustannuksista erikseen säädetään. Oikeusapua saaneen asianosaisen nimeämällä todistajalla on oikeus saada korvausta valtion varoista siten kuin oikeusapulaissa (257/2002) säädetään.

Muiden kuin 2 momentissa tarkoitettujen oikeudenkäynnin osapuolten on suoritettava korvaus nimeämälleen todistajalle. Todistajalle voidaan kuitenkin erityisestä syystä maksaa korvaus valtion varoista, jos todistaminen on ollut tarpeen asian selvittämiseksi.

Yksityisen asianosaisen nimeämällä todistajalla on oikeus saada ennakolta korvaus matka- ja toimeentulokustannuksista. Ennakon suorittamiseen sovelletaan, mitä oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 65 §:n 3 ja 4 momentissa säädetään.

22 §
Muiden kustannusten korvaaminen

Myös yksityisellä asianosaisella tai tämän laillisella edustajalla, joka on velvoitettu saapumaan sakon uhalla, on oikeus saada kohtuullinen korvaus tarpeellisista matka- ja toimeentulokustannuksista sekä taloudellisesta menetyksestä valtion varoista, jos hänen läsnäolonsa on ollut tarpeen asian selvittämiseksi.

Mitä 1 momentissa säädetään, sovelletaan kustannusten korvaamiseen myös, kun joku muu kuin oikeudenkäynnin osapuoli, todistaja tai asiantuntija on kutsuttu kuultavaksi sakon uhalla tai velvoitettu toimittamaan hallintotuomioistuimeen asiakirja tai esine.

Hallintotuomioistuimen määräämälle asiantuntijalle maksetaan kohtuullinen palkkio työstä ja korvaus tarpeellisista kuluista valtion varoista. Muulle asiantuntijalle maksettavaan palkkioon ja korvaukseen sovelletaan, mitä 21 §:n 3 momentissa säädetään todistajalle suoritettavasta korvauksesta.

Edellä 11 §:n 3 momentissa tarkoitetulla tukihenkilöllä on oikeus saada kohtuullinen korvaus tarpeellisista matka- ja toimeentulokustannuksista sekä taloudellisesta menetyksestä valtion varoista.

Tuomioistuin voi määrätä 1–4 momentissa tarkoitetun korvauksen tai osan siitä maksettavaksi ennakolta.

Valtion varoista maksettavaan korvaukseen sovelletaan muutoin, mitä valtion varoista maksettavista todistelukustannuksista erikseen säädetään.

23 §
Muut säännökset todistajan ja asiantuntijan kuulemisesta

Todistajan ja asiantuntijan suulliseen kuulemiseen sovelletaan lisäksi, mitä oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 43─46, 50 ja 51 §:n 1 ja 2 momentissa sekä 62─64 §:ssä säädetään.

8 luku
Hallintotuomioistuimen päätöksenteko

1 §
Asian ratkaiseminen

Hallintotuomioistuimen on päätöksessään annettava ratkaisu esitettyihin vaatimuksiin. Hallintotuomioistuimen tulee harkita kaikkia esiin tulleita seikkoja ja päättää, mihin seikkoihin ratkaisu voidaan perustaa.

2 §
Hallintotuomioistuimen päätös

Asian käsittelyn lopettava hallintotuomioistuimen ratkaisu on päätös.

Muu kuin asian käsittelyn lopettava ratkaisu on välipäätös.

3 §
Ratkaisu valitusasiassa

Hallintotuomioistuin voi hyväksyä tai hylätä valituksen tai jättää sen tutkimatta kokonaan tai osittain. Päätöksessään tuomioistuin voi:
1) pysyttää valituksen kohteena olevan päätöksen;
2) kumota valituksen kohteena olevan päätöksen;
3) palauttaa asian uudelleen käsiteltäväksi;
4) muuttaa valituksen kohteena olevaa päätöstä; tai
5) siirtää valituksen toimivaltaiseen viranomaiseen tai tuomioistuimeen.

Kuntalaissa tai kirkkolaissa tarkoitetun valituksen johdosta tuomioistuin ei voi muuttaa päätöstä eikä määrätä asiaa uudelleen käsiteltäväksi, ellei erikseen toisin säädetä tai asianosaisen oikeusturvan tehokas toteuttaminen sitä edellytä.

Tuomioistuin jättää valituksen tutkimatta, jos:
1) valituksen tutkiminen ei kuulu sen toimivaltaan;

2) päätös ei ole valituskelpoinen;
3) muutoksenhaku valittamalla on laissa kielletty;
4) valittajalla ei ole valitusoikeutta;
5) valitusta ei ole tehty määräajassa; tai
6) valitus on jäänyt puutteelliseksi, vaikka valittajalle on varattu tilaisuus sen täydentämiseen.

