

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi hallintolain ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi hallintolaki ja hallintolainkäyttölaki. Hallintolakiin ehdotetaan otettavaksi uusi luku, jonka tarkoituksena olisi ohjata oikaisuvaatimuksen käsittelyä yleislain tasoisesti. Tavoitteena olisi selkeyttää oikaisuvaatimuksen asemaa ja luonnetta oikeussuojakeinona sekä lisätä tämän menettelyn ennustettavuutta. Samalla tehostettaisiin hallintoviranomaisten toimintaedellytyksiä oikaisuvaatimuksen ratkaisemisessa. Tämä lisäisi hallintoviranomaisten itsenäistä roolia ja vastuuta jälkikäteisessä oikeusturvassa hallinnon palveluperiaatetta tukevalla tavalla.

Tarkoituksena olisi, että hallintolaki ohjaisi jatkossakin kokonaisuutena oikaisuvaatimuksen käsittelyä, ja että oikaisuvaatimusmenettelystä säädettäisiin edelleen myös erikseen eri hallinnonaloilla. Ehdotetuilla säännöksillä olisi siten ennen muuta oikaisuvaatimusmenettelyä täydentävä ja täsmentävä merkitys lähtien siitä, että asianmukaisesti toimiva oikaisuvaatimusjärjestelmä voisi korjata joustavasti, tehokkaasti ja kustannuksiltaan edullisesti sellaiset hallintopäätösten virheellisydet, jotka soveltuvat hallintoviranomaisten ratkaistaviksi jälkikäteisen oikeussuojajärjestelmän kokonaisuudessa. Oikaisuvaatimusmenettelyn selkeyttäminen ja täsmentäminen voisi näin vaikuttaa laajemminkin oikeussuojajärjestelmän toimivuuteen.

Ehdotetulla yleissääntelyllä pyrittäisiin ohjaamaan asianosaista mutta myös hallintoviranomaista oikaisuvaatimuksen vireille tulosa, käsittelyssä ja ratkaisemisessa. Tämä voisi parantaa viranomaisten toiminnan laatua sekä edistää yleensäkin hallinnon tuloksellisuutta. Ehdotettu menettelysääntely koskisi

näistä lähtökohdista oikaisuvaatimusaikaa, oikaisuvaatimuksen muotoa ja sisältöä, käsittelyn kiireellisyyttä, oikaisuvaatimusviranomaisen oikeutta antaa määräys päätöksen täytäntöönpanosta sekä oikaisuvaatimuksen ratkaisemista ja siinä yhteydessä tapahtuvaa asia- tai kirjoitusvirheen korjaamista.

Tavoitteena on lisäksi vahvistaa hallintolaissa olevan asiavirheen korjaamiskeinon asemaa ja käytettävyyttä. Asiavirheen korjaamisen edellytyksiä ehdotetaan laajennettavaksi niin, että virheen korjaamisen perusteena saattaisi myös olla asiaan tullut uusi selvitys, joka voi olennaisesti vaikuttaa päätökseen.

Oikaisuvaatimusjärjestelmän suhdetta valitukseen esitetään myös selkeytettäväksi. Tämän vuoksi ehdotetaan, että hallintolainkäyttölakiin lisätään säännökset valitusoikeudesta oikaisuvaatimus päätökseen sekä oikaisuvaatimuksen vaikutuksesta valituksen sisältöön.

Esityksen tavoitteena on vahvistaa oikaisuvaatimusjärjestelmän asemaa ja merkitystä oikeusturvakeinona. Menettelysääntelyn lisäksi keskeisenä keinona tämän tavoitteen toteuttamisessa on oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalan laajentaminen. Mitä laajemmin oikaisuvaatimusjärjestelmä toimii hallinnon eri osa-alueilla, sitä paremmin hallintoviranomaisilla on mahdollisuus osallistua hallintopäätösten virheiden korjaamiseen jälkikäteistä oikeusturvaa tehostavalla tavalla. Siksi esityksessä on vielä tuotu esiin oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalan laajentamisen vaihtoehtoja ja mahdollisuuksia.

Esitykseen sisältyvät lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan keväällä 2010.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
SISÄLLYS	2
YLEISPERUSTELUT	4
1 JOHDANTO	4
2 NYKYTILA	8
2.1 Oikaisuvaatimusjärjestelmän tausta ja kehitys	8
2.2 Oikaisuvaatimusjärjestelmä voimassa olevan lainsäädännön mukaan	8
Itseoikaisu hallintolaissa	8
Oikaisuvaatimusjärjestelmän kuvaus eri hallinnonaloilla.....	9
Oikaisuvaatimusta koskeva menettelysääntely	13
2.3 Ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö	15
Vertailumaiden rajaamisesta	15
Ruotsi	15
Norja	17
Tanska	17
Saksa	18
Ranska.....	19
Euroopan unioni.....	20
2.4 Nykytilan arviointi.....	22
Hallintolaissa olevan virheen korjaamisjärjestelmän kehittämisen tarpeesta	22
Oikaisuvaatimusjärjestelmän ottamisesta kokonaisvaltaisen kehittämisen kohteeksi	23
Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämisen tarkemmista lähtökohdista.....	24
Oikaisuvaatimusjärjestelmän sisällöllisen kehittämisen arviointia.....	26
Oikaisuvaatimusta koskevan ruotsinkielisen termin uudistamisen tarpeesta.....	29
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET	29
3.1 Tavoitteet ja toteuttamismahdollisuudet.....	29
Hallintolaissa olevan virheen korjaamisjärjestelmän kehittäminen	29
Oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalan laajentaminen	30
Oikaisuvaatimusta koskevan menettelysääntelyn kehittäminen	34
3.2 Keskeiset ehdotukset	35
Hallintolaissa olevan asiavirheen korjaamisen edellytysten laajentaminen.....	35
Oikaisuvaatimusta koskevan menettelysääntelyn kehittäminen	35
Begäran om omprövning oikaisuvaatimuksen ruotsinkielisenä ilmauksena	46
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET	47
4.1 Johdanto.....	47
4.2 Taloudelliset vaikutukset.....	47
4.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan	48
4.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset.....	48
5 ASIAN VALMISTELU	49
5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto.....	49
5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen	50
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	54
1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT	54
1.1 Hallintolaki	54

7 a luku	Oikaisuvaatimusmenettely.....	54
1.2	Hallintolainkäyttölaki	62
2	VOIMAANTULO	64
3	SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	64
	LAKIEHDOTUKSET	66
	Laki hallintolain muuttamisesta.....	66
	Laki hallintolainkäyttölain muuttamisesta.....	68
	LIITE.....	69
	RINNAKKAISTEKSTI	69
	Laki hallintolain muuttamisesta.....	69

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Hallinnon oikeusturvajärjestelmää on kehitetty viime vuosina suunnitelmallisesti sekä ennalta vaikuttavan että jälkikäteen oikeusturvan alueilla. Vuoden 2004 alussa voimaan tulleella hallintolailla (434/2003) toteutetaan ja edistetään perustuslain 21 §:n hyvän hallinnon edellytyksiä ja oikeusturvaa hallintoasioissa. Hallintolainkäytössä on puolestaan kehitetty hallintotuomioistuinten organisatorista asemaa sekä viety kehitystä muutenkin kaksiasasteista hallintotuomioistuinjärjestelmää vahvistavaan suuntaan. Hallintolainkäyttölaista (586/1996) ilmenevänä lähtökohtana on, että hallintopäätöksestä valitetaan hallintotuomioistuimeen ja että muutoksenhakuasteita on pääsääntöisesti kaksi.

Kehittämistoimista huolimatta hallinnon oikeussuojajärjestelmään on jäänyt edelleen aukkoja, jotka vaikeuttavat hallintotuomioistuinten toimintaedellytyksiä ja heijastuvat siitä kautta yksilön oikeusturvaan. Muutoksenhakuasioiden määrä on kääntynyt viime vuosina kasvuun, mikä on muun muassa johtunut uusien asioiden siirtämisestä hallinto-oikeuksien ratkaistaviksi, ja käsittelyajat ovat paikoin pidentyneet. Muutoksenhakuasioiden ruuhkautuminen on koettu ongelmalliseksi perustuslain 21 §:n ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksen kannalta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä muovataan aktiivisesti käsittelyn kohtuullista kestoa koskevan vaatimuksen sisältöä. Erityisesti tämä on tuonut oman lisänsä oikeussuojakoneiston toimivuutta koskevaan keskusteluun. Kansallisella tasolla onkin esitetty kysymys siitä, millä tavoin hallintotuomioistuinten lainkäyttötoimintaa saadaan tarpeen mukaan nopeutetuksi tai vähintään saamaan käsittelyajat pysymään sellai-

sissa rajoissa kuin kansainvälisellä ihmisoikeustasolla edellytetään. Viimeaikaiset kehittämistoimet ovat suuntautuneet tätä kautta hallintotuomioistuinten toimintaedellytysten parantamiseen kuten ratkaisukokoonpanojen keventämiseen.

Hallintotuomioistuimiin on ryhdytty kohdistamaan myös muuntyyppisiä toimintaodotuksia. Valtionhallinnon tuottavuusohjelma (Valtioneuvoston päätös valtion kehyksistä vuosille 2007—2011, VM 5/214/2006) velvoittaa ministeriöt suunnittelemaan tuottavuutta parantavia toimenpiteitä niin, että riittävät toimenpiteet voidaan ylläpitää entistä vähäisemmän rahoituksen turvin. Tuottavuusohjelma merkitsee toteutuessaan muun muassa oikeuslaitoksen henkilöstöressurssien kaventumista (Oikeusministeriön tuottavuusohjelma vuosille 2007—2015, 7.11.2008). Tämä edellyttää tuomioistuinlaitoksen toiminnan tehostamista. Onkin jouduttu kysymään, millä tavalla hallintotuomioistuinten päätehtävä mahdollisimman korkeatasoisen oikeusturvan antamisesta voidaan yhdistää valtioneuvoston tuottavuusohjelmassa kaavailtuihin ja siitä seuraaviin tavoitteisiin.

Edellä esitetyissä hallintotuomioistuinten toimintaan kohdistuvissa vaatimuksissa ja odotuksissa on kysymys jälkikäteen oikeusturvajärjestelmän toimivuudesta nykytilanteessa, mutta myös eri tavoin muuttuvissa oloissa. Hallintotuomioistuinten organisaation ja toiminnan kehittämisessä tehokkuusnäkökohtien pohjalta on omat perustuslain 21 §:stä ja ihmisoikeussopimuksen 6 artiklasta johtuvat rajansa. Niinpä hallintotuomioistuinten toimintaedellytyksiä on syytä arvioida myös sisällöllisestä näkökulmasta. Voidaan kysyä, millaisia asioita hallintotuomioistuimiin nykytilanteessa ohjautuu, ja onko hallintotuomioistuin kaikissa tilanteissa oikea paikka hallinnossa olevien erimielii-

syyksien ratkaisemiseen. Onko hallinnon oikeussuojajärjestelmän kehittäminen kuten hallinnon sisäisen muutoksenhaun pääosittainen poistaminen johtanut näin ollen siihen, että tuomioistuintoiminnan piiriin on siirtynyt asioita, joita voitaisiin ainakin ensi vaiheessa ratkaista muulla tavoin kuin lainkäytössä noudattavassa menettelyssä? Voivatko hallintotuomioistuimet näissä oloissa siten keskittyä riittävästi siihen tarkoitukseen, jota varten ne on järjestetty, eli toimimaan päätöksentekijöinä varsinaista oikeusriitaa ilmentävissä laillisuuskysemissä? Esitetyt kysymykset osoittavat tarvetta nostaa esiin myös muita kuin organisatorisia keinoja oikeusturvajärjestelmän toimivuuden tehostamisessa.

Hallinnossa tehdään jatkuvasti erilaisia virheitä, mikä johtuu useasta syystä kuten hallinnon laajentumisesta ja monimutkaistumisesta sekä tehtävien päätösten suuresta määrästä. Järjestelmämme perusteisiin onkin kuulunut vanhastaan hallintoviranomaisilla oleva mahdollisuus hallintopäätösten virheiden korjaamiseen. Viranomaisten osavastuu hallintopäätösten virheiden korjaamisesta on noussut esiin myös hallintolakiuudistuksessa, jossa on tarkistettu aikaisempia päätöksessä olevan virheen korjaamista koskevia säännöksiä. Hallintolakiin sisältyvät säännökset asia- ja kirjoitusvirheen sekä uutena keinona myös menettelyvirheen korjaamisesta hallintoviranomaisen omasta toimesta (HL 50—53 §). Virheen korjaamismahdollisuuksia on siten laajennettu aikaisemmasta. Hallintoviranomaiset ovat perinteisesti voineet korjata hallintopäätösten virheitä myös osana muutoksenhakua. Lainsäädännössä on ollut jo pitkään käytössä järjestely, jossa edellytetään asian uudelleenkäsitteilyä hallinnossa ennen varsinaiseen muutoksenhakuun turvautumista. Uudelleenkäsitteily tapahtuu oikaisuvaatimuksen yleisnimikkeellä, ja järjestely on otettu käyttöön eri puolilla hallintoa nykyään jo varsin monentyppisissä asioissa. Oikaisuvaatimusjärjestelmässä hallintoviranomainen tutkii lakiin nojautuvasta vaatimuksesta sen, rasittaako aikaisempaa hallintopäätöstä oikaisuvaatimuksessa väitetty virhe. Vasta tämän käsittelyvaiheen jälkeen asia voidaan saattaa valitusviranomaisen tutkittavaksi.

Varsinaisen muutoksenhaun pakollisen esivaiheen muodostava oikaisuvaatimus-oikeussuojakeino, josta käytetään yleisesti myös nimitystä lakisääteinen itseoikaisu, muodostaa pääjuonteen oikaisukeinojen kokonaisuudessa. Oikaisuvaatimus-käsitteeseen voidaan sisällyttää lisäksi sellaiset järjestelyt, jotka liittyvät toimivallan delegointiin monijäseniseltä toimielimeltä sen alaiselle viranhaltijalle. Oikaisuvaatimukseksi luetaan siten tässä esityksessä sellaiset hierarkkiset oikaisut, joissa viranhaltijan päättämä asia saateetaan ensin asianomaisen viranomaisen käsiteltäväksi ennen varsinaista muutoksenhakua. Myös virkamiehen päätöksenteko voi olla tällaisen hierarkkisen oikaisun kohteena.

Ikään kuin vastauksena edellä esitettyihin hallintotuomioistuimissa käsiteltäviä asioita koskeviin kysymyksiin viime aikoina on alettu tuoda uudentyyppisellä tavalla esiin hallintoviranomaisten rooli hallintopäätösten virheiden korjaamisessa. Kysymys on ennen muuta ollut keskustelun avaamisesta siihen suuntaan, millaisia mahdollisuuksia vanhastaan voimassa oleva oikaisuvaatimusjärjestelmä voisi tarjota nykyisessä oikeusturvan kehittämistilanteessa. Niinpä eduskunnan hallintovaliokunta on todennut, että hallintolainkäytön kehittämistyöhön liittyvällä tavalla on paikallaan arvioida laajemmin hallinnon sisäisen oikaisuvaatimusjärjestelmän tehostamisen mahdollisuutta ja merkitystä (HaVM 13/2005 vp ja HaVL 60/2006 vp). Hallitusohjelmassa (pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma) on samoin painotettu korkeatasoisen oikeusturvan merkitystä hallinnossa. Tämän myötä on tullut esiin tarve kehittää muun muassa hallinnon sisäistä oikaisuvaatimusjärjestelmää.

Hallintolakiuudistuksessa on palveluperiaatteeseen tukeutuen painotettu hallinnon osavastuuta hallintopäätösten virheiden korjaamisessa. Tätä osavastuuta onkin laajennettu hallintolaissa asiavirheen korjaamisedellytysten osalta. Hallintotuomioistuinten toimintaan liittyvällä tavalla on tärkeää, että jälkikäteen oikeusturvatehtävän jakamista arvioidaan nyttemmin myös muiden oikeussuojakeinojen alueilla. Hallinnon sisäisen muutoksenhaun pääosin poistuttua oikeusjärjestelmästä onkin syytä tarkastella valituksen pakollisen esivaiheen muodostavan oi-

kaisuvaatimus-oikeussuojakeinon käytettävyyttä jälkikäteisen oikeusturvan kehittämisessä. Tarkoituksena ei ole, että hallintotuomioistuinten tehtäviä siirrettäisiin hallintoviranomaisten vastuulle. Sen sijaan kysymys on siitä, että hallintopäätöksen virheiden korjaaminen tapahtuisi voimavarat oikealla tavalla kohdentaen viranomaisessa, jolle tämän oikeusturvatehtävän voidaan katsoa parhaiten kuuluvan oikeussuojajärjestelmän kokonaisuudessa. Samalla, kun hallintolainkäyttöä on kehitetty selkeän tuomioistuintyyppiselle pohjalle ja varsinainen muutoksenhaku ohjattu yhä keskitetympään hallinto-oikeuksiin, on tärkeää se, ettei hallintotuomioistuihin ohjata sellaisia asioita, jotka hallintopäätöksen väitetystä virheellisyydestä huolimatta eivät ole edenneet varsinaisen oikeusriidan asteelle. Sikäli kuin hallintotuomioistuinten toimintaa ruuhkauttavat tällaiset asiat, on katsottava, ettei oikeussuojajärjestelmän tehtäväjako ole kunnossa, ja se edellyttää siten tarkistamista.

Hallinnon oikeussuojajärjestelmä on rakennut vanhastaan sen lähtökohdan varaan, että hallintopäätökset tulevat oikeiksi niin varhain kuin mahdollista. Oikeusturvan painopiste on siten ennakkolisessa oikeusturvassa. Siksi hallintoviranomaisten on kannettava vastuuta siitä, että hallintopäätökset ovat muodollisesti ja sisällöllisesti asianmukaisia. Sen lisäksi viranomaisten on osoitettava tarvittaessa valmiutensa hallintopäätöksissä olevien virheiden korjaamiseen. Tarkoituksena ei kuitenkaan ole, että hallintoviranomaiset ryhtyisivät toimimaan varsinaisina lainkäyttöviranomaisina, vaan se, että hallintoviranomaiset korjaisivat hallintopäätösten selvimpiä virheitä niiden oman toiminnan ytimestä käsin. Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittäminen onkin syytä nähdä keinona nostaa uudella tavalla esiin hallintoviranomaisten omaa tehtäväalaa hallinnon virheiden korjaamisessa. Tämä vahvistaa samalla laajempaa rakenteellista tavoitetta pitää oikeusturvan painopiste mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Painotukselle antaa erityistä pontta hyvää hallintoa ilmentävä hallinnon palveluperiaate, jonka merkitys on viime aikoina kasvanut. Myös hallinnon palveluperiaate edellyttää, että viranomaiset puuttuvat viipymättä toiminnassaan (päätöksissään)

havaitsemiinsa virheisiin. Hallinnon oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämistä ei siten ole syytä nähdä pelkästään tuomioistuintoiminnan toiminnan kannalta, vaan se voidaan kytkeä hyvästä hallinnosta esille nousevaan tarpeeseen lisätä hallintoviranomaisten itsenäistä roolia ja vastuuta jälkikäteisen oikeusturvan alueella. Aktiivinen korjaava oikeusturvatehtävä voidaan siten perustellusti kytkeä yhä selvemmäksi osaksi hallintoviranomaisten toimintaa.

Oikaisuvaatimusjärjestelmää on kehitetty hallinnossa usean vuosikymmenen ajan, ja kehityssuuntana on ollut jo varsin pitkään järjestelmän käyttöalan laajentaminen eri hallinnonalojen piirissä. Kehittämistoimista huolimatta oikaisuvaatimusinstituutio on kuitenkin jäänyt eräänlaiseksi massahallintoasioihin liittyväksi sivujuonteeksi hallinnon oikeussuojajärjestelmän kokonaisuudessa. Kehittämistoimet ovat muutenkin jakautuneet erityisaloittain. Siksi järjestelmä on muodostunut jossakin määrin hajanaiseksi niin, että siitä on nykyisellään vaikea muodostaa selkeää kokonaiskuva. Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittäminen ja sen merkityksen lisääminen edellyttävät näin ollen sitä, että järjestelmä otetaan aikaisempaa keskitetympään hyvää hallintoa ilmentävästä näkökulmasta kokonaisvaltaisen tarkastelun kohteeksi.

Jotta hallintoviranomaiset voivat antaa täysimääräistä oikeusturvaa, on samalla tärkeää, että oikaisuvaatimusjärjestelmän antama mahdollisuus hallintopäätösten virheiden korjaamiseen on käytössä niin laajasti kuin oikeussuojajärjestelmän kokonaisuudessa on perusteltua. Edellä mainitussa tarkoituksessa tässä esityksessä tuodaan esiin näkökohtia ja perusteita sille, millä tavalla oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalaa saatetaan edelleen laajentaa hallinnossa. Laajentamista on pyritty lähestymään ennen muuta hallinnonalojen kokonaisuutta palvelevasta näkökulmasta, jolloin voidaan tarkastella yleisäännökseen nojautuvan (pakollisen) tai vaihtoehtoisesti hallinnonalakohtaisesti laajennettavan oikaisuvaatimusjärjestelmän toteuttamistarpeita ja mahdollisuuksia. Viime kädessä hallinnosta on pyritty tuomaan esiin sellaisia hallinnon ja hallinnon oikeussuojajärjestelmän toimintaan sekä lainsäädännön yhdenmukaisuuteen liittyviä kokonaisuuksia,

joiden piirissä järjestelmän laajentamisella voisi olla yleisempää periaatteellista merkitystä.

Tarkoituksena on, että eri hallinnonaloilla pohdittaisiin esille nostettujen esimerkkitaustusten pohjalta erikseen oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöönoton tai laajentamisen mahdollisuuksia. Järjestelmän laajentaminen tapahtuisi siten jatkossakin hallinnonalojen omina lainsäädäntöhankkeina. Tuolloin olisi mahdollista arvioida sitä, aiheuttaako oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöönotto muita asianomaisen lainsäädännön uudistustarpeita, kuin myös sitä, voitaisiinko järjestelmää laajentaa samassa yhteydessä vastaaviin tai muihin hallinnonalan asioihin. Samalla olisi kuitenkin tärkeää, että tästä esityksestä ilmenevät näkökohdat otettaisiin huomioon eri yhteyksissä tapahtuvan lainsäädännön uudistustyön sisällössä.

Perustuslain 21 §:ssä edellytetään, että hallinnollisen päätöksenteon keskeiset menettelylliset oikeusturvatakeet turvataan lailla. Perustuslain hyvän hallinnon edellytykset on sisällytetty lähtökohtaisesti hallintolakiin, jota noudatetaan myös oikaisuvaatimusmenettelyssä. Ensi vaiheen päätöksenteossa on perusmuodossaan kysymys hallintoviranomaisen yksipuolisesta ratkaisusta jonkun etua, oikeutta tai velvollisuutta koskevassa asiassa. Sen sijaan oikaisuvaatimusmenettelyyn ohjautuvat asiat, joissa on tavalla tai toisella kysymys tyytymättömyydestä hallintoasiassa tehtyyn ratkaisuun. Oikaisuvaatimusasia tulee siten vireille muutoksenhausta. Asianosaiselle on tuolloin olennaista oikeusturvan saaminen yksittäisessä tapauksessa. Viranomaiselle on keskeistä velvollisuus kontrolloida annetun ratkaisun lainmukaisuuden toteutumista. Koska oikaisuvaatimusmenettely käynnistyy oikeusturvapyynnöstä, hallinnolliset tarkoituserät eivät ole samalla tavalla keskeisessä roolissa kuin ensi vaiheen päätöstä tehtäessä. Oikaisuvaatimus luetaan hallinnollisen oikeusturvan jaotteluissa jälkikäteisiin oikeusturvakeinoihin yhdessä muun muassa valituksen kanssa. Vaikka oikaisuvaatimuksen ratkaiseminen on selkeästi osa hallinnollista päätöksentekoa eli hallintomenettelyä, siinä korostuvat ensi asteen päätöksentekoa selvemmin oikeusturvanäkö-

kohdat ja tätä kautta varsinaiseen muutoksenhakuun rinnasteiset elementit.

Oikaisuvaatimusjärjestelmää ei ole muutoksenhakuluonteestaan huolimatta otettu kuitenkaan mitenkään erityisesti huomioon hallintolaissa. Tämä muodostaa nykytilanteessa ongelman oikaisuvaatimusjärjestelmän toimivuudelle ja tehokkuudelle sekä myös yksilön oikeusturvalle. Ongelma on noussut viime aikoina yhä selvemmin esiin samalla, kun toisaalla koetaan tarvetta oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalan lisäämiseen ja yleensäkin sen käytön tehostamiseen jälkikäteisen oikeusturvan alueella. Oikaisuvaatimusjärjestelmän merkityksen lisäämistä ei ole syytä kytkeä pelkästään järjestelmän käyttöalan laajentamiseen, vaan samalla on syytä arvioida niitä edellytyksiä, joiden varassa jo olemassa oleva oikaisuvaatimusjärjestelmä toimii.

Oikaisuvaatimusmenettelystä säännellään hallintolain lisäksi eri puolilla lainsäädäntöä. Erityistä menettelylainsäädäntöä on saatu aikaan samalla, kun on asetettu velvollisuus tai oikeus oikaisuvaatimuksen tekemiseen. Sääntely on yleensä luonteeltaan varsin niukkaa ja liittyy oikaisuvaatimuksen vireille tulon edellytyksiin. Tämän vuoksi erityissääntely on paikoin puutteellista, ja se antaa varsin hajanaisen yleiskuvan koko järjestelmän luonteesta. Koska oikaisuvaatimus on kiistatta omatyypinen oikeussuojakeino varsinaisen hallinnon ja hallintolainkäytön välisellä rajapinnalla, näitä asioita koskevan menettelyn tulisi saada nykyistä selvempi ja itsenäisempi rooli hallintolaissa. Tämä lisäisi hallintolain merkitystä oikaisuvaatimusasian käsittelyä ohjaavana yleislakina, mikä yhtenäistäisi pitkällä aikavälillä menettelytapoja näissä asioissa. Yleissääntely selkeyttäisi muutenkin oikaisuvaatimusjärjestelmän yleiskuvaa ja parantaisi koko järjestelmän käyttökelpoisuutta. Tällä olisi merkitystä yksilön oikeusturvalle sekä asioiden joustavalle ja kustannuksia tehostavalle käsittelylle. Sääntely voisi myös vaikuttaa välillisesti hallintotuomioistuinten toimintaan valitusasioiden käsittelyä tehostavasti. Tämän vuoksi tässä esityksessä ehdotetaan, että oikaisuvaatimusasiassa noudatettavan menettelyn keskeisistä vaatimuksista säädetään yhtenäisesti

ja yleisesti ja että tämä sääntely sisällytetään hallintolakiin omaksi luvukseksi.

Oikaisuvaatimusjärjestelmää tulisi selkeyttää myös sen suhteessa valitukseen. Tämän vuoksi ehdotetaan, että hallintolainkäyttölakiin lisätään säännökset keskeisimmistä seikoista, jotka liittyvät oikaisuvaatimus päätöksestä valittamiseen.

2 Nykytila

2.1 Oikaisuvaatimusjärjestelmän tausta ja kehitys

Alun perin hallintopäätöksen oikaiseminen perustui sääntelemättömään oikeustilaan, jossa oikeusvoimaopilla oli tärkeä merkitys oikaisuvalian rajoja haettaessa. Osan hallintotoimista katsottiin saavuttavan asiallisen lainvoiman (oikeusvoiman), osan taas ei. Silloin kun oikeusvoimaoppi ei asettanut estettä, asianomaisen yksityisen tahon katsottiin voivan kääntyä päätöksen tehneen viranomaisen puoleen, joka saattoi peruuttaa tai muuttaa aikaisemman päätöksensä. Järjestelmästä puhuttiin saman viranomaisen puoleen kääntymisenä. Se luettiin selkeästi oikeusturvakeinoihin ja rinnastettiin järjestelmänä paljolti valitukseen.

1900-luvun puoliväliin tultaessa sääntelemättömällä itseoikaisulla oli edelleen käyttöalaa oikeusvoimaopin rajoissa. Osa siitä alkoi kuitenkin vähitellen siirtyä säädetyn oikeuden piiriin. Joissakin erityissäännöksissä itseoikaisu säädettiin varsinaisen muutoksenhaun pakolliseksi esivaiheeksi. Sääntelytoimien taustalla vaikutti hallinnon luonteesta ja toimintatavoissa käynnistynyt muutoskehitys. Hallinnossa tehtiin yhä useammin niin sanottuja massahallintopäätöksiä, joissa syntyneiden virheiden laadun katsottiin edellyttävän hallintolainkäyttöä joustavampia ja tehokkaampia korjaamiskeinoja. Oikaisuvaatimusjärjestelmällä katsottiin voitavan karsia yksinkertaiset virheet ja samalla keventää kehittyvän hallintolainkäyttöjärjestelmän vastuuta oikeusturvan toimivuudesta, jolloin hallintolainkäyttö olisi voinut keskittyä todellisten oikeuskysymysten ratkaisemiseen.

1900-luvun jälkipuoliskolle tultaessa hallintolainkäytön kehittämistoimien painopiste oli jo ollut pitkään ajan alemmanasteisessa

lainkäyttöorganisaatiossa. Pyrkimyksenä oli parantaa lääninoikeuksien toimintaedellytyksiä hallintolainkäyttöjärjestelmän perusyksikköinä. Hallinnollisten riitaisuuksien ratkaiseminen haluttiin pitää mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, ja oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämisen katsottiin tukevan tämän tavoitteen toteutumista. Pyrkimyksenä oli se, ettei lääninoikeuksien ratkaistavaksi tulisi sellaisia asioita, jotka oli mahdollista oikaista yksinkertaisemmassa menettelyssä ja alemmassa asteessa. Yhä vallitsevammaksi muotoutui se käsitys, ettei oikaisuvaatimuksella kuitenkaan ollut edellytyksiä yleiseksi muutoksenhaun pakolliseksi esivaiheeksi. Niinpä järjestelmää ryhdyttiin kehittämään melko itsenäisesti eri hallinnonaloilla.

Eryisesti kehittämistoimet käynnistyivät vero-oikeuden alalla, jossa oikaisuvaatimus muodostaa nykyään laajan kokonaisuuden. Vero-oikeuden kehittämistoimet ovat antaneet suuntaa oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämiseen myös muilla hallinnonaloilla. Toinen laaja oikaisuvaatimusjärjestelmän kokonaisuus muodostettiin kunnallishallinnon alalle. Kunnan sisäinen oikaisumenettely otettiin käyttöön vuonna 1995 säädettyssä kuntalaissa (365/1995). Tämän sääntelyn voidaan sanoa sisältävän periaatteellisen kannan oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämisen ja laajentamisen puolesta.

2.2 Oikaisuvaatimusjärjestelmä voimassa olevan lainsäädännön mukaan

Itseoikaisu hallintolaisissa

Hallintolaisissa säädetään päätöksessä olevan asiavirheen korjaamisesta, varsinaisesta itseoikaisusta, ja kirjoitusvirheen korjaamisesta, teknisluonteisesta itseoikaisusta. Virheen korjaamisen edellytysten lisäksi sääntely koskee korjaamiasian vireilletuloa ja korjaamisen käsittelyssä noudatettavaa menettelyä (HL 50—53 §). Koska sääntelyllä pyritään hallintopäätösten selvimpien virheiden tehokkaaseen ja joustavaan korjaamiseen, on pidetty perusteltuna säätää asiasta yleislaissa sitomatta järjestelmää tiukkoihin määräaikoihin tai vireillepanovallan suhteen pelkäämään asianosaisuuteen. Taustalla voidaan nähdä tarve korjata muun muassa massahal-

linnon virheitä mutta samalla institutionalisoida hallintopäätöksen itseoikaisumahdollisuutta yleisemminkin. Tarkoituksena on, etteivät tällaiset päätösten virheellisyydet kuormittaisi hallintotuomioistuinten toimintaa. Tältä osin tavoitteet ovat siten pohjimmaltaan samat kuin oikaisuvaatimusinstituution kehittämisessä.

Asiavirheen korjaaminen merkitsee sitä, että viranomaisen poistaa virheellisen päätöksensä ja ratkaisee asian uudelleen, jolloin asiassa annetaan uusi päätös. Edellytyksenä asiavirheen korjaamiselle on hallintolain mukaan se, että päätös perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen taikka ilmeisen väärään lain soveltamiseen taikka päätöstä tehtäessä on tapahtunut menettelyvirhe (50 § 1 momentti). Lähtökohtaisesti itseoikaisumahdollisuus kytketään ainoastaan selvimpiin virheisiin. Laissa ei nimenomaisesti edellytetä menettelyvirheen selvyyttä tai ilmeisyyttä, joskaan korjaamiseen ei vallitsevan tulkinnan mukaan liene aihetta, jos menettelyvirhe on vähäinen, eikä se ole voinut vaikuttaa päätöksen sisältöön. Päätös voidaan korjata asianosaisen eduksi tai vahingoksi. Jos päätöstä korjataan asianosaisen eduksi, korjaaminen ei edellytä asianosaisen suostumusta. Päätöksen korjaaminen asianosaisen vahingoksi sen sijaan edellyttää, että asianosainen suostuu päätöksen korjaamiseen. Suostumusta ei kuitenkaan tarvita, jos virhe on ilmeinen ja se on aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä (50 § 2 momentti). Hallintolaissa ei aseteta viranomaiselle velvollisuutta asiavirheen korjaamiseen, vaan asiavirheen korjaaminen jää viime kädessä viranomaisen harkintaan.

Kirjoitusvirheen korjaamisella tarkoitetaan puolestaan päätöksessä olevan ilmeisen kirjoitus- tai laskuvirheen taikka muun niihin verrattavan selvän virheen korjaamista (51 § 1 momentti). Kysymys on siis selkeän teknisestä virheestä. Kirjoitusvirheen korjaaminen on lähtökohtaisesti viranomaisen velvollisuus. Virhettä ei kuitenkaan saa korjata, jos korjaaminen johtaa asianosaiselle kohtuuttomaan tulokseen, eikä virhe ole aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä (51 § 2 momentti). Kirjoitusvirheen korjaaminen tapahtuu korvaamalla virheen sisältävä toimituskirja korjatulla toimituskirjalla. Kirjoitus-

virheen korjaaminen ei siis edellytä asian uudelleen käsittelyä, mutta asianosaiselle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi ennen kirjoitusvirheen korjaamista, jollei se ole tarpeetonta (52 § 2 momentti).

Sekä asia- että kirjoitusvirheen korjaaminen voi käynnistyä viranomaisen omasta aloitteesta tai asianosaisen vaatimuksesta. Aloite on tehtävä tai vaatimus virheen korjaamiseksi esitettävä viiden vuoden kuluessa päätöksen tekemisestä (52 § 1 momentti). Korjaamisen menettelyyn voidaan ryhtyä, vaikka päätös olisi jo lainvoimainen. Myöskään päätöksen täytäntöönpano ei estä tähän menettelyyn ryhtymistä. Käsitellessään asia- tai kirjoitusvirheen korjaamista viranomaisen voi kieltää päätöksen täytäntöönpanon toistaiseksi tai määrätä sen keskeytettäväksi (53 § 1 momentti).

Päätöksessä olevan virheen korjaaminen ja muutoksenhaku ovat toisistaan erillisiä järjestelmiä. Jos korjattavaan päätökseen on haettu oikaisua tai muutosta tai siitä on vireillä erikseen säädetty menettely, korjaamisasian käsiteltäväksi ottamisesta on ilmoitettava ja siinä tehty päätös toimitettava tälle viranomaiselle. Korjaamisasian käsittely ei vaikuta myöskään valitusajan tai muun määräajan kulumiseen (53 § 2 momentti). Lisäksi ei saa hakea muutosta valittamalla päätökseen, jolla viranomaisen on hylännyt virheen korjaamista koskevan vaatimuksen (53 § 3 momentti).

Oikaisuvaatimusjärjestelmän kuvaus eri hallinnonaloilla

Verohallinto. Oikaisuvaatimuksesta tuloverotuksessa säädetään verotusmenettelystä annetussa laissa (1558/1995), jota sovelletaan valtion- ja kunnallisveroon, yhteisön tuloveroon, kirkollisveroon sekä sairausvakuutusmaksuun. Verotusmenettelylaki sisältää välittömän verotuksen osalta perussäännökset verotuksen oikaisuvaatimuksesta ja siinä noudatettavasta menettelystä. Oikaisuvaatimuksesta on säännöksiä myös muualla välittömässä verotuksessa, kuten perintö- ja lahjaverolaissa (378/1940) ja ennakkoperintälaisissa (1118/1996). Nämä erityissäännökset muokautuvat pitkälti verotusmenettelylaissa omaksuttuja päälinjauksia.

Verotusmenettelylain mukaan muutoksenhaun pakollinen esivaihe on kirjallinen oikaisuvaatimus, jonka ratkaisee verotuksen oikaisulautakunta. Verovirasto voi kuitenkin ratkaista muutoksenhakuun oikeutetun tahon oikaisuvaatimuksen siltä osin kuin esitetty vaatimus hyväksytään. Selvimmät virheellisyudet ratkaistaan siten verotuksen toimittaneissa viranomaisissa, kun taas vaikeimmat käsitellään erillisessä oikaisuelimessä. Oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Välittömän verotuksen oikaisuvaatimusjärjestelmän taustalla on usean vuosikymmenen aktiivinen kehittämistoiminta. Vähittäisten muutosten myötä nykymuotoinen järjestelmä onkin varsin kattava; se muodostaa eräänlaisen perusmallin siitä, millaiseksi oikaisuvaatimusjärjestelmä voidaan laajan massahallinnon alalla ylipäänsä muodostaa.

Välillisessä verotuksessa toimitaan puolestaan ainakin vielä toistaiseksi toisentyypiseltä pohjalta, ja oikaisu on sidottu valitukseen. Myös tätä järjestelmää on kuitenkin viime aikoina ehdotettu uudistettavaksi samansisältöiselle pohjalle kuin välittömässä verotuksessa (Ehdotus välillisen verotuksen muutoksenhakujärjestelmän uudistamiseksi. Valtiovarainministeriön vero-osaston työryhmämuistioita 4/2007). Ehdotus oikaisuvaatimusjärjestelmän toteuttamisesta välillisessä verotuksessa on toteutunut tässä vaiheessa autoverolain muutoksenhakusääntösten osalta lailla 267/2008 ja tullut voimaan 1.5.2008 (HE 160/2007 vp).

Muu valtionhallinto. Veroasioiden lisäksi oikaisuvaatimus on käytössä muuallakin valtionhallinnossa, joskaan välittömän verotuksen kaltaista laajaa yhtenäistä kokonaisuutta oikaisuvaatimuksesta ei muodostu millään hallinnonalalla. Joillakin aloilla oikaisuvaatimus on kuitenkin muita selvemmässä roolissa. Ennen muuta tämä koskee virkamies- ja valtionavustusasioita, joissa oikaisuvaatimus on ollut jo pitkään käytössä.

Alun perin oikaisuvaatimusjärjestelmä on otettu käyttöön valtion virkamiesten palkkausasioissa. Ne ovat edustaneet tärkeää osaluetta massahallinnon kehityksessä ja kasvussa. Tämä oikeussuojakeino on myös säilyttänyt asemansa valtion virkamiesten oi-

keudellista asemaa kulloinkin sääntelevässä lainsäädännössä. Valtion virkamieslaissa (750/1994) käytetään sekä päätöksentekijälle itselleen että virkamieslautakunnalle osoitettavaa oikaisuvaatimusta (52 ja 53 §). Samoin valtionavustuslaissa (688/2001) omaksuttu oikaisuvaatimusjärjestelmä on luonteeltaan varsin kattava, ja oikaisu muodostaa pakollisen esivaiheen kaikille tämän lain mukaisille valtionapuviranomaisten päätöksille. Esitetty lähtökohta koskee yleisesti ottaen myös muita erityisalojen valtionapulainsäädäntöä. Myös kuntien valtionosuusasioissa (kuntien valtionosuuslaki 1147/1996 ja esimerkiksi laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta 733/1992) oikaisuvaatimus muodostaa pääsäännön.

Edelleen valtion yleishallinnossa on säädetty oikaisuvaatimusjärjestelmästä muun muassa vaaleja sekä erilaisia maksuja koskevan lainsäädännön yhteydessä. Vaalilain (714/1998) oikaisuvaatimussääntely koskee vaaleja edeltävää massahallintoa, äänioikeusrekisterin virheiden korjaamista, ja sen taustalla on pyrkimys mahdollisimman tehokkaaseen korjaamismenettelyyn ennen varsinaisia vaaleja. Oikaisutie on käytössä esimerkiksi myös valtion maksuperustelaisissa (150/1992). Vankeuslain (767/2005) oikaisuvaatimussääntely osoittaa puolestaan järjestelmän käyttökelpoisuutta luonteeltaan monentyyppisiä hallinnollisia tilanteita ilmentävissä asioissa. Oikaisuvaatimuksen ratkaisee päätöksen tekijää hierarkkisesti ylempi viranomainen, ja järjestelmä voidaan nähdä etenkin hallinnon sisäiseksi kontrollikeinoksi ennen varsinaista muutoksenhakua.

Oikaisuvaatimusjärjestelmä on otettu laajalti käyttöön myös yliopistoissa ja korkeakouluissa. Oikaisupäätöksestä voi valittaa yleensä hallinto-oikeuteen, mutta lähtökohteisesti ei enää korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Opintosuoritusten arviointia tms. koskevista oikaisupäätöksistä ei sen sijaan ole valitusmahdollisuutta. Yliopistolain (558/2009, voimaantulo 1.1.2010) ohella oikaisuvaatimuksesta säädetään muun muassa poliisikoulutuksesta annetussa laissa (68/2005), rajavartiolaitoksen hallinnosta annetussa laissa (577/2005) sekä Pelastusopistosta annetussa laissa (607/2006). Koulutus toimi on tyypillinen esimerkki siitä, että kun

tietyntyyppisessä päätöksenteossa valittaminen on katsottu perustelluksi kieltää kokonaan, on samalla järjestetty oikaisu mahdollisuus – joskus jopa kahteen kertaan. Oikaisuvaatimuksella on merkitystä oikeussuojanäkökohdista myös silloin, kun varsinainen muutoksenhaku on yhden oikeusasteen varassa.

