

Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi hallintolaki, joka olisi hallinnon toimintaa sääntelevä yleislaki. Lailla edistettäisiin ja toteutettaisiin hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Laki korvaisi vuoden 1982 hallintomenettelylain sekä vuonna 1954 asiakirjain lähettämisestä annetun lain ja vuonna 1966 tiedoksiannosta hallintoasioissa annetun lain.

Hallintolakia sovellettaisiin valtion viranomaisissa, kunnallisissa viranomaisissa ja itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa sekä eduskunnan virastoissa ja tasavallan presidentin kansliassa. Lain soveltamisalan piiriin kuuluisivat myös valtion liikelaitokset ja julkisoikeudelliset yhdistykset sekä yksityiset niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä.

Ehdotettu laki sisältäisi kaksi keskeistä asiakokonaisuutta. Ensinnäkin laissa säädettäisiin viranomaisten toimintaan yleisesti sovellettavista hyvän hallinnon perusteista. Laissa vahvistettaisiin viranomaisen harkintavaltaa ohjaavat keskeiset periaatteet. Laissa säädettäisiin myös asioinnin järjestämisen lähtökohdista sekä viranomaisilta edellytettävästä hyvästä kielenkäytöstä. Lisäksi viranomaiselle asetettaisiin nykyistä laajempi velvollisuus antaa asiakkailleen neuvontaa ja edellytettäisiin viranomaisavun antamista toisen viranomaisen pyynnöstä.

Toiseksi laissa säädettäisiin sellaisista hallintoasiassa noudatettavista keskeisistä menettelyllisistä vaatimuksista, jotka olennaisesti vaikuttavat yksityisen asemaan ja oikeussuojaan hallinnollisessa päätöksenteossa. Näihin kuuluvat asianosaisaseman perusteita, hallintoasian vireilletuloa ja asian käsittelyä koskevat säännökset. Lisäksi laissa säädettäisiin asiakirjojen lähettämiseen ja tiedoksiantoon liittyvistä menettelyvaatimuksista.

Ehdotettu laki sisältäisi nykyistä selkeämmät ja täsmällisemmät säännökset asian eri käsittelyvaiheista. Asianosaisasemaan

perustuvista menettelyllisistä oikeuksista säädettäisiin pykäläkohtaisesti.

Esteellisyysäännökset ehdotetaan tarkistettaviksi vastaamaan sukulaisuuden osalta tuomareiden jääviyssäännöksiä. Lakiin otettaisiin säännökset myös esteellisyyskysymyksen ratkaisemisesta. Laissa säädettäisiin asiakirjan lähettämiseen liittyvistä vastuista ja velvollisuuksista sekä määriteltäisiin asiakirjan saapumispäivä. Laissa edellytettäisiin asian käsittelemistä ilman aiheetonta viivytystä ja käsittelyaika-arvion antamista asianosaisen pyynnöstä. Katselmuksen toimittamisessa ja tarkastuksessa noudatettavasta menettelystä otettaisiin nimenomaiset säännökset. Asianosaisen kuulemista ja päätöksen perustelemista koskevia poikkeuksia täsmennettäisiin ja supistettaisiin. Laissa vahvistettaisiin hallintopäätöksen kirjallista muotoa koskeva pääsääntö. Viranomaisen itseoikaisumahdollisuus laajennettaisiin koskemaan menettelyssä tapahtuneita virheitä. Lisäksi lakiin otettaisiin valitusosoitusta koskevat säännökset.

Tiedoksiantomenettelyä koskeva keskeinen uudistus olisi tavallisena kirjeenä toimitettavan tiedoksiannon asettaminen pääsääntöiseksi tiedoksiantotavaksi. Saantitodistusmenettelyn käyttö rajoitettaisiin koskemaan velvoittavia päätöksiä, joiden tiedoksiantamisesta alkaa kulua valitusaika tai muu vastaanottajan oikeuteen vaikuttava määräaika. Sijais- ja yleistiedoksiantoon liittyviä menettelyjä selkeytettäisiin.