Jos valitus peruutetaan [tai asianosaisella ei ole oikeussuojan tarvetta], asian käsittely raukeaa ja tuomioistuin poistaa asian käsittelystä.

4 §
Ratkaisu muussa hallintolainkäyttöasiassa

Hallintotuomioistuin voi käsitellessään 4 luvussa tarkoitettua muuta hallintolainkäyttöasiaa hylätä tai hyväksyä esitetyn vaatimuksen tai jättää sen tutkimatta kokonaan tai osittain.

Hyväksyessään hallintoriitahakemuksen hallinto-oikeus voi:
1) velvoittaa maksamaan julkisoikeudelliseen oikeussuhteeseen tai hallintosopimukseen perustuvan suorituksen tai suorittamaan muun tällaiseen oikeussuhteeseen perustuvan toimen; tai
2) vahvistaa julkisoikeudelliseen oikeussuhteeseen tai hallintosopimukseen perustuvan edun, oikeuden tai velvollisuuden.

Hallintotuomioistuin jättää muussa hallintolainkäyttöasiassa esitetyn vaatimuksen tutkimatta, jos:
1) asian käsittely ei kuulu sen toimivaltaan;
2) vaatimusta ei voida käsitellä hallintolainkäyttöasiana;
3) viranomainen on toimivaltainen ratkaisemaan asian hallintopäätöksellään tai asia voidaan tai on voitu ratkaista perustevalitukseen annettavalla päätöksellä;
4) vireillepanijalla ei ole oikeutta panna asiaa vireille; tai
5) vaatimusta ei ole tehty säädetyssä määräajassa.

Jos vaatimus peruutetaan, asian käsittely raukeaa ja tuomioistuin poistaa asian käsittelystä.

5 §
Äänestäminen

Jos hallintotuomioistuimen jäsenet eivät ole samaa mieltä ratkaisusta, siitä on äänestettävä. Ratkaisusta äänestetään virkaikäjärjestyksessä siten, että nuorin jäsen esittää kantansa ensin ja puheenjohtaja viimeiseksi. Muu kuin lainoppinut jäsen esittää kantansa ennen lainoppinutta jäsentä. Jos tuomioistuimen jäsen esittelee asian, hänen on kuitenkin esitettävä kantansa ensin.

Äänestyksessä voittaa mielipide, jota jäsenten enemmistö on kannattanut. Äänten mennessä tasan voittaa mielipide, jota puheenjohtaja on kannattanut. Hallinnollista seuraamusta koskevassa asiassa sekä päätettäessä tuomitsemisesta uhkasakkoon tai muuhun erityiseen seuraamukseen voittaa äänten mennessä tasan kuitenkin mielipide, joka on lievempi sille, johon seuraamus kohdistuu.

Äänestämisestä on muutoin voimassa, mitä oikeudenkäymiskaaressa säädetään.

6 §
Päätöksen sisältö

Päätöksestä on käytävä ilmi:
1) tuomioistuimen nimi ja päätöksen päiväys;
2) oikeudenkäynnin osapuolet ja päätös, josta valitetaan;
3) tarpeellisilta osiltaan selostus asian aikaisemman käsittelyn vaiheista;
4) osapuolten vaatimukset ja tarpeellisilta osiltaan niiden perustelut;
5) tarpeellisilta osiltaan selostus asiassa saaduista selvityksistä;
6) ratkaisu perusteluineen;
7) päätöksentekoon osallistuneiden nimet;
8) ilmoitus äänestyksestä, jolloin äänestyslausunnot on liitettävä päätökseen;
9) ilmoitus esittelijän eriävästä mielipiteestä, jolloin eriävä mielipide on liitettävä päätökseen; sekä
10) ilmoitus tuomioistuinmaksusta.

Jos hallintotuomioistuimen päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla, päätöksessä on ilmoitettava, mihin säännökseen valituskielto perustuu.

7 §
Hallinnollisen seuraamuksen käsittelyn viivästyminen

Jos 1 luvun 4 §:n 2 kohdassa tarkoitetun hallinnollisen taloudellisen seuraamuksen määräämistä koskevan asian käsittely on viivästynyt niin, että viivästys loukkaa asianosaisen oikeutta oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kuluessa, hallintotuomioistuin voi ottaa viivästyksen huomioon ratkaisussaan.

Tuomioistuin voi viivästyksen hyvittämiseksi alentaa seuraamuksen määrää, lieventää sitä tai poistaa sen kokonaan.