Myös liikennelainsäädännössä oikaisuvaatimus on laajasti säännelty oikeusturvakeinona ja varsinaisen muutoksenhaun esivaiheena. Oikaisuvaatimuksesta säädetään muun muassa alusturvallisuuden valvonnasta annetussa laissa (370/1995), ajoneuvolaissa (1090/2002), rautatielaissa (555/2006) sekä ilmailulaissa (1242/2005). Järjestely on käytössä varsinkin silloin, kun päätöksentekijänä on julkista valtaa käyttävä yksityinen kuten arviointi- tai tarkastuslaitos. Oikaisuvaatimus on omaksuttu varsin laajaksi oikeusturvakeinoksi lisäksi joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetussa laissa (469/1979).

Samoin ympäristönsuojelulaissa (86/2000) on säädetty oikaisusta muun muassa tarkastuslaitoksen tai muun vastaavan laitoksen päätökseen. Oikaisuvaatimuksesta säädetään ympäristöhallinnon alalla esimerkiksi myös päästökauppalaissa (683/2004), öljysuojarahastosta annetussa laissa (1406/2004) sekä geeniteknikkalaissa (377/1995). Maa- ja metsätalouden hallinnonalalla elintarvikelaki (23/2006) muodostaa puolestaan esimerkiksi oikaisuvaatimuksen käyttöalan laajentamisesta uutta lainsäädäntöä aikaansaataessa. Aikaisemmin asioissa oli käytössä tavanmukainen valitustie, kun taas oikaisuvaatimus on muodostettu pääsäännöksi voimassa olevan elintarvikelain muutoksenhakusääntelyssä. Yhtenä syynä järjestelmän muutokseen on ollut se, että kyseisen lain mukaisia tarkastuspäätöksiä tehdään runsaasti.

Edelleen Metsähallituksesta annetussa laissa (1378/2004) toteutetaan sitä jo lainsäädännön pääsäännöksi muodostunutta lähtökohtaa, että sikäli kuin julkisia hallintotehtäviä on siirretty varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolisille tahoille, muutoksenhaku tapahtuu ensiksi oikaisuteitse ja vasta sen jälkeen valittamalla. Oikaisuvaatimus tehdään tässä tapauksessa julkisia hallintotehtäviä hoitavalle Metsähallitukselle. Myöskään sitä ei ole pidetty perusteltuna, että yksittä-

sen virkamiehen päätöksestä valitettaisiin suoraan hallinto-oikeuteen, vaan tällaiseenkin päätökseen edellytetään haettavaksi oikaisua.

Kunnallinen yleishallinto. Kunnallisessa yleishallinnossa oikaisuvaatimus on muodostettu kunnallisvalituksen pakolliseksi esivaiheeksi kuntalaissa, jossa oikaisuvaatimussääntelyn tavoitteena ovat olleet erityisesti selkeys, joustavuus ja tehokkuus. Kuntalain oikaisuvaatimusjärjestelmän keskeisenä lähtökohtana on pitää virheiden korjaamisen painopiste kunnan sisäisen hallintomenettelyn tasolla. Tällä halutaan korostaa kuntien itsehallintoa mutta samalla myös vähentää hallintotuomioistuimiin tulevien asioiden määrää. Lisäksi järjestelyllä pyritään mahdollistamaan kunnan jäsenten vaikutusmahdollisuus kunnan sisäiseen päätöksentekoon. Tätä tukee se, että oikaisuvaatimuksen voi tehdä, toisin kuin kunnallisvalituksen, sekä laillisuus- että tarkoituksenmukaisuusperusteella. Oikaisuvaatimus koskee lähtökohtaisesti kaikentyyppistä kunnallista päätöksentekoa eikä vain massahallintoasioita. Tarkoituksena on ollut, että mahdollisimman monentyyppiset riitaisuudet tulisivat korjatuiksi (oikaistuiksi) kunnan sisällä tarvitsematta turvautua varsinaiseen muutoksenhakuun.

Kuntalaissa tarkoitetuista oikaisuista suurin osa tehdään ylemmälle viranomaiselle. Tämä merkitsee muutosta siihen perinteiseen käsitykseen, jonka mukaan oikaisuvaatimus käsitellään viranomaisen itseoikaisun muodossa. Vaikka oikaisuvaatimusmenettelyn hallintomenettelyn luonteesta ei ole epäselvyyttä, oikaisuvaatimus rinnastetaan kuntalaissa sääntelytavaltaan pitkälti kunnallisvalitukseen ja oikeussuojakeinojen menettelysäännökset on kirjoitettu pääosin yhteisiksi. Kuntalain mukainen järjestelmä muodostaakin poikkeuksen siitä, millaiseksi oikaisuvaatimus perinteisesti kuvataan.

Kunnallinen erityislainsäädäntö. Koska kuntalaki on niin sanottu yleislaki, sen sisältämä oikaisuvaatimusjärjestelmä tulee kyseeseen silloin, jos erikseen ei lailla toisin säädetä. Jos erityislaissa on omia säännöksiä oikaisuvaatimuksesta tai muutoksenhausta hallinto- tai kunnallisvalituksin, niitä noudatetaan kuntalain sijasta. Toisaalta erityislaeissa saatetaan todeta, että muutosta haetaan myös

siten, kuin kuntalaissa säädetään oikaisuvaatimuksen tekemisestä ja kunnallisvalituksesta. Näin ollen kuntalain oikaisuvaatimusjärjestelmästä on monentyyppisiä poikkeuksia, ja oikaisuvaatimuksen käytön laajuuden näkökulmasta kuntalain ja kunnallisen erityislainsäädännön välille jääkin varsin suuri ero.

Sosiaalihuollon toteuttaminen tapahtuu lähtökohtaisesti kunnan järjestämänä toimintana sosiaalihuoltolain (710/1982) nojalla. Sosiaalihuoltolaki sisältää yleissäännökset muutoksenhausta kunnallisten elinten päätöksiin lakisääteisessä sosiaalihuollossa, ja muutoksenhakusäännöksiä noudatetaan myös sosiaalihuollon erityislakien mukaisessa päätöksenteossa, jollei erityislaeissa ole säädetty näistä poikkeavasti. Sosiaalihuollon toimeenpanoon kuuluvista tehtävistä huolehtii kunnan määräämä monijäseninen toimielin, jonka päätösvaltaa voidaan siirtää toimielimen jaostolle, mutta myös toimielimen alaisille viranhaltijoille. Yksilöitä koskeva päätöksenteko on usein siirretty viranhaltijoille. Sosiaalihuoltolain muutoksenhakujärjestelmän pääsääntöä noudattavissa asioissa on kattava oikaisujärjestelmä silloin, kun päätöksen tekee asianomaisen monijäsenisen toimielimen alainen viranhaltija. Viranhaltijan päätöksenteko-oikeus perustuu delegoituun toimivaltaan. Tämän vuoksi oikaisua varsinaiselle toimielimelle on pidetty luontevana lähtökohtana, kun halutaan tutkia viranhaltijan päätöksen väitettyä virheellisyyttä. Sen sijaan kun toimielin tekee päätöksen – myös ensimmäisessä asteessa – oikaisujärjestelmä ei lähtökohtaisesti ole käytössä, vaan asiassa tehdään valitus suoraan hallinto-oikeuteen. Kunnan järjestämässä terveydenhuollossa säädetään puolestaan varsin rajoitetusti muutoksenhausta, koska pääpaino on tosiasiallisessa hallintotoiminnassa.

Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) oikaisujärjestelmä perustuu niin ikään delegoituun toimivaltaan. Lain 187 §:n mukaan viranhaltijan päätökseen asiassa, joka kunnan rakennusvalvontaviranomaiselta tai muulta kunnan viranomaiselta on siirretty hänen ratkaistavakseen, ei saa hakea muutosta valittamalla. Päätökseen tyytymättömällä on oikeus saada asia asianomaisen viranomaisen käsiteltäväksi (*oikaisuvaatimus*). Oikaisuvaatimuksen kohteena on viranhaltijan päätös

asiassa, joka on siirretty hänen ratkaistavakseen. Taustaltaan kysymys on hierarkkisesta oikaisusta asianomaiselle viranomaiselle. Toisaalta lain 187 §:n mukainen hierarkkinen oikaisujärjestelmä ei koske kaikkia lain nojalla tehtäviä päätöksiä, ja osassa päätöksentekoon liittyvässä muutoksenhaussa käytetäänkin kunnallisvalitusta, kun taas osa tapahtuu hallintovalitusteitse.

Asumista koskevassa kunnallisessa päätöksenteossa oikaisu sen sijaan on käytössä varsin samantyyppisesti kuin kuntalaissa. Tällainen oikaisusääntely sisältyy muun muassa aravalakiin (1189/1993). Ympäristön- ja luonnonsuojelua koskevassa kunnallisessa päätöksenteossa ei puolestaan lähtökohtaisesti ole oikeutta oikaisuvaatimuksen tekemiseen. Tältä osin voidaan viitata ympäristönsuojelulakiin, luonnonsuojelulakiin (1096/1996) ja eläinsuojelulakiin (247/1996). Vesihuoltolaissa (119/2001) tarkoitetuista päätöksistä haetaan erältä osin muutosta valittamalla siten kuin kuntalaissa säädetään, ja muutoin muutoksenhaku tapahtuu hallintovalitusteitse. Oikaisuvaatimus ei näin ollen ole käytössä tälläkään alueella. Ympäristöterveydenhuollosta säädetään muun muassa terveydensuojelulaisissa (763/1994) ja elintarvikelaisissa. Päätösvallan ollessa delegoitua oikaisua haetaan näiden lakien nojalla kunnan toimielimeltä. Sen sijaan toimielimen ensi asteessa tekemästä päätöksestä ei lähtökohtaisesti edellytetä tehtäväksi oikaisua. Jätelaissa (1072/1993) säädettyssä muutoksenhaussa noudatetaan taas hallintolainkäyttölain säännöksiä.

Kunnallisessa perusopetuksessa oikaisun on katsottu soveltuvan ainoastaan oppilaan arviointia koskeviin päätöksiin. Perusopetuslain (628/1998, 42 §) mukaan oppilaan huoltaja voi pyytää rehtorilta opinnoissa etenemistä tai vuosiluokalle jättämistä koskevan päätöksen tai päättöarvioinnin uusimista. Jos oppilaan huoltaja on tyytymätön pyynnöstä tehtyyn uuteen arviointiin tai ratkaisuun, jolla pyyntö on hylätty, hän voi pyytää arvioinnin oikaisua lääninhallitukselta. Vastaaventyypinen säännös sisältyy myös muun muassa lukiolakiin (629/1998). Ammattikorkeakoululain (351/2003) mukaan oikaisua on puolestaan mahdollista vaatia opiskelijaksi ottamista koskevaan päätökseen, opiskeluoikeu-

den menettämistä koskevaan päätökseen sekä opintasuorituksen arviointia tai muualla suoritettujen opintojen tai muulla tavoin osoitetun osaamisen hyväksilukemista koskevaan päätökseen.

Valitukseen sidottu oikaisujärjestelmä. Vielä voidaan todeta, että erityisesti sosiaalivakuutus- ja sosiaalivastustasasioissa on omaksuttu järjestely, jossa viranomaisen tekemä oikaisu on kytketty valitusinstituutioon (valitukseen sidottu oikaisujärjestelmä). Järjestelmässä valitus toimitetaan päätöksen tehneelle sosiaaliturvalaitokselle, jonka on oikaistava päätös, jos se hyväksyy kaikilta osin valituksessa esitetyt vaatimukset. Muussa tapauksessa sen on toimitettava valituskirjelmä määräajassa valitusviranomaisen käsiteltäväksi. Sosiaaliturvalaitos voi tällöin väliaikaisella päätöksellä oikaista aikaisemman päätöksensä siltä osin kuin se hyväksyy valituksessa esitetyn vaatimuksen. Järjestelmästä säädetään esimerkiksi kansaneläkelain (568/2007) 12 luvussa.

Järjestelmän erona yleiseen oikaisuvaatimusjärjestelmään on muun muassa se, että valituksen yhteydessä suoritettava oikaisu tapahtuu viranomaisaloitteiselta pohjalta ilman erillistä oikaisuvaatimusta. Asianosaiselta ei siten edellytetä oikaisu- vaan ainoastaan valituskirjelmää. Viranomaisen kannalta järjestelmä muodostaa yhden lisäharkintavaiheen annettaessa valituksesta lausuntoa. Koska valitukseen sidottua oikaisujärjestelmää käytetään asiaryhmissä, joissa tehdään paljon masaluonteisia päätöksiä, oikaisun ensisijaisena tarkoituksena on taata mahdollisimman joustava menettely massahallinnon selvien virheiden korjaamisessa ennen varsinaista muutoksenhakua.

Näissä asioissa säädetään yleensä lisäksi erikseen asiavirheen korjaamisesta (esim. kansaneläkelaki 81 §). Samoin on saatettu säätää muista korjauskeinoista kuten lainvoimaisen päätöksen oikaisusta ja lainvoimaisen päätöksen poistamisesta (esim. kansaneläkelaki 82 ja 84 §). Lainvoimaisen päätöksen oikaisu on mahdollista, jos asiassa, jossa on kysymys evätyn edun myöntämisestä tai myönnetyn edun lisäämisestä, ilmenee uutta selvitystä. Tuolloin sosiaaliturvalaitoksen on tutkittava asia uudelleen, ja se voi aikaisemman lainvoimaisen päätöksen estä-

mättä myöntää evätyn edun tai myöntää edun aikaisempaa suurempana. Myös muutoksenhakuviranomaiset voivat menetellä vastavasti muutoksenhakuasiaa käsitellessään (kansaneläkelaki 82 §).

Oikaisuvaatimusta koskeva menettelysääntely

Hallintolaki. Oikaisuvaatimusasioissa noudatetaan hallintolakia, sikäli kuin erityissääntelyä ei ole. Hallintolain 46 §:ssä säädetään oikaisukeino-ohjeen liittämisestä hallintopäätökseen. Yleisesti ottaen oikaisuvaatimusmenettely ei kuitenkaan ole erityisasemassa hallintolaissa.

Kuntalaki. Oikaisuvaatimusmenettelystä säädetään yksityiskohtaisesti ennen muuta kuntalaissa. Lain 11 lukuun sisältyvät menettelysäännökset on kirjoitettu pääosin yhteiseksi oikaisuvaatimukselle ja kunnallisvalitukselle. Sääntelyä on muun muassa oikaisuvaatimuskelpoisuudesta, oikaisuvaatimusoikeudesta, oikaisuvaatimusajasta, oikaisuvaatimusohjeista, tiedoksiannosta, päätöksestä tiedottamisesta sekä täytäntöönpanoseikoista. Oikaisuvaatimus muun muassa tulee tehdä kirjallisesti, ja se on käsiteltävä viipymättä. Lisäksi todetaan, että kunnallisvalituksen voi tehdä vain se, joka on tehnyt oikaisuvaatimuksen. Kuntalain lisäksi kunnalliseen oikaisuvaatimukseen sovelletaan hallintolain säännöksiä.

Verotusmenettelystä annettu laki. Myös välittömässä verotuksessa on tavanomaista enemmän omaa erityissääntelyä oikaisuvaatimusmenettelystä. Verotusmenettelylain mukaan oikaisuvaatimus on muun muassa tehtävä kirjallisesti. Lisäksi säädetään määräajasta oikaisuvaatimuksen tekemiselle. Menettelyssä sovelletaan muutoin lain 4 luvun yleisiä menettelysäännöksiä kuten säännöksiä kuulemisesta, asian selvittämisestä ja päätöksen perustelemisesta.

Erityislainsäädäntö. Koska oikaisuvaatimusjärjestelmää on kehitetty suhteellisen itsenäisesti eri hallinnonaloilla, erityislainsäädäntöön sisältyvä menettelysääntely vaihtelee eri aloilla ja joskus samankin alan piirissä. Yleisesti ottaen erityissääntely ei ole ko-

vinkaan yksityiskohtaista eikä kattavaa, vaan sääntelyssä pyritään usein ainoastaan määrättyjen perusedellytysten varmistamiseen.

Oikaisuvaatimuksen tekemiseen oikeutusta tahosta säädetään yleensä erikseen, ja lähtökohtaisesti oikaisuvaatimuksen esittämisen oikeus nojautuu asianosaisasemaan. Eriyislainsäädännössä on saatettu yksilöidä kuitenkin varsin eri tavoin, kenellä on oikeus oikaisuvaatimuksen tekemiseen (virkamies; se, jonka yksityistä oikeutta asia koskee; maksuvelvollinen; lain soveltamispiiriin kuuluva henkilö; päätökseen tyytymätön jne.).

Useimmiten oikaisuvaatimuksen kohteena olevasta asiasta on säädetty nimenomaisesti. Käytännössä kyseessä on tietyn viranomaisen tekemä hallintopäätös. Esimerkiksi etuuksiin liittyvissä oikaisuissa oikaisunalaisesta asiasta saatetaan säätää joko ylimalkaisesti, kuten ”taloudellinen etuus” (esim. valtion virkamieslaki 52 § 1 momentti) tai sitten oikaisuvaatimuksen alaiset etuudet on kirjattu nimenomaisesti lainsäädäntöön (esim. laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta 211/2006, 13—19 §).

Suurimmassa osassa erityislainsäädäntöä on säädetty varsin selkeästi siitä, kenelle tai mille taholle oikaisuvaatimus tulee tehdä. Useimmiten esimerkiksi todetaan, että oikaisua voidaan vaatia päätöksen tehneeltä viranomaiselta, asianomaiselta viranomaiselta tai maksun määränneeltä viranomaiselta. Oikaisuvaatimustaho on voitu mainita myös täsmällisesti, kuten maistraatti, kansliapäällikkö tai aluevankilan johtaja. Osassa tapauksista on puolestaan kysymys muulle kuin viranomaiselle, kuten yksityisille toimijoille uskotusta päätöksenteosta. Tällaisesta varsinaisen hallintokoneiston ulkopuolisesta päätöksenteosta voidaan vaatia oikaisua asianomaiselta viranomaiselta. Esimerkiksi radiotaajuuksista ja telelaitteista annetun lain (1015/2001) 42 §:n mukaan arviointilaitoksen radiolaitteen laadunvarmistusjärjestelmää koskevaan päätökseen sekä pätevyystutkinon hylkäämistä koskevaan päätökseen voi hakea oikaisua Viestintävirastolta. Käytännössä viranomaiskoneiston ulkopuolista päätöksentekoa koskeva erityislainsäädäntö ei ole täysin yhdenmukaista siinä, kenelle oikaisuvaatimus tulee tehdä, vaan lainsäädäntö sisältää sekä päätöksentekijälle itselleen että

varsinaiselle viranomaiselle osoitettavaa oikaisuvaatimusta.

Jos oikaisuvaatimuksen tekemiselle on säädetty tietty määräaika, se on useimmiten joko 14 päivää (esim. ympäristönsuojelulaki 97 a §) tai 30 päivää (esim. laki elokuvataiteen edistämisestä 28/2000, 5 §) päätöksen tiedoksisaannista. Olosuhteiden niin vaatiessa voidaan käyttää myös pitempää määräaika. Määräaika saatetaan laskea muustakin ajankohdasta kuin päätöksen tiedoksisaunnista (esim. laki Maanpuolustuskorkeakoulusta 1121/2008, 33 §).

Vain harvasta erityislaista ilmenee nimenomaisesti se, että oikaisuvaatimuksen tulee olla kirjallinen. Osassa laeista kuitenkin säädetään, että oikaisuvaatimus tulee tehdä kirjallisesti (esim. geenitekniiikkalaki 44 a §). Usea erityislaki sisältää maininnan siitä, että ensi asteen päätökseen on liitettävä ohjeet oikaisuvaatimuksen tekemiseksi.

Joihinkin harvoihin erityislakeihin sisältyy määräaika oikaisuvaatimuksen käsittelylle. Siten esimerkiksi vaalilain 25 §:ssä edellytetään, että maistraatin on ratkaistava oikaisuvaatimus viimeistään 13. päivänä ennen vaalipäivää. Rautatielain 65 §:n 3 momentissa puolestaan todetaan, että Rautatieviraston on ratkaistava oikaisuvaatimus kahden kuukauden kuluessa siitä, kun oikaisuvaatimuksen tekijä on toimittanut sille kaikki ratkaisun tekemiseksi tarvittavat tiedot. Päätös oikaisuvaatimukseen on yksittäistä etusijajärjestystä, ratakapasiteetin jakamista ja kiireellistä ratakapasiteetin myöntämistä koskevassa asiassa kuitenkin annettava 10 päivän kuluessa kaikkien tarvittavien tietojen toimitamisesta. Lakiin sisältyy sääntelyä myös sen varalta, ettei oikaisupäätöstä tehdä säädettyssä määräajassa. Niinpä lain 66 §:n 2 momentista ilmenee, että jos Rautatievirasto ei ole ratkaissut oikaisupyyntöä 65 §:n 3 momentissa säädettyssä määräajassa, hakija voi tehdä valituksen. Valituksen katsotaan tällöin kohdistuvan hakemuksen hylkäävään päätökseen. Tällaisen valituksen voi tehdä, kunnes hakemukseen on annettu päätös. Rautatielain sääntely on varsin omatyypinen oikaisuvaatimusjärjestelmässä. Sen taustalla onkin EU-oikeus. Vielä voidaan todeta, että esimerkiksi vankeuslain 20 luvun 11 §:n mukaan oikaisuvaatimus on käsiteltävä kiireellisenä.

Samoin on saatettu säätää, että oikaisuvaatimus on käsiteltävä tai asia on ratkaistava viipymättä (esim. elintarvikelaki 74 §).

Useimmiten erityislainsäädäntö sisältää suhteellisen vähän säännöksiä siitä, millä tavoin oikaisuvaatimus muutoin käsitellään viranomaisessa. Esimerkiksi valtion virkamieslain 51 §:ssä on kuitenkin säädetty mahdollisuudesta suullisen käsittelyn toimittamiseen virkamieslautakunnassa. Oikaisuvaatimus päätöksen muodosta ja sisällöstä ei lähtökohteisesti ole erityissäännöksiä.

Myös alkuperäisen päätöksen täytäntöönpanosta on harvoin itsenäistä sääntelyä. Joissakin tapauksissa on kuitenkin säädetty, että oikaisuvaatimuksen tekeminen ei estä tai keskeytä päätöksen täytäntöönpanoa tai että toimenpiteisiin on ryhdyttävä oikaisuvaatimuksesta huolimatta (esim. ajoneuvolaki 98 §). Lisäksi on saatettu säätää, että päätöstä on oikaisuvaatimuksesta huolimatta kuitenkin noudatettava, jollei oikaisuvaatimuksen käsittelevä viranomainen toisin määrää (esim. vankeuslaki 20:13 § ja elintarvikelaki 78 §).

2.3 Ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö

Vertailumaiden rajaamisesta

Hallinnollinen oikaisu on ollut vanhastaan käytössä monessa maassa – sekä hallintotuomioistuinjärjestelmän omaksuneissa maissa että maissa, joissa yleiset tuomioistuimet käsittelevät hallinnollisia riitaisuuksia. Hallintotuomioistuinmaissa oikaisu järjestelmällä pyritään yleisesti vähentämään hallintotuomioistuimissa käsiteltävien asioiden määrää. Niissä maissa, joissa ei ole erillisiä hallintotuomioistuimia, oikaisu järjestelmästä on puolestaan saattanut muodostua hyvinkin käytetty oikeussuojakeino varsinaiseen (yleiseen) lainkäyttöön verrattuna. Tämä on osaltaan vähentänyt julkisoikeudellisten oikeusriitojen määrää yleisissä tuomioistuimissa.

Hallinnon sisäisten oikaisukeinojen tarkoituksena on näin ollen ratkaista hallinnollisia riitaisuuksia mahdollisimman lähellä hallinnon asiakasta ja samalla rajata hallinto- tai yleisissä tuomioistuimissa käsiteltävien asioiden määrää. Tämän vuoksi erilaisia oikaisumenettelyjä onkin varsin laajasti käytetty

EU:n eri maissa. Hallinnon sisäisten muutoksenhakukeinojen käyttäminen voi olla säädetty oikeuskäsittelyn pakolliseksi edellytykseksi. Tällaista sääntelyä on käytössä esimerkiksi Puolassa ja Tšekin tasavallassa. Hallinnon sisäinen muutoksenhakukeino voi toisaalta olla vaihtoehtoinen keino hallintolainkäytön rinnalla, kuten Virossa, jossa hallintopäätökseen saa vaatia oikaisua, mutta siihen turvautuminen ei ole tuomioistuinkäsittelyn edellytyksenä. Se, missä viranomaisessa oikaisuasia ratkaistaan, vaihtelee myös varsin laajasti. Kysymys saattaa olla alkuperäisen hallintopäätöksen tehneelle hallintoviranomaiselle tehtävästä oikaisuvaatimuksesta tai hierarkkisesta oikaisusta, joita molempia on käytössä esimerkiksi Espanjassa, Alankomaissa ja Kreikassa. Toisissa maissa erilaisista oikaisukeinoista ja niissä noudatettava menettelystä on säädetty tarkemmin, kuten Hollannissa ja Puolassa. Eräissä maissa, kuten Ranskassa, menettelysääntely on paikoin vähäisempää ja oikeuskäytännöllä on tärkeää merkitystä täydentävänä oikeuslähteenä.

Tässä esityksessä lähemmän tarkastelun kohteeksi on hallintotuomioistuinjärjestelmän omaksuneista maista tuotu Ruotsi, jonka hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä rakentuu varsin samantyyppiselle pohjalle kuin Suomessa. Myös Saksa ja Ranska ovat tämän ryhmän maista sellaisia, jotka on perusteltua ja tärkeää nostaa oikeusvertailun kohteiksi. Oikeusvertailussa on kuitenkin oma merkittävyytensä myös sellaisilla mailla, joissa ei ole erillistä hallintotuomioistuinjärjestelmää. Luonteviksi vertailun kohteiksi tällaisen järjestelmän omaksuneista maista ovat valikoituneet Norja ja Tanska.

Ruotsi

Hallintopäätöksen uudelleen käsittelystä (*omprövning av beslut*) säädetään Ruotsin vuonna 1987 voimaantulleen hallintolain (*förvaltningslag*, 1986:223) 27 ja 28 §:ssä yleissääntelyn tasoisesti. Kirjoitus- ja vastaavan virheen korjaamisesta säädetään hallintolain 26 §:ssä.

Ruotsin järjestelmässä oikaisu on hallinnon yleissääntelyn tasolla sidottu valitukseen.

Hallintolain mukaan valituskirjelmä toimitetaan päätöksen tehneelle viranomaiselle (FL 23 §). Tämän menettelyvaiheen kautta asia tulee oikaisuasiانا esille päätöksentekoviranomaisessa. Mainitun viranomaisen on oikaistava päätös, jos se on uusien olosuhteiden tai jonkin muun syyn vuoksi ilmeisen virheellinen ja jos oikaisu voi tapahtua nopeasti ja yksinkertaisesti, eikä se tapahdu minäkään yksityisen osapuolen vahingoksi. Siten vain selvästi virheelliset päätökset on tarkoitettu tulevan oikaistuksi oikaisumenettelyssä. Valitus raukeaa oikaisun johdosta vain, jos valittajan vaatimukset hyväksytään kokonaisuudessaan. Jos viranomaisen oikaisee päätöstä jollakin muulla kuin valittajan vaatimalla tavalla, valituksen katsotaan kohdistuvan tähän uuteen päätökseen. Toisaalta viranomaisella ei kuitenkaan ole oikaisuvelvollisuutta, jos se on jättänyt asiakirjat ylempälle instanssille tai jos on erityisiä syitä oikaisun tekemättä jättämiselle. Oikaisu on mahdollista suorittaa toisaalta myös silloin, kun päätöksestä ei ole tehty valitusta. Tällaisen oikaisumahdollisuuden tarkoituksena on säilyttää järjestelmän joustavuus eli sen toimiminen myös valituksen ulkopuolisissa tilanteissa.

Hallintolain yleissääntelyn lisäksi tietyillä hallinnonaloilla on erityissäännöksiä oikaisusta. Rakenteellisesti näissä säännöksissä on joko omaksuttu hallintolain perusmalli oikaisusta valituksen yhteydessä tai edellytetty erillisen oikaisuvaatimuksen tekemistä ennen varsinaiseen muutoksenhakuun turvautumista. Valituksen yhteydessä tapahtuvassa oikaisussa erityissäännökset pohjautuvat useimmiten hallintolain perussäännöksiin. Esimerkiksi ulkomaalaislain (utlänninglag, 2005:716) mukaan ulkomaalaisviranomaisen voi oikaista päätöstään, jos päätös on virheellinen uusien olosuhteiden tai jonkin muun syyn vuoksi (13:13 §). Myös verotuslaissa (taxeringslag, 1990:324) säädetään veroviranomaisen oikaisumahdollisuudesta muutoksenhaun yhteydessä (6:6 §). Sosiaalivaikutuslainsäädännössä (lag om allmän försäkring, 1962:381) oikaisuvaatimus on määrättyissä tapauksissa puolestaan varsinaisen muutoksenhaun pakollinen esivaihe (20:10 ja 11 §). Tarkempaa erityissääntelyä on pidetty tärkeänä oikaisujärjestelmän toimivuudelle.

Toisaalta muutoksenhaun pakollisen esivaiheen muodostavaan oikaisuvaatimusjärjestelmään on saatettu suhtautua varauksellisesti tarpeettoman byrokratian pelosta. Kehittämistoimenpiteiden onkin toivottu tapahtuvan tältä osin erityisalojen rajoissa.

Nimenomaisena tavoitteena hallintolain *omprövning*-oikeussuojakeinoa aikaansaataessa on ollut se, ettei oikaisusta luotaisi uutta valitusastetta. Niinpä oikaisussa on lähinnä kysymys uudelleenarvioinnasta valituksen yhteydessä. Järjestelmä on myös varsin viranomaispainotteinen. Yksityisen tahon rooli korostuu valituksen tekemisessä, kun taas viranomaisen tehtävänä on nostaa oikaisukysymys (oikaisun edellytysten harkinta ja oikaisun suorittaminen) muutoksenhakuprosessin kokonaisuudesta. Koska oikaisuasian käsittelee lähtökohtaisesti sama eli päätöksentekoviranomainen, oikaisusta käytetään myös itseoikaisun nimitystä.

Ruotsissa ei ole oltu täysin tyytyväisiä omaksuttuun oikaisujärjestelmään, sillä viranomaisten ei voida katsoa ottaneen sellaista tulkinta-asennetta oikaisusäännöksiin kuin olisi koettu suotavaksi. Oikaisun käyttämiseen on vaikuttanut myös se, että oikaisukynnys (oikaisun edellytysten täyttyminen) on asetettu varsin korkealle oikeusturvajärjestelmän toimivuuden ja tehokkuuden nimissä. Viranomaisten ei oleteta ryhtyvän kovinkaan laajaan oikaisuedellytysten harkintaan, vaan edellytysten täyttyminen on voitava todentaa varsin suoraviivaisesti. Näistä syistä oikaisua koskeva menettelykään ei ole saanut laajaa itsenäistä merkitystä Ruotsin järjestelmässä.

Ruotsin hallintolakia ollaan uudistamassa. Hallitus on huhtikuussa 2008 antamassaan toimeksiannossa (direktiv 2008:36, En ny förvaltningslag) pitänyt perusteltuna, että tässä yhteydessä ryhdytään kehittämään myös oikaisujärjestelmää. Toimeksiannossa on tältä osin katsottu, ettei asioita tulisi käsitellä tuomioistuimissa muutoin kuin on välttämätöntä. Oikaisujärjestelmän laajentaminen voisikin parantaa asioiden selvittämistä ja karsia tarpeettomia valituksia. Järjestelmän kehittämisen yhteydessä olisi kuitenkin tärkeää varmistaa se, että asianosaiselle kielteisestä oikaisupäätöksestä voisi valittaa mahdollisimman nopeasti tuomioistuimeen.

Norja

Norjan hallinto-oikeudellinen oikeussuojajärjestelmä sisältää laajat viranomaisen itseoikaisu mahdollisuudet sekä muutoksenhaku oikeuden ylemmälle hallintoviranomaiselle. Vuonna 1970 voimaan tullut hallintolaki (*lov om behandlingsmåten i forvaltnings saker, forvaltningsloven*) käsittää yleissäännökset itseoikaisusta (*omgjoring*) sekä hallinnollisesta muutoksenhausta (*klage*). Hallintolain 35 §:ssä säädetään päätöksen tehneen viranomaisen mahdollisuudesta ottaa hallintoasia uudelleen harkittavaksi oma-aloitteisesti, ilman asianosaisen valitusta. Edelleen säädetään muutoksenhaku viranomaisen tai muun ylemmän viranomaisen oikeudesta oikaista päätöstä muutoksenhausta riippumatta. Järjestelmästä käytetään yhteisnimitystä *omgjoring av vedtak uten klage*. Muutoksenhausta ylemmälle viranomaiselle säädetään puolestaan hallintolain 28 §:ssä. Vaikka tällaiseen muutoksenhakuun kohdennetaan erityisiä oikeusturvaedellytyksiä, se käsitellään hallintomenettelyksi eikä hallintolainkäyttömenettelyksi.

Omgjoring -järjestelmä on sisällytetty Norjan hallintolakiin hyvin joustavassa muodossa. Sen lisäksi, että uudelleen harkinta on mahdollista sekä päätöksen tehneen viranomaisen itsensä, muutoksenhaku viranomaisen tai muun ylemmän viranomaisen toimesta, myös yksityinen asianosainen voi pyytää sitä. Viime kädessä oikaisusta päättäminen on kuitenkin viranomaisen harkinnassa. Siten velvollisuutta hallintopäätöksen oikaisemiseen ei ole, eikä sen laiminlyönnistä voi valittaa. Yleissääntelyä täydentää runsas erityislainsäädäntö, joka yleissääntelyn ohella antaa hallinnolle laajan uudelleen harkintakompetenssin. Päätöksen uudelleen harkittavaksi ottaminen katsotaan uudeksi hallinto-oikeudelliseksi asiaksi, joka tulee käsitellä hallintolain peruseriaatteiden mukaisesti. Järjestelmän luonteen vuoksi käsittelyn yksinkertaisuutta pidetään kuitenkin tärkeänä.

Se, että Norjassa vain pieni osa hallinnon riitaisuuksista ohjautuu yleiseen lainkäyttöön, on osin sidoksissa oikaisujärjestelmän tehokkaaseen käyttöön. Oikaisulla on tarkoitettu olevan nimenomaista reaalista merkitystä oikeuskeinona hallinnon sisäisen muutok-

senhaun ohella. Kyseessä on yksinkertainen keino korjata virheitä ja tehostaa oikeusvarmuutta, ja järjestelmän onkin todettu vahvistavan yksilön oikeussuojaa. Oikeussuojaspektin lisäksi ylemmällä viranomaisella on omat valvontaintressinsä asiassa, mikä myös vaikuttaa hallintokoneiston motivaatioon oikaisukeinojen käyttämisessä. Samalla järjestelmä tehostaa julkisen intressin toteutumista, kun ylemmällä viranomaisella on mahdollisuus ohjata ja kontrolloida alemman viranomaisen toimintaa.

Tanska

Tanskan vuonna 1987 voimaan tullut hallintolaki (*forvaltningslov*) ei sisällä yleissäännöksiä hallinnollisesta muutoksenhausta eikä oikaisukeinoista tilanteissa, joissa hallintopäätös sisältää virheen. Muutoksenhaulla toiselle hallintoviranomaiselle tarkoitetaankin yleistä, hallintolakiin kirjaamatonta muutoksenhaku järjestelmää, josta säännellään asiaan liittyvässä erityislainsäädännössä (*administrativ rekurs*). Käytännössä suurin osa hallintopäätöksistä voidaan saattaa toisen viranomaisen jälkikäteisharkinnan (*efterprøvelse*) kohteeksi, sillä valtaosa hallintoasioita käsittelevästä erityislainsäädännöstä sisältää tällaisen muutoksenhakumahdollisuuden. Usein muutoksenhaku tehdään valituslautakunnalle, joita on monella hallinnonalalla. Vaikka *administrativ rekurs* -järjestelmä on hyvin hajanainen, se nähdään erittäin tärkeäksi tavaksi saada nopeasti, epämuodollisesti ja vähin kustannuksin hallintopäätös uudelleen arvioitavaksi ja jopa muutettavaksi.

Tanskan hallinto-oikeudellinen muutoksenhaku järjestelmä sisältää lisäksi erityisen *remonstration*-oikeussuojakeinon, jolla tarkoitetaan muutoksenhakua samalle eli päätöksentekoviranomaiselle. Joissakin erityissäännöksissä *administrativ rekurs ja remonstration* on saatettu limittää toisiinsa siten, että muutoksenhaku on tehtävä ensin alkupe räisen päätöksen tehneelle viranomaiselle, jonka tehtävänä on harkita, onko muutoksenhaku osittain tai kokonaan hyväksyttävissä. Jos muutoksenhakuun ei suostuta, muutoksenhakuasiakirjat on toimitettava muutoksenhaku viranomaiselle. Edelleen päätöksen-

tekoviranomaisella on mahdollisuus asian uudelleenkäsitteilyyn kokonaan muutoksenhakuinstitutioiden ulkopuolella (*tilbagekaldelse og ændring af forvaltningsafgørelse/omgørelse*). Uudelleenkäsitteily voi tapahtua joko päätöksentekoviranomaisen itsensä, yksityisen asianosaisen tai toisen viranomaisen aloitteesta. Myös ylempi viranomaisen voi käsitellä asian uudelleen samoin edellytyksin kuin päätöksentekoviranomainen.

Hallintoviranomaiset ratkaisevat lopullisesti suurimman osan hallinnollisista konflikteista yksityisen ja viranomaisen välillä, ja varsinaiset oikeudenkäynnit yleisissä tuomioistuimissa ovat harvinaisia. *Administrativ rekurs* -järjestelmällä onkin nähty olevan suuri merkitys yksilön oikeusturvan, mutta myös hallinnon ohjaustarpeiden kannalta. Hallintopäätösten oikeellisuutta on katsottu parantavan se, että asia tulee käsitellyksi hallinnossa kahdessa instanssissa. Asia tulee tuota kautta myös paremmin selvitetyksi, mikä helpottaa mahdollista käsitteilyä tuomioistuimissa. Vaikka *administrativ rekurs* voidaan siis nähdä ennen muuta muutoksenhakujärjestelmänä, se on varsinaista valitusjärjestelmää kevyempi vaihtoehto saattaa hallintoasia uudelleenharkittavaksi.

Saksa

Saksassa hallintolainkäyttö on tuomiovalan osa ja hallintotuomioistuimilla on tärkeä rooli oikeusturvajärjestelmässä. Vuoden 1960 hallintoprosessilaki (*Verwaltungsgerichtsordnung*) sääntelee yleistä hallintolainkäyttömenettelyä. Lähtökohtaisesti hallintoprosessi käynnistyy kanneteitse. Hallinnon päätöksentekomenettelystä säädetään puolestaan vuodelta 1976 olevassa hallintomenettelylaissa (*Verwaltungsverfahrensgesetz*). Näiden lisäksi menettelystä voidaan säätää erityissäännöksissä sekä liitto- että osavaltiosalla.

Pääsäännön mukaan hallintolainkäyttöä edeltää pakollinen oikaisuvaatimusvaihe (*Widerspruch*), josta säännellään hallintoprosessilain 68—73 §:ssä. Viranomaisen voi kyseisessä järjestelmässä muuttaa päätöstä joko kokonaan tai osittain asianosaisen vaatimusten mukaisesti, mutta oikaisu voi tapahtua periaatteessa myös oikaisun tehneen vahin-

goksi. Oikaisuvaatimusvelvoite ei esimerkiksi kuitenkaan koske korkeimpien liittovaltion viranomaisten ja korkeimpien osavaltion viranomaisten hallintotoimia.

Hallintotuomioistuinten vahvasta asemasta riippumatta Saksassa on pidetty tärkeänä, että hallintoprosessia edeltää järjestelmä, jonka nojalla sama tai ylempi hallintoviranomainen voi tutkia uudestaan tehdyn hallintopäätöksen laillisuuden sekä tarkoituksenmukaisuuden. Muodollisesti ottaen *Widerspruch* on hallinto- eikä hallintolainkäyttömenettelyä, ja tämän vuoksi täydentävä sääntely sisältyy hallintomenettelylakiin. Oikaisu pannaan vireille hakemuksella kuukauden kuluessa päätöksen tiedoksisaannista, ja se toimitetaan päätöksen tehneelle viranomaiselle. Hakemuksen teko-oikeus määritetään lähtökohtaisesti samoin perustein kuin kanneoikeus. Hallintoprosessilaissa säädetään myös määrätyin edellytyksin tapahtuvasta kuulemisesta *Widerspruch*-menettelyn yhteydessä. Jos *Widerspruch*-hakemukseen ei ole ilman hyväksyttävää syytä annettu ratkaisua kohtuullisessa ajassa, asiassa on oikeus kanteen nostamiseen ilman tämän menettelyn läpikäymistä. Kannetta ei lähtökohtaisesti kuitenkaan saa nostaa, ennen kuin kolme kuukautta on kulunut *Widerspruch*-hakemuksen vireilletulosta, ellei tapauksen erityisten olosuhteiden vuoksi ole määrätty lyhyemmästä määräajasta. Tuomioistuin voi asettaa muunlaisen määräajan. *Widerspruch*-ratkaisun yhteydessä päätetään myös kuluista.

Mikäli päätöksentekoviranomaiselle tehty oikaisuvaatimus ei johda asianosaiselle myönteiseen tulokseen, seuraa toinen hallintomenettelyyn kuuluva vaihe. Kyseisestä päätöksentekovaiheesta säädetään hallintoprosessilain 73 §:ssä. Tällainen oikaisuasia käsitellään päätöksen tehnyttä viranomaista ylempässä viranomaisessa, jollei laissa ole säädetty päätöksentekijäksi jotakin muuta ylempää viranomaista. Kanne hallintotuomioistuimissa on nostettava kuukauden kuluessa mainittua oikaisua koskevan päätöksen tiedoksisaannista.