Esityksen mukaan hallintolakia sovellettaisiin myös hallintosopimukseen. Hallintosopimusta ei kuitenkaan pidettäisi hallintopäätökseen rinnastettavana viranomaisratkaisuna. Sopimusta koskeva riita ohjattaisiin hallintoriita-asiana hallinto-oikeuden ratkaistavaksi.

Esityksessä ehdotetaan myös tehtäväksi uudesta laista aiheutuvat muutokset hallintolainkäyttölakiin.

Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1

2

päivänä tammikuuta 2004.

SISÄLLYSLUETTELO

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYSLUETTELO.....	3
YLEISPERUSTELUT	5
1. Johdanto.....	5
2. Nykytila	6
2.1. Lainsäädäntö	6
Hallintomenettelylaki.....	6
Laki asiakirjain lähettamisestä.....	10
Laki tiedoksiannosta hallintoasioissa	10
Muu lainsäädäntö.....	12
2.2. Käytäntö.....	14
2.3. Kansainvälinen kehitys ja ulkomaiden lainsäädäntö.....	19
Euroopan yhteisön oikeus ja Euroopan ihmisoikeussopimus	19
Pohjoismaat	22
Eräät muut Länsi-Euroopan maat	25
2.4. Nykytilan arviointi	28
3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset	33
3.1. Tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi.....	33
3.2. Keskeiset ehdotukset.....	34
Hallintolain rakenne ja soveltamisala	34
Hallintolaissa säänneltävät asiat	35
4. Esityksen vaikutukset	41
4.1. Vaikutukset yksilöiden asemaan.....	41
4.2. Vaikutukset hallintoon.....	41
4.3. Taloudelliset vaikutukset.....	42
5. Asian valmistelu	43
5.1. Valmisteluvaiheet ja -aineisto	43
5.2. Lausunnot	44
5.3. Jatkovalmistelu.....	45
6. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja.....	45
6.1. Vireillä olevat uudistukset.....	45
6.2. Muun lainsäädännön uudistamistarve	45
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	47
1. Lakiehdotusten perustelut.....	47
1.1. Hallintolaki	47
I OSA. Yleiset säännökset.....	47
1 luku. Lain tarkoitus ja soveltamisala.....	47
2 luku. Hyvän hallinnon perusteet	59
3 luku. Asianosaisasema ja puhevallan käyttäminen	67
II OSA. Hallintoasian vireilletulo ja asian käsittely viranomaisessa.....	74
4 luku. Asiakirjan lähettäminen viranomaiselle ja hallintoasian vireilletulo .	74

5 luku.	Asian käsittelyä koskevat yleiset vaatimukset.....	79
6 luku.	Asian selvittäminen ja asianosaisen kuuleminen	92
7 luku.	Asian ratkaiseminen	105
8 luku.	Päätöksessä olevan virheen korjaaminen	111
III OSA.	Hallintopäätöksen ja muun asiakirjan tiedoksianto.....	116
9 luku.	Yleiset säännökset tiedoksiannosta	116
10 luku.	Tiedoksiannossa noudatettava menettely	122
IV OSA.	Erinäiset säännökset ja voimaantulo.....	127
11 luku.	Erinäiset säännökset	127
12 luku.	Voimaantulo ja siirtymäsäännökset	130
1.2.	Laki hallintolainkäyttölain muuttamisesta	130
2.	Tarkemmat säännökset ja määräykset	132
3.	Voimaantulo.....	132
4.	Säätämisyjärjestys.....	132
LAKIEHDOTUKSET.....		134
Hallintolaki		134
Laki hallintolainkäyttölain muuttamisesta		149
RINNAKKAISTEKSTIT		151
Laki hallintolainkäyttölain muuttamisesta		151

YLEISPERUSTELUT

1. Johdanto

Hallintoasioiden käsittelyä koskevat perussäännökset sisältyvät vuoden 1983 alusta voimaan tulleeseen hallintomenettelylakiin (598/1982). Laki on muodostanut keskeisen pohjan hallintoasioissa noudatettavalle menettelylle ja lain soveltamisesta saadut kokemukset ovat yleisesti ottaen olleet hyviä.