8 §
Päätöksen perusteleminen

Hallintotuomioistuimen on perusteltava päätöksensä. Perusteluista on ilmettävä sovelletut lainkohdat sekä se, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun ja mihin oikeudelliseen päättelyyn ratkaisu perustuu.

Välipäätös voidaan perustella esittämällä pelkästään sovelletut lainkohdat, jollei asian luonne edellytä muita perusteluja.

9 §
Valitusosoituksen liittäminen tuomioistuimen päätökseen

Hallintotuomioistuimen päätökseen on liitettävä valitusosoitus, jos päätökseen saa hakea muutosta valittamalla.

Valitusosoituksessa on mainittava:
1) valitusaika ja miten se lasketaan;

2) tuomioistuin, johon päätöksestä saa valittaa;
3) tuomioistuin tai viranomainen, jolle valitus toimitetaan, sekä tarvittavat yhteystiedot; ja
4) valittajan velvollisuudesta ilmoittaa yhteystietonsa sekä niiden muutokset.

Valitusosoituksessa on selostettava säännökset valituksen sisällöstä, liitteistä ja perille toimittamisesta sekä valituksen käsittelystä perittävistä maksuista.

Jos asiassa tarvitaan valituslupa, valitusosoituksessa on mainittava perusteet, joilla valituslupa voidaan myöntää.

10 §
Valitusosoituksen korjaaminen

Jos valitusosoitusta ei ole annettu tai hallintotuomioistuimen päätöksessä on virheellisesti ilmoitettu, ettei päätökseen saa hakea muutosta valittamalla, tuomioistuimen on annettava lainmukainen valitusosoitus. Valitusaika lasketaan tällöin valitusosoituksen tiedoksisaannista.

Jos valitusosoitus on muulla kuin 1 momentissa tarkoitetulla tavalla virheellinen, tuomioistuimen on annettava uusi valitusosoitus, jos sitä pyydetään säädetyssä tai valitusosoituksessa mainitussa valitusajassa. Valitusaika lasketaan tällöin uuden valitusosoituksen tiedoksisaannista.

9 luku
Tiedoksianto

1 §
Tavallinen ja todisteellinen tiedoksianto

Hallintotuomioistuimen päätös, välipäätös tai muu asiakirja annetaan tiedoksi kirjeitse tai sähköisellä viestillä käyttäen tiedoksiannon vastaanottajan tuomioistuimelle tätä tarkoitusta varten ilmoittamaa prosessiosoitetta (*tavallinen tiedoksianto*).

Tiedoksianto on kuitenkin toimitettava todisteellisesti, jos se koskee velvoittavaa päätöstä, jonka tiedoksisaannista alkaa kulua muutoksenhakuaika tai muu vastaanottajan oikeuteen vaikuttava määräaika. Todisteellista tiedoksiantoa voidaan käyttää myös, jos se on muusta syystä tarpeen asianosaisen oikeuksien turvaamiseksi. Tiedoksianto on toimitettava todisteellisesti myös, jos se koskee päätöksen täytäntöönpanoa tai muuta väliaikaista määräystä.

Edellä 2 momentissa tarkoitettu päätös voidaan antaa tiedoksi asianosaiselle myös toimittamalla päätös asianosaisen käyttämälle asianajajalle, julkiselle oikeusavustajalle tai luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetussa laissa (715/2011) tarkoitetulle luvan saaneelle oikeudenkäyntiavustajalle tavallisena tiedoksiantona.

Tiedoksianto toimitetaan todisteellisesti:
1) toimittamalla asiakirja kirjeitse vastaanottajalle ja liittämällä siihen vastaanottotodistus, jonka vastaanottaja palauttaa määräajassa tuomioistuimelle;
2) toimittamalla asiakirja kirjeitse vastaanottajalle saantitodistusta vastaan;
3) luovuttamalla asiakirja vastaanottajalle henkilökohtaisesti;

4) käyttämällä todisteellista sähköistä tiedoksiantoa;
5) käyttämällä haastetiedoksiantoa tai sijaistiedoksiantoa.

2 §
Suullinen tiedoksianto

Muu asiakirja kuin päätös voidaan oikeudenkäynnin kuluessa antaa tiedoksi suullisesti kertomalla asianosaiselle asiakirjan sisältö.

Suullisesti voidaan kuitenkin antaa tiedoksi vain sellainen asiakirja, jonka sisällön ja merkityksen asianosainen epäilyksettä ymmärtää asiakirjan laatu ja laajuus huomioon ottaen.