Saksan järjestelmä sisältää myös muunlaiset laajat itseoikaisumahdollisuudet hallinnon omassa piirissä. Hallintomenettelylaissa on säädetty kirjoitus-, lasku- ja muiden vastavien ilmeisten virheiden korjaamisesta sekä

asiavirheen itseoikaisusta. Hallintomenettelylain 51 §:ssä on esimerkiksi myös säädetty purkuluonteisesta itseoikaisusta (*Wiederaufgreifen des Verfahrens*). Säännöksen mukaan lainvoimainen hallintopäätös voidaan muuttaa tai kumota asianosaisen eduksi hänen tekemänsä hakemuksen johdosta. Oikaisun edellytyksenä on muun muassa se, että päätöksen perusteena ollut tosiasia- tai oikeustila on päätöksen tekemisen jälkeen muuttunut asianosaisen eduksi tai jos on käytettävissä uusia todisteita. Hallintoviranomaisen itseoikaisujärjestelmä ei ole kytkettynä tuomioistuinkäsittelyyn toisin kuin *Widerspruch*.

Oikaisujärjestelmää pidetään Saksassa tärkeänä useasta syystä. Ensinnäkin hallintoviranomaiset voivat itse korjata päätösten virheellisyudet. Tämän on todettu vahvistavan hallinnon sisäisen kontrollin merkitystä ja hallinnon lakisidonnaisuutta. Samalla hallintotuomioistuimet vapautuvat sellaisten asioiden käsittelystä, jotka hallinto voi itsekin hoitaa pois päiväjärjestyksestä. Lisäksi järjestelmässä on painotettu yksilön oikeusturvaa sekä viranomaisen erityisasiantuntemusta. *Widerspruch*-järjestelmälle on haluttu antaa reaalista merkitystä hallinnollisten riitaisuuksien suodattamisessa, ja järjestelmän onkin arvioitu toimivan käytännössä varsin tehokkaasti.

Ranska

Ranskan hallintolainkäyttäjärjestelmän perusta on erillisissä hallintotuomioistuimissa, ja muutoksenhaku jakautuu kahteen ryhmään sen mukaan, käsitelläänkö hakemus ennen tuomioistuinkäsittelyä hallinnossa *précontentieux*-menettelysääntöjä noudattaen vai vasta tuomioistuimessa eli *contentieux*-vaiheessa. Muutoksenhakujärjestelmä perustuu yleiseen oikeuteen tehdä oikaisuvaatimus, viranomaisen mahdollisuuteen korjata itse virheensä sekä varsinaiseen muutoksenhakuun hallintotuomioistuimessa. Oikaisuvaatimuksen käsittely on hallintomenettelyä, ja järjestelmä nähdään hallinnon mahdollisuudeksi palata päätöksensä etenkin tuomioistuinkäsittelyjen määrän vähentämiseksi.

Oikaisuvaatimukset jaetaan eri kategorioihin sillä perusteella, kuka käsittelee oi-

kaisuvaatimuksen, perustuuko oikaisuvaatimus erityissäännökseen vai yleiseen oikeuteen tehdä oikaisuvaatimus, sekä onko oikaisuvaatimus pakollinen esivaihe muutoksenhauille vai ei. Valinnaisia oikaisuvaatimuksia, joista ei ole erityissäännöstä, kutsutaan yleisen oikeuden oikaisuvaatimuksiksi (valituksiksi, *recours de droit commun*). Eriytyiset oikaisuvaatimukset (*procédures spéciales*) perustuvat erityissäännöksiin. Pakolliset oikaisuvaatimukset ovat puolestaan erityisten oikaisuvaatimusten alaryhmä, ja niiden tekeminen on kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytys. Oikaisuvaatimus osoitetaan joko päätöksen tehneelle virkamiehelle (*recours gracieux*) tai päätöksen tekijää hierarkiassa ylemmälle viranomaiselle (*recours hiérarchique*). Erityissäännökseen perustuva oikaisuvaatimus voidaan osoittaa myös erityissäännöksen määräämälle valvontaviranomaiselle, joka on lähes aina monijäseninen lautakunta (*autorité de tutelle*).

Oikeus tehdä valinnainen yleisen oikeuden oikaisuvaatimus on yleinen. Menettelysäännöt ovat varsin vapaita. Yleisen oikeuden oikaisuvaatimuksen tekeminen ei ole pakollinen esivaihe ennen asian käsittelyä hallintotuomioistuimessa, jollei erityissäännöksessä toisin määrätä. Vain osa erityissäännöksiin perustuvista oikaisuvaatimusmenettelyistä on pakollisia. Oikaisu on tällaisessa tapauksessa rakennettu valituksen välttämättömäksi esivaiheeksi. Pääsääntöisesti oikaisuvaatimuksen pakollisuus voi perustua vain selvään määräykseen oikaisuvaatimuksen perustavassa erityissäännöksessä. Toisaalta Conseil d'Etat on ratkaisukäytännössään todennut, että mikä tahansa erityissäännöksellä perustettu oikaisuvaatimus voi olla pakollinen, oli se sitten artiklan pohjalta selvää tai ei. Jos erityissäännöksessä tai oikeuskäytännössä ei ole toisin määrätty, pakollisiin oikaisuvaatimuksiin soveltuvat yleisen oikeuden oikaisuvaatimusta koskevat säännökset.

Oikaisuvaatimusta käsitellessään hallintoviranomaiset tutkivat alkuperäisen päätöksen lainmukaisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden. Viranomaisen on annettava päätös esitettyihin vaatimuksiin ja lähtökohtaisesti perusteltava päätöksensä. Lisäksi pakollista oikaisuvaatimusta koskevissa säännöksissä asetetaan yleensä erityinen määräaika, jonka

kuluessa viranomaisen tulee vastata oikeisuvaatimukseen. Yleisen oikeuden oikeisuvaatimuksen tekeminen ei aiheuta alkuperäisen riitautetun päätöksen toimeenpanon keskeyttämistä, kun taas pakollisen oikeisuvaatimuksen aiheuttama toimeenpanon keskeyttäminen riippuu siitä, olisiko samaa asiaa koskevan kanteen käsittely aiheuttanut toimeenpanon keskeyttämisen. Toisaalta tätäkin voidaan poiketa erityissäännöksiin. Pakollisen oikeisuvaatimuksen on yleensä katsottu rajaavan tuomioistuinkäsittelyn laajuutta, joskin mainitusta lähtökohdasta on voitu joustaa oikeuskäytännössä.

Euroopan unioni

Euroopan unionin oikeudessa sovellettava jäsenvaltioiden menettelyllisen autonomian periaate koskee sekä kansallisten tuomioistuinten toimivaltaa että kansallista prosessia määrittäviä tekijöitä. Periaatteen nojalla sovellettavat menettelysäännöt annetaan kunkin jäsenvaltion sisäisessä oikeusjärjestyksessä. Siten prosessiautonomian periaatteen mukaisesti EU-oikeus ei sisällä yhtenäistä hallinto-oikeudellista menettelysäännöstöä eikä yleisiä säännöksiä hallintopäätösten oikaisemisesta. Vaikka prosessiautonomian periaatetta pidetään edelleen lähtökohtana, EY-tuomioistuin on oikeuskäytännössään vähitellen supistanut autonomian laajuutta ja määritellyt myös kansallista oikeusturvajärjestelmää täydentäviä vaatimuksia. Koska EY-tuomioistuimen keskeisenä tavoitteena on EU-oikeuden tehokkaan ja yhdenmukaisen toteutumisen takaaminen, oikeuskäytännössä on jo vakiintuneesti edellytetty erityisesti oikeusturvan saatavuutta ja tehokkuutta. Siten kansallisesta prosessinormistosta riippumatta tulee jäsenvaltion tuomioistuimen tutkittavaksi olla mahdollista saattaa EU-oikeuden toteutumiseen liittyvät laiminlyönit tai virheellisyudet. Lisäksi EY-tuomioistuin on painottanut yksilön oikeusturvan toteuttamista takaavia laadullisia vaatimuksia, kuten oikeusturvan kattavuuteen, vaikuttavuuteen, tehokkuuteen, yhdenmukaisuuteen ja vastaavuuteen perustuvia kriteereitä. Kyseiset oikeuskäytännön perusteet on kirjattu nyttemmin myös Euroopan unionin perusoikeusasiakirjan 47 artiklaan. Nämä oi-

keusturvan takeet koskevat jäsenvaltioita niiden soveltaessa EU-oikeutta ja tulevat tätä kautta sovellettaviksi myös kansallisten viranomaisten toiminnassa, josta nykyisin jo merkittävä osa sisältää tällaiseksi luokiteltavaa toimintaa.

Myöskään yhteisön omien instanssien tekemien hallintopäätösten oikaisemista ei ole säännelty, ja tästä syystä asiaa on jouduttu pohtimaan EY-tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Yhteisön tuomioistuin on arvioinut mahdollisuutta hallintopäätöksen muuttamiseen etenkin oikeusvarmuuden periaatteen ja oikeutettujen odotusten suojan näkökulmasta. Lisäksi oikeuskäytännössä on otettu kantaa myös kansallisten hallintoviranomaisten mahdollisuuteen oikaista hallintopäätöksiä – lähinnä siitä näkökulmasta, voidaanko hallintoasia käsitellä uudelleen yhteisön oikeuden loukkaamisen vuoksi. Oikeuskäytännössä on katsottu, että mahdollisuus puuttua hallintopäätöksiin jälkikäteen riippuu menettelyä koskevan autonomian periaatteen mukaisesti jäsenvaltion kansallisesta oikeudesta (esimerkiksi asia C—201/02 Delena Wells, 7.1.2004 Kok. 2004, s. I-00723 sekä asia C—453/00 Kühne & Heitz, 13.1.2004 Kok. 2004, s. I—00837). Velvollisuus yhteisön oikeutta loukkaavan päätöksen korjaamiseen edellyttää siten, että korjaaminen on yksittäistapauksessa mahdollista myös kansallisten menettelynormien mukaisesti. Kansallisessa lainsäädännössä tulee siksi olla riittävät mahdollisuudet oikaista hallintopäätöksiä jälkikäteen niiden saattamiseksi EU-oikeuden mukaisiksi.

Kansallisten oikeussuojakeinojen soveltamistavan ja -kriteerien erot voivat vaarantaa unionin oikeuden yhdenmukaisen soveltamisen. Tämän vuoksi myös erällä materiaalisen oikeuden aloilla on säädetty yksityiskohtaisempia vaatimuksia kansallisille oikeussuojakeinoille. Esimerkiksi julkisia hankintoja koskeva erityinen oikeussuojadirektiivi (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2007/66/EY, annettu 11.12.2007, neuvoston direktiivien 89/665/ETY ja 92/13/ETY muuttamisesta julkisia hankintoja koskeviin sopimuksiin liittyvien muutoksenhakumenettelyjen tehokkuuden parantamiseksi) mahdollistaa myös itseoikaisun käytön kansallisena oikeussuojakeinona. Toisaalta menettelyau-

tonomian periaatteen mukaisesti oikeusturvamenettelyjä on normatiivisella tasolla harmonisoitu vasta vähän ja ainoastaan tietyillä erityisalueilla. Myös yleistä hallintomenettelyä koskeva yhtenäistäminen on rajoittunut vielä tällä hetkellä suppeisiin ja teknisiin asiaryhmiin, joilla voi kuitenkin olla suuri käytännön vaikutus (esimerkiksi neuvoston asetus n:o 1182/71, annettu 3.6.1971, määräaikoihin, päivämääriin ja määräpäiviin sovellettavista säännöistä). Kyseisen välittömästi sovellettavan määräaika-asetuksen oikeusvaikutukset ulottuvat käytännössä kaikkeen EU-oikeuden toimeenpanoon. Kun sekundarioikeuteen sisältyy hallinnollista menettelyä koskevia yksittäisiä säännöksiä, vastaavat kansalliset menettelysäännökset syrjäytyvät toissijaisina.

Hallinnonaloittaisista menettelysääöksistä kenties laajin ja yksityiskohtaisin on tullausmenettelyä määrittelevä sääntely komission asetuksessa 2454/93 (komission asetus n:o 2454/93, annettu 2.7.1993, tietyistä yhteisön tullikoodeksista annetun neuvoston asetuksen n:o 2913/92 soveltamista koskevista säännöksistä). Kyseinen asetus sisältää yhteisön tullikoodeksin soveltamista ja toimeenpanoa tarkasti ohjaavan normiston. Neuvoston asetuksessa 2913/92 yhteisön tullikoodeksista säädetään tarkemmin oikeudesta hakea muutosta tullilainsäädännön soveltamiseen liittyvään tulliviranomaisen päätökseen. Asetuksen 243(2) artiklan mukaan muutosta voi hakea ensimmäisessä vaiheessa jäsenvaltioiden tähän tarkoitukseen nimeämiltä tulliviranomaisilta ja toisessa vaiheessa riippumattomalta elimeltä, joka voi olla lainkäyttöviranomaisen tai vastaava erikoistunut elin. Tullikoodeksi on uudistettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella n:o 450/2008, annettu 23.4.2008, yhteisön tullikoodeksista (uudistettu tullikoodeksi). Uuden koodeksin 23 artiklassa, joka ei ole vielä sovellettavana voimassa, säädetään muutoksenhausta lähes samalla tavalla kuin nykyisen asetuksen 243 artiklassa.

Myös rautatielain oikaisuvaatimusjärjestelmää voidaan pitää hyvänä esimerkkinä EU-oikeuden nykyistä suuremmasta vaikutuksesta kansallisiin hallintomenettelyihin. Euroopan unionin I rautatiepakettiin kuuluvan Euroopan parlamentin ja neuvoston di-

rektiivin 2001/14/EY, annettu 26.2.2001, rautateiden infrastruktuurikapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisestä ja rautateiden infrastruktuurin käyttömaksujen perimisestä sekä turvallisuustodistusten antamisesta, ns. kapasiteetti- ja ratamaksudirektiivin 30 artiklassa velvoitetaan jäsenvaltiot perustamaan toimialan sääntelyelin (Regulatory Body). Sen tehtävänä on valvoa direktiivin vaatimusten oikeudenmukaista ja syrjimätöntä soveltamista muun muassa rautatieyritysten kesken sekä rautatieyrityksen ja rataverkon haltijan välisissä suhteissa. Sääntelyelin toimii lisäksi kansallisena oikaisuvaatimuselimenä, jolta voidaan hakea oikaisua rataverkon haltijan niistä päätöksistä, jotka luetaan direktiivin 30 artiklassa.

Kapasiteetti- ja ratamaksudirektiivi pantiin Suomessa täytäntöön 15.3.2003 voimaan tulleella rautatielailalla (198/2003). Sääntelyelimenä oli sanotun lain mukaan liikenne- ja viestintäministeriö, jolta lain 43 §:n nojalla saattoi hakea oikaisua pykälässä mainituista Ratahallintokeskuksen päätöksistä. Vuoden 2003 rautatielaki kumottiin uudella 1.9.2006 voimaan tulleella rautatielailalla (555/2006), jolla pantiin kansallisesti täytäntöön EU:n II rautatiepaketin direktiivit. Samaan aikaan toimialan uutena turvallisuusviranomaisena toimintansa aloitti Rautatievirasto, joka on myös toimialan uusi sääntelyelin. Uuden rautatielain 65 §:ään otettiin aikaisemman rautatielain 43 §:ää vastaavat säännökset oikaisuvaatimuksesta. Oikaisuvaatimusmenettelyllä on tarkoitus taata pykälässä tarkoitettujen asioiden mahdollisimman nopea ja asiantunteva käsittely ennen varsinaista muutoksenhakua.

Komissio on tehnyt ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa (KOM (2003) 624 lopullinen). Direktiiviehdotuksen ensisijaisena tavoitteena on edistää tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan yleissopimuksen (ns. Århusin yleissopimus) täytäntöönpanoa. Ehdotus merkitsisi määrätyntyyppisen oikaisujärjestelmän (sisäinen uudelleentarkastelu) ulottamista laajasti ympäristöasioihin. Ehdotuksessa ympäristölainsäädännöllä tar-

koitetaan yhteisön lainsäädännön täytäntöön panemiseksi annettua lainsäädäntöä, jonka tavoitteena on ympäristön suojeleminen tai parantaminen muun muassa vesiensuojelussa, meluntorjunnassa, maaperän suojelussa, ilman pilaantumisesta, kaavoituksessa ja maankäytössä, luonnonsuojelussa sekä jätehuollossa. Direktiivin käsittely on edelleen kesken Euroopan parlamentissa.

Yhdenmukaisuuden vuoksi Euroopan unioni soveltaa kyseisen Århusin yleissopimuksen määräyksiä myös sen omiin toimielimiin ja laitoksiin. Tätä varten on annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1367/2006, annettu 6.9.2006, tiedon saatavuutta, yleisön osallistumista päätöksentekoon sekä oikeuden saatavuutta ympäristöasioissa koskevan Århusin yleissopimuksen määräysten soveltamisesta yhteisön toimielimiin ja elimiin. Asetuksen säännöksillä muun muassa mahdollistetaan yhteisön tasolla sisäinen uudelleentarkastelu ympäristöasioissa. Asetuksessa yksilöity järjestö voi pyytää sisäistä uudelleentarkastelua siltä yhteisön toimielimeltä tai elimeltä, joka on toteuttanut ympäristölainsäädännön nojalla hallintotoimen, tai väitetyn hallinnollisen lainlyönnin osalta siltä toimielimeltä tai elimeltä, jonka olisi pitänyt toteuttaa tällainen toimi.

2.4 Nykytilan arviointi

Hallintolaissa olevan virheen korjaamisjärjestelmän kehittämisen tarpeesta

Alun perin sääntelemättömällä pohjalla ollut hallintopäätösten itseoikaisumahdollisuus on saatettu vähittäisen kehityksen myötä pääosin lakiin nojautuvan järjestelmän piiriin. Hallintolaissa säädetty mahdollisuus asia- ja kirjoitusvirheen korjaamiseen muodostaa nykytilanteessa hallinnollisten itseoikaiskeinojen ytimen. Hallintopäätöstä rasittavat hallintolaissa yksilöidyt selvimmät virheellisyudet tulisi siten korjata varsin joustavasti viranomaisen itsensä toimesta. Kysymys on eräänlaisesta vähimmäistasosta, jonka vallitessa itseoikaisu tulisi suorittaa. Virheen korjaamisen menettely ilmentää hallinnon palveluperiaatetta mutta myös pyrkimystä karsia hallintotuomioistuinten tehtävistä

varsinaisen oikeusriidan ulkopuolelle jäävien selvimpien virheiden korjaaminen. Oikeusturvan painopistettä halutaan pitää tällaisissa tilanteissa mahdollisimman alhaalla, ja siksi sääntely on katsottu voitavan sisällyttää hallinnolliseen yleislakiin koskemaan lähtökohteisesti kaikkien hallintopäätösten korjaamista.

Virheen korjaamisen edellytykset on asetettu hallintolaissa varsin selkeisiin ja rajattuihin puitteisiin. Kriteereiden osoittamisella on haluttu varmistaa luottamuksensuojaa ilmentävällä tavalla sitä, ettei hallintopäätösten oikeusvoimavaikutukseen puututa liian kevein perustein. Toisaalta selvänä tavoitteena on ollut ulottaa korjaamisen menettely mahdollisimman laajalle alueelle hallintopäätösten virheitä. Niinpä hallintolakiuudistuksessa asiavirheen käsitteeseen on sisällytetty myös hallintopäätöstä rasittavat menettelyvirheet. Yleisenä tavoitteena on siten ollut laajentaa tämän yleisjärjestelmän käyttöalaa.

Hallintolain seurantatutkimuksessa (Hallintolain seurantatutkimuksen osaraportti II, oikeusministeriön julkaisu 2006:10) on kuitenkin havaittu, ettei hallintolain voimaantulolla näyttäisi olleen juurikaan vaikutusta asia- ja kirjoitusvirheen korjaamiskäytäntöihin. Seurantatutkimuksen mukaan virheiden korjaamistilanteita näyttäisi olevan harvoin. Hallinnollisen yleislain tasolla säännelty virheiden korjaamiskeino ei siten vaikuta saaneen kovin laajaa käyttöalaa käytännön hallinto-toiminnassa, joskin tältä osin saattaa olla suuriakin vaihteluita eri hallinnonaloilla. Oikeussuojajärjestelmän kokonaisuudelle olisi joka tapauksessa tärkeää, että viranomaiset olisivat nykyistä tietoisempia hallintolain itseoikaiskeinojen olemassaolosta ja tunnistaisivat hallinnon palveluperiaatteen ja sitä kautta hyvään hallintoon kiinnittyvän vastuunsa tämän oikaisumuodon asianmukaisesti hyödyntämisestä. Hallintoviranomaisten ei siten tulisi siirtää hallintolaissa säädettyjen selvimpien virheiden korjaamista hallintotuomioistuinten vastuulle.

Hallintolain asianmukaisen soveltamisen ohella olisi tärkeää, että hallinnollisessa yleislaissa oleva mahdollisuus virheiden korjaamiseen olisi avattu niin laajoille osaluille hallinnon päätöksentekotilanteita kuin järjestelmässä on mahdollista. Kysymys

on virheiden korjaamisperusteiden laajentamisesta vielä nykyisestä. Virheen korjaamisjärjestelmän laajentamisella voisi näet olla tämän oikaisukeinon käyttöalaa parantavaa laajempaa merkitystä. Hallinnolliseen yleislakiin sisältyvä muutoksenhausta riippumaton järjestelmä saisi nykyistä suuremman merkityksen oikeussuojajärjestelmän kokonaisuudessa, mikä helpottaisi jälkikäteiseen oikeusturvaan – oikaisuvaatimukseen ja valitukseen – kohdistuvia odotuksia. Siksi tässä esityksessä on lähdetty siitä, että hallintolakiin sisältyvä virheiden korjaamisjärjestelmä tulisi ottaa vielä uudestaan arvioitavaksi virheiden korjaamisen edellytysten laajentamisen tarkoituksessa.

Oikaisuvaatimusjärjestelmän ottamisesta kokonaisvaltaisen kehittämisen kohteeksi

Oikaisuvaatimusjärjestelmää on kehitetty alun perin massahallintoasioissa, ja järjestelmällä on ollut ennen muuta hallintotuomioistuinten toimintaedellytyksiä turvaava funktio. Hallinnossa ja hallintolainkäytössä on tapahtunut vuosikymmenten aikana kuitenkin muutoksia, jotka ovat vaikuttaneet myös oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämiseen ja luonteeseen oikeusturvakeinona. Oikaisuvaatimusjärjestelmällä on nähty olevan käyttöala ja rooli esimerkiksi silloin, kun hallinnossa on luovuttu sisäisestä muutoksenhausta (valittamisesta alemman hallintoviranomaisen päätöksestä ylemmälle hallintoviranomaiselle). Näin on tapahtunut esimerkiksi kunnallisen yleishallinnon alalla. Oikaisuvaatimusjärjestelmästä on voitu löytää toimintaan apua myös silloin, kun hallinnossa on tehty laajoja organisaatiomuutoksia. Julkisten hallintotehtävien siirtäminen niin sanotun välillisen julkisen hallinnon piiriin tai kokonaan yksityisille toimijoille on luonut tarpeita hallinnon sisäisen uudelleenkäsitteilyn järjestämiselle oikaisuvaatimuksen muodossa. Muutoksenhakukielloista tai -luvista säättämisen yhteydessä on samoin saatettu pitää oikeusturvavasyistä perusteltuna, että asia käsitellään oikaisuteitse uudelleen hallinnos-

sa. Tällaista sääntelyä esiintyy muun muassa opetustoimen alalla.

Oikaisuvaatimusjärjestelmä palvelee siten tapahtuneen kehityksen seurauksena varsin monentyypisiä tilanteita hallinnossa. Järjestelmä on muuttunut tätä kautta myös sisällöltään. Oikaisuvaatimuksen kohteena oleva hallintopäätös saatetaan esimerkiksi tehdä yksilöllisessä eikä pelkästään massahallinnon menettelyssä. Samoin järjestelmän piirissä ratkaistaan nykyisin muitakin kuin täysin selviä ja riidattomia virheitä, toisin sanoen myös laintulkintaa edellyttäviä oikeusriitoja. Oikaisuvaatimuksen ratkaiseminen on voitu osoittaa muullekin kuin alkuperäisen päätöksen tehneelle viranomaiselle. Oikaisuvaatimusasioissa ei siten ole välttämättä kysymys alkuperäisen päätöksentekijän itseoikaisusta, niin kuin on alun perin ollut asian laita.

Oikaisuvaatimusjärjestelmä näyttää nyt näin ollen nykyään monenlaisia hallinnollisia tilanteita palvelevana ja sitä kautta luonteeltaan varsin joustavana oikeusturvakeinona. Tämä on vaikuttanut siihen, että järjestelmän käyttöala on kasvanut vähitellen eri puolilla hallintoa. Järjestelmä on otettu käyttöön hyvinkin monella hallinnon osa-alueella. Tapahtuneesta kehityksestä huolimatta oikaisuvaatimusjärjestelmä on jäänyt kuitenkin sivurooliin jälkikäteisen oikeussuojan kentässä. Tilanne ei vastaa niitä odotuksia, joita oikaisuvaatimusjärjestelmään voidaan kehityksen tässä vaiheessa kohdistaa.

Olisikin perusteltua, että oikaisuvaatimusjärjestelmää ryhdyttäisiin kehittämään aikaisempaa tietoisemmin itsenäisenä oikeussuojakeinona. Olisi siten tärkeää, että oikaisuvaatimusjärjestelmä voidaan irrottaa perinteisistä ajattelumalleista, ja yhdistää se muuttuneisiin tilanteisiin ja oikaisuvaatimusjärjestelmään nyttemmin kohdistettuihin odotuksiin. Tässä esityksessä on lähdetty siitä, että oikaisuvaatimusjärjestelmä otetaan mahdollisimman laajan tarkastelun kohteeksi sen kokonaisvaltaisen kehittämisen tarkoituksessa. Tämä mahdollistaisi sen, että oikaisuvaatimusinstituutio voitaisiin paikantaa nykyistä paremmin jälkikäteisen oikeussuojajärjestelmän kokonaisuudessa, ja sille voitaisiin antaa sellaisen omatyypisen oikeusturvakeinon merkitys kuin on perusteltua tapahtuneen ke-

hityksen myötä ja myös tulevaisuutta ennakkoiden.

Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämisen tarkemmista lähtökohdista

Kiinnekohdat hallintotuomioistuinten toimintaedellytysten turvaamiseen

Kuten johdannossa on todettu, oikaisuvaatimusinstituutio on nostettu viime aikoina esiin keinona tehostaa jälkikäteisen oikeusturvajärjestelmän toimivuutta. Jälkikäteisen oikeusturvajärjestelmän tehostamistarpeet eivät ole juontaneet juuriaan pelkästään massahallintoasioiden aiheuttamista ruuhkista hallintotuomioistuimissa, niin kuin aikaisemmin. Pyrkimyksenä on yleensäkin ollut painottaa tehokkuusnäkökohtia hallintotuomioistuinten toiminnassa perus- ja ihmisoikeuksista tukea saavalla tavalla. Ennen muuta on koettu tärkeäksi, että hallintolainkäytön tehokkuus saataisiin pysymään sellaisella tasolla kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä edellytetään. Viime vuosina hallintotuomioistuinten toiminnan tehostamistarpeita on ryhdytty tarkastelemaan lisäksi myös valtionhallinnon tuottavuusohjelmassa esiintyvistä tavoitteista käsin.

Tarkasteltaessa jälkikäteistä oikeusturvajärjestelmää kokonaisuutena on pidetty yhä tärkeämpänä korostaa oikeusturvan saatavuutta mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Tämä tarkoittaa muun ohella sitä, että hallintotuomioistuinten toimivuuden ohella tehostetaan yksilön oikeuksien toteutumista jo hallinnon eri osa-alueiden toiminnassa. Oikaisuvaatimusjärjestelmän kytkemisellä hallintotuomioistuinten toimintaan on ollut omat tarkoituksensa. Tämän järjestelmän on ajateltu voivan seuloa selvimmät hallintopäätösten virheellisyudet niin, että hallintotuomioistuimet voivat keskittää voimavaransa nykyistä paremmin oman toimintansa ytimeen – varsinaisten oikeusriitojen ratkaisemiseen. Jälkikäteisen oikeusturvajärjestelmän toimivuuden turvaaminen sekä hallintoviranomaisten ja -tuomioistuinten välisen tehtäväjaon kehittäminen hallintopäätösten virheiden korjaamisessa edellyttää näin ollen sitä, että oikaisuvaatimusjärjestelmä otetaan oike-

ussuojakeinona laajemman lainsäädännöllisen kehittämisen kohteeksi.

Hallintoviranomaisten vastuun kasvattamisen jälkikäteisen oikeusturvan toteutumisesta

Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämistä kokonaisuutena voidaan puoltaa myös perustuslain 21 §:n hyvän hallinnon perusoikeusvaatimuksen pohjalta. Konkreettinen vastuu yksilön oikeusturvasta on noussut hallintoviranomaisten toiminnassa yhä keskeisemmälle sijalle. Oikeusturvan merkityksen painottaminen ei koske pelkästään hallintopäätöksen tekemistä, ennakkollista oikeusturvaa. Se kytketään yhä selvemmin myös siihen osaan hallintoviranomaisten toiminnasta, joka liittyy hallintopäätöksen tekemisen jälkeiseen aikaan. Siksi olisi tärkeää, että hallintoviranomaisilla olisi nykyistä laajempi rooli jälkikäteisessä oikeusturvassa, vaikka niiden asemaa oikeusriitojen ratkaisussa on muutoin kavennettu hallinnon sisäisen muutoksenhaun (valituksen) pääosittaisen poistumisen myötä. Nykyisessä hyvän hallinnon merkitystä painottavassa tilanteessa oikaisuvaatimusjärjestelmä näyttäisi tarjoavan hallintoviranomaisille yhä paremman kanavan pyrittäessä jakamaan vastuuta hallintopäätösten tekemisen jälkeen havaittavien virheiden korjaamisesta. Hallintoviranomaisten vastuu hyvän hallinnon edellytysten toteutumisesta puoltaa siten lähtökohdiltaan oikaisuvaatimusjärjestelmän roolin ja aseman kehittämistä lainsäädännössä.

Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittäminen on noussut uudella tavalla ajankohtaiseksi myös hyvän hallinnon vaatimukseen sisältyvän hallinnon palveluperiaatteen myötä. Palveluperiaate ilmenee niin sanotun tavallisen lain tasolla muun muassa hallintolain 7 §:stä, jonka mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Palveluperiaatteeseen voidaan katsoa sisältyvän myös viranomaisen velvollisuus huolehtia tekemensä päätösten oikeellisuudesta sekä vaatimus siitä, että viranomainen seuraa päätöksensä laatua ja puuttuu viipymättä havaitsemiinsa virheisiin.

Palveluperiaate edellyttää näin ollen sitä, että hallinto toimii joustavasti ja tehokkaasti, mutta myös laadultaan asianmukaisesti. Muutoksenhaulla hallintotuomioistuimeen ei yleisesti ole mahdollista saada korjatuksi julkisen palvelun huonoa tasoa tai muita tähän liittyviä epäkohtia. Siksi on tärkeää, että hallintoviranomainen pyrkii omassa toiminnassaan seuraamaan palveluidensa laatua ja kehittämään niiden sisältöä. Laatuajattelu on asiakaskeskeistä, ja sen avulla voidaan kehittää edelleen palveluperiaatteen asemaa hallinnossa. Viranomaisen vastuu palveluiden laadusta ei pääty siihen, kun päätös on tehty, vaan viranomaisen tulee tämän jälkeenkin voida tutkia väitteet palveluidensa puutteellisuudesta ja virheellisyyksistä sekä tarvittaessa korjata toimintatapojaan vastaavien ongelmien välttämiseksi. Palveluperiaatteeseen voidaan siten kytkeä hallintoviranomaisten velvollisuus ja oikeus osallistua hallintopäätöksissä olevien virheiden korjaamiseen. Nykytilanteessa onkin tärkeää, että viranomaisten osavastuu hallintopäätösten virheiden korjaamisesta nähdään osana palveluperiaatetta ja hyvän hallinnon perustuslakiperäistä vaatimusta.

Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittäminen on näin ollen syytä nähdä keinona antaa hallintoviranomaisille yhä paremmat keinot korjata jälkikäteen päätöksenteossa tapahtuneita virheitä. Yksityiselle asianosaiselle on keskeistä oikeuden tehokas, joustava ja edullinen saatavuus. Hallintoviranomaisen itsensä tekemällä virheiden korjaamisella on merkitystä myös yhteiskunnan toimivuudelle ja jopa kilpailukyvyille. Oikaisuvaatimuksen käsittelyssä hallinnon tehokkuus on yhdistettävissä hyvän hallinnon takeisiin kuuluvan oikeussuojavaatimuksen kanssa. Siksi on tärkeää, että viranomainen voi kokea roolinsa oikaisuvaatimusoissa aikaisempaa aktiivisempänä. Hallinnollisen harkintavallan antamassa myöten oikaisuvaatimus päätöksen tekemisessä tulisi muutenkin nähdä nykyistä enemmän sovittelun kuin tiukan juridisen ratkaisutoiminnan piirteitä. Oikaisuvaatimusjärjestelmä eroaa siten hallintolainkäytöstä, jonka tehtävä on sidottu keskeisemmin päätöksen lainmukaisuuden arviointiin. Näin ollen myös palveluperiaatteen merkityksen kasvaminen on lisännyt tarvetta oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämiseen lainsäädännössä sen omiin oikeusturvavoitteisiin kiinnittyvällä tavalla.

Muita näkökohtia oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämiseksi

Oikaisuvaatimusjärjestelmä on saatettu kytkeä viime vuosina myös aikaisempaa modernimpiin yhteyksiin. Oikaisuvaatimus on ollut tässä mielessä esillä Euroopan neuvoston ministerikomitean jäsenvaltioille antamassa suosituksessa Rec (2001) 9 hallintoviranomaisten ja yksityisten välisten oikeudenkäyntien vaihtoehtoista. Vaihtoehtoihin riidanratkaisutapoihin liittyvällä tavalla suosituksessa on todettu, että esimerkiksi oikaisumenettelyn tulisi olla mahdollista minkä tahansa hallinnon toimen yhteydessä. Menettely voi koskea hallinnon toimen tarkoituksenmukaisuutta ja/tai laillisuutta. Oikaisumenettely voi joissakin tapauksissa olla pakollinen edellytys tuomioistuinmenettelylle. Toimivaltaisten viranomaisten tulisi tutkia ja päättää oikaisumenettelyssä olevat asiat. Suosituksessa on edelleen muun muassa todettu, ettei tuomioistuinmenettely käytännössä aina välttämättä ole sopivin mahdollinen tapa hallinnollisten riitojen ratkaisuun, ja että vaihtoehtoisten ratkaisutapojen käyttö voi tuoda hallintoviranomaiset lähemmäksi yksityisiä kansalaisia.

Edelleen suosituksen mukaan vaihtoehtoisten ratkaisumenettelyjen pääasiallisina etuina voivat olla yksinkertaisemmat ja joustavammat menettelytavat. Ne mahdollistavat riitojen nopeamman ja edullisemmän ratkaisemisen, sovinnon saavuttamisen, asiantuntijoiden toimesta tapahtuvan riidan ratkaisemisen, riitojen ratkaisemisen kohtuusperiaatteiden eikä vain tiukkojen oikeudellisten normien perusteella ja laajemman harkintavallan. Suosituksessa on vielä erikseen todettu, että tietyissä tapauksissa hallinnollisten riitojen ratkaisemisen tulisi olla mahdollista myös muilla keinoilla kuin tuomioistuinten toimesta ja että oikeudenkäynnille vaihtoehtoisten menettelyjen tulee kunnioittaa yhdenvertaisuuden ja puolueettomuuden periaatteita sekä osapuolten oikeuksia.

Euroopan neuvoston ministerikomitea on antanut myös suosituksen hyvästä hallinnosta

Rec (2007) 7. Suosituksen mukaan varsinaista lainkäyttöä edeltävä hallinnollinen muutoksenhaku tulisi periaatteellisesti olla mahdollista ja joissakin tapauksissa jopa pakollista.

Suosituksista ilmenee, että oikaisuvaatimusjärjestelmään (hallinnon sisäiseen uudelleen käsittelyyn) on alettu kohdistaa uudentyyppistä huomiota myös yleiseurooppalaisella tasolla. Näin on tehty huolimatta siitä, ettei oikaisuvaatimus muodosta kiinteää järjestelmää, vaan sen luonne ja sisältö sekä asema oikeussuojakentässä saattaa vaihdella hyvinkin paljon eri maiden välillä. Hallinnon sisäinen uudelleen käsittely – missä muodossa se esiintyykin – halutaan joka tapauksessa nähdä relevanttina keinona hallinnollisten riitojen ratkaisemisessa. Tuomioistuinten vastuuta riidanratkaisussa pyritään siten jakamaan hallintoviranomaisille, minkä on katsottu lähentävän hallintoa yksityiseen kansalaiseen. Samalla on korostettu vaihtoehtoisten menettelyjen joustavuutta ja käsittelyn puolueettomuutta. Edellä esitetyn mukaisesti myös ylikansallisen tason voi katsoa tukevan sitä, että oikaisuvaatimusjärjestelmä otetaan kokonaisuutena kehittämistoimenpiteiden kohteeksi.

Oikaisuvaatimusjärjestelmän sisällöllisen kehittämisen arviointia

Oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalan laajentamisen tarpeesta

Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämistä tulee tarkastella myös tämän oikeussuojakeinon sisäiseltä toiminnalliselta kannalta. Siinä nousee esille väistämättä kysymys oikaisuvaatimusinstituution nykyisestä käyttöalasta ja sen laajentamisen tarpeesta. Kuten nykytilan kuvauksesta käy ilmi, oikaisuvaatimusjärjestelmää on kehitetty vuosien aikana eri puolilla lainsäädäntöä paljolti asianomaisten hallinnonalojen omista sääntelytarpeista käsin. Vaikka massahallintoasiat ovat muodostaneet alun perin oikaisuvaatimusjärjestelmän pääjuonteeseen, järjestelmä on muuntunut vähitellen niin, että se palvelee kehityksen tässä vaiheessa laajempia ja samalla

myös keskenään erityyppisiä hallinnollisia tilanteita. Tämä on vaikuttanut vuorostaan siihen, että oikaisuvaatimusjärjestelmä on muodostunut jossakin määrin hajanaiseksi ja osin vaikeasti hahmotettavaksi kokonaisuudeksi. Edellä mainitusta huolimatta järjestelmän käyttöala on ollut viime vuosina selvästi kasvamassa.

Se, että oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöala on ollut jatkuvasti laajentumassa, kertoo järjestelmän hallinnollisen käytettävyyden ohella lisääntyvästä pyrkimyksestä kasvattaa hallinnon omaa vastuuta hallintopäätösten virheiden korjaamisesta. Toisaalta hallinnossa esiintyy edelleenkin osa-alueita, joiden piirissä oikaisuvaatimusjärjestelmä ei ole käytössä tai on sitä vain vähäisesti. Syyt järjestelmän vähäiseen käytettävyyteen ovat luonnollisesti monenlaiset. Oikaisuvaatimuksen ei esimerkiksi ole katsottu soveltuvan luonteensa puolesta asianomaisen hallinnonalan riitojen ensi asteen ratkaisukeinoksi. Toisaalta sekin, että oikaisuvaatimusjärjestelmän asema ja merkitys oikeussuojakeinona on jossakin määrin epäselvä, on saattanut vaikuttaa kielteiseen arviointiin järjestelmän käyttöönoton tarpeellisuudesta. Osa lainsäädännöstä saattaa myös olla niin vanhaa, ettei oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöönotto ole ollut edes esillä sitä laadittaessa, toisin kuin nykyään olisi asian laita.

Hallinnon toiminnalliset ja oikeussuojaan liittyvät näkökohdat puoltavat sitä, että oikaisuvaatimusjärjestelmän asemaa ja merkitystä jälkikäteen oikeusturvakeinona vahvistetaan nykyisestä. Yhtenä keskeisenä keinona tämän tavoitteen toteuttamisessa on oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalan lisääminen. Mitä laajemmin oikaisuvaatimusjärjestelmä on käytössä hallinnon eri osa-alueilla, sitä paremmin hallintoviranomaisilla on mahdollisuus osallistua hallintopäätösten virheiden korjaamiseen jälkikäteistä oikeusturvaa tehostavalla tavalla. Tässä esityksessä on näin ollen lähdetty siitä, että oikaisuvaatimusjärjestelmän asianmukainen kehittäminen edellyttää paitsi järjestelmän selkeyttämistä oikeusturvakeinona, myös sitä, että järjestelmän laajentamisen mahdollisuuksia ja perusteita arvioidaan yleisemmästä eri hallinnonalojen kokonaisuutta palvelevasta näkökulmasta.

Oikaisuvaatimusta koskevan menettelysääntelyn uudistamisen tarpeesta

Oikaisuvaatimuksen tekeminen nojautuu lähtökohtaisesti erityissäännöksiin. Siksi erityissääntelyssä on säädetty yleensä samalla oikaisuvaatimusta koskevista keskeisistä menettelyseikoista kuten oikaisuvaatimuksen tekemiseen oikeutetusta tahosta, määräajasta oikaisuvaatimuksen tekemiseen sekä oikaisuvaatimuksen ratkaisevasta viranomaisesta. Näistä seikoista ei ole lähtökohtaisesti säännelty hallintolaisissa, mikä johtuu hallintolain painottumisesta ensi asteen päätöksentekomenettelystä säätämiseen. Oikaisuvaatimusmenettelyn erityissääntelyn määrä ja sisältö saattaa kuitenkin vaihdella eri hallinnonaloilla. Esimerkiksi kuntalaisissa oikaisuvaatimusta ja kunnallisvalitusta koskevat säännökset ovat varsin samantyyppiset, ja välittömässä verotuksessa oikaisuvaatimusasian käsittelyssä noudatetaan erityissäännösten lisäksi verotusmenettelyn yleisiä säännöksiä. Muilla hallinnonaloilla menettelyn erityissääntely voi olla vaihtelevaa ja paikoin puutteellista jopa keskeisten menettelyvaatimusten osalta. Kaikissa tapauksissa ei esimerkiksi ole säädetty siitä, kuka on oikeutettu tekemään oikaisuvaatimuksen ja mikä on oikaisuvaatimukselle asetettava määräaika. Oikaisuvaatimusten käsittelyssä on näin horjuvuutta ja epäyhtenäisyyttä eri viranomaisten välillä.