Laki on kuitenkin ollut voimassa jo lähes kaksikymmentä vuotta. Tänä aikana julkista hallintoa on uudistettu merkittävästi. Hallinnon rakenteet ja toimintamuodot ovat monilta osin uusiutuneet. Samalla käsitykset yksilöiden suhteesta julkiseen valtaan ovat muuttuneet. Esille on noussut useita uuden tyyppisiä ongelmia, joiden ennakoiminen oli hallintomenettelylain säätämisvaiheessa mahdotonta.

Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä hallitusmuodon perusoikeusluetteloon lisättiin säännökset oikeudesta hyvään hallintoon ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Nykyisin perustuslain 21 §:ään sisältyvät säännökset ilmentävät vaatimuksia viivytyksettömästä ja asianmukaisesta viranomaistoiminnasta sekä hallinnollisessa päätöksenteossa noudatettavista keskeisistä menettelyllisistä oikeusturvatakeista. Pykälä sisältää myös lainsäätäjään kohdistuvan toimeksiannon hyvän hallinnon takeiden turvaamisesta lailla.

Perustuslaillinen toimeksianto edellyttää hyvän hallinnon takeiden turvaamista kokonaisuutena. Tämä tarkoittaa sekä menettelyllisten oikeusturvatakeiden että hyvää hallintoa koskevien laadullisten vaatimusten laintasoista vahvistamista. Hyvän hallinnon takeilla voidaan ymmärtää lähinnä vaatimuksia tehokkaasta ja palveluperiaatteen mukaisesta virkatehtävien hoitamisesta. Hyvä hallinto merkitsee myös pyrkimystä joustavaan ja vuorovaikutteiseen hallintokäytäntöön. Tämä merkitsee muun ohella sitä, että asiakkaiden tarpeet otetaan riittävästi huomioon viranomaispalveluja

järjestettäessä.

Myös Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet, erityisesti Euroopan yhteisön oikeus sekä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehty Euroopan neuvoston yleissopimus (SopS 19/1990), jäljempänä *ihmisoikeussopimus*, asettavat laadullisia lisävaatimuksia kansalliselle hallinnolle. Yhteisön oikeutta sovellettaessa on lisäksi otettava huomioon yhteisön yleiset oikeudelliset periaatteet, joskaan suoranaisia velvoitteita kansalliselle lainsäädännölle yhteisön oikeudesta ei voida johtaa.

Julkisen sektorin rakenteelliset muutokset ovat johtaneet siihen, että hallinnollista päätöksentekoa on siirtynyt enenevässä määrin varsinaiselta viranomaiskoneistolta välilliseen julkiseen hallintoon ja julkista hallintotehtävää hoitaville yksityisille. Näin hallintomenettelylain mukaisia hallintoasioita on siirtynyt sen välittömän soveltamisalan ulkopuolelle. Sanottu kehitys on aiheuttanut yksityisten oikeusasemaa koskevia ongelmia. Julkishallinnon rakenteellisten muutosten ohella hallinnon toimintatavat ovat muuttuneet. Hallinnollista päätöksentekoa on yhä laajemmin alettu toteuttaa viranomaisen ja yksityisen välillä solmittavin sopimuksin. Sopimusmenettely on monissa tilanteissa jäännyt perinteisen, yksipuolisen hallintopäätöksen varaan rakentuvan hallintomenettelylain soveltamisalan ulkopuolelle.

Päätöksenteon kohteena hallintoasiat ovat yhä laajempia ja monitahoisempia. Etenkin Euroopan yhteisön oikeuden alaan kuuluvissa asioissa saatetaan joutua selvittämään sisällöltään vaikeita ja monimutkaisia asiakokonaisuuksia. Tämä edellyttää tehokasta ja toimivaa viranomaisten keskinäistä yhteistyötä. Myös hallinnon asiakkaiden itsenäisiä mahdollisuuksia asioidensa hoitamiseen on pyrittävä kehittämään.

Sähköisten tiedonsiirtomenetelmien käytön lisääntyminen on lyhyen ajan kuluessa muuttanut hallinnon toimintamuotoja. Viran-

omaisasioinnissa ja hallinnon sisäisessä toiminnassa on varsin laajasti ryhdytty käyttämään sähköisiä menetelmiä. Lisäksi päätöksiä on alettu yhä laajemmin tuottaa massaluonteisesti. Sanottu kehitys aiheuttaa yksittäistapaukselliseen ratkaisutoimintaan pohjautuvan hallintomenettelylain kannalta eräitä käytännön ongelmia.