Suullisesti tiedoksi annettu asiakirja toimitetaan erikseen asianosaiselle tavallisena tiedoksiantona.

3 §
Tiedoksianto ulkomaille

Tiedoksianto toimitetaan ulkomaille tämän lain tai asianomaisen valtion lainsäädännön mukaisesti, jollei Suomea sitovista kansainvälisistä sopimuksista ja velvoitteista muuta johdu.

Jos ulkomaille tarkoitettua tiedoksiantoa ei saada toimitetuksi, asiakirja annetaan tiedoksi Suomessa yleistiedoksiannolla.

4 §
Tiedoksisaannin ajankohta

Vastaanottajan katsotaan saaneen tiedon kirjeitse tavallisena tiedoksiantona lähetetystä asiakirjasta seitsemäntenä päivänä asiakirjan lähettämisestä, jollei vastaanottaja näytä tiedoksisaannin tapahtuneen tätä myöhemmin. Viranomaisen tietoon asiakirjan katsotaan kuitenkin tulleen kirjeen saapumispäivänä.

Käytettäessä todisteellista tiedoksiantotapaa vastaanottajan katsotaan saaneen asiakirjasta tiedon sinä päivänä, jona asiakirja on vastaanotettu. Vastaanottotodistusta käytettäessä asiakirja katsotaan otetuksi vastaan vastaanottotodistuksen osoittamana päivänä. Käytettäessä sijaistiedoksiantoa asiakirja katsotaan kuitenkin saadun tiedoksi kolmantena päivänä sijaistiedoksiantoa koskevan tiedoksiantotodistuksen osoittamasta päivästä.

Käytettäessä suullista tiedoksiantoa vastaanottajan katsotaan saaneen tiedon asiakirjasta silloin, kun hänelle on kerrottu asiakirjan sisältö.

Sähköisen tiedoksiannon, yleistiedoksiannon ja julkipanomenettelyssä annetun päätöksen tiedoksisaantiajankohdasta säädetään erikseen.

5 §
Muut tiedoksiantoon sovellettavat säännökset

Tiedoksiantoon sovelletaan muutoin, mitä siitä hallintolaissa säädetään.

10 luku
Oikeudenkäyntikulut

1 §
Oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuus

Oikeudenkäynnin osapuoli on velvollinen korvaamaan toisen osapuolen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos erityisesti asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen on kohtuutonta, että tämä joutuu itse vastaamaan oikeudenkäyntikuluistaan.

Korvausvelvollisuuden kohtuullisuutta arvioitaessa voidaan lisäksi ottaa huomioon asian oikeudellinen epäselvyys, osapuolten toiminta ja asian merkitys asianosaiselle.

Yksityinen asianosainen voidaan 1 ja 2 momentista poiketen velvoittaa korvaamaan viranomaisen oikeudenkäyntikuluja vain, jos yksityinen asianosainen on esittänyt ilmeisen perusteettoman vaatimuksen.

2 §
Erityinen korvausvelvollisuus

Riippumatta siitä, kuinka oikeudenkäyntikulut muutoin on korvattava, oikeudenkäynnin osapuoli voidaan velvoittaa korvaamaan toiselle osapuolelle ne kulut, jotka ovat aiheutuneet siitä, että osapuoli on tahallisesti tai huolimattomuudesta ilmeisen tarpeettomasti pitkittänyt oikeudenkäyntiä.

Tarpeettomana pitkittämisenä voidaan pitää:
1) uuden selvityksen tai vaatimuksen esittämistä myöhemmin kuin olisi ollut esitettävissä, jollei tähän ole painavaa syytä;
2) sellaisen väitteen esittämistä, jonka osapuoli tietää perusteettomaksi;
3) jäämistä pois suullisesta tai muusta käsittelystä ilman laillista estettä;
4) muuta vastaavaa oikeudenkäyntiin liittyvää menettelyä.

Oikeudenkäynnin osapuolen edustaja, asiamies tai avustaja voidaan velvoittaa yhteisvastuullisesti osapuolen kanssa korvaamaan 1 momentissa säädetyt kulut, jos pitkittyminen on aiheutunut hänen tahallisuudestaan tai huolimattomuudestaan.

3 §
Korvattavat oikeudenkäyntikulut

Korvattavia oikeudenkäyntikuluja ovat:
1) oikeudenkäyntikirjelmän laatimisesta, asian ratkaisemiseksi tarvittavan selvityksen hankkimisesta ja muusta oikeudenkäynnin valmistelusta aiheutuneet kulut;
2) suulliseen käsittelyyn tai muuhun oikeudenkäyntitilaisuuteen osallistumisesta aiheutuneet kulut;
3) todistajalle tai asiantuntijalle maksettava korvaus;
4) asiamiehelle tai avustajalle maksettava palkkio ja korvaus;
5) muut oikeudenkäyntiin välittömästi liittyvät kulut.