Erityissääntelyn puutteellisuus ja hajanaisuus vaikeuttaa yleiskuvan saamista oikaisuvaatimusta koskevasta päätöksentekomenettelystä, heikentää ennustettavuutta ja aiheuttaa muutenkin ongelmia yksilön oikeusturvan toteutumiselle. Yksityinen asianosainen ei ole nykytilanteessa välttämättä selvillä oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan oikaisuvaatimusmenettelyssä. Niukka ja puutteellinen menettelyä koskeva erityislainsäädäntö voi aiheuttaa ongelmia myös oikaisuvaatimuksen ratkaisevassa hallintoviranomaisessa. Niinpä hallintoviranomaisella voi olla vaikeuksia tunnistaa rooliaan oikaisuvaatimusasian käsittelyssä ja ratkaisussa. Tällä saattaa olla laajempaakin vaikutusta oikaisuvaatimusjärjestelmän toimivuuteen. Oikaisuvaatimusasioiden käsittely ei ole tuolloin sillä tavalla joustavaa, tehokasta ja kus-

tannuksia säästävää kuin järjestelmän perusteissa yleisesti tavoitellaan.

Oikaisuvaatimusmenettelyssä noudatetaan toisaalta myös hallintolain yleissäännöksiä. Hallintolain yleissäännökset sääntelevät useimmiten muita asioita kuin oikaisuvaatimusmenettelyn erityissäännökset. Siksi hallintolaki ei ole näihin erityissäännöksiin nähden toissijainen, vaan sitä sovelletaan yleensä erityissäännösten rinnalla niitä täydentäen. Tosin esiintyy myös sellaisia tilanteita, joissa erityissäännökset tulevat sovellettaviksi samoja asioita sääntelevien hallintolain yleissäännösten sijasta. Tilanteet saattavat siten vaihdella eri asioissa.

Hallintolain yleissäännösten soveltuvuutta tarkasteltaessa on syytä nostaa esiin seuraavat oikaisuvaatimusmenettelyn erityispiirteet. Oikaisuvaatimus muodostaa välttämättömän välivaiheen ennen varsinaista muutoksenhakua. Erityissäännöksissä onkin usein mainittu, että päätökseen, josta voidaan tehdä oikaisuvaatimus, ei saa hakea muutosta valittamalla. Valitusoikeus alkaa vasta oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä. Oikaisuvaatimuksen kohteena on hallintomenettelyssä tehty päätös, jolla asian käsittely hallintoviranomaisessa on päättynyt. Oikaisuvaatimus sisältää oikeussuojan saamisen tarkoituksessa esitetyn vaatimuksen hallintopäätöksessä olevan virheen oikaisemisesta (korjaamisesta). Oikaisuvaatimuksen itsenäisen oikeussuojakeinon luonteesta johtuvasta syystä viranomaisella ei ole harkintavaltaa siinä, ottaako se oikaisuvaatimuksen käsiteltäväkseen. Vanhastaan omaksuttuna lähtökohtana on ollut, että viranomainen on sidottu oikaisuvaatimuksen tekijän – lähtökohtaisesti asianosaisen – esittämiin vaatimuksiin. Oikaisuvaatimusmenettelyssä ei siten varsinaisesti tehdä uutta hallintopäätöstä, vaan annetaan vastaus oikaisuvaatimuksessa esitettyihin vaatimuksiin. Päätöksen seurauksivaikutukset ovat lisäksi samantyyppiset kuin valituksessa. Niinpä oikaisuvaatimus voidaan hylätä, jolloin ensi vaiheen päätös jää voimaan. Päätöstä voidaan kuitenkin myös muuttaa tai se voidaan kumota. Painotettaessa muun muassa näitä piirteitä oikaisuvaatimus lähenee väistämättä valitusinstituutiota. Tähän painotukseen saadaan lisäpontta niiden tilanteiden kautta, joissa oikaisuvaatimus

on ohjattu ratkaistavaksi muussa kuin ensi asteen päätöksentekoviranomaisessa.

Esille nostetut oikaisuvaatimusjärjestelmän peruspiirteet osoittavat, että vaikka oikaisuvaatimusta ei ole syytä nähdä varsinaisena muutoksenhakukeinona, järjestelmää ei tulisi toisaalta rinnastaa suoraan hallinnon ensi asteen päätöksentekoonkaan. Siksi on syytä katsoa, että oikaisuvaatimusmenettely sijoittautuu tosiasialliselta luonteeltaan hallintomenettelyn ja hallintolainkäytömenettelyn välimaastoon. Jotta oikaisuvaatimusmenettely voisi täysimääräisesti toteuttaa rooliaan hallinnon virheiden korjaamisessa, olisi tärkeää, että se voitaisiin paikantaa asianmukaisella tavalla oikeussuojajärjestelmän kokonaisuudessa ja että sitä myös kehitetään tämän asemansa pohjalta. Tällaista riittävää paikantamista ei nykytilanteessa ole, vaan hallintolaki on kirjoitettu ennen muuta ensi asteen päätöksentekoa silmällä pitäen. Hallintolaki ei toisin sanoen sääntelee suoranaisesti sellaisia tilanteita, joissa on kysymys tehdyn hallintopäätöksen lain- ja tarkoituksenmukaisuuden tarkastelusta (kontrolloinnista). Hallintolain hyvän hallinnon edellytykset eivät siten kaikilta osin kohtaa oikaisuvaatimusmenettelyä sellaisessa muodossa kuin siinä esiintyvät oikeusturvatarpeet edellyttäisivät.

Tarkasteltaessa hallintolain soveltuvuutta lähemmin voidaan todeta, että oikaisuvaatimusmenettelyssä käsitellään nykyisellään varsin monentyyppisiä asioita. Osa oikaisuvaatimuksen kohteena olevista päätöksistä voidaan tehdä tehokkaassa kaavamaisessa menettelyssä, kun taas osa päätöksistä nojautuu hyvin yksilölliseen ratkaisutoimintaan. Oikaisuvaatimuksessa väitetyt virheet laadulla on siten väistämättä eroja. Virhe saattaa olla selvä, mutta se voi sisältää myös laintulkintaa edellyttävän oikeusriidan piirteitä. Siksi oikeusturvatarpeet saattavat vaihdella oikaisuvaatimusjärjestelmän omassakin piirissä. Esimerkiksi usein toistuvissa, massatyypisissä asioissa voidaan kokea tärkeäksi, että asia selvitetään oikaisuvaatimusvaiheessa riittävästi ja että oikaisuvaatimus päätös myös perustellaan asianmukaisesti. Ensi asteen päätöksenteon ollessa yksilöidympää oikaisuvaatimusjärjestelmään saattaa kohdistua kvalifioidumpiakin oikeus-

turvaodotuksia. Oikeusturvaodotukset näyttäisivätkin kasvavan, kun oikaisuvaatimus hahmotetaan muusta kuin perinteisestä masahallintoasioiden itseoikaisukeinon näkökulmasta.

Oikaisuvaatimus-oikeussuojakeinossa esiintyy näin ollen omatyyppisiä oikeusturvatarpeita sen muutoksenhakuun kytkeytyvien piirteiden ja siinä käsiteltävien asioiden monentyyppisen luonteen vuoksi. Vaikka osa hallintolain säännöksistä soveltuu ongelmitta oikaisuvaatimusmenettelyyn, hallintolaki on paikoin liiallisen tai tarpeettoman väljä tässä menettelyssä esiintyvien oikeusturvatarpeiden täyttämiseksi. Ongelmia hallintolain soveltamisessa aiheuttaa varsinkin se, että oikaisuvaatimusmenettelyssä on kysymys muutoksenhausta. Hallintolaki ei esimerkiksi ohjaa asianosaista oikaisuvaatimusasian vireille tulossa samalla tavalla kuin saatettaessa asia vireille ensi asteessa. Myös hallintoviranomaisen velvollisuudet asian käsittelyssä jäävät paikoin tulkinnanvaraisiksi. Vaikka hallintolain on alun perin katsottu kattavan myös oikaisuvaatimusmenettelyssä esiintyvät soveltamistilanteet, lainsäädännön avoimuus saattaa nykyisestä näkökulmasta katsottuna heikentää liiaksi oikaisuvaatimusjärjestelmän käytettävyyttä ja heijastua näin yksilön oikeusturvaan. Oikaisuvaatimusmenettelyn lainsäädännön kehittämistä voidaan siten pitää myös käytännön kannalta perusteltuna.

Oikaisuvaatimusinstituutiota on kehitetty vuosien saatossa niin, että järjestelmä on nykyään käytössä varsin laajasti eri puolilla hallintoa. Tarve oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalan ja yleensäkin merkityksen lisäämiseen on viime aikoina entisestään kasvanut. Tämä liittyy siihen, että hyvän hallinnon edellytyksiin katsotaan kuuluvan hallinnon osavastuun ainakin selvimpien hallintopäätösten virheiden korjaamisesta. Oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalan lisäämisellä on kuitenkin eri syistä johtuvat rajansa. Siksi olisi tärkeää, että olemassa oleva oikaisuvaatimusjärjestelmä toimisi itsessään riittävän joustavalla, tehokkaalla ja oikeusturvanäkökohdat huomioon ottavalla tavalla. Oikaisuvaatimusta koskevan käsittelymenettelyn tulisi varmistaa, että asia tulee ratkaistuksi tehokkaasti hallinnon virheitä seuloen ja korjaten mutta että menettely täyttäisi sa-

malla oikaisuvaatimusjärjestelmän omatyypiset oikeusturvaedellytykset.

Asianmukaisesti ja moitteettomasti toimivalla menettelysääntelyllä voitaisiin tehostaa koko oikaisuvaatimusjärjestelmän toimivuutta ja parantaa yksilön oikeusturvaa. Oikaisuvaatimusmenettelyä koskeva erityissääntely on hajanaista ja paikoin puutteellista, ja se antaa varsin epäyhtenäisen yleiskuvan koko tästä instituutiosta. Perustuslain 21 §:stä ilmenevät oikeusturvatavoitteet edellyttävät oikaisuvaatimuksen keskeisten menettelytakeiden turvaamista lailla. Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämiseksi sekä sen sisällön ja menettelyn selkeyttämiseksi on siten välttämätöntä, että oikaisuvaatimuksen käsittelemisen ja ratkaisemisen keskeisimmistä menettelyvaatimuksista on ajanmukaiset ja yhtenäiset säännökset hallintolaissa.

Oikaisuvaatimusta koskevan ruotsinkielisen termin uudistamisen tarpeesta

Oikaisuvaatimuksesta on tähän asti ruotsinkielisessä lakitekstissä käytetty ilmaisua *rättelseyrkande*. Ilmaisua voidaan kuitenkin monesta syystä pitää epäonnistuneena. Yleiskielessä ilmaisu ”rättelse” viittaa pikemmin kirjoitus- tai muun teknisen virheen korjaamiseen kuin muutoksenhakutarkoituksessa tehtyyn oikaisuvaatimukseen. Lakikielessä suomenkieliselle ilmaisulle ”korjaaminen” ei ruotsin kielessä ole muuta käännösvastinetta kuin ”rättelse”. Näin ollen sekä korjaaminen että oikaisu käännetään sanalla ”rättelse”, mitä ei voida pitää selkeänä ja tyydyttävänä ratkaisuna. Väärinkäsitysten mahdollisuutta lisää edelleen se, että Ruotsissa oikaisu-tyyppisestä menettelystä käytetään ilmaisua ”omprövning” ja ilmaisua ”rättelse” vain korjaamisesta.

Lakikielen kääntämisessä pyritään yleisesti siihen, että Suomessa käytettävä ruotsinkielinen lakikieli vastaisi Ruotsissa käytettävää lakikieltä. Tästä lähtökohdasta tulee poiketa vain silloin, kun oikeusjärjestelmien keskinäinen erilaisuus tai muut painavat syyt estävät lakikielen yhdenmukaisuuden. ”Rättelse”-ilmaisun korvaaminen ”omprövning”-ilmaisulla oikaisuvaatimuksesta yhdenmu-

kaistaisi näin ollen tältä osin Suomessa ja Ruotsissa käytettävän lakikielen. Omprövning ilmaisisi myös selkeästi yleiskielen tasolla, että kyseessä on asian *uudelleen* käsitteleminen, ei esimerkiksi tekninen korjaaminen. Lopputulos olisi, että ilmaisua ”rättelse” käytettäisiin ainoastaan korjaamisesta.

Oikaisuvaatimuksesta käytetään ilmaisua ”*rättelseyrkande*”. Ilmaisua ”yrkande” on kuitenkin vanhahtava, ja sen korvaaminen samansisältöisellä ilmaisulla ”*begäran*” olisi suotavaa silloin, kun muut syyt eivät puolla vanhan ilmaisun säilyttämistä. Edellä esitetyistä syistä asiassa olisi siten perusteet ilmaisujen omprövning ja begäran om omprövning käyttöönottamiselle ruotsinkielisessä lakitekstissä.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet ja toteuttamisvaihtoehdot

Hallintolaissa olevan virheen korjaamisjärjestelmän kehittäminen

Esityksen tavoitteena on vahvistaa hallintolaissa olevan asiavirheen korjaamista koskevan järjestelmän asemaa ja käytettävyyttä hallintopäätöksissä olevien virheiden korjaamiseksi. Tämän myötä voitaisiin siirtää hallintopäätösten selvimpien virheiden korjaamisen painopistettä yhä paremmin hallinnollisen yleislain tarjoaman itseoikaisu-keinoon suuntaan. Se, että hallintolain virheen korjaamisjärjestelmä mahdollistaa itseoikaisu-keinoon käyttämisen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, voisi keventää jälkikäteiseen oikeussuojajärjestelmään kohdistuvia odotuksia ja parantaa muutenkin sen toimivuutta. Tätä tavoitellaan esittämällä hallintolaissa olevien asiavirheen korjaamisedellytysten laajentamista nykyisestä. Tavoitteena on mahdollistaa hallintolain 50 §:n piiriin vielä sellaiset hallintopäätösten virhetilanteet, joiden voidaan arvioida soveltuvan korjattaviksi – järjestelmän perusteita liiaksi muuttamatta – tällaisessa joustavassa, muutoksenhakujärjestelmän ulkopuolisessa itseoikaisu-keino-tyydyttävänä ratkaisuna.

Oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalan laajentaminen

Tarkastelun lähtökohtia

Esityksen keskeisenä taustalla vaikuttavana tavoitteena on lisätä oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalaa ja merkitystä hallinnollisten riitaisuuksien ratkaisussa. Oikaisuvaatimusinstituution vahventamisella parannettaisiin edellytyksiä pitää hallinnollisen oikeusturvan painopiste mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, millä olisi laajempia koko jälkikäteisen oikeusturvajärjestelmän toimivuuteen ulottuvia vaikutuksia. Kysymys ei olisi hallintotuomioistuinten tehtävien siirtämisestä hallintoviranomaisille, vaan viranomaisten tehtäväjaon parantamisesta voimavarojen ja oikeusturvatehtävän asianmukaisen kohdentamisen tarkoituksessa. Tällöin hallintopäätösten virheellisyttä koskevat kysymykset ohjautuisivat ratkaistaviksi nykyistä tehokkaammin niissä viranomaisissa – hallintoviranomaisissa tai hallintotuomioistuimissa –, joille sanotun oikeusturvatehtävän voidaan oikeussuojajärjestelmän kokonaisuudessa katsoa parhaiten kuuluvan. Samalla olisi tärkeää varmistua siitä, ettei hallintoviranomaisille siirrettäisi hallintotuomioistuimille luonnostaan kuuluvien varsinaisten oikeusriitojen ratkaisemista. Koska hallinnossa esiintyy runsaasti muunkinlaisia kuin viimeksi mainittuja, hallintotuomioistuimen laintulkintaa edellyttäviä erimielisyyksiä, tässä esityksessä tavoitellaan näiden muiden kuin varsinaisten oikeusriitojen ratkaisupaikan aikaisempaa tarkempaa paikantamista. Esityksen yhtenä tavoitteena on siten selkeyttää ja parantaa hallintotuomioistuinten ja hallintoviranomaisten tehtäväjakoa jälkikäteisen oikeusturvan alueella.

Sillä, että hallintoviranomaisten tehtäväalaa ja roolia vahvistetaan jälkikäteisessä oikeusturvassa, on merkitystä myös perustuslain 21 §:n hyvän hallinnon edellytysten ja tähän perusoikeusvaatimukseen sisältyvän hallinnon palveluperiaatteen kannalta. Hyvän hallinnon ja etenkin hallinnon palveluperiaatteen voidaan katsoa edellyttävän, että hallintoviranomaiset ottavat vastuuta paitsi tehtävän hallintopäätöksen sisällön ja menettelyn lainmukaisuudesta, tarvittaessa myös päätök-

sen jälkeen havaittavien – ainakin selvimpien – virheiden korjaamisesta. Hallintoviranomaisilla on siten aktiivinen vastuu ennakollisesta, mutta yhä enemmän myös jälkikäteisestä oikeusturvasta. Se, että hallintoviranomaiset kantavat vastuuta hallintopäätösten virheiden korjaamisesta, tehostaa oikeusturvan saatavuutta ja parantaa siten yksilön oikeusturvaa. Hallintoviranomaisten aktiivisuus hallinnon virheiden korjaamisessa on omiaan myös parantamaan hallinnon toimintaa. Jälkikäteisen oikeusturvan painopisteen siirtämisellä hallintoviranomaisten suuntaan voisi siten olla laajempaa oikeusturvaan ja hallinnon toimintoihin ulottuvaa vaikutusta. Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittäminen muodostaa tässä tilanteessa keskeisen keinon mahdollistaa hallintoviranomaisten nykyistä parempi osallistuminen hallintopäätöksen tekemisen jälkeisen oikeusturvan antamiseen.

Nykytilan kuvauksesta käy ilmi, että oikaisuvaatimusjärjestelmää on laajennettu jo ennestään varsin aktiivisesti eri hallinnonaloilla. Tässä lähtökohtaisesti myönteisessä kehityksessä on sikäli ongelmansa, että kehittäminen tapahtuu enemmänkin oman hallinnonalan toiminnallisista ynnä muista tavoitteista käsin. Oikaisuvaatimusinstituutioon on tullut tätä kautta väistämättä hajanaisuutta, mikä on heijastunut sen asemaan oikeusturvakeinona. Vaikka oikaisuvaatimusjärjestelmä on otettu melko laajasti käyttöön, sen merkitys ja asema oikeussuojakeinona ei ole siksi kasvanut kehitystä edellyttävässä suhteessa. Oikaisuvaatimuksen aseman vahvistaminen edellyttää siten järjestelmän ottamista kokonaisvaltaisen tarkastelun kohteeksi sen sisällön selkeyttämisen tarkoituksessa. Järjestelmän asianmukainen kehittäminen edellyttää toisaalta, että samalla arvioidaan, toimiiko tämä järjestelmä sellaisessa laajuudessa kuin edellä esitetyistä toiminnallisista syistä olisi perusteltua.

Yhtenä keskeisenä keinona oikaisuvaatimusjärjestelmän merkityksen lisäämiselle voidaan näin ollen pitää järjestelmän käyttöalan laajentamista vielä nykyisestä sellaisille hallinnon osa-alueille, joille sen voidaan katsoa toiminnallisista ja sisällöllisistä syistä soveltuvan. Mitä laajemmin oikaisuvaatimusjärjestelmä toimii hallinnon eri osa-alueilla, sitä paremmin hallintoviranomaisilla on

mahdollisuus osallistua hallintopäätöksien virheiden korjaamiseen jälkikäteistä oikeusturvaa tehostavalla tavalla. Laajentaminen voi tapahtua lainsäädäntöteitse, vaikkakin lainsäädännön käyttämisessä on eri vaihtoehtoja.

Laajentamisen vaihtoehtoista

Yhtenä mahdollisena tapana oikaisuvaatimusinstituution laajentamiselle voisi ensinnäkin olla järjestelmän muodostaminen luonteeltaan yleiseksi (pakolliseksi) varsinaisen muutoksenhaun esivaiheeksi. Lähtökohtana olisi, että hallintopäätökseen haettaisiin periaatteessa aina ensin oikaisua ennen varsinaiseen tuomioistuinkäsittelyyn (valitukseen) turvautumista. Tällainen järjestely, jonka kaltainen on käytössä esimerkiksi Saksassa, ei ole saanut meillä aikaisemmin kannatusta. Oikaisuvaatimusinstituutiota onkin kehitetty vuosikymmenten aikana erillisinä hankkeina asianomaisten hallinnonalojen oikeusturva- ja toiminnallisten tarpeiden pohjalta. Valittu laajentamislinja on ollut jo pitkään käytössä, ja järjestelmä on levinnyt tätä kautta yhä uusille hallinnonaloille. Oikeudellisen tilanteen ei ole kuitenkaan katsottu asettavan vielä tässä vaiheessa estettä sen vaihtoehdon arvioimiselle, olisiko järjestelmän kattavalle laajentamiselle asianmukaisia ja toteuttamiskelpoisia edellytyksiä.

Oikaisuvaatimusjärjestelmän muodostamista yleiseksi varsinaista muutoksenhakua edeltäväksi välivaiheeksi voitaisiin puoltaa esimerkiksi korostamalla aikaisempaa selkeämmällä perustuslakiin nojautuvalla tavalla hallinnon omaa vastuuta hallintopäätösten virheiden korjaamisesta. Järjestelyllä olisi siten perustuslain 21 §:ään pohjautuvaa hyvää hallintoa ja siihen sisältyvää hallinnon palvelueriaatetta tukevaa merkitystä. Aikaisemmista painotuksista jossakin määrin eroavalla tavalla voitaisiin myös katsoa, että järjestelmän kattava laajentaminen mahdollistaisi nykyistä paremman tehtäväjaon hallintoviranomaisten ja -tuomioistuinten välillä, ja parantaisi hallintotuomioistuinten mahdollisuuksia keskittää voimavaransa todellisten oikeusriitojen ratkaisuun. Oikaisuvaatimusinstituution mahdollisimman yleinen laajentaminen saisi siten pontta myös jälkikätei-

sen oikeusturvajärjestelmän toiminnan tarpeista käsin. Esille nostettujen seikkojen voitaisiin näin ollen katsoa tukevan muunkinlaisia kuin perinteisiä tapoja laajentaa oikaisuvaatimusjärjestelmän käytettävyyttä.

Yleisjärjestelmän luonteisena kokonaisuutena oikaisuvaatimusinstituutiolla voisi muutenkin olla nykyistä paremmat mahdollisuudet reaalisen (toimivan) oikeussuojakeinon muodostamiseen. Tämä saattaisi selkeyttää sen asemaa erityisesti valitukseen verrattuna. Järjestelmän hallinnollisia riittäisyyksiä suodattava vaikutus voisi siten kasvaa selvästi nykyisestä. Oikaisuvaatimusjärjestelmälle on muutenkin tunnusomaista pyrkimys joustavuuteen ja päätöksenteon tehokkuuteen. Järjestelmän kattavaa laajentamista voisi näin ollen olla yhä vaikeampaa torjua vetoamalla siihen, että oikaisuvaatimus muodostaa tarpeettoman ja aikaa vievän välivaiheen ennen varsinaista muutoksenhakua. Kaiken kaikkiaan oikaisuvaatimuksen kattavan (yleisen) esivaiheen muodostavalla järjestelyllä saattaisi olla selkeää yksilön oikeusturvaa ja hallintotoiminnan laatua parantavaa merkitystä.

Toisaalta oikaisuvaatimusjärjestelmän kattavaa laajentamista vastaan voidaan myös esittää painavia näkökohtia. Ne tukevat samalla oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämistä jatkossakin hallinnonalakohtaisesti. Kattavasta laajentamisesta voisi ennen muuta seurata se, että järjestelmä ulotettaisiin asioihin, joihin sen ei kohtuudella voida katsoa soveltuvan. Esimerkkeinä voidaan mainita sellaiset moniasianomaiset asiat, joissa asianomaisilla voi olla erisuuntaisia tai keskenään kilpailevia intressejä, kuten ympäristöhallinnon moniasianomaiset kaava- ja lupapäätökset. Lisäksi tässä yhteydessä voidaan viitata sellaisiin lakisidonnaisiin hallintopakko- ja turvaamistoimipäätöksiin, joiden taustalla vaikuttavat keskeisesti kiireellisyysnäkökohdat. Niinpä pakkohoitoasioissa pakollisella oikaisuvaatimuksella voi olla oikeussuojajärjestelmän kannalta hyvinkin ongelmallisia seurausvaikutuksia.

Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittäminen yleiseksi muutoksenhaun välttämättömäksi esivaiheeksi voisi olla pitkällä aikavälillä perusteltua. Hallinnossa tehtävien päätösten monenlaisen luonteen vuoksi tämän kehittämisehdon omaksuminen vaatisi kui-

tenkin mittavaa koko lainsäädännön läpikäymistä ja kartoitusta. Tuossa yhteydessä selvitettäisiin se, mitkä alueet tulisi sulkea erityissäännöksiin pakollisen oikaisuvaatimusjärjestelmän ulkopuolelle. Tällaista kehittämisehdotusta ei voida pitää ainakaan tässä vaiheessa perusteltuna eikä lainsäädännössä kohtuullisesti toteutettavissa olevana vaihtoehtona. Sen vuoksi tässä esityksessä on lähdetty siitä, että oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentamista olisi edelleen perustelluinta tarkastella niiden peruslinjausten pohjalta, joiden varassa on tähänkin asti toimittu. Järjestelmää laajennettaisiin näin erityisalujen rajoissa eli lisättäisiin oikaisuvaatimusta koskevan erityissääntelyn määrää lainsäädännössä. Myös tätä kautta voidaan pyrkiä tehokkaasti oikaisuvaatimusinstituution yleisen käytettävyyden lisäämiseen. Samalla kunkin asianomaisen hallinnonalan erityistarpeet ja -tilanteet voidaan ottaa huomioon järjestelmän omaksumisen tai sen käyttöalan laajentamisen harkinnassa. Järjestelmän yhtenäisyyden ja sisällön selkeyden kannalta on kuitenkin tärkeää, että oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentamista tarkastellaan tässäkin kehittämismallissa mahdollisimman pitkälti myös yleisemmästä koko oikeussuojajärjestelmän kokonaisuutta palvelevasta näkökulmasta.

Laajentamisesta eri hallinnonalojen rajoissa

Oikaisuvaatimusinstituutio on jo tällä hetkellä käytössä sellaisilla keskeisillä hallinnon osa-alueilla, joille sen voidaan perinteisesti ja tapahtuneen kehityksen myötä katsoa soveltuvan. Järjestelmän ulkopuolella ei siten ole sellaisia suurempia asiaryhmiä, joiden tulisi nykytiedon mukaan selvästi kuulua sen alaisuuteen. Oikaisuvaatimus on myös ollut kasvavassa määrin esillä eri hallinnonalojen lainsäädäntöhankkeissa, millä varmistetaan järjestelmän käytettävyyttä jatkossakin. Näin ollen yleinen arvio siitä, millaisiin asioihin järjestelmää voitaisiin vielä ajatella laajennettavaksi, joudutaan tekemään hallinnon pienemmillä osa-alueilla. Samalla voidaan sulkea pois sellaiset alueet, joilla oikaisuvaatimusjärjestelmä ei sovellu käytettäväksi.

Yksittäisiin asiaryhmiin sidonnaisuudesta huolimatta laajentamiskysymystä on syytä tarkastella myös laajempaan kokonai-

suutena. Tuolloin järjestelmän käyttöala saatetaan irrottaa siinä määrin kuin on mahdollista hallinnonalakohtaisista sidonnaisuuksista, jolloin tarkastelulle saadaan yleisempää periaatteellista merkitystä. Pyrkimys kokonaistarkasteluun näkyy tässä esityksessä ennen muuta tarkasteltujen asioiden valinnassa ja niiden ryhmittelyissä. Tarkoituksena ei ole kuitenkaan pyrkiä samantyyppiseen kattavuuteen kuin muodostettaessa järjestelmä yleiseksi (pakolliseksi) valituksen esivaiheeksi. Lähtökohtana on siksi se, että esille nostetut asiakokonaisuudet voisivat ennen muuta olla esimerkkeinä kehitettäessä oikaisuvaatimusjärjestelmää muutoin eri yhteyksissä. Hallinnonaloille itselleen jäisi siten viimekätinen vastuu oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalan lisäämisestä kuten konkreettisten lakiesitysten tekeminen näiltä osin eduskunnalle. Tuolloin tämän järjestelmän käyttöönnoton edellytyksiä voidaan vielä arvioida erikseen asianomaisen hallinnonalan omista tavoitteista ja lähtökohdista käsin. Samalla pidetään tärkeänä, että tästä esityksestä ilmenevät kannanotot otetaan huomioon eri yhteyksissä tapahtuvan lainsäädännön uudistustyön sisällössä.

Yleisesti ottaen oikaisuvaatimusjärjestelmän piiriin ehdotettavien asioiden harkinnassa on merkitystä sillä, miten järjestelmä soveltuu kyseisen ratkaisutoiminnan luonteeseen. Tässä saatetaan kiinnittää huomiota esimerkiksi siihen, onko asianomaisella hallinnonalalla tehtävien ratkaisujen määrä suuri, millaisia oikeusturvanäkökohtia päätöksentekoon sisältyy, onko asiassa yksi vai useampi asianosainen ja käyttävätkö päätösvaltaa muutkin kuin varsinaiset hallintoviranomaiset. Myös laajempia seikkoja kuten oikaisuvaatimusjärjestelmän yhtenäisyyttä ja oikeussuojajärjestelmän kehittämisen kokonaisuutta voidaan painottaa kehittämisen perusteissa.

Oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalan laajentamista voidaan pohtia lainsäädännön yhtenäisyyden ja selkeyden näkökulmasta esimerkiksi kunnallisen erityishallinnon alalla. Kunnallisessa yleishallinnossa on kuntalain 89 §:ään nojautuvana lähtökohtana se, että oikaisuvaatimusjärjestelmä on käytössä myös viranhaltijoiden tekemissä päätöksissä. Sen sijaan kunnan viranhaltijoiden erityis-

lainsäädännön nojalla tekemiin päätöksiin haetaan kuntalain 88 § huomioon ottaen useissa tapauksissa muutosta hallintovalituksella suoraan hallintotuomioistuimelta. Kuntalain mukainen oikaisuvaatimusjärjestelmä ei tule tuolloin kysymykseen. Kuntalain ja kunnallisen erityislainsäädännön muutoksenhakujärjestelmät saattavat siten erota toisistaan oikaisuvaatimuksen käytön laajuudessa. Voidaan kysyä, onko tarkoituksenmukaista, että yksittäisen viranhaltijan tekemään päätökseen haetaan muutosta hallintovalituksin suoraan hallinto-oikeudelta, vai olisiko tarkoituksenmukaisempaa, että ennen hallintovalitusta päätöksestä tulisi tehdä oikaisuvaatimus (yleensä) kunnan ylemmälle viranomaiselle.

Tässä esityksessä pidetään perusteltuna, että oikaisuvaatimusjärjestelmä olisi lähtökohdaisesti käytössä silloin, kun päätöksentekijänä on kunnan viranhaltija, perustuipa hänen toimivaltansa erityislainsäädännön nojalla suoraan annettuun tai siirrettyyn toimivaltaan taikka kuntalain nojalla siirrettyyn toimivaltaan. Siten esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslakia tulisi voida yksinkertaistaa niin, että viranhaltijan tuon lain nojalla tekemään päätökseen haettaisiin mainitun lain 187 §:n mukaisesti aina ensi vaiheessa muutosta oikaisuvaatimuksella. Tulevissa lainsäädäntöhankkeissa voisi myös olla perusteltua harkita oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentamista koskemaan kunnan toimielinten erityislainsäädännön nojalla tekemät päätökset. Tällöin päätöksiin vaadittaisiin oikaisua toimielimeltä itseltään ennen varsinaista muutoksenhakua.

Hallinnon oikeusturvajärjestelmä rakentuu nykyisellään sen lähtökohdan varaan, että hallintopäätöksestä valitetaan yleiseen alueelliseen hallintotuomioistuimeen ja että muutoksenhakuasteita on pääsääntöisesti kaksi. Hallinnon sisäisestä muutoksenhausta (valittamisesta alemman hallintoviranomaiselle) on siten pyritty vähitellen luopumaan lainkäytön riippumattomuustavoitteisiin ja hallintolainkäytön kokonaisuuteen soveltumattomana. Valitusten tekeminen onkin ohjattu varsin kattavasti hallinto-oikeuksiin. Joissakin tapauksissa on kuitenkin puollettu tarkoituksenmukaisuussyistä hallinnon sisä-

sen muutoksenhaun muuttamista oikaisuvaatimusmenettelyksi.

Tähän liittyvällä tavalla esimerkiksi opeustoimen lainsäädäntöön sisältyvä valitusmahdollisuus lääninhallitukseen tulisi voida muuttaa siten, että muutosta haettaisiin lähtökohdaisesti oikaisuvaatimuksella, ja vasta oikaisuvaatimuspäätökseen voisi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Asian tarkemmassa valmistelussa tulisi harkittavaksi esimerkiksi se, millaisiin asioihin oikaisuvaatimusjärjestelmä soveltuisi käytettäväksi, ja mikä viranomainen voisi toimia oikaisuvaatimusviranomaisena. Tässä yhteydessä voidaan samalla painottaa sitä, että sikäli kuin muualla lainsäädännössä esiintyy vielä hallinnon sisäistä muutoksenhakua, asiassa tulisi ryhtyä toimenpiteisiin järjestelmän muuttamiseksi oikaisuvaatimusmenettelyksi tai valitustien korjaamiseksi hallinto-oikeuteen.

Osassa asioita oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöönottoa voidaan puoltaa myös päätöksenteon luonteella kuten järjestelmän soveltuvuudella erityyppisiin yksinkertaisiin päätöksiin, joita tehdään hallinnossa runsaasti. Oikaisuvaatimusjärjestelmä onkin otettu käyttöön esimerkiksi maksuja koskevassa lainsäädännössä kuten valtion maksuperustelaissa (150/1992). Lainsäädännön yhtenäisyyden vuoksi olisikin perusteltua, että eri hallinnonalojen maksuja koskevassa lainsäädännössä mahdollistettaisiin oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttäminen ennen varsinaista muutoksenhakua. Laajentaminen voisi koskea esimerkiksi jätelaissa (1072/1993) tarkoitettuja jätemaksuja, hautaustoimilaissa (457/2003) tarkoitettuja maksuja sekä pysäköintivirhemaksusta annetussa laissa (248/1970) tarkoitettuja pysäköintivirhemaksuja. Oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentamisella voitaisiin poistaa myös maksuihin liittyvät erilaiset muistutus-, vastalause- ja vastaavat menettelyt.

Niin ikään lupia, rekisteröintejä ja erilaisia etuuksia koskevissa päätöksissä saattaa olla tarpeen harkita oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalan laajentamista. Tämä koskee esimerkiksi passi-, henkilökortti- ja ajokorttiasioita sekä ajoneuvolain (1090/2002) mukaisia rekisteröintipäätöksiä. Samoin oikaisuvaatimusjärjestelmää voitaisiin harkita

muun muassa koulumatka- ja muita opintososiaalisia etuja koskevissa asioissa.

Oikaisuvaatimusta koskevan menettelysääntelyn kehittäminen

Esityksen toisena keskeisenä tavoitteena on saattaa oikaisuvaatimusta koskeva menettelysääntely vastaamaan oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämistarpeita. Hallintolakiin esitetään tässä tarkoituksessa otettavaksi uusi luku, jonka tarkoituksena olisi ohjata oikaisuvaatimuksen vireilletuloa, käsittelyä ja päätöksentekoa yleislain tasoisesti. Ehdotetulla sääntelyllä pyrittäisiin selkeyttämään oikaisuvaatimuksen asemaa ja luonnetta oikeussuojakeinona sekä lisäämään tämän menettelyn ennustettavuutta. Samalla tehostettaisiin hallintoviranomaisten toimintaedellytyksiä oikaisuvaatimusasian ratkaisussa. Oikaisuvaatimusmenettely voisi olla näistä lähtökohdista joustava, tehokas ja kustannuksiltaan edullinen. Asianmukaisesti toimivalla oikaisuvaatimusjärjestelmällä olisi reaaliset edellytykset korjata sellaiset hallintopäätösten virheellisyydet, joiden ratkaisemisen voidaan jälkikäteen oikeusturvan tehtäväjaossa katsoa parhaiten soveltuvan varsinaisille hallintoviranomaisille. Oikaisuvaatimusmenettelyn selkeyttäminen ja täsmentäminen voisi vaikuttaa siten laajemminkin oikeussuojajärjestelmän toimivuuteen.

Uudistuksen keskeisenä tavoitteena olisi myös parantaa yksilön oikeusturvaa. Tarkoituksena siten on, että asianosainen saisi nykyistä paremmin tietoa oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan oikaisuvaatimusmenettelyssä. Näin voidaan edistää yksilön mahdollisuuksia vaikuttaa ja osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon. Oikaisuvaatimusasioiden käsittelyn selkeyttämisellä ja parantamisella voidaan muutenkin nopeuttaa asian ratkaisemista, millä on merkitystä yksilön oikeudelliselle asemalle ja oikeusturvalle.

Oikaisuvaatimusasiassa noudatettavasta menettelystä ehdotetaan siis säädettäväksi yhtenäisesti omassa luvussaan hallintolaissa. Ehdotetut säännökset muodostaisivat selkeän ja johdonmukaisen perustan oikaisuvaatimusasian käsittelylle, ja niiden olisi tarkoitus kuvata tätä järjestelmää yleisemminkin. Pyr-

kimyksenä kuitenkin on, että hallintolaki ohjaa jatkossakin kokonaisuutena oikaisuvaatimusasian käsittelyä ja ratkaisemista. Hallintolakia sovellettaisiin siten edelleen oikaisuvaatimusasioissa muiltakin kuin erikseen säädettäväksi ehdotetuilta osin. Uudella yleissääntelyllä olisi ennen muuta hallintolakia täydentävä ja täsmentävä merkitys oikaisuvaatimusjärjestelmän toimivuus- ja yksilön oikeusturvanäkökohtia painottavalla tavalla. Täydentävän luonteensa vuoksi ehdotettavaan sääntelyyn on pyritty ottamaan ainoastaan keskeisimpiä menettelyvaatimuksia. Sääntelyn määrän rajoittamisella pyritään turvaamaan joustavuusnäkökohtia oikaisuvaatimusasioiden käsittelyssä.

Erityislainsäädännössä olevaan menettelyn perussääntelyyn ei tässä ehdotuksessa puututa, vaan lähtökohtana on, että oikaisuvaatimusvelvollisuudesta/oikeudesta ja siihen liittyvistä keskeisistä menettelyseikoista säädettäisiin jatkossakin erikseen eri hallinnonaloilla. Erityissääntelyn käyttäminen johtuu pitkälti siitä, ettei oikaisuvaatimusjärjestelmä ole luonteeltaan yleinen, vaan se nojautuu erityislainsäädäntöön. Siksi on perusteltua, että tuossa erityislainsäädännössä voidaan määrätä jatkossakin ainakin keskeisimmistä menettelyvaatimuksista. Ehdotetussa sääntelyssä on samalla kuitenkin lähdetty siitä, että joistakin erityislainsäädännössä yleensä olevista menettelyseikoista on perusteltua säätää myös yleislain tasoisesti. Tällä tavoin pyritään täydentämään erityislainsäädännön mahdollisia tulkinnanvaraisia tilanteita, mutta myös osoittamaan oikaisuvaatimusmenettelystä sellaisia keskeisimpiä piirteitä, jotka kuvaavat järjestelmää yleisemminkin. Tällainen yleissääntely voi myös pitemmällä aikavälillä vähentää tarvetta säätää vastaavista menettelyseikoista erityislainsäädännössä.

Esityksellä pyritään näin ollen vahvistamaan perustuslakiin nojautuvia hyvän hallinnon edellytyksiä oikaisuvaatimusasian käsitlemisessä ja ratkaisemisessa. Kysymys on oikaisuvaatimusmenettelyssä nimenomaisesti noudatettavan yleissääntelyn aikaansaamisesta, joka edistäisi järjestelmän toimivuutta ja tehokkuutta hallintopäätöksien virheiden korjaamisessa. Erityisesti oikaisuvaatimusjärjestelmän oikeusturvatarpeet huomioon ottaen sääntelyllä parannettaisiin näiden asioiden

käsittelyä ja edistettäisiin aineellisesti oikean ratkaisun aikaansaamista. Vaikka oikaisuvaatimusjärjestelmä sijoittuu oikeussuojakentässä varsinaisen hallinnon ja hallintolainkäytön välimaastoon, oikeusturvatakeiden kehittämisessä on pyritty pitämään rajansa. Oikaisuvaatimusmenettelyssä ei ole kysymys hallintolainkäytöstä vaan osaksi hallintomenettelyn erityislohkosta ja muutoin pääosin sellaisesta toiminnasta kuin hallintolaissa keskimäärin säädetään. Vaikka oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöala on vähitellen laajentunut muuallekin kuin perinteisen massahallinnon asioihin, tälle järjestelmälle on kokonaisuutena tunnusomaista se, että siinä puututaan hallintopäätösten selvempiin virheellisyksiin eli hallintolainkäytön näkökulmasta katsottuna muihin kuin varsinaisiin oikeusriitoihin. Oikaisuvaatimuksen menettelysääntelyn tulisikin mahdollistaa oikaisuvaatimuksen joustava ja tehokas käsittely ilman tarpeetonta formalismia.

3.2 Keskeiset ehdotukset

Hallintolaissa olevan asiavirheen korjaamisen edellytysten laajentaminen

Esityksessä ehdotetaan, että hallintolain 50 §:ssä säädettyjä asiavirheen korjaamisen edellytyksiä laajennettaisiin niin, että virheen korjaamisen perusteena voisi myös olla asiaan tullut uusi selvitys. Se voisi rajautua ensi vaiheen päätöksentekoa koskevaan tai sitä edeltävään aikaan. Uutena selvityksenä voisivat tulla kysymykseen myös päätöksen tekemisen jälkeen ilmaantuneet tosiseikat kuten asianosaisen olosuhteissa tapahtuneet muutokset. Edellytyksenä olisi kuitenkin, että selvitys voisi olennaisesti vaikuttaa päätökseen.