Hallintomenettelylaki sääntelee ainoastaan yksityisen ennakollisen oikeusturvan kannalta keskeisimpiä menettelyllisiä vaatimuksia. Laki on kirjoitettu varsin yleisluontoisesti, eikä se siten vastaa kaikkiin hallintoasian käsittelyä koskeviin osakysymyksiin. Tämä on lisännyt erityislainsäädännön tarvetta ja samalla vähentänyt hallintomenettelylain merkitystä hallintoasian käsittelyä koskevana yleislakina.

Hallintomenettelylain ongelmana on lisäksi se, että eräistä hallintoasian käsittelyyn olennaisesti liittyvistä asioista säädetään toisissa säädöksissä. Hallintoasian käsittelyä koskevia keskeisiä säädöksiä ovat asiakirjojen lähettämistä viranomaiselle sääntelevä asiakirjain lähettämistä annettu laki (74/1954), jäljempänä *asiakirjan lähettämislaki*, sekä asiakirjojen tiedoksiantoa sääntelevä tiedoksiannosta hallintoasioissa annettu laki (232/1966), jäljempänä *tiedoksiantolaki*. Näiden lisäksi hallintoasian käsittelyä koskevia säännöksiä sisältyy lukuisiin muihin säädöksiin.

Julkisten hallintotehtävien hoitamisessa tapahtuneet laajamittaiset muutokset ja hyvän hallinnon takeiden turvaaminen edellyttävät, että hallintoasian käsittelyä koskeva yleinen lainsäädäntö uudistetaan kokonaisuudessaan. Vaikka voimassa olevien yleissäädösten voidaan katsoa muodostavan edelleen asianmukaisen lähtökohdan lainsäädännön kehittämiseksi, sääntelyn kokonaisuus ja säädösten keskinäinen yhteys huomioon ottaen tukeutumista nykyisiin rakenteellisiin ja lakitekniisiin ratkaisuihin ei voida pitää tarkoituksenmukaisena. Tämän vuoksi ehdotetaan säädettäväksi hyvän hallinnon perusteita ja hallintoasiassa noudatettavaa menettelyä sääntelevä yhtenäinen hallintolaki, joka korvaisi hallintomenettelylain, asiakirjan lähettämislain ja tiedoksiantolain.

2. Nykytila

2.1. Lainsäädäntö

Hallintomenettelylaki

Hallintomenettelylaki on hallintoasian käsittelyssä noudatettavaa menettelyä sääntelevä yleislaki. Lain säätämiseksi korjattiin hallintoa ohjaavaa yleissäädöstä koskeva lainsäädännöllinen puute. Yleislain tarpeesta oli keskusteltu jo 1930-luvulta lähtien, mutta hallintoasian käsittelyn eri vaiheita ja asiakirjojen tiedoksiantoa koskevan yhtenäisen säännösten laatimista pidettiin vaikeana. Vuonna 1954 tiedoksiantoa ja eräitä hallintoasian käsittelyä koskevia erityiskysymyksiä selvittämään asetettu hallintomenettelykomitea päätyi siihen, ettei toimeksiantoon sisältyvistä asioista ollut mahdollista laatia yhtenäistä lakia.

Hallintoasian käsittelyä koskevan yleislain valmistelu käynnistettiin oikeusministeriössä vuonna 1972. Varsinainen lain säätämiseen tähtäävä työ alkoi henkilöstövoimavarojen puutteiden vuoksi kuitenkin vasta vuoden 1975 alkupuolella, jolloin valmistelutyö annettiin kuusihenkisen työryhmän tehtäväksi. Työryhmä jätti joulukuussa 1978 mietintönsä, joka sisälsi ehdotuksen hallintomenettelylaiksi (Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 1/1979). Ehdotuksesta pyydettiin lausunnot 119 viranomaiselta ja yhteisöltä. Ehdotus sai osakseen laajaa kannatusta ja siihen tehtiin saatujen lausuntojen johdosta ainoastaan vähäisiä muutoksia. Eduskunta hyväksyi työryhmän ehdotukseen pohjautuvan hallintomenettelylain kesäkuussa 1982 ja laki tuli voimaan seuraavan vuoden alusta.