Korvausta voidaan suorittaa myös oikeudenkäynnin osapuolelle oikeudenkäynnistä aiheutuneesta työstä ja oikeudenkäyntiin välittömästi liittyvästä menetyksestä.

4 §
Korvausvaatimus

Oikeudenkäyntikulujen korvaamista on vaadittava ennen kuin hallintotuomioistuin tekee päätöksen pääasiassa. Vaatimuksessa on eriteltävä oikeudenkäyntikulujen määrä ja sen perusteet.

Hallintotuomioistuin antaa ratkaisun oikeudenkäyntikuluista pääasian yhteydessä. Ennen korvausvelvollisuuden määräämistä velvoitettavalle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi.

Jos asia palautetaan viranomaiselle, kysymys siihenastisista kuluista ratkaistaan palauttavassa tuomioistuimessa. Jos asia palautetaan tuomioistuimelle, kuluvaatimus ratkaistaan siinä tuomioistuimessa, johon asia on palautettu.

5 §
Korvausvelvollisuuden kohdistaminen

Jos useampi kuin yksi oikeudenkäynnin osapuolista on vastuussa samoista oikeudenkäyntikuluista, he vastaavat niiden korvaamisesta yhteisvastuullisesti.

Osapuolen on kuitenkin yksin korvattava ne kustannukset, jotka liittyvät ainoastaan häntä koskevaan asian osaan tai jotka hän on aiheuttanut pitkittämällä oikeudenkäyntiä tarpeettomasti.

Hallintotuomioistuin määrää, kuinka kulut usean korvausvelvollisen välillä jaetaan tai onko jonkun heistä korvattava kaikki kulut.

6 §
Viivästyskorko

Oikeudenkäyntikulujen korvaukselle on vaadittaessa määrättävä vuotuista viivästyskorkoa korkolain (633/1982) 4 §:n 1 momentissa tarkoitetun korkokannan mukaan siitä lähtien, kun kuukausi on kulunut päivästä, jona päätös on ollut oikeudenkäynnin osapuolten saatavissa.

7 §
Oikeudenkäyntikulut asianosaiseuraannossa ja väliintulossa

Asianosaisseuraannossa alkuperäinen ja uusi oikeudenomistaja vastaavat yhteisvastuullisesti niistä oikeudenkäyntikuluista, jotka ovat syntyneet ennen seuraantoa. Tämän jälkeen syntyneistä kuluista vastaa uusi oikeudenomistaja yksin.

Väliintulijan velvollisuudesta korvata oikeudenkäyntikulut ja hänen oikeudestaan korvaukseen sellaisista kuluista on voimassa, mitä säädetään asianosaisen korvausvelvollisuudesta ja oikeudesta korvaukseen. Asianosaista, jonka puolella väliintulija on esiintynyt, ei saa velvoittaa korvaamaan tässä momentissa tarkoitettuja kuluja.

Väliintulijan edustajan, asiamiehen tai avustajan velvollisuudesta korvata oikeudenkäyntikulut on voimassa, mitä säädetään osapuolen edustajan, asiamiehen tai avustajan korvausvelvollisuudesta.

11 luku
Päätöksen korjaaminen ja täydentäminen

1 §
Päätöksen korjaaminen

Hallintotuomioistuimen on korjattava päätöksessään oleva kirjoitus- tai laskuvirhe tai muu niihin verrattava selvä virhe. Virhettä ei kuitenkaan saa korjata, jos korjaaminen johtaa asianosaiselle kohtuuttomaan tulokseen.

2 §
Päätöksen täydentäminen

Hallintotuomioistuin voi täydentää päätöstään 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista, jos päätös ei sisällä ratkaisua kaikkiin asiassa esitettyihin sivuvaatimuksiin. Päätöstä ei kuitenkaan saa täydentää, jos se johtaa asianosaiselle kohtuuttomaan tulokseen.

3 §
Korjaamis- ja täydentämismenettely

Hallintotuomioistuin päättää päätöksen korjaamisesta tai täydentämisestä samassa kokoonpanossa, joka on antanut korjattavan tai täydennettävän päätöksen. Jos jollekin tuomioistuimen jäsenelle on tullut este, päätöksen täydentää tuomioistuin sellaisessa kokoonpanossa, joka olisi ollut toimivaltainen käsittelemään asian. Päätöksen korjaamisesta voi kuitenkin päättää myös asiaa käsitelleen istunnon puheenjohtaja tai tuomioistuimen muu lainoppinut jäsen.