Päätös voitaisiin korjata uuden selvityksen nojalla ainoastaan asianosaisen eduksi. Korjaaminen ei olisi siten mahdollista asianosaisen vahingoksi. Tätä rajausta voidaan puoltaa hallintopäätöksen pysyvyyteen ja asianosaisen oikeusturvaan liittyvillä syillä. Vertailun vuoksi voidaan viitata Saksan oikeusjärjestelmään, jossa vastaavatyypinen itseoikai-

su voi tulla kysymykseen ainoastaan asianosaisen eduksi.

Oikaisuvaatimusta koskevan menettelysääntelyn kehittäminen

Menettelyn yleissääntelyn sijoittaminen

Ehdotettu oikaisuvaatimusta koskeva menettelyn yleissääntely on pyritty laatimaan mahdollisimman yksinkertaiseksi ja selkeäksi viranomaisille ja yksityisille asianosaisille. Sääntely on myös pyritty rajaamaan sellaisiin keskeisimpiin seikkoihin, joihin oikaisuvaatimusmenettelyn erityispiirteiden katsotaan antavan aiheutta. Lähtökohtaisesti oikaisuvaatimusasioissa olisi tarkoitus noudattaa edelleen sekä hallintolain yleissääntösten että erityissääntösten mukaista menettelyä, jota esitetyt yleissäännökset tarkentaisivat ja täydentäisivät. Yleissääntelyllä olisi siten oma paikkansa oikaisuvaatimusmenettelyä koskevan erityissääntelyn ja hallintolain yleissääntelyn välisessä kentässä.

Oikaisuvaatimusasian ratkaiseminen on jälkikäteisen oikeussuojakeinon luonteesta huolimatta osa hallinnon päätöksentekomenettelyä. Oikaisuvaatimusmenettelystä ei siksi voida eikä tule säätää hallintolainkäytön sääntelyyn kiinnittyvällä tavalla. Sääntelyn muodostaminen omaksi laikseen voisi puolestaan eriyttää oikaisuvaatimusmenettelyä liaksi hallinnon muusta päätöksentekomenettelystä. Tällainen sääntely voisi myös olla lakiteknisesti ja tulkinnallisesti ongelmallinen, kun hallintolain olisi tarkoitus ohjata oikaisuvaatimusmenettelyä pääosin jatkossakin. Menettelyn selkeyden ja hallintolain muodostamien kiinnekohtien vuoksi tässä esityksessä on lähdetty siitä, että ehdotetut menettelysäännökset olisi perustelluinta sijoittaa hallintolakiin eli hallinnon päätöksentekoa ohjaavan yleissääntelyn yhteyteen. Hallintolain piirissä sääntely ehdotetaan muodostettavaksi omaksi 7 a luvukseen ennen päätöksessä olevan virheen korjaamista koskevaa, hallintolain 8 lukuun sisältyvää sääntelyä. Asiavirheen korjaamisesta uuden selvityksen perusteella ehdotetaan puolestaan säädettäväksi hallintolain 8 lukuun sisältyvässä 50 §:ssä, jota ehdotetaan muutettavaksi mainituilta osin.

Ehdotetun yleissääntelyn suhde menettelyn erityissääntöksiin

Hallintolain 5 §:n 1 momentissa säädetään siitä, että jos muussa laissa on tästä laista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan tämän lain asemesta. Tämä lähtökohta koskee myös oikaisuvaatimusmenettelyä.

Tässä esityksessä on lähdetty siitä, ettei oikaisuvaatimusjärjestelmästä muodostettaisi yleistä valituksen välttämätöntä (pakollista) esivaihetta. Oikaisuvaatimuksen tekemistä koskevasta velvollisuudesta säädettäisiin kussakin tapauksessa erikseen, niin kuin on tähänkin asti tehty. Erityissääntöksiin nojautuva oikaisuvaatimusinstituutio eroaa siten valitusjärjestelmästä, jossa noudatetaan lähtökohtaisesti yleisen valitusoikeuden periaatetta. Yleinen valitusoikeus on kirjattuna hallintolainkäytön yleissääntelyyn, hallintolainkäyttölakiin (ainakin 4 §:n ja 7—10 §:n muodostamaan kokonaisuuteen). Tämän vuoksi hallintolainkäyttölaissa edellytetään luonnostaan muun muassa valitusoikeuden, valituskelpoisuuden ja valitusviranomaisen määrittelemistä. Jollei erikseen ole toisin säädetty, tällainen yleissääntely palvelee kaikenkautta varsinaisessa muutoksenhaussa esiintyviä tilanteita. Sen sijaan oikaisuvaatimusjärjestelmässä on luonnollista, että osasta menettelyvaatimuksia säännellään samalla, kun oikaisuvaatimusvelvoite asetetaan. Menettelyseikoista säättämisen tapahtuu siten joustavasti oikaisuvaatimus-oikeussuojakeinoa koskevan lainsäädäntötoimen yhteydessä. Menettelyvaatimukset voidaan tällöin sitoa kulloinkin esillä olevan asian oikeusturva- ja muihin tarpeisiin.

Nykytilan kuvauksesta käy ilmi, että oikaisuvaatimusmenettelystä säädetään erityislainsäädännössä varsin vaihtelevin tavoin. Menettelysääntely saattaa parhaimmillaan kattaa useamman menettelyn osatekijän, mutta yleisesti ottaen sääntely on varsin niukkaa. Sekin vaihtelee eri asioissa, millaisia menettelytekijöitä erityislainsäädäntö koskee. Sen sijaan menettelyn vähimmäisvaatimuksista näkyy yleensä olevan jonkinlaista sääntelyä.

Oikaisuvaatimuksen kohde. Ensinnäkin oikaisuvaatimusvelvollisuuden/-oikeuden asettavassa erityislainsäädännössä on yleensä

säädetty siitä, millaista asiaa oikaisuvaatimus-oikeussuojakeino koskee, eli mikä on oikaisuvaatimuksen kohde. Erityislainsäädännön perusteella ja oikaisuvaatimusjärjestelmän luonne huomioon ottaen vaikuttaa selvältä, että oikaisuvaatimuksen kohteena voi olla ainoastaan hallintopäätös. Se on vanhastaan määritelty hallintoviranomaisen yksittäisessä asiassa tekemäksi yksipuoliseksi oikeudelliseksi toimenpiteeksi, jolla ratkaistaan jonkun oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen vaikuttava asia. Valituksen kohteeksi tämä toimenpide soveltuu silloin, kun se sisältää ratkaisun asiassa tai päätöksen sen tutkimatta jättämisestä. Tästä säädetään hallintolainkäyttölain 5 §:ssä. Voitaisiin siten ajatella, että oikaisuvaatimusmenettelyä koskevassa yleissääntelyssä säädettäisiin vastaavalla tavalla päätöksen oikaisuvaatimuskelpoisuudesta. Käytännössä oikaisuvaatimuksen kohteena voi olla hyvinkin monentyypisiä asioita, jotka eivät ole välttämättä sidoksissa hallintopäätöksen valituskelpoisuuden perinteiseen määritelmään. Oikaisuvaatimuksen kohde on yleensä muutenkin määriteltynä erityislainsäädännössä tai sen ainakin pitäisi olla. Siksi yleissääntelyllä olisi lähinnä toteava ja enintään erityissääntelyä täsmentävä merkitys. Näin ollen tässä esityksessä on lähdetty siitä, että se, millaista päätöstä oikaisuvaatimusoikeus koskee, tulisi määritellä jatkossakin erityislain tasolla. Tarvetta säännellä yleisesti päätöksen oikaisuvaatimuskelpoisuudesta ei siten näytä olevan.

Oikaisuvaatimuksen tekijä. Siitä, kenellä on oikeus tehdä oikaisuvaatimus, säädetään samoin yleensä erikseen. Lähtökohtaisesti oikaisuvaatimusoikeus nojautuu erityissääntöissä asianosaisasemaan, vaikka asia on saatettu ilmaista lakitekstissä varsin vaihtelevin tavoin. Kuntalain mukaan oikaisuvaatimuksen saa tehdä asianosaisen lisäksi kunnan jäsen. Asianosaisen käsite määrittelee hallintolainkäyttölaissa ja hallintolaissa toisistaan hieman poikkeavalla tavalla. Hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentin mukaan päätöksestä saa valittaa se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Sen sijaan hallintolain 11 §:ssä on todettu, että hallintoasiassa asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee.

Asiassa annetun päätöksen välitön oikeusvaikutus on asetettu siten hallinto-oikeudellisen valitusoikeuden lähtökohdaksi, kun taas hallintolain asianosaiskäsitteeseen ei ole sisällytetty samanlaista edellytystä. Hallintolainkäytössä asianosaispiiri saattaa siten olla suppeampi kuin hallintomenettelyssä. Toisaalta valitusoikeus on saatettu antaa erityissäännöksissä muillekin kuin asianosaisille kuten järjestöille. Joka tapauksessa hallintolainkäyttöviranomaisen ratkaisu asianosaisuudesta on aina itsenäinen suhteessa hallintoviranomaisen vastaaviin ratkaisuihin (HE 72/2002 vp s. 64).

Jos oikaisuvaatimusoikeudesta pyrittäisiin säätämään yleissääntelyn tasoisesti, saattaisi olla ongelmallista, pitäisikö tällainen oikeus sitoa hallintolain vai hallintolainkäyttölain vai johonkin muuhun määritelmään. Hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momenttiin rinnasteinen määritelmä voisi sinänsä olla perusteltu oikaisuvaatimuksen muutoksenhakuluonteeseen vuoksi. Vaarana on kuitenkin se, että tällainen määritelmä saattaisi joissakin tapauksissa kaventaa liiaksi oikaisuvaatimusoikeutta hallintolain jossakin määrin yleisempi asianosaismääritelmä huomioon ottaen. Oikaisuvaatimusoikeuden määrittäminen hallintolainkäyttölaista ja hallintolaista erottautuvalla tavalla mutta samalla yleissääntelyn tasoisesti on puolestaan ongelmallista hallinnossa esiintyvien monentyyppisten tilanteiden vuoksi. Yleistason määrittelystä saattaa myös seurata tarpeettomia tulkintaongelmia ja oikeusriitoja verrattuna siihen, että tämä perustavaa laatua oleva seikka määritetään erikseen erityissääntelyn tasolla. Koska oikaisuvaatimusoikeus on nykyään yleensä riittävällä tavalla määritelty erityislainsäädännössä tai se on keskimäärin ainakin tulkittavissa sen sisällöstä, esityksessä ei ole nähty tarvetta yleistason määrittelyyn tältäkkään osin.

Oikaisuvaatimuksen ratkaiseva taho. Erityislainsäädännössä säädetään yleensä myös siitä, mihin oikaisuvaatimus tehdään, eli mikä on oikaisuvaatimuksen ratkaiseva taho. Erityissääntelyssä voidaan harkita kunkin hallinnonalan erityistarpeet ja organisatoriset edellytykset huomioon ottaen, säädetäänkö oikaisuvaatimus tehtäväksi päätöksentekijälle itselleen vai ylemmälle taikka varsinaiselle

viranomaiselle. Sinänsä lähtökohtana oikaisutietä harkittaessa on oikaisuvaatimus päätöksentekijälle itselleen. Tämä on vanhaan omaksuttu linja näissä asioissa. Toisaalta perusteltuna saatettaisiin pitää sitäkin, että tarvittaessa harkitaan erikseen, voitaisiinko oikaisuvaatimus ratkaista muulla tavoin kuin itseoikaisun muodossa. Tämä koskee ennen muuta tilanteita, joissa ensi asteen päätöksentekijänä on varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolinen kuten yksityinen taho. Tuolloin voisi olla asianmukaista, että oikaisuvaatimus ohjataan vielä ratkaistavaksi varsinaisessa viranomaisessa ennen muutoksenhakua hallintotuomioistuimeen.

Myös silloin, kun hallinnon organisaatio antaa mahdollisuuden, saattaisi olla perusteltua harkita oikaisuvaatimuksen ohjaamista ylempään saman hallinnonalan viranomaiseen. Hallinnon sisäinen hierarkkinen kontrolli voisikin parantaa ensi asteen päätöksenteon laatua. Näitä seikkoja on kuitenkin mahdollisuus arvioida parhaiten lainsäädäntöä eri hallinnonaloilla valmisteltaessa. Muutenkin on perusteltua, että oikaisutietä harkitaan aina erikseen asianomaisen erityislainsäädännön yhteydessä. Yleissääntely voisi vähitellen heikentää tätä lähtökohtaa. Koska oikaisuvaatimuksen ratkaisevasta tahosta on lähtökohtaisesti säännelty oikaisuvaatimusvelvoitetta asetettaessa, tässä esityksessä on katsottu, ettei tarvetta oikaisuvaatimustietä koskevaan yleissääntelyyn ole lainsäädännön selkeydestä johtuvasta tai muustakaan syystä.

Oikaisuvaatimusaika. Oikaisuvaatimuksen tekemisen määräaika määritellään lähtökohtaisesti erityislainsäädännössä. Määräajat ovat asian luonteesta riippuvalla tavalla hyvinkin vaihtelevan pituisia. Erityissääntelystä huolimatta tässä esityksessä on pidetty perusteltuna, että oikaisuvaatimusta koskevasta määräajasta säädetään yleissääntelyn tasoisesti. Tällä pyritään ohjaamaan järjestelmää yleisellä tasolla erityissäännöksissä olevasta poikkeamismahdollisuudesta huolimatta. Kysymys on yhdestä tärkeimmistä oikaisuvaatimuksen tekemisen muotomääräyksistä, koska tällä menettelyn perusvaatimuksella ohjataan vaatimuksen vireille tuloa yksilön oikeussuojaan vaikuttavalla tavalla.

Määräajan pituuden arvioinnissa on pyritty ottamaan huomioon hallinnossa tehtävien

päätösten monentyyppinen luonne ja oikeusturvatarpeiden vaihtelevuus. Tämän vuoksi 14 päivän määräaika on pidetty oikeusturvavasyistä liian lyhyenä otettavaksi hallinnon yleissääntelyyn. Koska kysymys on jälkikäteeseen oikeussuojajärjestelmään kuuluvasta muutoksenhakeinosta, keskimääräiseksi oikaisuvaatimusajaksi on päädytty esittämään samaa kuin valituksen tekemisessä (HLL 22 §). Oikaisuvaatimusajaksi ehdotetaan siten 30 päivää.

Tarkoitus on, että määräaika antaisi vertailukohdan sen punninnassa, kuinka pitkäksi oikaisuvaatimusaika on syytä asettaa kulloissakin lainsäädäntötilanteessa. Toisaalta jollei erityislaissa muuta säädetä, oikaisuvaatimuksen tekemistä koskeva määräaika olisi yleissääntelyssä asetetun pituinen. Tässä yhteydessä voitaisiin vielä täsmentää sääntelyä oikaisuvaatimusajan laskemisen alkamisajankohdasta.

Oikaisuvaatimusperusteet. Lähtökohtaisesti oikaisuvaatimuksen johdosta tulisi voida tutkia sekä kysymys päätöksen laillisuudesta että tarkoituksenmukaisuudesta sen mukaisesti kuin oikaisuvaatimuksen tekijä sitä vaatii. Se, onko asian ratkaisemisessa voitu käyttää tarkoituksenmukaisuusharkintaa, riippuu hallintoasian ratkaisemisesta sääntelevästä aineellisesta lainsäädännöstä. Tämän vuoksi ei ole tarpeellista eikä mahdollista säätää oikaisuvaatimusperusteiden sisällöstä yleisellä tasolla.

Ehdotetun yleissääntelyn suhde hallintolain muuhun sääntelyyn

Oikaisuvaatimusjärjestelmää voidaan lähestyä kahdesta eri menettelynäkökulmasta. Nämä lähestymistavat heijastavat sitä, liittyvätkö oikaisuvaatimusmenettelyn tavoitteet hallintomenettelyyn vai muutoksenhakuun ja sitä kautta hallintolainkäyttöön. Hallintomenettelyn osana oikaisuvaatimus merkitsee yksinkertaisimmillaan asian uudelleen käsittelyä asianosaisen pyynnöstä. Uudelleen käsittely mahdollistaa päätöksen täyden oikaisemisen, eikä sitä sidota oikaisuvaatimuksessa esitettyihin perusteisiin. Hallintotuomioistuimessa muutosta haetaan alkuperäiseen hallintopäätökseen, mutta siihen mahdollisesti tehdyt muutokset (oikaisut) otetaan huomi-

oon valitusasian käsittelyssä. Oikaisuvaatimusasian käsittely on tässä tapauksessa hallintomenettelyn jatkoa, ja sillä voidaan arvioida olevan myös laillisuusvalvonnallisia piirteitä.

Oikaisuvaatimusmenettely voidaan ymmärtää myös muutoksenhakuna. Näin onkin perinteisesti katsottu Suomen oikeusjärjestelmässä (esimerkiksi HaVM 18/1994 vp ja HaVM 11/2000 vp). Tällä tavalla ymmärrettynä oikaisuvaatimuksessa esitetyt vaatimukset määrittävät käsittelyn laajuuden oikaisuvaatimusmenettelyssä, ja hallintotuomioistuimessa haetaan muutosta oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen eikä alkuperäiseen hallintopäätökseen. Oikaisuvaatimusmenettelyssä on siten hallintomenettelyyn kuulumisestaan huolimatta kysymys ensi vaiheen muutoksenhakukäsittelystä ja valituksessa hallintotuomioistuimeen taas eräänlaisesta jatkomuutoksenhausta. Oikaisuvaatimusmenettelylle on tätä kautta keskeistä oikeussuojan antaminen ja pyrkimys oikaisuvaatimuksessa esille tuotujen seikkojen tarkentavaan käsittelyyn.

Oikaisuvaatimusmenettelyssä toteutetaan lähtökohtaisesti hallintolakiin sisältyviä perustuslain 21 §:n hyvän hallinnon edellytyksiä. Lähemmin katsottuna hyvällä hallinnolla voidaan kuitenkin arvioida olevan oikaisuvaatimusmenettelyssä paikoin toisenlainen sisältö kuin ensi asteen päätöksenteossa. Tämä johtuu keskeisesti oikaisuvaatimusmenettelyn muutoksenhakuun liittyvästä luonteesta. Oikeusturvapainotusten erojen vuoksi tässä esityksessä on pidetty tärkeänä sen arvioimista, miltä osin hallintolain voidaan katsoa täyttävän edelleenkin oikaisuvaatimusmenettelyssä esiintyvät oikeusturvatarpeet, ja miltä osin on olemassa tarvetta hallintolakia tarkentavaan sääntelyyn. Oikaisuvaatimusmenettelyn kehittämistä on siten perusteltua arvioida myös hallintolain yleissääntelyn näkökulmasta.

Kysymystä siitä, millä tavalla oikaisuvaatimusmenettelyn oikeusturvatarpeisiin on syytä vastata menettelyn yleissääntelyn tasolla, on lähestytty tässä esityksessä useammasta näkökulmasta. Ensinnäkin on voitu todeta, että osa oikaisuvaatimusmenettelyn oikeusturvaedellytyksistä on toteutettavissa olemassa olevan sääntelyn rajoissa – pitämällä hal-

lintolain asianomaista sääntelyä edelleen perusteltuna oikaisuvaatimusasioiden käsitteilyssä. Hallintolain 46 §:ssä säädetään erityisesti oikaisuvaatimusjärjestelmää palvelevalla tavalla oikaisukeinon käyttämistä koskevista ohjeista. Ohjeet on annettava samanlaisesti päätöksen kanssa. Niissä on mainittava viranomaisen, jolle oikaisuvaatimus tehdään, sekä oikaisuvaatimusaika ja se, mistä se lasketaan. Lisäksi on selostettava vaatimukset oikaisuvaatimuskirjelmän sisällöstä sekä oikaisuvaatimuksen perille toimittamisesta (HL 46 ja 47 §). Oikaisuvaatimusohjeen korjaamisesta säädetään puolestaan hallintolain 49 §:ssä. Hallintolain 46:ään ehdotetaan tässä esityksessä terminologisia tarkennuksia, mutta muutoin sen sisältö säilyisi ennallaan. Terminologisista syistä ehdotetaan tarkistettavaksi myös 43 §:ää (pätöksen muoto).

Muusta hallintolain soveltuvuudesta on esimerkkinä hallintolain 64 §:n kulusäännös, jonka mukaan hallintoasiassa kukin vastaa omista kuluistaan. Se, että asianosainen hallintolain pääsäännöstä poiketen saisi korvatuiksi oikaisuvaatimusmenettelyssä syntyneet kulut, voisi aiheuttaa erityyppisiä osin ennakkoimattomia ongelmia hallinnossa ja myös tarpeettomia oikeusriitoja hallintotuomioistuimissa. Kulujen korvaamista oikaisuvaatimusvaiheessa ei siksi voida pitää asianmukaisena ainakaan yleisellä tasolla säänneltyinä. Jos kulujen korvaaminen katsotaan tarpeelliseksi jollakin erityisellä hallinnonalalla, siitä voitaisiin säätää tarvittaessa erikseen. Tässä esityksessä on pidetty siten perusteltuna, että oikaisuvaatimusasioissa noudatetaan edelleen hallintolain 64 §:n yleisiä lähtökohdia kulujen jäämisestä kunkin osapuolen vastattaviksi.

Hallintolaissa on säädetty varsin laajasti myös hallintoviranomaisten käytettävissä olevista selvityskeloista kuten katselmuksesta (38 §), tarkastuksesta (39 §) ja suullisesta todistelusta (40 §). Nämä selvityskelinot ovat käytettävissä oikaisuvaatimusasian käsitteilyssä, ja niiden voidaan arvioida tehostavan tarvittaessa riittävästi oikaisuvaatimusasioiden selvittämistä.

Hallintolain säännökset mahdollistavat toisaalta myös sen, että tätä sääntelyä tulkitaan oikaisuvaatimusjärjestelmän oikeussuojatar-

peita ja sen toiminnallista funktiota painottavasta näkökulmasta. Sikäli kuin lainsoveltaja on tietoinen tästä mahdollisuudesta (velvollisuudesta) ja toimii myös sen mukaisesti, tarvetta erityissääntelyyn ei ole. Niinpä esimerkiksi suurina määrinä ratkaistuissa asioissa olisi tärkeää, että hallintolain 31 §:n sääntelylle asian selvittämisestä annettaisiin oikaisuvaatimusvaiheessa viranomaista velvoittavampi sisältö kuin käsiteltäessä samaa asiaa ensi asteessa. Jos asiaa ei ole selvitetty tarpeeksi ensimmäisessä käsittelyvaiheessa, riittäväällä ja asianmukaisella selvittämisellä on siten tärkeä merkitys oikaisuvaatimusasian ratkaisussa. Tämä palvelee hallintopäätöksen aineellisen oikeellisuuden ja lainmukaisuuden arvioimista oikaisuvaatimuksen pohjalta. Asianmukaisesti selvitetty asia tehostaa myös mahdollista myöhempää lainkäyttövaihetta.

Viranomaisen selvittämisvelvollisuuteen kuuluu lisäksi tarvittaessa hankkia lausunto ensi asteen päätöksen tehneeltä viranomaiselta, jos päätöksentekijä eroaa ensi vaiheessa päätöksen tehneestä tahosta. Samoin oikaisuvaatimusmenettelyn oikeusturvatarpeista käsin voidaan painottaa hallintolain 34 §:n kuulemissäännöksen merkitystä. Siten kuulemisvelvollisuudesta poikkeamisen perusteita tulisi tulkita oikaisuvaatimusmenettelyssä tarvittaessa suppeammin kuin ensi asteen päätöstä tehtäessä. Asiassa on myös tarvittaessa varattava oikaisuvaatimuksen tekijälle tilaisuus vastaselityksen antamiseen.

Oikaisuvaatimusmenettelyyn saattaa liittyä omatyypisiä tilanteita myös hallintolain 27—30 §:n esteellisyyssääntelyn kannalta. Oikaisuvaatimuksen ratkaisee yleisimmin alkuperäinen päätöksentekijä itseoikaisuna. Tämä muodostaa rakenteellisen lähtökohdan koko järjestelmälle. Oikaisuvaatimusinstituution itseoikaisukeinon luonnetta ei siksi ole syytä torjua esteellisyysnäkökulmaa perusteena käyttäen. Ongelmallisia ovat kuitenkin lähinnä sellaiset päätöksentekotilanteet, joissa oikaisuvaatimuksen ratkaisee jokin muu kuin se taho, joka on tehnyt varsinaisen hallintopäätöksen. Tällaisia tilanteita esiintyy muun muassa kunnallisilla erityisalioilla, joilla viranhaltijan delegoidun toimivallan nojalla tekemästä ratkaisusta tehdään usein oikaisu varsinaiselle toimielimelle. Ensi asteen

päätöksen tehnyt viranhaltija voi toimia asian valmistelijana ja esittelijänä toimitelmissä. Hallintolaissa on omaksuttu periaatteellinen kanta siitä, ettei virkamiehen osallistuminen asian aikaisempaan käsittelyyn alemmassa viranomaisessa muodosta esteellisyyttä toisessa asteessa. Jos esteellisyysväite esitetään, asiaa arvioidaan lähinnä hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan yleislausekkeen pohjalta.

Edellä mainittua lähtökohtaa ei ole tämän esityksen valmistelussa pidetty kaikilta osin tyydyttävänä hyvän hallinnon edellytysten ja oikaisuvaatimusmenettelyyn liittyvien oikeusturvatarpeiden pohjalta. Vaarana nimittäin on, ettei virkamiehellä ole edellytyksiä tarkastella oikaisuvaatimuksesta ratkaistavaa asiaa riittävän puolueettomasti, kun hän on jo muodostanut kertaalleen siitä kantansa. Vähintäänkin tällainen epäily voidaan esittää hallinnon ulkopuoliselta taholta. Viime kädessä kysymys on menettelyn yleisen uskottavuuden ja luotettavuuden vaatimuksista.

Toisaalta on kuitenkin jouduttu kysymään, millä tavalla näihin ongelmiin voitaisiin vastata lainsäädännössä. Toisen asteen esteellisyyden sisällyttämisessä hallintolain esteellisyyssperusteisiin on omat vaikeutensa hallinnon toimivuusnäkökohdista katsottuna. Tällainen sääntely voi muutenkin johtaa tarpeettomaan muodollisuuteen ja päätöksenteon vaikeutumiseen hallinnossa. Tämä olisi viime kädessä myös yksityisen edun vastaista. Sekin, että toisen asteen käsittelyyn osallistuminen yleensä vain kiellettäisiin lainsäädännössä, voi johtaa tarpeettoman monimutkaisuuteen tilanteisiin. Samalla tavalla kuin hallintolakia säädettäessä on tehty, toisen asteen päätöksentekoon osallistumista ei siksi esitetä nimenomaisesti esteellisyyssperusteeksi. Tällaista tilannetta ei pidetä muutenkaan perusteltuna säännellä ehdotetun yleissääntelyn tasolla. Sen sijaan tässä esityksessä painotetaan hallintolain esteellisyyssääntelyn tulkinnan merkitystä näissä asioissa. Jos luottamuksen henkilön puolueettomuuteen toisessa asteessa voidaan jostakin erityisestä syystä katsoa vaarantuvan, hänen ei siten tulisi esteellisenä osallistua asian käsittelyyn. Henkilön pitäisi tulkinvaraisessakin tilanteessa mieluummin pidättäytyä asian käsittelystä kuin osallistua siihen oikaisuvaatimusjärjes-

telmän luotettavuutta ja ulkoista kuvaa turvaavalla tavalla. Kysymys on hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan yleislausekkeen tulkintamisesta tarvittaessa hyvinkin velvoittavalta pohjalta.

Oikaisuvaatimusasioissa menettelyn perusasetelma poikkeaa jossakin määrin hallinnon ensi asteen päätöksenteosta. Hallintolaki ei siksi ole kaikilta osin tulkittavissa niin, että oikaisuvaatimusmenettelyssä esiintyvät erityiset oikeusturvatarpeet voitaisiin ottaa riittävässä määrin huomioon. Tämä näkökulma on täsmentynyt samalla, kun oikaisuvaatimusjärjestelmän rooli ja merkitys hallinnon sisäisenä oikeussuojakeinona on lisääntynyt. Hallintolain tarkempi arviointi on osoittanut myös sen, ettei kaikkia oikaisuvaatimusjärjestelmään kytkeytyviä menettelytilanteita ole edes otettu huomioon hallintolaissa. Tilanne ei ole tältä osin korjattavissa tulkinalla, vaan se edellyttää tarkentavaa lainsäädäntöä. Edellä mainituista syistä tässä esityksessä on lähdetty siitä, että osasta oikaisuvaatimusmenettelyä on perusteltua säätää erikseen ja että tämä yleissääntely tulisi sisällyttää hallintolakiin omana lukunaan. Nämä säännökset joko korvaisivat vastaavat hallintolain säännökset tai täydentäisivät muutoin hallintolaissa olevaa yleissääntelyä.

Ehdotetun yleissääntelyn suhde hallintolainkäyttölakiin

Yleensä erityislainsäädännössä säädetään siitä, että oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen haetaan muutosta valittamalla. Monissa säännöksissä on lisäksi mainittu erikseen, että päätökseen, josta voidaan tehdä oikaisuvaatimus, ei saa hakea muutosta valittamalla. Säännökset ilmaisevat sitä periaatteellista lähtökohtaa, että oikaisuvaatimusjärjestelmä muodostaa oman pakollisen osaluueensa varsinaisen (ensi asteen) hallinnon ja hallintolainkäytön välissä. Hallintoviranomaisen tekemä päätös ja oikaisuvaatimuksen johdosta tehty päätös tulevat lainvoimaisiksi, ellei niihin haeta muutosta oikaisuvaatimuksella tai vastaavasti valituksella. Siltä osin kuin päätös on tullut lainvoimaiseksi, asiaa ei voida käsitellä oikaisuvaatimuksen johdosta, eikä oikaisuvaatimuspäätöksestä tehdystä valituksesta.

Oikaisuvaatimusmenettelyllä on vaikutusta siihen, millainen oikeusturvan tarve on hakea vielä muutosta valittamalla. Parhaimmillaan oikaisuvaatimusjärjestelmä seuloa tehokkaasti hallinnossa esiintyviä erimielisyyksiä. Järjestelmän luonne edellyttää sitä, että asian käsittely oikaisuvaatimusvaiheessa muodostuu mahdollisimman perusteelliseksi ja muutoksenhakijalle. Muutoksenhakija saa oikaisuvaatimuksesta annetussa päätöksessä tiedon siitä, ovatko tapauksen tosiseikat mahdollisesti epäselvät, ja mihin kysymyksiin hänen on tämän vuoksi tai muutoin syytä keskittyä valituksessaan hallinto-oikeudelle. Näiden seikkojen samoin kuin asian oikeudellisen arvioinnin tulisi siksi ilmetä oikaisuvaatimus päätöksen perusteluista. Hallintolainkäytön näkökulmasta oikaisuvaatimusmenettely on valituksen esivaiheena tarpeellinen niissä tapauksissa, joissa tosiseikkojen selvittelyllä on erityistä merkitystä annettavalle ratkaisulle. Oikaisuvaatimus päätöksen perustelut voivat samoin selkeyttää muutoksenhaun kohdetta hallinto-oikeuden tehtävää helpottavalla tavalla. Oikaisuvaatimusmenettely työstää ja selventää siten parhaimmillaan asiaan liittyviä erimielisyyksiä ennen niiden saattamista hallinto-oikeuden tutkittaviksi.

Oikaisuvaatimusmenettelyn toteuttaminen muutoksenhakuna vaikuttaa toisaalta hallintotuomioistuimen tutkimisvaltaan. Hallintolainkäytön kohteena on oikaisuvaatimuksen johdosta tehty päätös, johon valittajan on kohdistettava vaatimuksensa. Päätöksen tehneellä viranomaisella tarkoitetaan siten hallintolainkäytön näkökulmasta viranomaista, joka on tehnyt oikaisuvaatimus päätöksen. Hallintotuomioistuin tutkii lähtökohtaisesti kysymyksen siitä, onko oikaisuvaatimusviranomainen voinut joko hylätä oikaisuvaatimuksen tai sen johdosta kumota (alkuperäisen) hallintopäätöksen taikka muuttaa sitä. Oikaisuvaatimus päätös on siten perustana asian käsittelylle hallintotuomioistuimessa ja siinä tehtäville ratkaisuille.

Hallintotuomioistuimen tutkimisvallan suhde oikaisuvaatimusmenettelyssä tehtyyn päätökseen on periaatteellisesti tärkeä. Tilanne pelkistyy siihen kysymykseen, voidaanko valituksessa vaatia muuta ja eri perustein kuin mitä oikaisuvaatimuksen johdosta an-

nettu päätös koskee, eli voiko hallintotuomioistuin ottaa valituksesta kantaa alkuperäiseen hallintopäätökseen myös siltä osin, kuin sen laillisuutta ei ole käsitelty oikaisuvaatimusmenettelyssä. Tämä kysymys on erikseen sääntelemättä. Hallintolainkäyttölain säännökset valituksen muuttamisesta (HLL 27 §) eivät säätele oikaisuvaatimusmenettelyssä esitettyjen vaatimusten muuttamista varsinaisessa muutoksenhaussa.

Oikeussuojajärjestelmän johdonmukaisuus ja oikaisuvaatimusmenettelyn tehokkuus edellyttävät, että hallinto-oikeus lähtökohtaisesti käsittelee valituksen johdosta asian siinä laajuudessa kuin se on ratkaistu oikaisuvaatimuksen johdosta tehdyllä päätöksellä. Tämä lähtökohta edellyttää oikaisuvaatimuksessa esitettyjen perusteiden yksilöintiä, mistä vaatimuksesta esitetään säädettäväksi 49 d §:ssä. Oikaisuvaatimus toteuttaa tällä tavoin muutoksenhakukeinon luonnettaan, ja hallinto-oikeuden käsittelyssä on kysymys eräänlaisesta jatkomuutoksenhausta. Jos esimerkiksi oikaisuvaatimuksen johdosta tehty ratkaisu koskee vain kuulemisvirhettä, hallinto-oikeudessa ei ole aiheellista käsitellä valitusta päätöksen aineellisista (sisällöllisistä) virheistä. Mikäli hallintolainkäyttömenettelyssä valitus voidaan tutkia täysin riippumatta oikaisuvaatimusmenettelyn laajuudesta, on vaarana, että oikaisuvaatimusmenettely muodostuu pelkäksi välivaiheeksi ennen varsinaista käsittelyä hallinto-oikeudessa. Järjestelmän olemassaoloa voitaisiin tuolloin kritisoida pelkästään siitä näkökulmasta, että asianosaiselle tämä välivaihe vain viivyttäisi muutoksenhakuviranomaisen auktoritatiivisen kannan saamista asiassa.

Muutoksenhakuna toteutettuun oikaisuvaatimusmenettelyyn tulisi edellä mainituista lähtökohdista ja oikeussuojajärjestelmän johdonmukaisen rakenteen vuoksi liittää tietynlainen sidonnaisuus oikaisuvaatimusperusteisiin myös hallintolainkäyttövaiheessa. Hallinto-oikeusprosessin käsittelyn perusta nojautuisi siten oikaisuvaatimusmenettelyyn ja siihen, missä laajuudessa asia on tuolloin käsitelty. Se, että valitus voisi kiinnittyä luonteella tavalla oikaisuvaatimukseen, olisi omiaan tehostamaan jälkikäteen oikeusturvajärjestelmän toimivuutta. Tämä olisi viime kädessä myös yksityisen edun mukaista.

Oikeusturvan kannalta ei voida kuitenkaan pitää hyväksyttävänä sitä, että muut valitusperusteet menettäisivät täysin merkityksensä, eikä niihin voitaisi enää vedota hallintotuomioistuimessa. Sinänsä estettä ei ole sille, että valitusvaiheessa esitetään uutta selvitystä asiassa esitettyjen vaatimusten tueksi. Tähän liittyvällä tavalla hallintolainkäyttölaissa tulisi säätää siitä, millä edellytyksillä valituksessa voidaan esittää myös sellaisia uusia valitusperusteita tai vaatimuksia, joihin ei ole vedottu oikaisuvaatimuksessa. Sääntely selkeyttäisi oikeustilaa ja turvaisi muutoksenhakijalle mahdollisuuden laajentaa tai muuttaa muutoksenhakuun valituksen yhteydessä, mikäli siihen on tarvetta. Sääntely osoittaisi samalla, että valitusviranomaisen voi tutkia uuden vaatimuksen, eikä sen tarvitse siirtää uutta vaatimusta oikaisukäsittelyyn. Tämä nopeuttaisi ratkaisun saamista asiassa.

Sääntelyn tarve koskee lähinnä vain valitusta päätöksestä, jolla hallintopäätöstä ei ole oikaisuvaatimuksen johdosta muutettu tai sitä ei ole kumottu. Mahdollisuus esittää uusia perusteita ja vaatimuksia pyrittäisiin sääntelemään samansuuntaisesti kuin hallintolainkäyttölain 27 §:ssä säädetään valituksen muuttamisen edellytyksistä. Täysin samalaista sääntelytapaa kuin HLL 27 §:ssä ei ole kuitenkaan pidetty oikeusturvasyistä mahdollisena, koska oikaisuvaatimuspäätöksestä valitettaessa muutoksenhakuasia saatetaan vasta ensimmäisen kerran tuomioistuimen tutkittavaksi. Hallintolainkäyttölain 27 §:ää vastaavan rajoituksen asettaminen merkitsisi siten liiallista puuttumista oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytyksiin näissä asioissa. Ehdotetulla sääntelyllä valittajaa pyritään siten enemmänkin ohjaamaan valituksen tekemisessä kuin rajoittamaan valituksen sisältöä. Sääntelyn on samalla kuitenkin tarkoitus ilmentää sitä, että muutosvaatimukset ja niiden perusteet olisi perustelluina esittää jo oikaisuvaatimusvaiheessa. Niiden laajentaminen olisi oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin liittyvistä syistä kuitenkin mahdollista vielä myöhemmin. Näin ollen valituksessa esitettyjen vaatimusten muuttaminen siitä, mitä oikaisuvaatimuksessa on esitetty, olisi oikeusturvanäkökohdista perusteltua, jos olosuhteet ovat oikaisuvaatimuksen jälkeen muuttuneet tai asiassa on tullut esille

uusia seikkoja. Sen sijaan uusien valitusperusteiden esittämistä ei rajoitettaisi millään tavalla.

Siltä osin kuin alkuperäistä hallintopäätöstä on muutettu tai se on kumottu, ei sen sijaan ole tarvetta säännellä oikaisuvaatimuksen ja valituksen välistä suhdetta, koska valitus kohdistuu jo lähtökohtaisesti oikaisuvaatimuspäätökseen.

Oikaisuvaatimusmenettelyn ja hallintolainkäytön suhdetta on arvioitu edellä oikaisuvaatimusmenettelyn näkökulmasta. Vaikka asiaa ei ole tarkasteltu varsinaisesti hallintolainkäytön kannalta, tässä esityksessä on pidetty perusteltuna tehdä konkreettisia ehdotuksia oikaisuvaatimuksen vaikutuksista hallintolainkäytön sääntelyyn. Säännösehdotukset koskevat valitusoikeutta oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä sekä edellä käsiteltyä kysymystä oikaisuvaatimuksen vaikutuksesta valituksen sisältöön.

Oikaisuvaatimusmenettelyn keskeiset piirteet ehdotetussa yleissääntelyssä

Yleisiä lähtökohtia. Hallintolain säätämisen yleisenä tavoitteena on ollut, että laki muodostaa selkeän ja johdonmukaisen perustan hallinnossa noudatettavalle menettelylle. Hallintolaki onkin pyritty laatimaan sekä viranomaisten että hallinnon asiakkaiden kannalta mahdollisimman selkeäksi, johdonmukaiseksi ja helposti ymmärrettäväksi. Laki on säädetty ennen muuta hallinnon ensi asteen päätöksentekoa silmällä pitäen, ja edellä mainitut tavoitteet palvelevat siten kokonaisuutena parhaiten tuota osaa hallinnon päätöksenteosta. Vaikka oikaisuvaatimusjärjestelmä on sisällytetty nimenomaisesti hallintolain soveltamisalaan, tässä menettelyssä ratkaistavia asioita ei ole yhtä poikkeusta (46 § ohjeet oikaisukeinon käyttämisestä) lukuun ottamatta otettu erikseen huomioon hallintolainkäyttölaissa. Oikaisuvaatimusjärjestelmässä oikeusturvatarpeet ovat kuitenkin paikoin toisenlaiset kuin hallinnon ensi asteen päätöksenteossa. Tämä näkökulma on vahvistunut samalla, kun koetaan tarvetta oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalan ja muutenkin sen merkityksen lisäämiseen hallinnossa. Oikaisuvaatimusjärjestelmään kytkeytyvät oikeusturva- ja toimintatavoitteet puoltavat näin ollen sitä,

että hallintolakia kehitetään tavalla, joka mahdollistaa oikaisuvaatimusmenettelyn erityispiirteiden nykyistä paremman huomioon ottamisen. Ehdotetuissa kehittämistoimissa on kysymys hallintolain täydentämisestä ja täsmentämisestä oikaisuvaatimusmenettelyn omia tarkoituksiperiä ja tavoitteita palvelevalla tavalla.

Keskeisenä tavoitteena ehdotettua sääntelyä aikaansaataessa on ollut oikaisuvaatimusmenettelyn selkeyttäminen oikeussuojakeinona. Tavoitteen on katsottu toteutuvan parhaiten siten, että osasta menettelyvaatimuksista säädettäisiin hallintolain yleissääntelyn tasolla. Tällä yleissääntelyllä pyrittäisiin ohjaamaan asianosaista ja hallintoviranomaista oikaisuvaatimusasian vireille tulossa, käsittelyssä ja ratkaisemisessa. Sääntelyllä olisi siten hyvää hallintoa ja sitä kautta yksilön oikeussuojaa vahvistava merkitys. Tausalla on myös pyrkimys lisätä oikaisuvaatimusjärjestelmän käytettävyyttä hallintopäätösten virheiden korjaamisessa. Onkin syytä alleviivata sitä, että oikaisuvaatimusjärjestelmässä ei tarjota vain mahdollisuutta hallintopäätöksellä ratkaistun asian lainmukaisuuden, vaan myös sen tarkoituksenmukaisuuden uudelleenarvioimiseen. Päätöksenteossa ei ole kysymys lainkäytöstä. Siksi siinä voitaisiin harkinnanvarasta riippuvalla tavalla nähdä myös sovitteiden piirteitä. Lähtökohtana on joka tapauksessa lainkäyttöviranomaisia laajempi mahdollisuus muuttaa oikaisuvaatimuksen kohteena olevaa päätöstä. Tämä muodostaa sinänsä tärkeän eron oikaisuvaatimuksen ja valituksen välillä. Menettelyllisesti toimivan ja selkeän oikeussuojakeinon avulla parannettaisiin hallintoviranomaisten toimintaedellytyksiä tällä tavoin määrittävän oikaisuvaatimusasian ratkaisussa.

Oikaisuvaatimusmenettelyn toimivuuden turvaamiseksi esityksessä on pyritty siihen, ettei ehdotettua yleissääntelyä muovata liian yksityiskohtaiseksi tavalla, joka voisi heikentää näissä asioissa tärkeää menettelyn joustavuutta. Ehdotettujen uudistusten tavoitteena on päinvastoin mataloittaa oikaisuvaatimusjärjestelmän käytön kynnystä hallintopäätösten virheiden korjaamisessa. Tavoitteena on siten tämän menettelyn joustavuus, selkeys ja tehokkuus lainsäädännöllä uudistetuissa

oloissa. Sellaisista seikoista, joista on jo olemassa riittävää hallintolain sääntelyä, ei siten esitetä tässä yhteydessä säädettäväksi erikseen. Sääntelyn rajoittaminen saattaa tosin jossakin määrin heikentää oikaisuvaatimusmenettelyä saatavaa yleiskuvausta, mutta toisaalta se palvelee paremmin hallintolain kokonaisuutta erottamatta oikaisuvaatimusmenettelyä liiaksi ensi asteen päätöksenteosta.

Myös oikaisuvaatimusmenettelyä koskivalle erityissääntelylle on haluttu jättää oma sijansa, mikä on vähentänyt hallintolaissa säänneltäviksi ehdotettujen asioiden määrää. Tällä lainsäädäntöratkaisulla on pyritty säilyttämään erityissääntelyn ensisijainen rooli oikaisuvaatimusjärjestelmän kokonaisuudessa. Vaikka oikaisuvaatimusmenettely on määrättyiltä osin rinnastettavissa varsinaiseen muutoksenhakuun, on samalla pidetty tärkeänä välttää liiallisia kiinnekohtia hallintolainkäytön sääntelyyn. Ehdotetulla yleissääntelyllä olisi siten oikaisuvaatimusmenettelyä määrättyiltä osin ohjaava ja selkeyttävä tarkoitus lähtien siitä, että tämän menettelyn on kaikesta huolimatta tarkoitus olla jatkossakin mahdollisimman joustavaa ja luonteeltaan yksinkertaista. Sääntelyssä haetaan viime kädessä asianmukaista tasapainoa oikeussuojatavoitteen ja menettelyn joustavuuden välillä.

Oikaisuvaatimuksen vireillepano. Oikaisuvaatimusmenettelyn voidaan katsoa jatkuvan seuraaviin osa-alueisiin:

- 1) asian vireillepano,
- 2) asian käsittely, sekä
- 3) päätöksenteko

Hallintolain 19 §:ssä on yleissääntelyä asian vireillepanosta. Tämän lainkohdan mukaan asia pannaan vireille kirjallisesti ilmoittamalla vaatimukset perusteineen, ja viranomaisen suostumuksella asian saa panna vireille myös suullisesti. Puheena oleva säännös on kirjoitettu lähinnä ensi asteen päätöksentekoa silmällä pitäen. Tämän vuoksi säännös ei näyttäisi avaavan riittävästi muutoksenhakuna tapahtuvan oikaisuvaatimuksen vireillepanon edellytyksiä. On näin perusteltua, että hallintolaissa säädettäisiin erikseen oikaisuvaatimusasian vireillepanosta. Mainittu sääntely täydentäisi ja täsmentäisi erityislainsäädännössä olevaa sääntelyä.

Oikaisuvaatimus on yleisesti ottaen pantava vireille tietyn määräjän kuluessa laissa

määrätyssä (toimivaltaisessa) viranomaisessa. Tässä esityksessä on lähdetty siitä, että vireillepanon olisi täytettävä samalla määrätty muotovaatimukset. Muotovaatimuksilla olisi oma oikaisuvaatimusjärjestelmän toimintatavoitteita ja yksilön oikeusturvaa palveleva tehtävänsä. Tarkoituksena on, että oikaisuvaatimuksen vireillepanon edellytykset poikkeaisivat jossakin määrin hallintolain 19 §:n sääntelystä, mutta toisaalta ne eivät olisi yhtä yksityiskohtaisia kuin hallintolainkäyttölain säännökset valitusasian saattamisesta vireille.

Ehdotetulla säännöksellä oikaisuvaatimuksen muodosta ja sisällöstä (49 d §) pyritään ennen muuta ohjaamaan asianosaista oikaisuvaatimuksen tekemisessä. Sääntelyn taustalla vaikuttaa se, että oikaisuvaatimuksen tekeminen on muutoksenhakua. Tällöin oikaisuvaatimuksen olisi tarkoitus rajata oikaisuvaatimusviranomaisen tutkimisvaltaa. Siksi olisi tärkeää, että oikaisuvaatimuksen tekijä yksilöisi riittävästi sen, mihin seikkoihin ja millä perusteilla oikaisuvaatimuksen käsittelyssä olisi syytä keskittyä. Asianmukainen vireillepano helpottaisi samalla asian käsittelyä ja ratkaisua viranomaisessa. Ehdotettuun sääntelyyn sisältyvällä vireillepanon ohjaamisella pyritään näin ollen keskeisesti oikaisuvaatimusmenettelyn käynnistämävaiheeseen selkeyttämiseen. Samalla sääntelyn sisällössä on tavoiteltu joustavuutta. Siksi vireillepanon edellytysten arvioimisessa viranomaisten tulisi kaikesta huolimatta välttää tarpeetonta kaavamaisuutta. Mahdollisuus suulliseen vireillepanoon poistuisi samalla oikaisuvaatimusjärjestelmään soveltumattomana.

Asian käsittely. Oikaisuvaatimusjärjestelmältä on vanhastaan edellytetty toiminnan tehokkuutta. Tämä on muodostanut keskeisen lähtökohdan näitä asioita koskevan päätöksentekomenettelyn kehittämiseksi. Oikaisuvaatimusjärjestelmän perusteita tukevalta tavalla tässä esityksessä on tuotu erikseen esille vaatimus siitä, että oikaisuvaatimusasiat olisi käsiteltävä kiireellisinä. Esityksen tausta on perustuslain 21 §:ään sisältyvässä käsittelyn viivytyksettömyysvaatimuksessa ja samaa asiaa sääntelevässä hallintolain 23 §:ssä. Oikaisuvaatimusasioiden tehokkaalla käsittelyllä on merkitystä arvioitaessa oi-

keudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista myös ihmisoikeuksien kannalta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on näet katsottu oikaisuvaatimusvaiheen pitkittymisen voivan vaikuttaa siihen, ettei oikeudenkäynnin ole katsottu tahtuneen kohtuullisen ajan kuluessa (esimerkiksi König-tapaus, 28.6.1978 A 27, J.B.C. France-tapaus, 26.9.2000 ja Janosevic-tapaus, 23.7.2002). Oikaisuvaatimuksen yleissääntelyssä kiireellisyydedellytyksellä alleviivattaisiin tarvetta tämän järjestelmän omista lähtökohdista nousevien tehokkuustavoitteiden turvaamiseen. Se, että oikaisuvaatimus käsitellään ja ratkaistaan riittävän joutuisasti ja tehokkaasti, on siten olennaista koko järjestelmän toimivuudelle.

Kiireellisyysvaatimus on asetettu kaikkien oikaisuvaatimusasioiden käsittelyn yleiseksi edellytykseksi. Sen sijaan tässä vaiheessa ei ole pidetty toteuttamiskelpoisena vaihtoehtona sitä, että lainsäädännössä asetettaisiin kiinteä määräaika oikaisuvaatimusasian käsittelemisen ja ratkaisemisen kestolle. Määräajan pituuden määrittäminen voisi muutenkin olla ongelmallista oikaisuvaatimuksesta ratkaistavien asioiden monentyyppisen luonteen vuoksi. Käsittelyajat vaihtelevat eri asioissa, ja käsittely saattaa kestää viranomaisesta riippumattomasta syystä esimerkiksi laajojen kuulemisten ja lisäselvitysten hankkimisen vuoksi. Määräajan asettamisesta saattaisi myös seurata, että siitä muodostuu enimmäisajan sijasta vähimmäisaika tai joka tapauksessa tosiasiallinen aika asian käsittelylle ja ratkaisemiselle viranomaisessa. Määräaika voi tuolloin kääntyä tarkoitustaan vastaan, mikä on otettu huomioon esityksen lähtökohdissa. Tässä yhteydessä on kuitenkin pidetty tarpeellisena painottaa sitä, että erityislainsäädäntöä aikaansaataessa saattaisi olla hyvinkin tarpeen harkita täsmällisen määräajan asettamista oikaisuvaatimusasian käsittelylle. Määräajan pituus voitaisiin myös arvioida asianomaisen hallinnonalan oikeusturvatarpeista käsin. Tällaista sääntelyä sisältyy jo nykyisin lainsäädäntöön, esimerkkinä rautatielain 65 §.

Tässä yhteydessä voidaan kuitenkin todeta, että oikeusministeriön asettama passiivisuustyöryhmä on 30.9.2008 antamassaan mietinnössä (2008:5) esittänyt säädettäväksi uusista

oikeussuojakeinoista, jotka olisivat asianosaisen käytettävissä hänen oikeuttaan, etuaan tai velvollisuuttaan koskevan asian käsittelyn viivästyessä hallinnossa. Työryhmän esitykset koskevat myös oikaisuvaatimusasioiden käsittelyä.

Esityksessä on lähdetty siitä, että viranomaisen asettaisi kohtuullisen käsittelyajan sellaisille asianosaisen oikeutta, etua tai velvollisuutta koskeville asioille, jotka viranomaisen ratkaisee hallintopäätöksellä asianosaisen vireillepanon perusteella. Kohtuullisen käsittelyajan asettamisvelvoite koskisi siten myös oikaisuvaatimusasioita. Kun määräaika asetettaisiin hallintotoimena asiaryhmittäin, sen määrittely voisi tapahtua joustavammin kuin lainsäädäntötoimia käytettäessä. Jos oikaisuvaatimusasioiden käsittely viivästyisi viranomaisessa, asianosainen voisi tehdä viranomaiselle kiirehtimisvaatimuksen. Viranomaisen tulisi vastata vaatimukseen määräajassa. Jos asianosainen olisi tyytymättömän viranomaisen kiirehtimisvaatimukseen antamaan vastaukseen tai jos hän ei olisi saanut vastausta määräajassa, hän voisi tehdä määräajassa viivästysvalituksen sille lainkäyttöviranomaiselle, jolta haetaan muutosta oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen. Jos viivästysvalitus koskisi hallintoviranomaisessa käsiteltävänä olevaa oikaisuvaatimusta, ratkaistavaksi otettu asia käsiteltäisiin valitusviranomaisessa valitusasiana.

Tämän esityksen lähtökohtana on, että vaikka oikaisuvaatimusasioiden käsittelylle asetettaisiin yleisellä tasolla (asiaryhmittäin) hallinnollinen määräaika, kukin oikaisuvaatimusasia olisi käsiteltävä kiireellisesti ja tarvittaessa siis tehokkaammin kuin määräaika asetettaessa on edellytetty. Riippumatta siitä, millä tavalla viranomaisten passiivisuustilanteista jatkossa mahdollisesti säädetään, ehdotettu kiireellisyysedellytys olisi näin ollen asetettu lakitasoiseksi kaikkien oikaisuvaatimusasioiden käsittelyä ohjaavaksi vaatimukseksi.

Oikaisuvaatimuksen ratkaiseminen. Oikaisuvaatimuksen tutkiva viranomaisen ei voi lähtökohtaisesti käsitellä hallintoasiaa laajemmin, kuin mitä alkuperäisen päätöksen vireillepano ja tehty ratkaisu koskee. Uusien aineellisten vaatimusten esittäminen ensi as-

teen hallintomenettelyyn nähden ei ole yleensä mahdollista. Viranomaisen ratkaistua asian tietyllä perusteella, saman vaatimuksen ratkaiseminen vaihtoehdoisella perusteella muuttaa asian toiseksi ja edellyttää uutta käsittelyä.

Hallintopäätöksen tekeminen edellyttää käytännössä lukuisien oikeudellisten edellytysten täyttymistä, jotka koskevat päätöksen tekoviranomaista, asiassa noudatettavaa menettelyä ja itse pääasiaa. Kaikissa näissä suhteissa voidaan väittää tapahtuneen virhe, johon voidaan puuttua oikaisuvaatimuksessa. Oikaisuvaatimusmenettelyn kohde määräytyy suhteessa hallintopäätökseen ja siihen vaadittuihin muutoksiin. Oikaisuvaatimus voidaan perustaa sellaiseen seikkaan, joka koskee vain osaa hallintopäätöksen oikeudellisistä edellytyksistä. Esimerkiksi rakennuslupa-asiassa saatetaan hakea oikaisua sillä perusteella, että rakennus on soveltumaton ympäristöönsä. Tällöin valtaosa rakennuslupapäätöksen perusteista jää oikaisuvaatimuksen ulkopuolelle. Samoin sellaisissa tapauksissa, joissa oikaisuvaatimus perustuu yksinomaan menettelyvirheeseen kuten kuulemisen laiminlyömiseen, oikaisuvaatimus ei koske päätöksen asiasisältöä. Oikaisuvaatimuksen käsittelevän viranomaisen tutkittavana on tällaisessa tapauksessa vain vähäinen osa alkuperäisestä päätöksestä. Yksittäisessä oikeudellisessa edellytyksessä oleva virhe voi kuitenkin johtaa päätöksen kumoamiseen, vaikka päätöksen muita perusteita ei tutkita.

Oikaisuvaatimuksen tekijällä on esitetyn tavoin oikeus määrittää oikaisuvaatimusmenettelyn kohde ilmoittamalla, millaista oikaisua ja millä perusteilla siihen vaaditaan tehtäväksi (49 d §). Oikaisuvaatimuksen ratkaisevan viranomaisen tutkimisvallan selkeyttämiseksi tässä esityksessä ehdotetaan säädettäväksi, että oikaisuvaatimus päätöksessä on annettava ratkaisu nimenomaan oikaisuvaatimuksessa esitettyihin vaatimuksiin. Hallinnon lainalaisuusvaatimuksen ja palvelueriaatteen kannalta on kuitenkin ongelmallista, jos oikaisuvaatimuksen ratkaiseva viranomaisen havaitsee päätöksessä virheen, johon muutoksenhakija ei ole puuttanut. Virheen korjaaminen voisi johtaa muutoksenhakijalle myönteiseen lopputulokseen, vaikka

hänen oikaisuvaatimuksestaan ei sellaista seuraisi. Asianosaisen oikeusturva, hallinnon palveluperiaate ja hallinnon lainalaisuus edellyttävät, että myös tällaiseen virheeseen puututaan.

Oikaisuvaatimusta käsiteltäessä havaittuun virheeseen voidaan nykytilanteessa puuttua hallintolain 8 luvun päätöksen virheen korjaamista koskevien säännösten sekä päätöksen muuttamista koskevien erityissäännösten nojalla. Hallintolain mukaan virheen korjaaminen kuuluu päätöksen tehneelle viranomaiselle. Kun oikaisuvaatimuksen käsittely kuuluu muulle kuin päätöksen tehneelle viranomaiselle, tällä viranomaisella ei ole hallintolain säännösten perusteella lähtökohtaisesti mahdollisuutta korjata päätöksessä olevaa virhettä. Ainoa vaihtoehto tällöin on se, että oikaisuvaatimusta käsittelevä viranomainen informoi päätöksen tehnyttä viranomaisesta havaitsemastaan virheestä. Oikeusturvan kannalta tällainen epävirallinen informointi ei välttämättä muodostu tehokkaaksi, ja se johtaa asian uudelleen käsittelemiseen useassa viranomaisessa. Epävirallinen informointi voi muutenkin johtaa hallinnon asiakkaiden eriarvoiseen kohteluun.

Oikaisuvaatimusmenettelyn tehokkaaksi toteuttamiseksi tässä esityksessä ehdotetaan säädettäväksi siitä, että oikaisuvaatimusviranomainen voisi tarvittaessa puuttua myös päätöksessä havaitsemaansa hallintolain 50 ja 51 §:ssä tarkoitettuun virheeseen. Esitetty sääntely merkitsisi mahdollisuutta korjata hallintolaisissa tarkoitettu asia- tai kirjoitusvirhe oikaisuvaatimusasian yhteydessä, kun päätöksentekijä on sama tai jokin muu kuin ensi asteen päätöksentekoviranomainen. Järjestely laajentaisi näin ollen muun kuin ensi asteen päätöksentekoviranomaisen mahdollisuuksia puuttua muihinkin kuin oikaisuvaatimuksessa väitettyihin virheisiin.

Oikaisuvaatimus päätöksen perustelemisen. Hallintolain 45 §:n 1 momentin mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun, sekä mainittava sovelletut säännökset. Säännöksen 2 momentissa on viidessä eri kohdassa yksilöity tilanteet, joissa päätöksen perustelut voidaan jättää esittämättä. Säännöksen 3 momentin mukaan perustelut on kuitenkin esitettävä 2 momentissa

tarkoitetuissa tilanteissa, jos päätös merkitsee olennaista muutosta vakiintuneeseen käytäntöön.

Päätöksen perusteluilla on nyttemmin perus- ja ihmisoikeuksien vuoksi erityinen merkitys, mikä näkyy myös hallintolain 45 §:n sisällössä. Perustelujen antamatta jättäminen on pyritty rajaamaan määrättyihin, viime kädessä erityisiä syitä ilmentäviin tilanteisiin. Perusteluvollisuus koskee luonnollisesti myös oikaisuvaatimukseen annettavaa vastausta, jonka tulee lähtökohtaisesti olla kirjallinen. Hallinnossa suurina määrinä ratkaistavissa asioissa oikaisuvaatimus päätöksen perusteluilla saattaa olla tavallistakin suurempi merkitys ensi asteen päätöksen summaarisuuden vuoksi. Oikaisuvaatimus päätöksen perusteluilla voidaan ajatella olevan myös hallintolainkäyttöä tehostava merkitys, koska perustelut yleisesti ottaen selkeyttävät asiaa ilmentäessään sitä, millaiseen selvitykseen ratkaisu nojautuu ja miten selvitystä on arvioitu. Myös sovelletun oikeuden on käytävä ilmi perusteluista. Perustelut ilmaisevat siten viranomaisen kannan oikaisuvaatimuksessa esitettyihin vaatimuksiin. Riittävästi perusteltu oikaisuvaatimus päätös voi johtaa jopa siihen, ettei hylkäävästä päätöksestä huolimatta varsinaiseen muutoksenhakuun koeta enää olevan tarvetta.

Tässä esityksessä on näin ollen pidetty keskeisenä lähtökohtana sitä, että oikaisuvaatimusta koskeva päätös perustellaan asianmukaisesti. Siksi ehdotetaan, ettei oikaisuvaatimusasioissa olisi mahdollisuutta poiketa perusteluvollisuudesta.

Begäran om omprövning oikaisuvaatimuksen ruotsinkielisenä ilmauksena

Olisi suotavaa, että myös Suomessa ruotsinkielisessä lakitekstissä siirryttäisiin käyttämään oikaisusta ilmaisua ”omprövning” ja oikaisuvaatimuksesta ilmaisua ”begäran om omprövning”. Tällainen terminvaihto lienee lakiteknisesti mahdollinen, kun hallintolakiin otetaan säännöksiä oikaisuvaatimusmenettelystä.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Johdanto

Esityksessä on tarkasteltu oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämistä kokonaisuutena ja pohdittu yleisellä tasolla järjestelmän käyttöalan laajentamisen vaihtoehtoja ja mahdollisuuksia. Varsinaisia lakiesityksiä ei esitykseen tältä osin kuitenkaan sisälly, vaan ne olisi tarkoitus antaa myöhemmin erikseen asianomaisten hallinnonalojen omina lainsäädäntöhankkeina. Sen sijaan ehdotetaan hallintolain ja hallintolainkäyttölain muuttamista oikaisuvaatimusmenettelyn kehittämisen tarkoituksessa. Siksi esityksen vaikutuksia arvioidaan seuraavaksi lähinnä oikaisuvaatimusmenettelyä koskevien säännösehdoitusten näkökulmasta.

4.2 Taloudelliset vaikutukset

Oikaisuvaatimusmenettelyä koskevan sääntelyn kirjaaminen hallintolakiin omaksi lukukseen korostaa oikaisuvaatimusjärjestelmän luonnetta oikeusturvakeinona ja selkeyttää samalla järjestelmän paikkaa hallinnossa ja hallinnon oikeussuojakentässä. Siten tarkentavan menettelysääntelyn voidaan arvioida tehostavan oikaisuvaatimusten käsittelyä ja johtavan paremmin perusteltuihin oikaisuvaatimuspäätöksiin. Tätä kautta sääntelyn arvioidaan tuovan hallinnolle kustannussäästöjä ja vähentävän oikaisuvaatimuspäätöksistä tehtävien valitusten määrää. Kustannussäästöjä ja valitusten määrän vähentymistä on kuitenkin hallinnon monimuotoisuuden vuoksi vaikea arvioida etukäteen.

Koska hallintolakiin kirjattava oikaisuvaatimusmenettelyn sääntely tulee tosiasiallisesti selkeyttämään oikaisuvaatimusjärjestelmää ja siinä noudatettavaa menettelyä, sääntelyn voidaan arvioida helpottavan viranomaisten toimintaa ja nopeuttavan asioiden käsittelyä. Kustannusvaikutusten kannalta merkille pantavaa onkin se, että säännösehdoitukset täh-

tävät viranomaisten työn helpottamiseen ja menettelyjen läpinäkyvyyteen. Oikaisuvaatimuksen menettelysääntelyn lisäksi myös virheiden korjaamista koskevien säännösten kehittämisellä arvioidaan olevan taloudellista merkitystä, kun virheet voitaisiin jatkossa korjata entistä tehokkaammin.

Sääntelyllä ei aseteta hallintoviranomaisille uusia velvoitteita, vaan ainoastaan ohjeistetaan tarkemmin jo tällä hetkellä käytössä olevaa menettelyä. Se, missä määrin hallintoviranomaiset joutuvat sääntelyn johdosta muuttamaan käytäntöjään ja tarvitsevat koulutusta uuden sääntelyn omaksumiseen, riippuu lähtökohtaisesti siitä, kuinka tehokkaasti oikaisuvaatimusjärjestelmää jo tällä hetkellä sovelletaan viranomaisessa. Virastokohtaiset lisäkustannukset riippuvat edelleen käsiteltävien asioiden määrästä ja laadusta sekä käytettävissä olevista henkilöstövoimavaroista. Tarkoituksena on, että uudistetusta lainsäädännöstä aiheutuvat velvoitteet olisivat kuitenkin yleensä toteutettavissa ja toteutettaisiin ilman määrärahojen lisäyksiä. Koulutuksesta ja tiedottamisesta aiheutuvat kustannukset arvioidaan voitavan hoitaa virastojen normaalien toimintamenojen rajoissa. Esityksessä esille nostettu mahdollisuus siitä, että oikaisuvaatimuksen käsittelisi muu kuin alkuperäisen päätöksen tehnyt viranomainen, on kirjattu silmällä pitäen sellaisia organisaatioita, joissa tämä käytännössä olisi mahdollista. Näiltä osin ei kuitenkaan edellytetä uusien virkojen perustamista, henkilöstöresursien lisäämistä tai viranomaisten uudelleen organisointia.

Uudistuksella ei arvioida olevan yksityishenkilöihin tai elinkeinoelämään kohdistuvia välittömiä taloudellisia vaikutuksia. Tarkentavan menettelysääntelyn voidaan kuitenkin arvioida luovan selkeämmän toimintaympäristön niin yksityishenkilöille kuin yrityksille ja muille yhteisölle sekä samalla helpottavan yksityisten turvautumista oikaisuvaatimusmenettelyyn, luovan ennakoitavuutta ja vähentävän viranomaisasioinnista aiheutuvia kustannuksia. Samoin tehokkaammin toimessaan oikaisuvaatimusjärjestelmä nopeuttaa esimerkiksi lupien saamista, ja siten sen voidaan arvioida parantavan yksityishenkilöiden oikeusturvan ohella yritystoiminnan edellytyksiä ja kilpailukykyä.

4.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esityksellä on vaikutusta hallintotuomioistuinten ja hallintoviranomaisten välisiin suhteisiin ja toimivaltaan. Oikaisuvaatimusta koskevan menettelysääntelyn tarkentaminen johtaa yleisesti tosiasioiden ja riidan kohteen selkeytymiseen jo oikaisuvaatimusvaiheessa ja nopeuttaa siten mahdollista hallinto-oikeuskäsittelyä. Tältä osin tarkentuvan menettelysääntelyn voidaan arvioida tehostavan hallintotuomioistuinten resurssien käyttöä. Koska myös osa hallintopäätösten virheistä tulee korjatuiksi viranomaisten itsensä toimesta, oikaisuvaatimusmenettelyn tehostamisen saatetaan arvioida vähentävän hallintotuomioistuimiin tehtävien valitusten määrää.

Koska oikaisuvaatimusjärjestelmän asema yhtenä hallinnon oikeusturvakeinoista ehdotetun sääntelyn myötä täsmentyy, korostuu samalla hallintoviranomaisten vastuu alkupe räisen päätöksen korjaamisesta ja hallintopäätösten lainmukaisuudesta. Oikaisuvaatimusmenettelysääntelyn selkeytyminen ja ko koaminen hallintolakiin ennen kaikkea kuitenkin helpottaa sekä lakia soveltavien viranomaisten työtä että tarjoaa päätöksenteon kohteena oleville hallinnon asiakkaille selkeän perustan oikaisuvaatimusvaiheessa noudattavasta menettelystä. Asiakaslähtöisyys sekä palvelun laatu korostuvat viranomaisten toiminnassa, ja sääntelyn voidaan arvioida johtavan entistä paremmin perusteltuihin hallintopäätöksiin. Lisäksi viranomaisten keskinäinen yhteistyö paranee. Sääntelyn arvioidaan siten tehostavan paitsi asioiden käsittelyä, myös hallinnon sisäistä toimivuutta. Käsitte lytyn tehokkuutta edistettäisiin myös edellyttämällä oikaisuvaatimusasian kiireellistä käsittelyä. Edelleen on huomattava, että menettelysääntelyn tietoisella rajoittamisella on pyritty säilyttämään oikaisuvaatimusjärjestelmän lähtökohta eli vaatimuksen tekemisen helppous ja käsittelyn joustavuus.

Hallintolain asiavirheen korjaamisedellytysten laajentamisen tavoitteena on lisätä myös tämän järjestelmän käytettävyyttä. Se omalta osaltaan vähentäisi muutoksenhakujen määrää. Nykyisestä sääntelystä huolimatta esiintyy edelleen tilanteita, joissa on tarve tehokkaalle asiavirheen korjaamisjärjestel-

mälle. Sen laajentaminen palvelee etenkin niitä hallinnonaloja, joilla ei asian luonteen vuoksi voida antaa säännöksiä erillisestä oikaisuvaatimusjärjestelmästä. Sääntely mahdollistaisi myös ylemmän viranomaisen tekemän virheiden korjaamisen oikaisuvaatimusvaiheessa. Siten asiavirheen korjaamisjärjestelmän laajentamisen lisäksi sääntelyllä lisätään viranomaisten toimivaltaa. Tämän voidaan arvioida helpottavan yleisesti viranomaisten toimintaa.

Oikaisuvaatimusjärjestelmä on jo tällä hetkellä laajasti käytössä hallinnossa, ja se on myös esillä useassa vireillä olevassa lainsäädäntöhankkeessa. Olisikin tärkeää, että lainvalmistelun yhteydessä erikseen aina pohdit taiseen järjestelmän käyttöönottoa tai laajentamista oman hallinnonalan asioissa. Esityksessä on tässä tarkoituksessa arvioitu yleisesti oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalan laajentamisen vaihtoehtoja ja mahdollisuuksia sekä tuotu esiin esimerkkejä siitä, millä aloilla ja missä asioissa järjestelmää olisi edelleen syytä laajentaa. Tavoitteena on jatkaa aktiivisesti oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalan laajentamista eri hallinnonalojen lainsäädäntöhankkeina. Tämä vahvistaa käynnissä olevaa kehityssuuntausta oikeusturvan antamisesta mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, mikä parantaa osaltaan myös hallintotuomioistuinten mahdollisuuksia keskittyä oman toimintansa ytimeen – korkeatasoisen oikeusturvan antamiseen oikeusriidan ratkaisua edellyttävissä asioissa.

4.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Ehdotetun sääntelyn arvioidaan tehostavan oikaisuvaatimusjärjestelmän toimintaa ja sitä kautta parantavan yksilön oikeusturvaa. Tarkentuvan menettelysääntelyn johdosta asianosainen saa oikaisuvaatimukseen nopeasti perustellun päätöksen ja voi entistä paremmin arvioida valittamisen aiheellisuutta ja valituksen menestymisen mahdollisuuksia. Lisäksi sääntely selkeyttää yksilöiden asemaa ja parantaa mahdollisuuksia olla selvillä omista oikeuksista ja velvollisuuksista. Samalla se tehostaa koko hallinnon oikeussuo-

jakentän toimivuutta. Ehdotettu sääntely luo edellytykset asioiden perusteellisemmalle käsittelylle jo hallintoviranomaisessa, ja siten sääntelyllä voidaan arvioida olevan myönteisiä vaikutuksia kansalaisten oikeuksien toteutumiselle.

Oikeusturvan lisääntymisen ohella ehdotetun sääntelyn vaikutuksien yksilöiden asemaan voidaan arvioida ilmenevän asiakaslähtöisempänä ja palvelun laatua korostavana viranomaisten toimintana. Hallinnon palveluperiaatteen mukaisesti on tarkoituksenmukaista lisätä viranomaisten vastuuta hallintopäätösten virheiden korjaamisessa ja tällä tavoin helpottaa hallinnon asiakkaan toimintaa. Yksilöiden kannalta on tärkeää, että hallinto toimii tehokkaasti ja että hallinnollisissa päätöksenteossa noudatettavat menettelymuodot ovat toimivia, joustavia ja myös läpinäkyviä. Tästä näkökulmasta oikaisuvaatimusmenettelysääntelyn kokoaminen hallintolakiin omaksi luvukseen lisää hallinnon avoimuutta. Nostaessaan palveluperiaatteen mukaisesti hallinnon palvelun tasoa sääntelyn arvioidaankin lisäävän yksityisten luottamusta hyvää hallintoa toteuttavaan julkiseen hallintoon.

Vaikutukset yksilöiden toimintaan näyttäytyvät etenkin osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien parantumisena. Lisäksi yksilöiden asema viranomaispalvelujen käyttäjänä selkeytyy. Sen ohella, että tarkentuvan menettelysääntelyn myötä hallinnon asiakkaalle syntyy paremmat edellytykset omatoimisesti ja itsenäisesti arvioida jatkomuutoksenhaun aiheellisuutta, sääntely parantaa myös hallinnon asiakkaan omatoimista ja itsenäistä suoriutumista viranomaisasioinnissa. Samoin yksilön tosiasialliset mahdollisuudet vaikuttaa itseään ja elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon parantuvat, kun oikaisuvaatimusmenettelyyn turvautuminen tarkentuvan sääntelyn myötä muuttuu entistä helpommaksi.

5 Asian valmistelu

5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Eduskunnan hallintovaliokunta on todennut, että hallintolainkäytön kehittämistyöhön liittyvällä tavalla on paikallaan arvioida laa-

jemmin hallinnon sisäisen oikaisujärjestelmän tehostamisen mahdollisuutta ja merkitystä (HaVM 13/2005 vp ja HaVL 60/2006 vp). Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmassa on samoin painotettu korkeatasoisen oikeusturvan merkitystä hallinnossa. Hallitusohjelmassa on nostettu esiin tarve kehittää tässä tarkoituksessa hallinnon sisäistä oikaisujärjestelmää.

Oikeusministeriö asetti 25 päivänä tammi-kuuta 2007 toimikunnan kehittämään oikaisuvaatimusjärjestelmää oikeusturvakeinona. Lähtökohdan kehittämistyölle muodosti toukokuussa 2006 valmistunut hallintolainkäytön kehittämistarpeita koskeva kokonais selvitys (Hallintolainkäytön kehittämistarpeita. Näkökohtia lainvalmistelun pohjaksi. Oikeusministeriön julkaisuja 2006:4). Asettamispäätöksen mukaan toimikunnan tuli erityisesti selvittää, tulisiko oikaisuvaatimusjärjestelmää laajentaa ja jos pitäisi, millä tavalla, ja olisiko järjestelmää toisaalta syytä kehittää yleiseksi pakolliseksi muutoksenhaun esivaiheeksi. Samalla toimikunnan tuli selvittää oikaisuvaatimusmenettelyä koskevan yleissääntelyn tarve sekä tehdä ehdotukset mahdollisista erityissääntelyyn tarvittavista muutoksista. Toimikunnan tuli ottaa huomioon oikeusministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelman tavoitteet. Ehdotus oli toimeksiannon mukaisesti laadittava hallituksen esityksen muotoon.

Välimietintöään varten toimikunta pyysi 29 viranomaistaholta kirjalliset lausunnot oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämisen suuntaviivoista. Toimikunta järjesti myös kaksi kuulemistilaisuutta, joissa kuultiin asiantuntijoita oikeuslaitoksesta, yliopistosta ja hallinnosta. Toimikunnan välimietintö (OMKM 2007:1) luovutettiin 31 päivänä lokakuuta 2007. Siinä tarkasteltiin oikaisuvaatimusjärjestelmän kehitystä ja nykytilaa sekä kansainvälisessä vertailussa esille nousevia piirteitä. Voimassa olevaa oikaisuvaatimusjärjestelmää arvioitiin esille tulleiden kehittämistarpeiden valossa pyrkimällä ennen muuta löytämään ja arvioimaan järjestelmän kehittämisvaihtoehtoja. Välimietinnöstä pyydettiin lausunnot 98 viranomaiselta ja muulta taholta. Lausunnot annettiin 82.

Oikaisuvaatimustoimikunta luovutti loppumietintönsä oikeusministeriölle 30 päivänä

marraskuuta 2008. Mietintö jakautui kahteen osaan. Ensimmäisessä osassa tarkasteltiin oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämisen yleisiä kysymyksiä kuten oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämistä osana hallinnollisten oikaisukeinojen kokonaisuutta sekä järjestelmän käyttöalan laajentamismahdollisuuksia. Toimikunta katsoi, että vaikka oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittäminen yleiseksi varsinaisen muutoksenhaun pakolliseksi esivaiheeksi voisi olla pitkällä aikavälillä perusteltua, tässä vaiheessa toteuttamiskelpoisimman vaihtoehdon muodosti järjestelmän laajentaminen hallinnonala- ja asiaryhmäkohtaisesti. Tätä kehittämistä vaihtoehtoa täydentävällä tavalla toimikunta pyrki tuomaan esiin konkreettisia esimerkkejä siitä, millaisiin asioihin oikaisuvaatimusjärjestelmää voitaisiin vielä laajentaa.

Mietinnön toinen osa sisälsi hallituksen esityksen muotoon laaditun ehdotuksen laeiksi hallintolain ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta. Esityksessä ehdotettiin, että oikaisuvaatimuksen käsittelyssä noudatettavan menettelyn keskeisistä vaatimuksista säädetään yhtenäisesti ja yleisesti ja että tämä sääntely sisällytetään hallintolakiin omaksi 7 a luvukseen. Tällä pyrittäisiin selkeyttämään oikaisuvaatimusmenettelyn asemaa hallinnon oikeussuojajärjestelmässä sekä parantamaan yksilön oikeusturvaa. Menettelysääntely koskisi lähinnä oikaisuvaatimusaikaa, oikaisuvaatimuksen muotoa ja sisältöä, oikaisuvaatimusviranomaisen oikeutta antaa määräys päätöksen täytäntöönpanosta, käsittelyn kiireellisyyttä sekä oikaisuvaatimuksen ratkaisemista. Edelleen hallintolain 50 §:ään ehdotettiin lisättäväksi uutena perusteena asiavirheen korjaamiselle sellainen uusi selvitys, joka voi olennaisesti vaikuttaa päätökseen. Muullekin kuin ensi asteen päätösten tekoviranomaiselle ehdotettiin oikeutta hallintolaissa säädetyn asia- ja kirjoitusvirheen korjaamiseen oikaisuvaatimuspäätöksen yhteydessä. Myös oikaisuvaatimusjärjestelmän suhdetta valitukseen esitettiin selkeytettäväksi. Tämän vuoksi ehdotettiin, että hallintolainkäyttölakiin lisätään säännökset valitus-oikeudesta oikaisuvaatimuspäätökseen sekä oikaisuvaatimuksen vaikutuksesta valituksen sisältöön.

5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Oikaisuvaatimustoimikunnan mietinnöstä pyydettiin lausunto seuraavilta tahoilta: ulkoasiainministeriö, sisäasiainministeriö, puolustusministeriö, valtiovarainministeriö, opetusministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, ympäristöministeriö, korkein hallinto-oikeus, Helsingin hallinto-oikeus, Hämeenlinnan hallinto-oikeus, Kouvolan hallinto-oikeus, Kuopion hallinto-oikeus, Oulun hallinto-oikeus, Rovaniemen hallinto-oikeus, Turun hallinto-oikeus, Vaasan hallinto-oikeus, Ahvenanmaan hallintotuomioistuin, markkinaoikeus, vakuutus-oikeus, sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta, työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta, Oikeuskanslerinvirasto, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia, Ahvenanmaan lääninhallitus, Etelä-Suomen lääninhallitus, Itä-Suomen lääninhallitus, Lapin lääninhallitus, Länsi-Suomen lääninhallitus, Oulun lääninhallitus, Suomen Kuntaliitto, Helsingin kaupunki, Kuopion kaupunki, Lahden kaupunki, Rovaniemen kaupunki, Tampereen kaupunki, Pirkanmaan työvoima- ja elinkeinokeskus, Uudenmaan työvoima- ja elinkeinokeskus, Suomen ympäristökeskus, Keski-Suomen ympäristökeskus, Länsi-Suomen ympäristökeskus, Uudenmaan ympäristökeskus, Helsingin maistraatti, Lapin maistraatti, Turun seudun maistraatti, Helsingin poliisilaitos, Ajoneuvohallintokeskus, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus, Elintarviketurvallisuusvirasto, Energiamarkkinavirasto, geeniteknikan lautakunta, Ilmailuhallinto, Kilpailuvirasto, Kirkkohallitus, Lääkelaitos, Maahanmuuttovirasto, Maanmittauslaitos, Maaseutuvirasto, Merenkulkulaitos, Metsähallitus, Opetushallitus, Patentti- ja rekisterihallitus, Pirkanmaan verotoimisto, Pääesikunta, Rahoitustarkastus (sittemmin Finanssivalvonta), Rajavartiolaitoksen esikunta, Ratahallintokeskus, Rautatievirasto, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto, Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus (sittemmin Terveiden ja hyvinvoinnin laitos), Säteilyturvakeskus, Tiehallinto, Tietosuojavaltuutetun toimisto, Tullihallitus, Turvatek-

niikan keskus, Vakuutusvalvontavirasto (sittemmin Finanssivalvonta), Verohallinto, Viestintävirasto, Väestörekisterikeskus, Vähemmistövaltuutetun toimisto, Helsingin yliopisto, Lapin yliopisto, Tampereen yliopisto, Turun yliopisto, Juridiska Föreningen i Finland r.f. – Suomen Lainopillinen yhdistys r.y., Suomalainen Lakimiesyhdistys r.y., Suomen Asianajajaliitto – Finlands Advokatförbund, Suomen Lakimiesliitto – Finlands Juristförbund r.y., Suomen tuomariliitto – Finlands domareförbund r.y. sekä Oikeuspoliittinen yhdistys – Rättspolitiska föreningen Demla r.y. Yhteensä lausuntoja pyydettiin 92. Lisäksi Kansaneläkelaitos pyysi erikseen mahdollisuutta antaa asiasta lausuntonsa. Oikeusministeriölle toimitettiin kaikkiaan 81 lausuntoa. Lausunnoista laadittu kooste on julkaistu oikeusministeriön internetsivuilla oikeusministeriön julkaisusarjassa (Oikeusministeriö. Julkaisut. Lausuntoja ja selvityksiä 2009:5).

Saaduissa lausunnoissa katsotaan yleisesti, että oikaisuvaatimuksesta on kehittynyt hallinnossa osa muutoksenhakujärjestelmää ja että se on käytössä varsin monella hallinnonalalla. Lausuntojen mukaan oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalaa olisi perusteltua laajentaa entisestään eri hallinnonalojen lainsäädäntöhankkeina (hallinnonala- ja asiarühmäkohtaisesti) ilman, että järjestelmästä muodostetaan yleinen pakollinen esivaihe ennen varsinaista muutoksenhakua. Muun muassa valtiovarainministeriö ja Kuopion hallinto-oikeus katsovat, että oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentamishankkeet olisivat käynnistettävä mahdollisimman pian eri aloilla.

Lausunnoissa kannatetaan yleisesti ottaen oikaisuvaatimusta koskevan menettelysääntelyn ottamista omaksi luvukseen hallintolakiin. Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan se, etteivät ehdotetut uudistukset tule sovellettaviksi sosiaalivakuutusasioiden muutoksenhaussa, tulisi kuitenkin todeta selkeästi hallituksen esityksen perusteluissa. Helsingin kaupunki puolestaan katsoo, että esityksessä tulisi ottaa kantaa siihen, miltä osin hallintolakiin ehdotettu yleissääntely muuttaa vakiintunutta kuntalain mukaista oikaisuvaatimusmenettelyä. Jatkovalmistelussa esityksen pe-

rusteluja on pyritty täsmentämään ja selkeyttämään näiltä osin.