Korjaamisesta ja täydentämisestä on tehtävä merkintä päätöksen taltiokappaleeseen.

Jos korjattavasta tai täydennettävästä päätöksestä on valitettu, hallintotuomioistuimen on ilmoitettava asian käsiteltäväksi ottamisesta ja toimitettava siinä tehty päätös valitusta käsittelevälle tuomioistuimelle.

Päätöksen korjaamista tai täydentämistä käsitellessään tuomioistuin voi kieltää päätöksensä täytäntöönpanon tai määrätä sen keskeytettäväksi.

4 §
Korjaamis- ja täydentämispäätöksen tiedoksianto ja valitus päätöksestä

Korjattu tai täydennetty päätös annetaan maksutta oikeudenkäynnin osapuolelle.

Päätöksen korjaamisesta ja täydentämisestä valitetaan niin kuin pääasiasta. Valitusaika korjatusta tai täydennetystä päätöksestä alkaa tämän päätöksen tiedoksisaannista. Päätökseen, jolla

hallintotuomioistuin on hylännyt vaatimuksen korjaamisesta tai täydentämisestä, ei kuitenkaan saa hakea muutosta valittamalla.

12 luku
Valitus hallintotuomioistuimen päätöksestä

1 §
Valittaminen hallintotuomioistuimen päätöksestä

Valittamalla saa hakea muutosta päätökseen, jolla hallintotuomioistuin on ratkaissut asian tai jättänyt sen tutkimatta.

Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Erikseen säädetään muutoksenhausta valittamalla muun hallintotuomioistuimen päätökseen.

Muutoksenhaussa pääasiaan liittyvää vaatimusta koskevasta hallintotuomioistuimen ratkaisusta sovelletaan, mitä muutoksenhausta pääasiaan säädetään.

2 §
Valitus välipäätöksestä

Hallintotuomioistuimen välipäätökseen saa hakea muutosta pääasian yhteydessä.

Erikseen saa kuitenkin valittaa hallintotuomioistuimen välipäätöksestä, jolla on:
1) määrätty todistajan tai muun henkilön oikeudesta korvaukseen tai korvausvelvollisuudesta;
2) kielletty asiamiestä tai avustajaa esiintymästä oikeudenkäynnissä;
3) tuomittu oikeudenkäynnin kulun turvaamiseksi tarkoitetun velvoitteen laiminlyönnin johdosta uhkasakkoon tai muuhun erityiseen seuraamukseen;
4) määrätty käsittelyn häiritsemisestä tai muusta sellaisesta toiminnasta järjestyssakko.

3 §
Valitusoikeus hallintotuomioistuimen päätöksestä

Hallintotuomioistuimen päätökseen saa hakea muutosta valittamalla se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa, ja se, jonka valitusoikeudesta laissa erikseen säädetään.

Alkuperäisen hallintopäätöksen tehneellä viranomaisella on oikeus hakea muutosta valittamalla hallintotuomioistuimen päätökseen, jolla hallintotuomioistuin on kumonnut viranomaisen päätöksen tai muuttanut sitä.

Viranomainen saa hakea muutosta valittamalla myös, jos valittaminen on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi.

4 §
Valituksen tekeminen ja valituslupa

Valituksen tekemisestä on voimassa, mitä 3 luvussa säädetään.

Jos asiassa tarvitaan valituslupa, hakijan on lisäksi valituslupaa hakiessaan ilmoitettava 5 §:ssä tarkoitettu peruste, jolla valituslupaa pyydetään, sekä syyt, joiden vuoksi hakija katsoo, että valitusluvan myöntämiseen on edellä tarkoitettu peruste.

5 §
Valitusluvan myöntämisen perusteet

Valituslupa on myönnettävä, jos:
1) lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeätä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi;
2) asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi; tai
3) valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy.

Korkein hallinto-oikeus voi myöntää valitusluvan myös siten, että se koskee vain osaa muutoksenhaun kohteena olevasta hallintotuomioistuimen päätöksestä.

Valituslupaa koskeva päätös voidaan perustella esittämällä pelkästään sovelletut lainkohdat, jollei asian luonne edellytä muita perusteluja.

6 §
Muiden säännösten soveltaminen

Muutoksenhaussa hallintotuomioistuimen päätökseen on voimassa, mitä 1 luvussa, 5─7 luvussa, 8 luvun 1–3 §:ssä, 5─8 §:ssä, 9–11 luvussa sekä 14 luvussa säädetään.