Osa lausunnonantajista kannattaa hallintolain uuteen lukuun sisällytettäväksi ehdotettuja säännöksiä, kun taas osalla lausunnonantajista on huomautettavaa yksittäisten säännösehdotusten sisällöstä. Muun muassa Turun hallinto-oikeuden, Helsingin kaupungin ja Tuomariliiton lausunnoissa ehdotettua 30 päivän oikaisuvaatimusaikaa (49 c §) pidetään liian pitkänä. Sen sijaan esimerkiksi Etelä-Suomen lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosaston sekä geenitekniikan lautakunnan lausunnoissa määrääaikaa pidetään riittävänä. Koska oikaisuvaatimus on osa muutoksenhakujärjestelmää, jatkovalmistelussa on pidetty edelleen asianmukaisena, että oikaisuvaatimusajasta säädetään yleissääntelyn tasoisesti. Ehdotettua 30 päivän määrääaikaa on myös pidetty oikeusturvasyistä perusteltuna. Yleissääntelyllä olisi lähinnä täydentävä ja uutta erityislainsäädäntöä ohjaava merkitys, joten tarkoitus ei olisi puuttua esimerkiksi veroasioiden viiden vuoden tai kunnallisasioiden 14 päivän oikaisuvaatimusmäärääikaan. Koska oikaisuvaatimusaika ilmenee oikaisuvaatimusosoituksesta, joka on pakollinen, myöskään asianosaiselle ei voida arvioida aiheutuvan epäselvyyttä oikaisuvaatimusajan pituudesta.

Muun ohella valtiovarainministeriö, opetusministeriö, Tullihallitus ja Verohallinto eivät puolla ehdotettua vaatimusta oikaisuvaatimusasian käsittelyn kiireellisyydestä (49 e §), kun taas Oikeuskansleri, Apulaisoikeusasiamies ja Opetushallitus esittävät ehdotusta puoltavia kannanottoja. Säännösehdotusta on pidetty jatkovalmistelussa periaatteellisesti tärkeänä oikeusministeriön asettaman passiivisuustyöryhmän ehdotusten toteutuessakin (OM:n työryhmämietintöjä 2008:5; lausuntotiivistelmä OM:n julkaisussa lausuntoja ja selvityksiä 2009:8). Kiireellisyysvaatimusta voidaan perustella myös ihmisoikeusnäkökulmasta, ja säännöksen olisi tarkoitus kuvata oikaisuvaatimusjärjestelmän luonnetta ja tavoitteita yleisemminkin. Kiireellisyysnäkökohtien ei ole tarkoitus heikentää esimerkiksi asian asianmukaista selvittämistä. Näihin seikkoihin on kiinnitetty erityisesti huomiota säännösehdotuksen perusteluissa.

Siltä osin kuin virheen korjaamismahdollisuus ehdotetaan annettavaksi muullekin oikaisuvaatimusviranomaiselle kuin ensi vaiheen päätöksentekijälle (49 g § 2 momentti), Apulaisoikeusasiamiehen lausunnossa kiinnitetään huomiota tarkemman menettelysääntelyn tarpeellisuuteen. Jatkovalmistelussa on todettu, että hallintolain 8 luvun säännökset ohjaavat korjaamismenettelyä myös tässä tilanteessa. Menettelyseikkoja on kuitenkin pyritty selkeyttämään perusteluissa. Verohallinnon mukaan tulisi pohtia, tulisiko verotuksen oikaisulautakunta voida rajata tämän mahdollisuuden ulkopuolelle. Jatkovalmistelussa rajausta ei ole pidetty perusteltuna, koska kysymys on viime kädessä asianosaisen oikeusturvaa palvelevasta ja menettelyn joustavuutta palvelevasta toimivaltalaajenuksesta.

Muun ohella opetusministeriö, Oikeuskansleri ja Apulaisoikeusasiamies suhtautuvat torjuvasti uuden selvityksen sisällyttämiseen hallintolain 50 §:n itseoikaisuperusteisiin. Tämän on katsottu sekoittavan oikeussuojajärjestelmää ja heikentävän oikeusturvaa. Asiassa voi myös tulla tarpeettomia uudelleenkäsitelypyyntöjä viranomaiselle. Useat lausunnonantajat kuten maa- ja metsätalousministeriö, Helsingin, Hämeenlinnan ja Kuopion hallinto-oikeudet, Kuntaliitto, Maahanmuuttovirasto ja Vähemmistövaltuutettu taas puoltavat ehdotusta, jonka on katsottu helpottavan viranomaisten toimintaa ja vähentävän tuomioistuinten käsiteltävien asioiden määrää. Helsingin hallinto-oikeus ehdottaa lisäksi, että hallintolain 50 §:ään sisältyvien kvalifioitujen edellytysten poistamista harkittaisiin.

Enemmistö lausunnonantajista näin ollen puoltaa uuden selvityksen sisällyttämistä hallintolain itseoikaisuperusteisiin. Säännösehdotuksen voidaan arvioida tehostavan hallintotoimintaa ja parantavan asianosaisen oikeusturvaa. Esityksessä siten ehdotetaan, että asiavirheen käsitteeseen sisällytetään myös olennaista uutta selvitystä ilmentävät tilanteet. Muutoksena aikaisempaan valmisteluun ehdotetaan, että viranomainen voisi korjata päätöksen uuden selvityksen perusteella ainoastaan asianosaisen eduksi. Rajausta on pidetty perusteltuna oikeusturvasyistä. Sen sijaan jatkovalmistelussa ei ole pidetty edel-

leenkään perusteltuna sitä, että hallintolain 50 §:ään sisältyviä asiavirheen korjaamisen edellytyksiä kevennettäisiin nykyisestä poistamalla vaatimukset selvityksen selvästä virheellisyydestä tai puutteellisuudesta ja lain väärän soveltamisen ilmeisyydestä. Järjestely saattaisi heikentää liiaksi hallintopäätösten oikeusvoimavaikutusta ja yleistä luottamusta hallinnon toimintaa kohtaan.

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, ettei hallintolainkäyttölakiin sisällytettäväksi ehdotetussa 6 a §:ssä ole otettu huomioon valitusoikeuden määräytymistä muussa laissa olevien erityissäännösten mukaan. Säännösehdotusta on tarkistettu KHO:n lausunnon perusteella.

Muun ohella Helsingin ja Oulun hallinto-oikeudet, Turun yliopisto ja Lakimiesliitto pitävät ehdotettua sääntelyä (HLL 27 a §) siitä, että valituksessa esitettävät vaatimukset olisivat sidotut oikaisuvaatimuksen sisältöön, oikeusturvan kannalta ongelmallisena. Osa lausunnonantajista kuten Kouvolan, Kuopion, Turun ja Vaasan hallinto-oikeudet sekä Apulaisoikeusasiamies kuitenkin kannattaa säännösehdotusta, jonka on katsottu selkeyttävän oikaisuvaatimusjärjestelmän suhdetta valitukseen. Jatkovalmistelussa ehdotusta on oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamiseksi tarkistettu siten, että säännös enemminkin ohjaa kuin rajoittaa valituksen sisältöä. Näin ollen ehdotetaan, että valituksessa esitettyjen vaatimusten muuttaminen siitä, mitä oikaisuvaatimuksessa on esitetty, olisi oikeusturvanäkökohdista perusteltua, jos olosuhteet ovat oikaisuvaatimuksen jälkeen muuttuneet tai asiassa on tullut esille uusia seikkoja. Samalla tavalla kuin aikaisemmin, uusien valitusperusteiden esittämistä ei sen sijaan rajoitettaisi millään tavalla. Jatkovalmistelussa on vielä katsottu, että säännös olisi selkeintä sijoittaa hallintolainkäyttölain 26 §:n (*Valituskirjelmän toimittaminen viranomaiselle*) jälkeen ennen 27 §:ää (*Valituksen muuttaminen*).

Muun ohella sosiaali- ja terveysministeriö, Helsingin hallinto-oikeus ja Apulaisoikeusasiamies ehdottavat, että jatkovalmistelussa harkittaisiin mahdollisuutta oikaisuvaatimusvaiheen kulujen korvaamiseen yleisemminkin. Asian valmistelussa on katsottu, että oikaisuvaatimusmenettelyssä syntyneiden ku-

lujen korvaamista koskeva säännös voisi aiheuttaa erityyppisiä osin ennakoimattomia ongelmia hallinnossa ja myös tarpeettomia oikeusriitoja hallintotuomioistuimissa. Usea lausunnonantaja onkin valmistelutyön eri vaiheissa vastustanut tällaisen säännöksen ottamista hallintolain yleissääntelyyn. Jos kulujen korvaaminen katsotaan tarpeelliseksi jollakin erityisellä hallinnonalalla, siitä voitaisiin säätää tarvittaessa erikseen. Näistä syistä jatkovalmistelussa on pidetty edelleen perusteltuna, että oikaisuvaatimusasioissa noudatettaisiin hallintolain 64 §:n yleisiä lähtökoh- tia kulujen jäämisestä kunkin osapuolen vastattaviksi.

Esimerkiksi Oulun ja Turun hallinto-oikeudet puoltavat toisen asteen jääviyden sisällyttämistä hallintolain esteellisyysperusteisiin. Valmistelun kuluessa annetussa lausuntopalautteessa on toisaalta esiintynyt tällai- seen sääntelyyn kriittisesti suhtautuvaa näkö- kulmaa. Toimikuntavaiheessa on katsottu, et- tä asiassa voidaan esittää sekä sääntelyä puoltavia että sitä vastustavia näkökohtia. Sääntelyä vastaan on todettu puhuvan sen, et- tä toisen asteen käsittelyyn osallistumisen kieltäminen voi johtaa ongelmallisiin tilan- teisiin hallinnon toimivuusnäkökohdista kat- sottuna. Tämä olisi viime kädessä myös yksi- tyisen edun vastaista. Oikaisuvaatimusmenet- tely koetaan myös erityisesti kunnallishallin-

nossa saman asian jatkokäsittelyksi: päätök- sentekijät muodostavat organisatorisesti sa- man viranomaisen. Jatkovalmistelussa on näin ollen oltu edelleen sillä kannalla, ettei toisen asteen esteellisyydestä oikaisuvaati- musmenettelyssä säädettäisi erikseen, vaan sitä arvioitaisiin jatkossakin hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan yleislausekkeen pohjalta. Perusteluissa kuitenkin alleviiva- taan sitä, että lainkohtaa olisi syytä tulkita näissä asioissa mahdollisuuksien mukaan tiukentavasti.

Muun ohella korkein hallinto-oikeus ja Ahvenanmaan lääninhallitus puoltavat ehdo- tusta termin rättelseyrkande korvaamista termillä begäran om omprövning. Sen sijaan Vaasan hallinto-oikeus suhtautuu ehdotuk- seen varauksellisesti. Jatkovalmistelussa on katsottu, että ehdotettua muutosta on pidettä- vä perusteltuna ja tilannetta selkeyttävänä.

Lausuntojen perusteella on lisäksi tehty pienehköjä muutoksia säännösehdotuksiin ja niiden perusteluihin. Jatkovalmistelussa on vielä pidetty tarpeellisena selkeyttää 49 g §:n 1 momenttia niin, että siitä käy ilmi, millaisia päätösvaihtoehtoja oikaisuvaatimusviran- omaisella on käytettävissään. Säännöksessä siten todettaisiin, että tutkiessaan oikaisuvaati- muksen viranomainen voi muuttaa hallinto- päätöstä, kumota päätöksen tai hylätä oi- kaisuvaatimuksen.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Hallintolaki

43 §. *Päätöksen muoto* ja **46 §.** *Oikaisuvaatimusohjeet.* Pykälän sanamuodot muutettaisiin siten, että niissä käytettäisiin nyt ehdotetun uuden 7 a luvun mukaisia käsitteitä oikaisuvaatimus ja oikaisuvaatimusohje. Sisällöllisiä muutoksia pykäliin ei tehtäisi.

7 a luku Oikaisuvaatimusmenettely

49 a §. *Luvun säännösten soveltaminen ja suhde muuhun lainsäädäntöön.* Pykälän 1 momentin mukaan ehdotetussa uudessa luvussa säädettäisiin menettelystä oikaisuvaatimuksen käsittelyssä. Oikaisuvaatimuksen käsittelyllä tarkoitetaan oikaisuvaatimusasian vireille tulon liittyviä ja asianomaisessa viranomaisessa suoritettavia ratkaisun tekemistä palvelevia toimia sekä asian ratkaisemista.

Oikaisuvaatimusasian käsittelyn perustilanteessa hallintoviranomainen tutkii lakiin perustuvasta vaatimuksesta sen, rasittaako aikaisempaa hallintopäätöstä oikaisuvaatimuksessa väitetty virhe. Vasta tämän käsittelyvaiheen jälkeen asia voidaan saattaa valitusviranomaisen tutkittavaksi. Oikaisuvaatimusasian määrittely osoittaa, ettei esimerkiksi sosiaalivakuutusasioissa käytössä olevaa valitukseen sidottua oikaisujärjestelmää ole tarkoitus sisällyttää tämän sääntelyn piiriin. Tuossa järjestelmässä oikaisu ei muodosta erillistä pakollista välivaihetta ennen valitusta, vaan sosiaaliturvalaitos tutkii ilman erillistä oikaisuvaatimusta oikaisumahdollisuuden osana valitusprosessia. Näissä asioissa noudatettaisiin siten edelleen asianomaisissa sosiaalivakuutuksen erityissäännöksissä olevia menettely- ja muita vaatimuksia.

Pykälän tässä momentissa ehdotetaan edelleen, että näitä säännöksiä sovellettaisiin myös silloin, kun viranhaltijan siirretyn toimivallan nojalla ratkaisema asia on ennen muutoksenhakua saatettava asianomaisen viranomaisen käsiteltäväksi. Tällaisia tilanteita,

joista on käytetty vanhastaan hierarkkisen oikaisun nimikettä ja jotka on rinnastettu oikaisuvaatimukseen, esiintyy myös virkamiesten päätöksenteossa. Soveltamisedellytys koskisi säädöstekstissä virkamiestä. Tällä tarkoitetaan hallintolain yleisten lähtökohtien mukaisesti virka- tai siihen rinnastettavassa palvelussuhteessa viranomaiseen olevaa henkilöä. Siten esimerkiksi myös kunnalliset viranhaltijat olisivat lainkohdassa tarkoitettuja virkamiehiä.

Siitä, että oikaisuvaatimus muodostaisi välttämättömän (pakollisen) välivaiheen ennen valittamista hallintotuomioistuimeen, ei tässä esityksessä ehdoteta säädettäväksi yleissääntelyn tasoisesti. Lähtökohtana siten olisi, että oikaisuvaatimusjärjestelmä rakentuisi jatkossakin erityislainsäädännön varaan. Siksi on luontevaa, että erityislainsäädännössä säädetään samalla keskeisimmistä tämän velvollisuuden/oikeuden asettamisen perusteista. Nämä perusteet saattavat koskea päätöksen oikaisuvaatimuskelpoisuutta, sitä, kenellä on oikeus tehdä oikaisuvaatimus tai oikaisuvaatimuksen ratkaisevaa viranomaista (oikaisuvaatimustietä). Tällaisista seikoista ei säädetä hallintolaissa, eikä hallintolakia myöskään ehdoteta tältä osin täydennettäväksi. Vaikka hallintolakia sovelletaan lähtökohtaisesti oikaisuvaatimusasioiden käsittelyssä, erityislainsäädäntö muodostaisi siten perustan keskeisimmille oikaisuvaatimuksen tekemiseen liittyville edellytyksille. Tätä lähtökohtaa täsmennetään myös hallintolain 5 §:n 1 momentissa, jonka mukaan jos muussa laissa on tästä laista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan tämän lain asemesta.

Eräiltä osin oikaisuvaatimusmenettelystä on kuitenkin pidetty tarpeellisenä ehdottaa säädettäväksi hallintolain yleissääntelyssä (uudessa luvussa), vaikka samoista seikoista saattaa olla myös omaa erityissääntelyään. Tämä koskee esimerkiksi oikaisuvaatimuksen määräaikaa ja kysymystä oikaisuvaatimuksen vaikutuksesta täytäntöönpanoon. Kysymys on tuolloin lähinnä tulkinnan täydentämisestä tai täsmäntämisestä, ei erityissääntelyn sivuuttamisesta yleissääntelyn avulla. Esimerkiksi jos erityissääntelyssä on

oma määräaikansa oikaisuvaatimuksen tekemiselle, yleissääntelyssä olevaa 30 päivän oikaisuvaatimusmääräaikaa ei sovelleta. Ehdotetussa 49 f §:ssä taas todetaan erityissääntelyä täydentävällä tavalla se, ettei täytäntöönpanon kieltämis- tai keskeytysasiassa annettuun ratkaisuun saa hakea erikseen muutosta. Sen sijaan jos jostakin oikaisuvaatimuksen menettelyseikasta ei ole säädetty erityislainsäädännössä, asiassa sovelletaan ehdotettua 7 a lukua, sikäli kuin siinä säädetään asianomaisesta kysymyksestä. Ehdotettu uusi luku täydentäisi siten esimerkiksi kuntalakia niin, että 49 g §:ssä säädetty perusteluvelvollisuus koskisi myös kunnallisia oikaisupäätöksiä ja että kunnallinen oikaisuviranomaisenkin voisi tehdä hallintolain 50—53 §:ssä säädetyn oikaisun, niin kuin 49 g §:ssä ehdotetaan. Erityissäännösten jälkeen oikaisuvaatimusmenettelyssä noudatettaisiin näin ollen ensisijassa hallintolain uuteen lukuun sisältyviä menettelyvaatimuksia.

Ehdotettuun uuteen lukuun sisältyvät menettelyvaatimukset menevät tarvittaessa myös hallintolain muiden säännösten edelle. Siten esimerkiksi oikaisuvaatimuksen muotoa ja sisältöä koskeva 49 d § korvaisi oikaisuvaatimusasioissa hallintolain 19 §:n. Jos joistakin menettelykysymyksistä ei sen sijaan ole erityissääntelyä, eikä asiasta säädetä myöskään ehdotetussa 7 a luvussa, oikaisuvaatimusmenettelyssä noudatetaan yleisesti hallintolakia, niin kuin on tähänkin asti tehty. Pykälän 2 momentissa ehdotetaan 5 §:ää täsmällisesti säädettyä siitä, että jollei ehdotetussa luvussa tai muualla erikseen toisin säädetä, hallintolakia sovelletaan oikaisuvaatimuksen käsittelyssä. Tämä koskee muun muassa asianomaisen kuulemista (34 §), selvittämismenettelyä (31 §) ja hallintoasiasta aiheutuvia kuluja (64 §). Kyseistä sääntelyä on pidetty edelleenkin riittävänä oikaisuvaatimusasioissa. Tosin hallintolain muidenkin kuin ehdotettuun 7 a lukuun sisältyvien säännösten tulkinnassa olisi tarvittaessa tärkeä antaa sijaa oikaisuvaatimusmenettelystä johtuville oikeusturvatarpeille, jotka saattavat olla paikoin toisenlaisia (velvoittavampia) kuin ensi asteen päätöksentekomenettelyssä.

49 b §. *Oikaisuvaatimuksen tekeminen ja valituskielto.* Tässä esityksessä on lähdetty

siitä, ettei oikaisuvaatimuksen tekeminen perustuisi yleiseen velvollisuuteen, vaan se nojautuu erityissääntöksiin. Tilanne eroaa siten hallintolainkäytöstä, jossa noudatetaan lähtökohtaisesti yleisen valitusoikeuden periaatetta. Pykälässä ehdotetaan oikaisuvaatimusjärjestelmän luonnetta täsmällisellä tavalla säädettyä siitä, että laissa säädetään erikseen, jos päätökseen saa vaatia oikaisua.

Oikaisuvaatimusjärjestelmän keskeisiin piirteisiin kuuluu myös se, että sikäli kuin tämä järjestelmä on otettu käyttöön jollakin hallinnonalalla, siihen on turvauduttava ennen valittamista hallintotuomioistuimeen. Erityislainsäädännössä asetetusta oikaisuvelvoitteesta siten seuraa, että hallintopäätökseen on vaadittava ensin oikaisua, ja valituksen voi tehdä vasta oikaisuvaatimuksen johdosta annetusta päätöksestä. Ehdotetussa pykälässä säädetäisiin oikeussuojakeinojen keskinäistä järjestystä täsmällisellä tavalla siitä, että päätökseen, johon saa vaatia oikaisua, ei saisi hakea muutosta valittamalla. Oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen haettaisiin vuorostaan muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa tai muussa laissa säädetään. Esimerkiksi kuntalain 11 luvussa säädetään erikseen kunnallisvalituksen tekemisestä.

Jos ensi vaiheen hallintopäätöksestä valitetaisiin suoraan hallinto-oikeuteen, hallinto-oikeus ei voisi ottaa valitusta tutkittavakseen, vaan sen olisi siirrettävä asia hallintolainkäyttölain 29 ja 30 §:n nojalla oikaisuvaatimusasiassa ratkaistavaksi. Virheellisellä viireillepanolla hallinto-oikeudessa ei olisi vaikutusta oikaisuvaatimusajan kulumiseen, jos muutoksenhakija on saanut asianmukaiset oikaisuvaatimusohjeet. Vastuu asian oikeasta viireillepanosta on oikaisuvaatimuksen tekijällä.

Oikaisuvaatimuksella ei olisi vaikutusta muiden oikeussuojakeinojen kuin valituksen käyttöön. Ylimääräinen muutoksenhaku, hallintoriita, perustevalitus ja muu hallintolainkäyttöasia voitaisiin panna viireille hallintotuomioistuimessa riippumatta siitä, onko asiaa käsitelty oikaisuvaatimusmenettelyssä.

49 c §. *Oikaisuvaatimusaika.* Oikaisuvaatimuksen tekemistä koskevasta määräajasta säädetään lähtökohtaisesti erityislainsäädännössä, ja määräajat voivat olla asian luon-

teesta riippuvalla tavalla hyvinkin vaihtelevia. Tähän esitykseen ei sisälly erityissääntönsissä olevien oikaisuvaatimusmääräaikojen tarkistusehdotuksia. Sen sijaan on pidetty perusteltuna, että oikaisuvaatimusajasta säädetäisiin myös yleissääntelyn tasoisesti. Pykälän 1 momentissa esitetään näin ollen säädettäväksi siitä, että oikaisuvaatimus olisi tehtävä 30 päivän kuluessa.

Ehdotettu 30 päivän määräaika tulee sovellettavaksi, jos oikaisuvaatimusajasta ei ole erityissääntelyä. Ehdotetun oikaisuvaatimusajan ei siten olisi tarkoitus rajoittaa sitä lyhyempien tai pitempien oikaisuvaatimusaikojen käyttöä. Niimpä kuntalaissa on käytössä 14 päivän oikaisuvaatimusaika, ja pitkät muutoksenhakuajat ovat yleisiä esimerkiksi verotuksessa.

Oikaisuvaatimusmääräajan laskeminen tapahtuisi hallintopäätöksen tiedoksisaannista. Hallintopäätöksen tiedoksiantovelvollisuudesta säädetään yleisesti hallintolain 54 §:ssä. Tiedoksiantomenettelystä säädetään tarkemmin hallintolain 9 ja 10 luvussa. Tiedoksiantonosta saatetaan säätää myös erityislainsäädännössä. Esimerkiksi sosiaalihuoltolain 45 §:n 3 momentissa säädetään kirjeitse tapahtuvasta tiedoksiantonosta. Kunnan jäsenen katsotaan saaneen tiedon kuntalain mukaisesti päätöksestä, kun pöytäkirja on asetettu yleisesti nähtäväksi (kuntalaki 95 § 2 momentti). Eräät maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset päätökset annetaan julkipanon jälkeen, jolloin päätöksen katsotaan tulleen asianomaisen tietoon silloin, kun se on annettu (maankäyttö- ja rakennuslaki 198 §). Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) 18 §:ssä säädetään puolestaan todisteellisesta sähköisestä tiedoksiannosta.

Kuten säädettyjen määräaikain laskemisesta annetun lain (150/1930) 2 §:stä ilmenee, oikaisuvaatimusaikaa laskettaessa tiedoksiantipäivää ei oteta lukuun. Oikaisuvaatimusaika ja se, mistä se lasketaan, on selostettava hallintopäätökseen liitettävässä oikaisuvaatimusohjeessa (HL 46 ja 47 §). Virheellisen oikaisuvaatimusohjeen korjaamisesta säädetään hallintolain 49 §:ssä.

Oikaisuvaatimuksen tekemiselle säädetty määräaika ei ole tarkoitettu olemaan esteenä määräajassa tehdyn oikaisuvaatimuksen täy-

dentämiselle määräajan päättymisen jälkeen. Tällä tavoin voidaan turvata se, että muutoksenhakuperusteet tulevat mahdollisimman kattavasti ratkaistuiksi jo oikaisuvaatimusvaiheessa. Täydentäminen voi koskea niin oikaisuvaatimusta, sitä koskevia perusteita kuin vaatimuksen tueksi esitettävää selvitystä. Oikaisuvaatimusajan jälkeen esitettjä uusia tai laajennettuja vaatimuksia ei siten saa jättää tutkimatta. Sen sijaan valitusvaiheessa uusien vaatimusten esittäminen tapahtuisi edellytyksillä, joista ehdotetaan säädettäväksi hallintolainkäyttölain 26 a §:ssä.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi siitä, että jos oikaisuvaatimusta ei ole tehty määräajassa, oikaisuvaatimus jätetään tutkimatta. Oikaisuvaatimusajan noudattaminen olisi siten samalla tavalla kuin valituksessa (HLL 51 § 2 momentti) menettelyn ehdoton edellytys. Tämä vaatimus kytkeytyy hallintolain 17 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan asiakirjan lähettäjän on huolehdittava siitä, että asiakirja saapuu viranomaiseen määräajassa. Myöhästynyt oikaisuvaatimus voidaan kuitenkin sen sisällöstä riippuvalla tavalla tutkia viranomaisen harkinnan mukaan muuta menettelyä koskevana vireillepanona, vaikka oikaisuvaatimus sinänsä tulee jättää tutkimatta. Säännönmukaisesti myöhästynyttä oikaisuvaatimusta ei ole syytä tutkia esimerkiksi asiavirheen korjaamisena. Hallinnon laillisuus- ja palveluperiaatteen voidaan kuitenkin katsoa edellyttävän, että viranomainen korjaa päätöstä, jos myöhästyneestä oikaisuvaatimuksesta ilmenee, että päätöstä rasittaa ilmeinen virhe. Tällöin ei kuitenkaan ole enää kysymys oikaisuvaatimuksen käsittelystä.

49 d §. *Oikaisuvaatimuksen muoto ja sisältö.* Pykälässä säädetäisiin määräytyistä muodollisista edellytyksistä oikaisuvaatimusasian vireillepanossa. Oikaisuvaatimuksen muodosta ja sisällöstä muutoksenhakija saisi tiedon oikaisuvaatimusohjeessa. Pykälän lähtökohtana olisi ensinnäkin se, että oikaisuvaatimus on tehtävä kirjallisesti. Sääntely vastaisi kuntalain 89 §:n 1 momenttia. Kirjallinen muoto täytyisi, jos oikaisuvaatimus pannaan vireille sähköisessä muodossa siten, kuin sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa säädetään. Ehdotetun yleissääntöksen mukaan oikaisuvaatimusta

ei olisi enää mahdollista panna vireille suullisesti. Erityislainsäädännössä saatetaan kuitenkin säätää suullisesta vireillepanosta.

Oikaisuvaatimus olisi osoitettava asianomaisessa erityislainsäädännössä mainitulle tai siitä ilmenevälle eli toimivaltaiselle oikaisuvaatimusviranomaiselle. Menettelyn selkeyden vuoksi olisi tärkeää, että oikaisuvaatimuksen kohteena oleva hallintopäätös yksilöidään oikaisuvaatimuksessa. Siksi oikaisuvaatimuskirjelmässä olisi tämän pykälän mukaan ilmoitettava päätös, johon haetaan oikaisua. Yleensä oikaisuvaatimusviranomaisella on käytettävissään oikaisuvaatimuksen kohteena oleva päätös. Tämän vuoksi ei ole tarpeen säätää erikseen siitä, että oikaisuvaatimuksen tekijän tulisi liittää oikaisuvaatimukseen asianomainen päätös alkuperäisenä tai jäljennöksenä. Mikäli oikaisuvaatimuksen kohteena olevasta päätöksestä on epäselvyyttä, viranomaisen olisi tarvittaessa kehotettava oikaisuvaatimuksen tekijää täydentämään oikaisuvaatimustaan tältä osin (HL 22 §).

Pykälän mukaan oikaisuvaatimuskirjelmässä olisi ilmoitettava myös se, millaista oikaisua päätökseen vaaditaan tehtäväksi. Tämä vaatimus edellyttäisi lähinnä sen esittämistä, miltä kohdin ja miten vaatimuksen tekijä haluaa päätöstä muutettavaksi. Tällä ei tähdättäisi nimenomaisten muodollisten edellytysten asettamiseen oikaisuvaatimuksen tekemisessä, vaan sillä pyrittäisiin ennen muuta ohjaamaan sitä, että oikaisuvaatimuksen tekijä esittäisi vaatimuksensa riittävän selkeästi. Hallintolaki edellyttää hallintopäätöksen perustelemista ilmoittamalla, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun. Se, millaista oikaisua päätökseen vaaditaan, riippuu näin ollen siitä, mitä hallintopäätöksellä on ratkaistu ja millä perusteella. Oikaisuvaatimuksen tekijän tulisi yleensä kyetä ilmaisemaan, miltä osin hän on tyytymätön päätökseen ja mistä syystä.

Yksilöintivaatimus ei ole keskeisellä sijalla, jos oikaisua vaaditaan koko päätökseen (esimerkiksi vaaditaan, että haettu lupa myönnetään). Jos päätös sen sijaan sisältää eri kohtia, olisi tärkeää, että oikaisuvaatimuksessa yksilöidään, millaista muutosta hallintopäätökseen vaaditaan. Tämä parantaisi yksilön oikeusturvaa ja muutenkin asian

käsittelyn laatua lähtien siitä, ettei näissä asioissa ole kysymys hallinnollisesta uudelleen-käsittelystä vaan muutoksenhausta esitettyjen vaatimusten pohjalta. Kun oikaisuvaatimus on riittävän yksilöity, oikaisuvaatimusviranomaisen saa tiedon siitä, mihin kysymyksiin asianosainen haluaa sen keskittyvän asian käsittelyssä ja ratkaisussa. Tämä on omiaan selkeyttämään viranomaisen selvitysvelvollisuuden ja tehtävän oikaisuvaatimuspäätöksen sisältöä.

Asianosaisen intressissä olisi tuoda tässä kohden esiin myös se, millaisiin perusteisiin (tosiseikkoihin) oikaisuvaatimus nojautuu. Tämä lähtökohta saa tukea hallintolain 31 §:n 2 momentista, jonka mukaan asianosaisen on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista. Oikaisuvaatimusta tukevien syiden esittäminen varmistaa asian mahdollisimman perusteellisen käsittelyn oikaisuvaatimuksen tutkivassa viranomaisessa.

Oikaisuvaatimuksessa olisi mainittava lähettäjän nimi sekä tarvittavat yhteystiedot asian hoitamiseksi, niin kuin hallintolain 16 §:ssä säädetään. Osoitteena voitaisiin ilmoittaa myös valtuutetun asiamiehen tai laillisen edustajan osoite, jos viranomaisen laatimat asiakirjat on tarkoitettu toimitettaviksi tähän osoitteeseen. Asiamiehen valtakirjasta säädetään erikseen hallintolain 12 §:ssä. Jos asiakirjassa on tiedot lähettäjistä, eikä asiakirjan alkuperäisyyttä ja eheyttä ole syytä epäillä, asiakirjaa ei tarvitse täydentää allekirjoituksella (HL 22 § 2 momentti).

Oikaisuvaatimuksen vireillepanossa tulevat muutoin sovellettaviksi hallintolain säännökset asiakirjan lähettäjän vastuusta (17 §), asiakirjan saapumispäivästä (18 §), asian viirelletulosta (20 §) sekä asiakirjan siirrosta (21 §). Sähköisen asioinnin osalta voidaan viitata erikseen sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain säännöksiin.

Oikaisuvaatimuksen vireillepanon muotovaatimuksia on esitetty tarkennettaviksi ennen muuta siinä tarkoituksessa, että ne ohjaisivat asianosaista nykyistä paremmin tämän menettelyn käynnistämässä. Muotovaatimuksilla on siten keskeisesti yksilön oikeusturvaan liittyvä tehtävä. Tämän vuoksi olisi tärkeää, että viranomaiset suhtautuisivat muotovaatimuksiin tarvittaessa joustavasti. Palveluperiaatetta ilmentävällä tavalla vireil-

lepanon virheitä tai puutteita tulisi mahdollisuuksien mukaan voida korjata menettelyn kuluessa. Viranomaisen velvollisuudesta asiakirjan täydentämiseen säädetään hallintolain 22 §:n 1 momentissa. Asianosaista voidaan siten tarvittaessa pyytää esimerkiksi esittämään selvitystä oikaisuvaatimuksen tekemistä koskevan määräajan alkamisen ajankohdasta. Viranomaisen neuvontavelvollisuus (HL 8 §) koskee myös oikaisuvaatimuksen vireillepanoa. Lisäksi asianosaisella itsellään on oikeus täydentää oikaisuvaatimusta hallintolain 22 §:n 3 momentin nojalla.

49 e §. Käsittelyn kiireellisyys. Pykälän mukaan oikaisuvaatimusasia olisi käsiteltävä kiireellisenä. Vastaavaa sääntelyä sisältyy jo ennestään erityislainsäädäntöön kuten vankeuslain 20 luvun 11 §:ään ja elintarvikelain 74 §:ään. Ehdotettu sääntely vastaa myös kuntalain 89 §:n 2 momenttia, jonka mukaan oikaisuvaatimus on käsiteltävä viipymättä. Sääntelyä on pidetty tarpeellisenä ja perusteltuna, vaikka oikeuskeinoista oikaisuvaatimusviranomaisen passiivisuustilanteissa säädetäisiin erikseen. Käsittelyn joutuisuutta hallinnossa ja oikeussuojakeinoja käsittelyn viivästyessä on tarkasteltu oikeusministeriön työryhmämietinnössä 2008:5 ja mietinnöstä saadussa lausuntopalautteessa 2009:8.

Se, että oikaisuvaatimusasiat käsitellään kiireellisinä, on keskeistä koko oikaisuvaatimusjärjestelmän toimivuudelle ja uskottavuudelle. Siksi asiasta on pidetty perusteltuna ehdottaa säädettäväksi hallintolaissa yleissääntelyn tasoisesti.

Kiireellisyysedellytyksellä on taustansa perus- ja ihmisoikeuksia ilmentävissä hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksissa. Erityisesti hyvää hallintoa konkretisoiva hallinnon palveluperiaate edellyttää, että oikaisuvaatimusasiat ratkaistaan joustavasti ja tehokkaasti. Esitetyistä syistä olisi tärkeää, että viranomaiset näkevät roolinsa oikaisuvaatimusasioiden ratkaisemisessa näistä lähtökohdista ja että ne kantavat osaltaan vastuuta siitä, millä tavalla tämä järjestelmä toimii käytännössä. Luonnollisesti kiireellisyyttä olisi syytä arvioida kunkin tapauksen erityispiirteiden valossa, jotta vaatimus ei esimerkiksi heikentäisi asian selvittämistä ja kääntyisi tätä kautta asianosaisen etua vastaan.

49 f §. Viranomaisen määräys täytäntöönpanosta. Hallintopäätöksen täytäntöönpano edellyttää pääsäännön mukaan päätöksen lainvoimaisuutta. Päätös voidaan hallintolainkäyttölain 31 §:n 2 momentin mukaan kuitenkin panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana, jos laissa tai asetuksessa niin säädetään tai jos päätös on luonteeltaan sellainen, että se on pantava täytäntöön heti, tai jos päätöksen täytäntöönpanoa ei yleisen edun vuoksi voida lykätä.

Oikaisuvaatimuksen tekeminen vaikuttaa lähtökohtaisesti siihen, ettei hallintopäätös tule tuossa vaiheessa vielä lainvoimaiseksi. Täytäntöönpanoon ei siksi voida ryhtyä ilman hallintolainkäyttölaissa säädettyjen edellytysten täyttymistä. Erityislaissa onkin saatettu säätää siitä, että asianomaista päätöstä on noudatettava oikaisuvaatimuksesta huolimatta tai että oikaisuvaatimuksen tekeminen ei keskeytä päätöksen täytäntöönpanoa. Joissakin tapauksissa asianomaisessa erityislaissa on säädetty samalla oikaisuvaatimusviranomaisen toimivallasta kieltää tarvittaessa täytäntöönpano tai määrätä se keskeytettäväksi. Aina tällaista säännöstä ei kuitenkaan ole. Tämän vuoksi tässä pykälässä ehdotetaan säädettäväksi yleissääntelyn tasoisesti oikaisuvaatimuksen käsittelevän viranomaisen oikeudesta antaa määräys hallintopäätöksen täytäntöönpanosta.

Pykälän mukaan kun oikaisuvaatimus on tehty, oikaisuvaatimuksen käsittelevä viranomainen voisi siten kieltää päätöksen täytäntöönpanon tai määrätä sen keskeytettäväksi. Täytäntöönpanon kieltä tai keskeyttämistä koskeva tilanne nousisi esille esimerkiksi silloin, kun oikaisuvaatimuksen ratkaisee jokin muu kuin ensi asteen päätöksentekoviranomainen. Vastaavantyyppinen sääntely sisältyy hallintolainkäyttölain 32 §:n 1 momenttiin. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että käsitellessään asia- tai kirjoitusvirheen korjaamista viranomainen voi hallintolain 53 §:n nojalla kieltää päätöksen täytäntöönpanon toistaiseksi tai määrätä sen keskeytettäväksi.

Tässä pykälässä ehdotetaan edelleen selvyden vuoksi lausuttavaksi siitä, ettei täytäntöönpanon kieltämis- tai keskeytysasiassa annettuun ratkaisuun saa hakea erikseen muutosta. Vastaavantyyppinen valituskielto sisältyy verojen ja maksujen täytäntöön-

panosta annetun lain (706/2007) 17 §:ään oikaisuvaatimusta koskevassa keskeytysasiassa annettuun ratkaisuun.

49 g §. *Oikaisuvaatimuksen ratkaiseminen ja virheen korjaaminen.* Oikaisuvaatimuksen kohteena on tehty hallintopäätös. Viranomaisella on samalla tavoin kuin hallintovalituksessa ratkaisupakko. Tämä edellyttää asiassa esitettyjen vaatimusten tutkimista ja niihin vastaamista. Oikaisuvaatimukseen on siten annettava ratkaisu. Tämä voi tapahtua kirjallisessa tai eräin edellytyksin suullisessa muodossa (HL 43 §). Päätöksen kirjallinen muoto tukee perusoikeudeksi kirjatun muutoksenhakuoikeuden käyttämistä. Hallintolaissa on siksi säädetty kirjallisen muodon edellytyksestä silloinkin, kun päätös on annettu ensiksi suullisesti (HL 43 § 3 momentti).

Muutosvaatimukset voivat koskea vain osaa hallintopäätöksen oikeudellisista edellytyksistä. Lähtökohta on siten samantyyppinen kuin varsinaisessa muutoksenhaussa (valituksessa), koska myöskään lainkäytössä hallintoasia ei aina tule kokonaisuudessaan uudestaan käsiteltäväksi. Oikaisuvaatimuksen muutoksenhakuluonteen ja viranomaisen tutkimisvallan selkeyttämiseksi pykälän *I momentissa* ehdotetaan säädettäväksi siitä, että otettuaan oikaisuvaatimuksen tutkittavakseen viranomaisen voi muuttaa hallintopäätöstä, kumota päätöksen tai hylätä oikaisuvaatimuksen. Ensi asteen hallintopäätöstä on siis mahdollista muuttaa oikaisuvaatimuksesta tai päätös voidaan kumota osaksi tai kokonaan. Asia voidaan kumoamisen ohella palauttaa ensi asteen päätöksentekoviranomaiselle uudelleen käsiteltäväksi. Oikaisuvaatimus saatetaan myös hylätä.

Oikaisuvaatimus voidaan toisaalta jättää tutkimatta. Esimerkiksi 49 c §:ssä ehdotetaan säädettäväksi erikseen tutkimatta jättämisestä silloin, kun oikaisuvaatimusta ei ole tehty määrääjassa. Tutkimatta jättäminen tulee kysymykseen esimerkiksi myös silloin, kun asianomaisella taholla ei ole oikaisuvaatimusoikeutta – oikeutta oikaisuvaatimuksen tekemiseen. Yleisesti ottaen tutkimatta jättämispäätösten tulisi jäädä varsin poikkeukselliseksi oikaisuvaatimusohjeiden sisältämän informaation vuoksi ja ottaen huomioon sen, että viranomaisella on velvollisuus ohjata oi-

kaisuvaatimusasian vireille tuloa ja käsitte-lyä. Siksi asianosaisen toiminnallisten virheiden on syytä olettaa tulevan korjatuiksi mahdollisimman pitkälti menettelyn kuluessa.

Edelleen 1 momentin mukaan oikaisuvaatimus päätöksessä olisi annettava ratkaisu oikaisuvaatimuksessa esitettyihin vaatimuksiin. Oikaisuvaatimuksen ratkaisevan viranomaisen toimivaltaan ei siten lähtökohtaisesti kuulu tutkia asiaa laajemmin kuin oikaisuvaatimuksessa on esitetty. Vaikka asiasta ei esitetä säädettäväksi erikseen, oikaisuvaatimus päätöksessä voisi olla asianmukaista selostaa (ainakin tarvittavilta osin) asianosaisen esittämät vaatimukset. Tämä helpottaisi oikaisuvaatimukseen vastaamista. Oikaisuvaatimuksen tekijälle vaatimusten selostaminen antaisi tiedon siitä, minkä sisältöisinä hänen vaatimuksensa on otettu huomioon asian käsittelyssä. Joustavuussyistä ei ole pidetty tarpeellisena ehdottaa säädettäväksi erikseen oikaisuvaatimus päätöksen sisällöstä kuten rakenteesta. Asiassa noudatetaan siten tältä osin hallintolain 44 §:n säännöksiä. Joka tapauksessa olisi tärkeää, että oikaisuvaatimus päätös olisi rakenteellisesti sekä sisällöltään selkeä ja johdonmukainen.

Pykälän lähtökohtana on edelleen 45 §:ssä säädetty velvollisuus oikaisuvaatimus päätöksen perustelemiseen. Perusteluista olisi käytävä ilmi, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun ja minkä säännösten nojalla asia on ratkaistu. Päätöksessä olisi siten mainittava ne tosiasiat ja selvitykset, jotka ovat ratkaisun kannalta relevantteja, ja se, millä tavalla lakia soveltamalla on päädytty esillä olevaan lopputulokseen.