Sen estämättä, mitä 8 luvun 8 §:ssä säädetään, hallintotuomioistuimen päätöstä koskevan valituksen ratkaissut tuomioistuin voi korvata päätöksensä perusteluja liittämällä päätökseen alemman tuomioistuimen päätöksen perustelut ja viittaamalla niihin.

13 luku
Ylimääräinen muutoksenhaku

1 §
Ylimääräiset muutoksenhakukeinot

Ylimääräisiä muutoksenhakukeinoja ovat menetetyn määräajan palauttaminen ja lainvoimaisen päätöksen purkaminen.

2 §
Menetetyn määräajan palauttaminen

Korkein hallinto-oikeus voi palauttaa menetetyn määräajan sille, joka laillisen esteen tai muun erittäin painavan syyn vuoksi ei ole voinut määräajassa panna vireille hallintolainkäyttöasiaa tai vaatia oikaisua päätökseen.

3 §
Hakemus menetetyn määräajan palauttamiseksi

Menetetyn määräajan palauttamista haetaan korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Hakemuksessa on ilmoitettava, mitä määräaikaa hakemus koskee, sekä esitettävä selvitystä perusteesta, jolla palauttamista haetaan. Hakemukseen on liitettävä asiakirjat, joihin hakemus perustuu.

Hakemus on tehtävä 30 päivän kuluessa laillisen esteen lakkaamisesta. Jos hakemus perustuu muuhun erittäin painavaan syyhyn, uutta määräaikaa on haettava vuoden kuluessa alkuperäisen määräajan päättymisestä. Menetetty määräaika voidaan erityisen painavista syistä palauttaa myöhemmin tehdystä hakemuksesta.

4 §
Palautettu määräaika

Palautettu määräaika alkaa kulua sitä koskevan päätöksen tiedoksi saamisesta.

5 §
Lainvoimaisen päätöksen purkaminen

Korkein hallinto-oikeus voi purkaa lainvoimaisen hallintopäätöksen tai hallintotuomioistuimen lainvoimaisen päätöksen, jos:
1) asianosaiselle ei ole annettu oikeutta tulla kuulluksi tai asian käsittelyssä on tapahtunut muu menettelyvirhe;
2) päätös perustuu tosiseikkojen virheelliseen arviointiin;
3) päätös perustuu ilmeisesti väärään lain soveltamiseen;
4) asiaan on tullut uutta selvitystä, joka olisi voinut olennaisesti vaikuttaa asiaan, eikä johdu hakijasta, että selvitystä ei ole aikanaan esitetty;
5) päätös on niin epäselvä tai puutteellinen, ettei siitä käy ilmi, miten asia on ratkaistu.

Päätöksen purkaminen 1 momentin 1–3 kohdassa tarkoitetulla perusteella edellyttää lisäksi sitä, että virhe on voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen.

Päätöksen saa purkaa vain, jos päätös loukkaa yksityisen oikeutta tai jos yleinen etu vaatii päätöksen purkamista.

6 §
Purkuhakemus

Päätöksen purkamista haetaan korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Hakemuksessa on ilmoitettava vaatimus ja sen perusteet. Hakemukseen on liitettävä päätös, jota hakemus koskee, sekä ne asiakirjat, joihin hakemus perustuu.

Päätöksen purkamista saa hakea asianosainen sekä viranomainen, jolla on ollut oikeus hakea valittamalla muutosta päätökseen, samoin kuin valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies. Lisäksi viranomainen saa hakea oman päätöksensä purkamista.

Päätöksen purkamista ei kuitenkaan saa hakea, jos päätöksestä voidaan tehdä samalla perusteella perustevalitus.

Asianosainen saa hakea samassa asiassa päätöksen purkamista vain kerran, jollei asiaa ole erityisen painavasta syystä välttämätöntä tutkia uudelleen.

Muun hakijan kuin viranomaisen on päätöksen purkamista koskevassa asiassa käytettävä asianajajaa, julkista oikeusavustajaa tai luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetussa laissa (715/2011) tarkoitettua luvan saanutta oikeudenkäyntiavustajaa.

7 §
Määräaika purkuasiassa

Päätöksen purkamista on haettava vuoden kuluessa siitä päivästä, jona hakija sai tiedon purun perusteena olevasta seikasta, kuitenkin viiden vuoden kuluessa siitä, kun purettavaksi haettu päätös sai lainvoiman. Erityisen painavista syistä päätöksen purkamista voidaan hakea määräajan päätyttyä.

Korkein hallinto-oikeus voi purkaa vireillä olevan asian yhteydessä siihen liittyvän päätöksen ilman hakemusta viiden vuoden kuluessa siitä, kun purettava päätös sai lainvoiman. Erityisen painavista syistä se voi purkaa päätöksen määräajan päätyttyä.

8 §
Purkuasiassa annettava päätös

Korkein hallinto-oikeus voi purkaa päätöksen osittain tai kokonaan. Se voi samalla palauttaa tai siirtää asian toimivaltaiselle viranomaiselle tai tuomioistuimelle uudelleen käsiteltäväksi taikka tehdä asiassa uuden päätöksen.

Päätös voidaan perustella esittämällä pelkästään sovelletut lainkohdat, jollei asian luonne edellytä muita perusteluja.

9 §
Valitusta koskevien säännösten soveltaminen

Ylimääräiseen muutoksenhakuun sovelletaan muutoin, mitä tässä laissa säädetään valituksesta.

14 luku
Päätöksen täytäntöönpano ja hallintotuomioistuimen väliaikaiset määräykset

1 §
Päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus

Päätöstä ei saa panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Valitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei kuitenkaan estä päätöksen täytäntöönpanoa asiassa, jossa tarvitaan valituslupa.

Päätös voidaan panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana, jos:
1) laissa niin säädetään;
2) päätös on luonteeltaan sellainen, että se on pantava täytäntöön heti;
3) päätöksen täytäntöönpanoa ei yleisen edun vuoksi voida lykätä.

Täytäntöönpanoon ei kuitenkaan saa ryhtyä, jos valitus käy täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi tai jos valitusta käsittelevä hallintotuomioistuin kieltää täytäntöönpanon.

Valitettaessa erikseen hallintotuomioistuimen tekemästä välipäätöksestä valitus ei estä välipäätöksen täytäntöönpanoa, ellei päätöksen tehnyt tai päätöksestä tehtyä valitusta käsittelevä hallintotuomioistuin toisin määrää.

2 §
Hallintotuomioistuimen määräys päätöksen täytäntöönpanosta ja muu väliaikainen määräys

Hallintotuomioistuin voi valituksen ollessa vireillä kieltää päätöksen täytäntöönpanon, määrätä täytäntöönpanon keskeytettäväksi tai antaa päätöksen täytäntöönpanoa koskevan muun määräyksen. Täytäntöönpanomääräys voidaan kohdistaa myös osaan päätöksestä.

Hallintotuomioistuin voi myös muussa sen käsiteltävänä olevassa hallintolainkäyttöasiassa kuin valitusasiassa antaa asianosaisen oikeuden tai edun toteuttamista turvaavan väliaikaisen määräyksen.

Vaatimus määräyksen antamiseksi tehdään sille tuomioistuimelle, joka on toimivaltainen käsittelemään pääasian. Vaatimus on käsiteltävä kiireellisenä.

3 §
Määräyksen voimassaolo

Hallintotuomioistuimen on määrättävä 2 §:ssä tarkoitetun määräyksensä voimassaolosta.

Jos tuomioistuimen päätöksestä saa valittaa, siinä voidaan määrätä, että 2 §:ssä tarkoitettu määräys on voimassa, kunnes päätös on lainvoimainen tai asiaa käsittelevä tuomioistuin määrää toisin.

Jos tuomioistuin päätöksen kumotessaan palauttaa tai siirtää asian uudelleen käsiteltäväksi, se voi samalla määrätä, että kumottua päätöstä on edelleen noudatettava, kunnes asia ratkaistaan uudelleen tai sitä käsittelevä viranomainen määrää toisin.

15 luku
Voimaantulo

1 §
Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tällä lailla kumotaan 26 päivänä heinäkuuta 1996 annettu hallintolainkäyttölaki (586/1996).

2 §
Siirtymäsäännökset

Muutoksenhaussa ennen tämän lain voimaantuloa tehtyyn päätökseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Ylimääräiseen muutoksenhakuun sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä kuitenkin vain, jos se on pantu vireille ennen tämän lain voimaantuloa.

Tämän lain voimaan tullessa hallintotuomioistuimessa tai muussa valitusviranomaisessa vireillä olevat asiat käsitellään tässä hallintotuomioistuimessa tai valitusviranomaisessa loppuun soveltaen tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Tiedoksiantoon sovelletaan kuitenkin tämän lain 9 luvun säännöksiä.

3 §
Aiemmat viittaussäännökset

Muualla laissa tai asetuksessa olevalla viittauksella hallintolainkäyttölakiin tai muutoksenhausta hallintoasioissa annettuun lakiin (154/50) tarkoitetaan tämän lain voimaan tultua viittausta tähän lakiin.