Perusteleminen on tärkeää oikaisuvaatimuksen tekijän oikeusturvalle. Varsinkin suurina määrinä ratkaistavissa asioissa asianosainen voi vasta oikaisuvaatimus päätöksen perustelujen kautta saada selvyyden siitä, miten asiassa on voitu päätyä esillä olevan lopputuloksen kannalle. Perustelut antavat mahdollisuuden arvioida tämän kannan oikeellisuutta (lainmukaisuutta) ja sitä, onko asiassa perusteita valituksen tekemiselle. Perustelovelvollisuudella on lisäksi tärkeä merkitys asian ratkaisijalle, koska tässä yhteydessä voidaan vielä kertaalleen arvioida selvityksen riittävyttä ja tehtävän ratkaisun (lopputulok-

sen) oikeellisuutta. Perustelujen avulla voidaan muutenkin kehittää hallintotoiminnan laatua ja varmistaa hyvän hallinnon edellytysten toteutumista. Asianmukaiset perustelut lisäävät siten luottamusta hallintoon. Perustelut viime vaiheessa selkeyttävät asiaa valitusviranomaisen toimintaa helpottavalla tavalla. Myös tuomioistuimenmenettelyyn voidaan ajatella tehostuvan, kun muutoksenhaun kohteena on yksilöllisempi hallintopäätös, jossa myös riidan kohde on rajattu.

Perusteluvollisuus ei kuitenkaan esimerkiksi estäisi viittaamista tarvittaessa ensimmäisen päätöksentekoasteen perusteluihin, jos asiassa päädytään samaan käsitykseen kuin siinä tehdyssä ratkaisussa. Edellytyksenä tuolloin kuitenkin on, ettei oikaisuvaatimusvaiheessa ole esitetty esimerkiksi sellaisia vaatimuksia tai sellaista uutta selvitystä, joka edellyttää eri arviointia oikaisuvaatimus päätöksessä. Perusteluihin viittaamisellakin on siten omat oikeusturvanäkökohtiin nojautuvat rajansa. Mikäli oikaisuvaatimuksen tekijä on nimenomaisesti kiistänyt hallintopäätöksen perustelujen oikeellisuuden, lähtökohtaisesti asianmukaisena perusteluna ei voitaisi pitää sitä, että oikaisuvaatimus päätöksessä tyydytään viittaamaan kiistanalaisiin perusteluihin, eikä vastata oikaisuvaatimuksen tekijän perusteluja koskeviin huomautuksiin.

Koska perusteluvollisuuden voidaan katsoa olevan oikaisuvaatimusasioissa keskeisemmässä roolissa kuin ensi vaiheen hallintopäätöstä tehtäessä, pykälässä ehdotetaan säädettäväksi siitä, ettei oikaisuvaatimus päätöksen perustelemiseen sovelletaisi 45 §:n 2 momenttia perusteluiden esittämättä jättämisestä. Lähtökohtana siten olisi, ettei oikaisuvaatimusjärjestelmässä mahdollistettaisi samanlaisia poikkeamia perusteluvollisuudesta kuin hallintolaissa mainitussa (yleis)säännöksessä. Ehdotettu säännös vastaisi siten pitkälti hallintolainkäyttölain 53 §:ää. Oikaisuvaatimus rinnastuisi perusteluvollisuudessa enemmän varsinaiseen muutoksenhakuun kuin hallintoon.

Tämän lisäksi pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi siitä, että oikaisuvaatimuksen ratkaiseva viranomainen voisi puuttua samalla myös hallintopäätöksessä havaitsemaansa hallintolain 50 ja 51 §:ssä tarkoitett-

tuun virheeseen. Hallintolain asianomaisista säännöksistä ilmenee, että oikeus asia- ja kirjoitusvirheen korjaamiseen on nykytilanteessa ainoastaan päätöksen tehneellä viranomaisella itsellään. Jos oikaisuvaatimuksen ratkaisee jokin muu kuin ensi asteen päätöksentekoviranomainen, tällä ei ole toimivaltaa hallintolaissa tarkoitetun virheen korjaamiseen. Oikaisuvaatimus saattaa tulla hylätyksi hallintopäätöstä rasittavasta virheestä huolimatta, jos virheeseen ei ole osattu tai huomattu vedota oikaisuvaatimuksessa. Hallintolain mukainen virheiden korjaamismahdollisuus annettaisiin tällä säännöksellä näin ollen muullekin kuin ensi asteen päätöksentekijälle. Toimivaltaajennusta on pidetty tarpeellisenä ja perusteltuna, koska tavoitteena on, että hallintopäätösten virheet voitaisiin myös näissä tilanteissa korjata joustavasti viranomaiskoneiston sisällä. Kysymys olisi oikaisuvaatimusjärjestelmää täydentävästä sääntelystä, ja sitä olisi tarkoitus soveltaa lähinnä vain silloin, kun virheeseen ei voida puuttua oikaisuvaatimus päätöksen yhteydessä.

Jos oikaisuvaatimusta käsittelevä viranomainen siis esimerkiksi huomaa hallintopäätöksessä hallintolain 50 §:ssä tarkoitetun asiavirheen, viranomainen voi poistaa virheellisen päätöksen, vaikka virheeseen ei olisi erikseen vedottukaan, ja ratkaista asian uudelleen. Oikaisuvaatimusviranomaisen olisi myös korjattava päätöksessä oleva ilmeinen kirjoitus- tms. virhe. Virheen korjaamisen edellytykset ja menettely nojautuisivat hallintolain 8 luvun säännöksiin. Siksi tässä yhteydessä ei ehdoteta säädettäväksi erikseen siitä, millä edellytyksillä ja millaisessa menettelyssä viranomainen voi tehdä asia- tai kirjoitusvirheen korjaamisen.

50 §. Asiavirheen korjaaminen. Hallintolain 8 lukuun sisältyvässä pykälässä säädetään asiavirheen korjaamisen edellytyksistä, joita ovat päätöksen perustuminen selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen taikka ilmeisen väärään lain soveltamiseen taikka päätöstä tehtäessä tapahtuneeseen menettelyvirheeseen. Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uutena asiavirheen korjaamisen edellytyksenä asiaan tullut uusi selvitys, joka voi olennaisesti vaikuttaa päätökseen. Samalla pykälää ehdotetaan selkeytet-

täväksi kirjoitustavaltaan; asiavirheen korjaamisen edellytykset jakautuisivat momentissa omiksi 1—4 kohdikseen.

Uuden selvityksen huomioon ottamisessa ei ole kysymys sellaisesta asian käsittelyn kuluessa tehdyn virheen korjaamisesta kuin hallintolain asiavirheen korjaamisperusteissa perinteisesti tarkoitetaan. Toisaalta uuden selvityksen kautta aikaisemmin ratkaistu asia tulee uuteen valoon ja aikaisempi päätös näyttäytyy hallinnon asiakkaan kannalta sisällöltään virheellisenä. Hallinnon palveluperiaate puoltaa asian ratkaisemista itseoikaisuteitse uudelleen. Esityksessä näin ollen ehdotetaan, että asiavirheen käsitteeseen sisällytetään myös sellaiset tilanteet, joissa aikaisempaa hallintopäätöstä voidaan pitää *sisällöltään* virheellisenä uuden tosiasiaselvityksen vuoksi.

Uusi selvitys voisi olla uutta, ennestään tuntematonta taikka selvitystä, jota ei ole tiedetty tai osattu ottaa huomioon asiaa ensi vaiheessa ratkaistaessa. Uusi selvitys olisi laadullinen edellytys, eikä se riippuisi siitä, miten asiaa on selvitetty aikaisemmassa vaiheessa. Asian selvittämisessä tapahtunut virhe tai puute on näet sisällytetty jo nykyisellään hallintolain 50 §:n itseoikaisuperusteisiin. Uusi selvitys voisi esimerkiksi osoittaa aikaisemman selvityksen (tosiseikat) virheelliseksi. Uutena selvityksenä voisivat lisäksi tulla kysymyksen päätöksen tekemisen jälkeen ilmaantuneet tosiseikat kuten asianosaisen olosuhteissa tapahtuneet muutokset. Asiavirheen korjaaminen olisi siis mahdollista perustaa, toisin kuin päätöksen purkamisessa (HLL 63 §), niin sanottuihin jälkiseikkoihin.

Laajennuksella pyrittäisiin tehostamaan hallintopäätösten itseoikaisua (asiavirheen korjaamista) tilanteissa, joissa olisi edellytykset toisenlaisen päätöksen tekemiseen kuin aikaisemmin. Asiavirheen korjaamisen muodossa tapahtuva itseoikaisu mahdollistaisi siten sen, ettei henkilön esimerkiksi tarvitsisi tehdä uutta hakemusta saattaakseen asian uudelleen vireille viranomaisessa. Säätely voisi sopia siten esimerkiksi joihinkin lupasoihin ja ulkomaalaisasioihin. Kuitenkin jos päätöksenteko olisi sidottu johonkin määräaikaan kuten kansalaisuuslaissa (359/2003) hakemuksen ratkaisujankohtaan, hallinto-

päätöstä ei voitaisi korjata päätöksen tekemisen jälkeen tapahtuneiden seikkojen nojalla.

Edellytyksenä uuden selvityksen käyttämiselle asiavirheen korjaamisen perusteena tulisi myös olla, että selvitys voisi olennaisesti vaikuttaa päätökseen. Mikä tahansa uusi selvitys ei siten edellyttäisi korjaamismenettelyyn ryhtymistä tai korjaamisen suorittamista, vaan uuden selvityksen tulisi olla sellaista, joka voi vaikuttaa olennaisella tavalla tehdyn päätöksen sisältöön.

Pykälän 2 momentin mukaan virheen korjaaminen uuden selvityksen nojalla olisi mahdollista ainoastaan asianosaisen eduksi. Muilta osin lainkohta vastaisi nykyistä hallintolain 50 §:n 2 momenttia. Niinpä 1 momentin 1—3 kohdassa tarkoitettu päätös voitaisiin korjata asianosaisen eduksi tai vahingoksi. Päätöksen korjaaminen asianosaisen vahingoksi edellyttäisi, että asianosainen suostuu päätöksen korjaamiseen. Suostumusta ei kuitenkaan tarvittaisi, jos selvitys-, laintulkinta- tai menettelyvirhe on ilmeinen, ja se on aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä.

Muutoksenhaun ja päätöksen korjaamisen suhteesta ei säädettäisi erikseen. Oikaisuvaatimuksen käsittely on kuitenkin samassa viranomaisessa ensisijainen päätöksen korjaamismenettelyyn nähden, koska viranomaisella on velvollisuus ratkaista oikaisuvaatimus. Kun oikaisuvaatimus on tehty, päätöksen muuttamisen tulee tapahtua oikaisuvaatimuksen johdosta, vaikka muutos olisi tehtävissä korjausmenettelyssä. Menettelytavat eivät ole valinnaisia. Oikaisuvaatimuksen vireilläolo ei kuitenkaan estäisi päätöksen korjaamista sellaisella perusteella, johon oikaisuvaatimuksessa ei ole vedottu. Valituksen vireilläolo ei puolestaan estä päätöksen korjaamista hallintoviranomaisessa. Hallintoviranomainen voi suorittaa korjauksen silloinkin, kun päätöksestä on tehty oikaisuvaatimus muuhun kuten ylempään viranomaiseen. Korjaamisasian käsiteltäväksi ottamisesta tulee hallintolain 53 §:n 2 momentin mukaan kuitenkin ilmoittaa muutoksenhakuviranomaiselle. Korjaamisasiassa tehty päätös on myös toimitettava tälle viranomaiselle. Jos muutoksenhakijalla ei ole enää oikeussuojan tarvetta, korjaaminen voi johtaa oikaisuvaatimuksen tai valituksen raukeamiseen.

Tässä yhteydessä voidaan vielä tähdentää viranomaisen velvollisuutta antaa hallintolain 8 §:n nojalla informaatiota hallintolaissa tarkoitettun virheen korjaamiskeinon olemassaolosta ja käyttömahdollisuudesta sekä painottaa hallintoviranomaisen ja muutoksenhakuviranomaisen keskinäisen yhteistyön merkitystä tilanteessa, jossa virheen korjaaminen ja muutoksenhaku ovat samanaikaisesti vireillä.

1.2 Hallintolainkäyttölaki

6 a §. *Valitusoikeus oikaisuvaatimuksen johdosta annetusta päätöksestä.* Pykälässä säädettäisiin siitä, kenellä on valitusoikeus oikaisuvaatimuksen johdosta annetusta päätöksestä. Mainitussa päätöksessä annetaan ratkaisu oikaisuvaatimuksessa esitettyihin vaatimuksiin, eikä päätöksellä aina korvata alkuperäistä hallintopäätöstä. Mikäli vaatimukset on tutkittu, ratkaisuna voi olla vaatimusten hylkääminen tai hallintopäätöksen muuttaminen taikka sen kumoaminen.

Pykäläehdotuksen mukaan oikaisuvaatimuspäätökseen saisi hakea muutosta valittamalla vain se, joka on tehnyt oikaisuvaatimuksen. Jos hallintopäätöstä on oikaisuvaatimusmenettelyssä muutettu tai se on kumottu, saisi oikaisuvaatimuspäätökseen hakea muutosta valittamalla myös se, jolla on hallintolainkäyttölain 6 §:n tai muun lain mukaan valitusoikeus asiassa.

Ehdotetulla sääntelyllä pyritään siten tämentämään valituksen tekemiseen oikeutettujen piiriä eri tilanteissa. Sääntely vastaa sisällöltään kuntalain 92 §:n 3 momenttia, joskin ehdotetun säännöksen soveltamisympäristö on vaihtelevampi kuin kuntalain säännöksen.

26 a §. *Oikaisuvaatimuksen vaikutus valituksen sisältöön.* Pykälässä säädettäisiin oikaisuvaatimus-oikeussuojakeinon ja valituksen välisestä suhteesta, eli siitä, missä määrin valituksen tekemiseen vaikuttaa se, kuinka laajasti asia on ollut vireillä oikaisuvaatimuksen yhteydessä. Oikeussuojajärjestelmän johdonmukainen rakenne edellyttää, että laissa säädetään niistä periaatteista, jotka määrittävät oikaisuvaatimuksen ja valituksen suhteen. Näiden periaatteiden rajoissa voidaan

oikeuskäytännössä ottaa huomioon erilaisiin hallintoasioihin liittyvät aineelliset näkökohdat ja niiden edellyttämä joustavuus hallintolainkäyttömenettelyssä.

Jos oikaisuvaatimuksessa esitetty vaatimus on hylätty tai oikaisuvaatimus on jätetty tutkimatta, ehdotetun 6 a §:n nojalla päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla vain se, joka on tehnyt oikaisuvaatimuksen. Tuolloin asianosaisella voitaisiin lähtökohtaisesti olettaa olevan samansisältöiset perusteet (intressit) valituksen tekemiseen kuin alun perin oikaisuvaatimusta tehtäessä. Näin ei ole kuitenkaan aina asian laita, vaan asianosaisella saattaa olla tarve laajentaa vaatimuksiaan siitä, mitkä ne ovat olleet oikaisuvaatimusvaiheessa, samoin kuin esittää uusia perusteita. Ehdotetulla pykälällä pyritään siksi ohjaamaan oikaisuvaatimuksen tekijää valituskirjelmässä esitettävien uusien vaatimusten ja perusteiden esittämisessä.

Ohjaustarve koskee tilannetta, jossa alkuperäistä hallintopäätöstä ei ole oikaisuvaatimuksen johdosta muutettu tai sitä ei ole kumottu. Tällä tarkoitetaan ensinnäkin sitä, että oikaisuvaatimus on kokonaisuudessaan hylätty, mutta myös tilannetta, jossa oikaisuvaatimuksessa esitettyjä kaikkia muutוסvaatimuksia ei ole toteutettu. Oikaisuvaatimus vaikuttaisi valituksen sisältöön vain siltä osin kuin siinä esitetyt vaatimukset ovat jääneet toteuttamatta. Siltä osin oikaisuvaatimus on hyväksytty ja hallintopäätöstä on muutettu tai se on kumottu, oikaisuvaatimuksen tekijällä ei ole enää tarvetta valittaa oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä.

Ehdotetussa pykälässä pyritään ohjaamaan ainoastaan oikaisuvaatimuksen tekijän oikeutta esittää valitusvaiheessa uusia vaatimuksia ja perusteita. Siinä ei näin ollen säännellä siitä, miten määräytyy muiden valittamaan oikeutettujen tahojen oikeus esittää lainkäyttömenettelyssä vaatimuksia ja niiden perusteita. Ehdotettu säännös ei koske siten sellaista asianosaista, jolla on muutoksenhakuintressi vasta oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä, koska valitus kohdistuu tuolloin lähtökohtaisesti oikaisuvaatimuspäätöksellä toteutettuun muutokseen.

Hallintolain 49 c §:n mukaisen oikaisuvaatimusajan tarkoituksena ei ole rajoittaa muu-

toksenhakijaa täydentämästä oikaisuvaatimustaan määräajan päättymisen jälkeen. Oikaisuvaatimusjärjestelmän tehokkuus edellyttää, että muutoksenhakijan vaatimukset ja niiden perusteet tutkitaan mahdollisimman kattavasti jo oikaisuvaatimusvaiheessa. Tarve esittää uusia perusteita tai vaatimuksia valitusvaiheessa syntyy näin ollen lähinnä oikaisuvaatimusmenettelyssä hänen tietoonsa tulleiden uusien seikkojen kautta.

Sääntely koskisi vain niitä vaatimuksia ja perusteita, jotka kohdistuvat oikaisuvaatimuksen kohteena olevaan päätökseen. Se ei näin ollen vaikuttaisi mahdollisuuteen esittää oikaisuvaatimusmenettelyyn kohdistuvia muodollisia valitusperusteita kuten vedota kuulemisvirheeseen tai virkamiehen esteellisyyteen oikaisuvaatimuspäätöstä tehtäessä. Sääntely ei vaikuttaisi myöskään siihen, missä laajuudessa hallintotuomioistuimella on oikeus puuttua viran puolesta hallintopäätöksen virheellisyyteen.

Mahdollisuus esittää uusia vaatimuksia ja perusteita olisi sisällöltään samantyyppinen kuin valituksen muuttamista sääntelevässä hallintolainkäyttölain 27 §:ssä. Oikaisuvaatimuksen rinnastaminen tässä valitukseen saa tukea hallintolainkäyttölain esitöistä (HE 217/1995 vp). Hallintolainkäyttölakia koskevista hallituksen esityksestä näet ilmenee, ettei 27 §:ssä säänneltäisi hallintomenettelyn ja ensimmäisen valitusasteen välisestä suhteesta eli siitä, missä määrin valituksen laajuuteen vaikuttaa se, missä laajuudessa asia on ollut vireillä hallintopäätöstä tehtäessä. Hallituksen esityksen mukaan tämän pykälän sääntely heijastaa kuitenkin niitä periaatteita, jotka vaikuttavat tämän kysymyksen ratkaisuun.

Hallintolainkäyttölain 27 §:n 1 momentin mukaan valittaja saa valitusajan päättymisen jälkeen esittää vireillä olevassa asiassa ainoastaan sellaisen uuden vaatimuksen, joka perustuu olosuhteiden muutokseen tai valitusajan päättymisen jälkeen valittajan tietoon tulleeseen seikkaan. Edelleen 2 momentin mukaan valittaja saa valitusajan päättymisen jälkeen esittää uusia perusteita vaatimuksensa tueksi, jollei asia sen johdosta muutu toiseksi. Kuntalain 90 §:n 2 momentin johdosta hallintolainkäyttölain 27 §:ää ei sovelleta kuitenkaan kunnallisvalitukseen.

Koska oikaisuvaatimusasian ratkaisemisessa ei ole kysymys lainkäytöstä vaan hallintomenettelystä, oikaisuvaatimuksen johdosta annetusta päätöksestä valittamista ei ole kuitenkaan mahdollista rajoittaa kokonaan samalla tavalla kuin valituksen muuttamista sääntelevässä hallintolainkäyttölain 27 §:ssä. Viimeksi mainittua lainkohtaa on katsottu voitavan kuitenkin käyttää apuna arvioitaessa niitä edellytyksiä, joiden rajoissa valittajaa saatetaan ohjata oikaisuvaatimuspäätöksestä valittamisessa. Lainsäädännöllistä ohjausta on näet pidetty tarpeellisena ja tärkeänä, koska sen voidaan katsoa selkeyttävän oikaisuvaatimuksen ja valituksen välistä suhdetta sekä ilmentävän sitä, että asianosaisen olisi tärkeää esittää jo oikaisuvaatimusvaiheessa muutosvaatimuksensa perusteineen niin pitkälti kuin se on mahdollista. Oikaisuvaatimus koettaisiin tuolloin reaaliseksi muutoksenhakukeinoksi ja valitus eräänlaiseksi jatkomuutoksenhauksi. Päinvastaisessa tilanteessa eli asianosaisen keskittyessä vasta valituksessaan tyytymättömyytensä ilmaistamiseen jälkikäteisen oikeussuojan painopiste olisi väistämättä hallintotuomioistuimissa. Tämä ei ole nykyisen kehityksen suuntaista.

Oikaisuvaatimuksen ja valituksen välistä suhdetta ilmentävässä ohjauksessa lähdetäisiin näin ollen siitä, että asianosaiselle annettaisiin valituksen yhteydessä mahdollisuus laajentaa tai muuttaa aikaisempaa muutoksenhakuun, mikäli siihen on tarvetta. Sääntelyllä pyrittäisiin siten informoimaan valittajaa oikaisuvaatimuksesta ensi vaiheen muutoksenhakukeinona, mutta se jättäisi tarvittaessa sijaa myös uusien valitusperusteiden ja vaatimusten esittämiselle. Sääntely osoittaisi samalla, että valitusviranomaisen voi tutkia uuden vaatimuksen, eikä sen tarvitse siirtää uutta vaatimusta oikaisukäsittelyyn. Tämä olisi omiaan tehostamaan kokonaisuutena muutoksenhakuasioiden käsittelyä.

Pykälässä näin ollen ehdotetaan, että jos hallintopäätöstä ei ole oikaisuvaatimuksen johdosta muutettu tai sitä ei ole kumottu, oikaisuvaatimuksen tekijä saa valittaessaan oikaisuvaatimuspäätöksestä esittää uusia perusteita. Lainkohdassa tarkoitetaan perusteilla hallintolainkäyttölain 23 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettuja perusteita, joilla muutosta vaaditaan. Hallintolainkäyttölakia

koskevasta hallituksen esityksestä ilmenee, että vaatimuksen perusteilla pyritään osoittamaan, että vaatimuksen mukainen ratkaisu olisi oikea ja että vaatimuksen perusteet ovat lähinnä tosiseikkoja.

Valittaja voisi siis vedota uusiin oikeudellisesti merkityksellisiin seikkoihin eli valitusperusteisiin aikaisemman vaatimuksensa tueksi. Uusien perusteiden katsottaisiin yleensä kohdistuvan aikaisemmin esitettyjen vaatimusten tukemiseen, eikä niiden tarkoituksena olisi laajentaa muutoksenhakua tai muuttaa sen luonnetta toiseksi kohdentamalla muutoksenhaku aivan eri kysymykseen kuin oikaisuvaatimusmenettelyssä. Toisaalta tähän ei asetettaisi nimenomaista estettä, koska lainkohdassa ei esitetä samanlaista rajaus- ta kuin hallintolainkäyttölain 27 §:n 2 momentissa. Siinä uusien perusteiden edellytyksenä on, ettei asia niiden johdosta muutu toiseksi. Tällaisen rajauksen pois jättämisellä oikaisuvaatimus päätöksestä tehtävistä valituksista alleviivataan joustavuusnäkökohtia uusien perusteiden esittämisessä.

Edelleen pykälän mukaan valittaja saisi esittää myös sellaisen uuden vaatimuksen, joka perustuu olosuhteiden muutokseen tai sittemmin eli oikaisuvaatimuksen käsittelyn yhteydessä tai sen jälkeen esille tulleet seikkaan. Uudella vaatimuksella valitusmenettelyssä tarkoitetaan muutoksenhaun muuttamista tai laajentamista suhteessa siihen, miltä osin muutosta on haettu hallintopäätökseen oikaisuvaatimusmenettelyssä. Muutosta on arvioitava sekä alkuperäisen hallintopäätöksen että oikaisuvaatimuksessa esitettyjen vaatimusten kannalta. Esimerkiksi verotuksessa on kysymys uudesta vaatimuksesta, jos muutoksenhaku laajenee tulon veronalaisuuskysymyksestä tietyn menon jaksottamiseen.

Olosuhteiden muutosta tai vaatimuksen ajallista rajausta koskevalla lausumalla saat- ta olla merkitystä esimerkiksi suurina määrinä ratkaistuissa asioissa, joiden käsittelyllinen perusta kuten tosiasiaselvitys saattaa muuttua oikaisuvaatimusmenettelyn kuluessa. Tällaisissa asioissa ensi asteen hallintopäätöksen perustelut ovat suppeat. Hallintoasian ratkaisun tarkemmat perusteet ilmenevät vasta oikaisu päätöksestä. Ehdotettu säännös mahdollistaisi sen, että valituksessa laa-

jennetaan muutoksenhakua sellaista seikkojen osalta, jotka ilmenevät vasta oikaisuvaatimus päätöksestä.

Säännös ei koske uuden selvityksen esittämistä. Muutoksenhakijalla on hallintolainkäyttömenettelyssä rajoittamaton mahdollisuus esittää uusia todisteita ja muuta selvitystä oikaisuvaatimusvaiheessa esittämänsä vaatimuksen tueksi. Valitusviranomaisen ei ole myöskään sidottu siihen aineistoon, joka on ollut oikaisuvaatimusviranomaisen käytettävissä. Tämän vuoksi ei ole pidetty tarpeellisenä säännellä erikseen mahdollisuutta esittää ja hankkia lisäselvitystä.

Perinteisesti on katsottu, että kunnallisvalituksen valitusperusteet eivät ole sidottuja oikaisuvaatimuksen perusteisiin, jotka ovat vapaamuotoiset. Kunnallisvalituksessa valituksen tekeminen nojautuu kuntalain 90 §:ään. Koska kuntalain 100 §:n mukaan kunnallisvalitukseen sovelletaan muuten, mitä hallintolainkäyttölaissa säädetään, ehdotettu pykälä ohjaisi lähtökohtaisesti myös kunnallisesta oikaisuvaatimus päätöksestä tehtävää valitusta. Säännöksen tarkoituksena ei olisi kuitenkaan rajoittaa kuntalain 90 §:ssä tarkoitettujen valitusperusteiden esittämistä.

2 Voimaantulo

Lakien ehdotetaan tulevan voimaan keväällä 2010.

3 Suhde perustuslakiin ja säättämisjärjestys

Ehdotetut lait ovat tarkoitettua parantamaan oikaisuvaatimusasioiden käsittelyä ja ratkaisemista hallintoviranomaisissa sekä selkeyttämään oikaisuvaatimuksen asemaa suhteessa valitukseen. Tällä tavoin pyritään kehittämään oikaisuvaatimusjärjestelmää oikeusturvakeinona sekä lisäämään järjestelmän käytettävyyttä hallinnollisten riitojen ratkaisemisessa. Uudistuksen voidaan arvioida tehostavan myös hallintotuomioistuinten toimintaa.

Oikaisuvaatimusasian käsittelyn kuluessa tehty täytäntöönpanon kieltäminen tai keskeytys koskeva määräys ei voisi ehdotetun hallintolain 49 f §:n mukaan olla erikseen valituksen kohteena. Erillisen valituksen kieltämisen

tarkoituksena on informoida asianosaista siitä, että käsittelyn kuluessa tehdystä täytäntöönpanoratkaisusta on mahdollista valittaa vasta pääasiantarkaisun yhteydessä. Erillinen muutoksenhakumahdollisuus ei ole yksityisen oikeusturvan kannalta tarpeellista eikä muutoksenhakujärjestelmän toimivuusnäkökohdista asianmukaista. Ongelmallista olisi päinvastoin se, että oikaisuvaatimusviranomaisessa vireillä olevan asian käsittely keskeytyisi täytäntöönpanoa koskevan valitusprosessin vuoksi. Tämä olisi vastoin järjestelmän laajempaa tavoitetta saada oikaisuvaatimusasiat ratkaistuksi mahdollisimman tehokkaassa menettelyssä viivytyksettä. Vertailun vuoksi voidaan viitata verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetun lain 17 §:ään, jossa on samoin säädetty siitä, ettei oikaisuvaatimusviranomaisen keskeytysasiassa annettuun ratkaisuun saa hakea erikseen muutosta.

Ehdotuksessa pyritään edelleen selkeyttämään oikaisuvaatimus-oikeussuojakeinon ja valituksen välistä suhdetta, eli sitä, missä määrin valituksen tekemiseen vaikuttaa se, kuinka laajasti asia on ollut vireillä oikaisuvaatimuksen yhteydessä. Oikeussuojajärjestelmän johdonmukaisuuden ja oikaisuvaatimusmenettelyn tehokkuuden on katsottu edellyttävän, että hallinto-oikeus lähtökohtaisesti käsittelee valituksen johdosta asian siinä laajuudessa kuin se on ratkaistu oikaisuvaatimuksen johdosta tehdyllä päätöksellä. Tämä lähtökohta edellyttää oikaisuvaatimuksessa esitettyjen perusteiden yksilöintiä, mistä vaatimuksesta esitetään säädettyväksi hallintolain 49 d §:ssä. Oikeusturvan kannalta ei voida kuitenkaan pitää hyväksyttävänä sitä, että muut valitusperusteet menettäisivät täysin merkityksensä, eikä niihin voitaisi enää vedota hallintotuomioistuimessa. Sääntelytarpeen on katsottu nousevan esiin tilanteessa, jossa hallintopäätöstä ei

ole muutettu tai sitä ei ole kumottu oikaisuvaatimuksen johdosta. Hallintolainkäyttölain 26 a §:ssä ehdotetaan säädettyväksi siitä, että jos hallintopäätöstä ei ole oikaisuvaatimuksen johdosta muutettu tai sitä ei ole kumottu, oikaisuvaatimuksen tekijä saa valittaessaan oikaisuvaatimuspäätöksestä esittää uusia perusteita. Hän saisi esittää myös sellaisen uuden vaatimuksen, joka perustuu olosuhteiden muutokseen tai sittemmin esille tulleeseen seikkaan.

Sääntely selkeyttäisi oikeustilaa ja turvaisi muutoksenhakijalle mahdollisuuden laajentaa tai muuttaa muutoksenhakuaan valituksen yhteydessä, mikäli siihen on tarvetta. Sääntely osoittaisi samalla, että valitusviranomaisen voi tutkia uuden vaatimuksen, eikä sen tarvitse siirtää uutta vaatimusta oikaisukäsittelyyn. Tämä nopeuttaisi ratkaisun saamista asiassa. Muutoksenhakijan kannalta uusien muutoksenhakuperusteiden esittämisen ja vaatimusten laajentamisen sääntely ei tee muutoksenhakua myöskään vaikeammaksi. Muutoksenhakijan voidaan olettaa esittävän jo oikaisuvaatimusvaiheessa perusteet sille, miksi hän on tyytymätön hallintopäätökseen. Valitusvaiheessa muutoksenhakuperusteiden ja -vaatimusten sääntely ohjaa valittajaa asiansa esittämisessä, mikä parantaa oikeusturvaa. Valittaja voisi joka tapauksessa muuttaa valitusperusteitaan ja laajentaa muutoksenhakuaan, jos siihen on aihetta.

Ehdotetut lait eivät sisältäisi perustuslain kannalta ongelmallisia perusoikeusrajoituksia. Lait eivät myöskään sisältäisi asetuksenantovaltuuksia. Näistä lähtökohdista käsin on perusteltua katsoa, että esitykseen sisältyvät lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa säätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki**hallintolain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 6 päivänä kesäkuuta 2003 annetun hallintolain (434/2003) 29 §:n ruotsinkielinen sanamuoto, 43, 46 ja 50 § sekä 53 ja 54 §:n ruotsinkielinen sanamuoto sekä
lisätään lakiin uusi 7 a luku seuraavasti:

43 §

Päätöksen muoto

Hallintopäätös on annettava kirjallisesti.
 Päätös voidaan antaa suullisesti, jos se on välttämätöntä asian kiireellisyyden vuoksi.
 Suullinen päätös on viipymättä annettava myös kirjallisena oikaisuvaatimusohjeineen tai valitusosoituksineen. Määräaika oikaisuvaatimuksen tekemiseen tai muutoksenhakuun alkaa kirjallisen päätöksen tiedoksisaanista siten kuin siitä erikseen säädetään.

46 §

Oikaisuvaatimusohjeet

Jos päätökseen on ennen valituksen tekemistä vaadittava oikaisua erikseen säädettyssä oikaisuvaatimusmenettelyssä, ohjeet tällaisen oikaisukeinon käyttämisestä on annettava samanaikaisesti päätöksen kanssa.

Oikaisuvaatimusohje on annettava myös silloin, kun erikseen on säädetty hallintopäätöksen saattamisesta viranomaisen käsiteltäväksi muuna kuin muutoksenhakuasiana.

Oikaisuvaatimusohjeiden sisällöstä on voimassa, mitä 47 ja 49 §:ssä säädetään valitusosoituksesta.

7 a luku

Oikaisuvaatimusmenettely

49 a §

Luvun säännösten soveltaminen ja suhde muuhun lainsäädäntöön

Tässä luvussa säädetään menettelystä oikaisuvaatimuksen käsittelyssä. Säännöksiä sovelletaan myös, jos virkamiehen päättämä asia on ennen muutoksenhakua saatettava asianomaisen viranomaisen käsiteltäväksi.

Jollei tässä luvussa tai muualla erikseen toisin säädetä, oikaisuvaatimuksen käsittelyssä sovelletaan tätä lakia.

49 b §

Oikaisuvaatimuksen tekeminen ja valituskielto

Laissa säädetään erikseen, jos päätökseen saa vaatia oikaisua. Tällöin päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen haetaan muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa tai muussa laissa säädetään.

49 c §

Oikaisuvaatimusaika

Oikaisuvaatimus on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista.

Jos oikaisuvaatimusta ei ole tehty määräajassa, oikaisuvaatimus jätetään tutkimatta.

49 d §

Oikaisuvaatimuksen muoto ja sisältö

Oikaisuvaatimus on tehtävä kirjallisesti toimivaltaiselle viranomaiselle. Oikaisuvaatimuskirjelmässä on ilmoitettava päätös, johon haetaan oikaisua, sekä se, millaista oikaisua vaaditaan ja millä perusteilla sitä vaaditaan.

49 e §

Käsittelyn kiireellisyys

Oikaisuvaatimus on käsiteltävä kiireellisenä.

49 f §

Viranomaisen määräys täytäntöönpanosta

Kun oikaisuvaatimus on tehty, oikaisuvaatimuksen käsittelevä viranomainen voi kieltää päätöksen täytäntöönpanon tai määrätä sen keskeytettäväksi. Täytäntöönpanon kieltämis- tai keskeytysasiassa annettuun ratkaisuun ei saa hakea erikseen muutosta.

49 g §

Oikaisuvaatimuksen ratkaiseminen ja virheen korjaaminen

Otettuaan oikaisuvaatimuksen tutkittavakseen viranomainen voi muuttaa hallintopä-

töstä, kumota päätöksen tai hylätä oikaisuvaatimuksen. Oikaisuvaatimus päätöksessä on annettava perusteltu ratkaisu oikaisuvaatimuksessa esitettyihin vaatimuksiin. Oikaisuvaatimus päätöksen perustelemiseen ei sovelleta 45 §:n 2 momenttia.

Oikaisuvaatimuksen ratkaiseva viranomainen voi tehdä samassa yhteydessä ilman eri vaatimusta myös virheen korjaamista koskevan päätöksen siten kuin 50—53 §:ssä säädetään.

50 §

Asiavirheen korjaaminen

Viranomainen voi poistaa virheellisen päätöksensä ja ratkaista asian uudelleen, jos:

1) päätös perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen;

2) päätös perustuu ilmeisen väärään lain soveltamiseen;

3) päätöstä tehtäessä on tapahtunut menettelyvirhe; tai

4) asiaan on tullut sellaista uutta selvitystä, joka voi olennaisesti vaikuttaa päätökseen.

Päätös voidaan korjata 1 momentin 1—3 kohdassa tarkoitettussa tilanteessa asianosaisen eduksi tai vahingoksi. Päätöksen korjaaminen asianosaisen vahingoksi edellyttää, että asianosainen suostuu päätöksen korjaamiseen. Asianosaisen suostumusta ei kuitenkaan tarvita, jos virhe on ilmeinen ja se on aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä. Päätös voidaan korjata 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettussa tilanteessa ainoastaan asianosaisen eduksi.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

2.

Laki**hallintolainkäyttölain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään 26 päivänä heinäkuuta 1996 annettuun hallintolainkäyttölakiin (586/1996) uusi 6 a ja 26 a § seuraavasti:

6 a §

Valitusoikeus oikaisuvaatimuksen johdosta annetusta päätöksestä

Oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain se, joka on tehnyt oikaisuvaatimuksen. Jos hallintopäätöstä on oikaisuvaatimusmenettelyssä muutettu tai se on kumottu, oikaisuvaatimus päätökseen saa hakea muutosta valittamalla myös se, jolla on 6 §:n tai muun lain mukaan valitusoikeus asiassa.

kaisuvaatimuksen tekijä saa valittaessaan oikaisuvaatimus päätöksestä esittää uusia perusteita. Hän saa esittää myös sellaisen uuden vaatimuksen, joka perustuu olosuhteiden muutokseen tai sittemmin esille tulleeseen seikkaan.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

26 a §

Oikaisuvaatimuksen vaikutus valituksen sisältöön

Jos hallintopäätöstä ei ole oikaisuvaatimuksen johdosta muutettu tai kumottu, oi-

Helsingissä 6 päivänä marraskuuta 2009

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Oikeusministeri *Tuija Brax*

*Liite
Rinnakkaisteksti*

1.

Laki

hallintolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 6 päivänä kesäkuuta 2003 annetun hallintolain (434/2003) 29 §:n ruotsinkielinen sanamuoto, 43, 46 ja 50 § sekä 53 ja 54 §:n ruotsinkielinen sanamuoto sekä *lisätään* lakiin uusi 7 a luku seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

43 §

43 §

Päätöksen muoto

Päätöksen muoto

Hallintopäätös on annettava kirjallisesti. Päätös voidaan antaa suullisesti, jos se on välttämätöntä asian kiireellisyyden vuoksi. Suullinen päätös on viipymättä annettava myös kirjallisena oikaisuohjeineen tai valitusosoituksineen. Määräaika oikaisuun tai muutoksenhakuun alkaa kirjallisen päätöksen tiedoksisaannista siten kuin siitä erikseen säädetään.

Hallintopäätös on annettava kirjallisesti. Päätös voidaan antaa suullisesti, jos se on välttämätöntä asian kiireellisyyden vuoksi. Suullinen päätös on viipymättä annettava myös kirjallisena *oikaisuvaatimusohjeineen* tai valitusosoituksineen. Määräaika *oikaisuvaatimuksen tekemiseen* tai muutoksenhakuun alkaa kirjallisen päätöksen tiedoksisaannista siten kuin siitä erikseen säädetään.

46 §

46 §

Ohjeet oikaisukeinon käyttämisestä

Oikaisuvaatimusohjeet

Jos päätökseen on ennen valituksen tekemistä vaadittava oikaisua erikseen säädettyssä oikaisumenettelyssä, ohjeet tällaisen oikaisukeinon käyttämisestä on annettava samanaikaisesti päätöksen kanssa.

Ohje *oikaisukeinon käyttämisestä* on annettava myös silloin, kun erikseen on säädetty hallintopäätöksen saattamisesta viranomaisen käsiteltäväksi muuna kuin muutoksenhakuasiana.

Oikaisukeinon käyttämistä koskevien ohjeiden sisällöstä on soveltuvin osin voimassa, mitä 47 ja 49 §:ssä säädetään valitusosoituk-

Jos päätökseen on ennen valituksen tekemistä vaadittava oikaisua erikseen säädettyssä *oikaisuvaatimusmenettelyssä*, ohjeet tällaisen oikaisukeinon käyttämisestä on annettava samanaikaisesti päätöksen kanssa.

Oikaisuvaatimusohje on annettava myös silloin, kun erikseen on säädetty hallintopäätöksen saattamisesta viranomaisen käsiteltäväksi muuna kuin muutoksenhakuasiana.

Oikaisuvaatimusohjeiden sisällöstä on voimassa, mitä 47 ja 49 §:ssä säädetään valitusosoituksesta.

sesta.

(lisätään uusi 7 a luku)

50 §

Asiavirheen korjaaminen

Jos päätös perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen taikka ilmeisen väärään lain soveltamiseen taikka päätöstä tehtäessä on tapahtunut menettelyvirhe, viranomainen voi poistaa virheellisen päätöksensä ja ratkaista asian uudelleen.

Päätös voidaan korjata asianosaisen eduksi tai vahingoksi. Päätöksen korjaaminen asianosaisen vahingoksi edellyttää, että asianosainen suostuu päätöksen korjaamiseen. Asianosaisen suostumusta ei kuitenkaan tarvita, jos virhe on ilmeinen ja se on aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä.

50 §

Asiavirheen korjaaminen

Viranomainen voi poistaa virheellisen päätöksensä ja ratkaista asian uudelleen, jos:

1) päätös perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen;

2) päätös perustuu ilmeisen väärään lain soveltamiseen;

3) päätöstä tehtäessä on tapahtunut menettelyvirhe; tai

4) asiaan on tullut sellaista uutta selvitystä, joka voi olellisesti vaikuttaa päätökseen.

Päätös voidaan korjata 1 momentin 1–3 kohdassa tarkoitettussa tilanteessa asianosaisen eduksi tai vahingoksi. Päätöksen korjaaminen asianosaisen vahingoksi edellyttää, että asianosainen suostuu päätöksen korjaamiseen. Asianosaisen suostumusta ei kuitenkaan tarvita, jos virhe on ilmeinen ja se on aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä. Päätös voidaan korjata 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettussa tilanteessa ainoastaan asianosaisen eduksi.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.