Hallintomenettelylain säätämällä pyrittiin yhtenäistämään käytäntöä ja samalla vähentämään tarvetta säännellä hallinnon menettelykysymyksistä erityissäännöksiin eri asiayhteyksissä. Sääntelyn keskeisenä tavoitteena oli myös pyrkimys yksityisten oikeussuojan tehokkaampaan toteutumiseen ja menettelyn ennustettavuuteen sekä toisaalta kustannuksiltaan edulliseen ja joustavaan asioiden käsittelyyn.

Oikeussuojan ohella korostettiin muita oikeusvaltiollisia perusteita, kuten hallinnon lainalaisuutta, päätöksenteon oikeellisuutta ja hallintoasian käsittelyn yksilökeskeisyyttä. Näillä keinoilla haluttiin taata asioiden käsittelyn yhdenmukaisuus ja lisätä menettelyn tasavertaisuutta.

Hallintomenettelylaki on tiiviiseen muotoon laadittu yleissäädos. Laki sisältää 32 pykälää. Lakiin kootut hallintoasian käsittelyä ohjaavat menettelysäännökset ovat sisällöltään melko väljiä. Tällaisen kirjoittamistavan katsottiin mahdollistavan säännösten sopeuttamisen helpommin uusiin tilanteisiin ja kulloinkin vallitseviin olosuhteisiin. Lain säännöstöä voidaan täsmentää tai väljentää muussa lainsäädännössä kulloinkin kysymyksessä olevien asioiden laatua vastaavasti. Hallintomenettelylaki on muihin lakeihin ja viimeistään vuoden 1982 aikana annettuihin asetuksiin nähden toissijainen, sikäli kuin ne sääntelevät samoja asioita.

Hallintomenettelylakia sovelletaan hallintoasian käsittelyyn viranomaisessa. Käsittelyllä tarkoitetaan vireillä olevan hallintoasian ratkaisemista ja asianomaisessa viranomaisessa suoritettavia, ratkaisun tekemistä välittömästi palvelevia toimia. Käsittelytoimet kohdistuvat hallintomenettelyn edellytysten olemassaolon ja hallintoasian tutkimiseen sekä lopullisen toimen tekemiseen. Saattamalla hallintomenettelylaki käsittämään vain keskeiset menettelylliset periaatteet on ollut mahdollista ulottaa sen soveltamisala julkisen vallan käytön eri muotoihin.

Lain soveltamisalan ulkopuolelle jäävät lainkäyttö- ja lainsäädäntöasiat sekä julkisyhteisöjen tekemät oikeustoimet. Myöskään tosiasialiseen hallintoon liittyvät toimet eivät kuulu lain soveltamisalan piiriin. Lain 1 §:n 2 momentin mukaan myöskään esitutkinta rikosasiassa, poliisitutkinta ja ulosotto eivät ole hallintomenettelyä.

Hallintomenettelylakia sovelletaan sen 3 §:n mukaan valtion ja kuntien viranomaisissa sekä Kansaneläkelaitoksen toimielimissä. Tuomioistuimissa lakia sovelletaan käsiteltäessä oikeushallintoasioita. Tasavallan presidentin ratkaistavaksi kuuluvan asianosaisasian valmistelussa

asianomaisessa ministeriössä ja esittelyssä valtioneuvostossa lakia noudatetaan soveltuvin osin.

Lain säätämisvaihteessa katsottiin, että soveltamisalan ulottaminen yleisesti hallintoasioita käsitteleviin muihin kuin laissa tarkoitettuihin viranomaisiin olisi vaikeaa. Hallintomenettelylain 3 §:n 3 momentti antaa kuitenkin mahdollisuuden laajentaa lain soveltamisalaa välillisen julkisen hallinnon suuntaan.

Hallintomenettelylain 1 §:n 1 momentin mukaan lain soveltamisala on kaksijakoinen. Lain 14-28 §:ää on noudatettava ainoastaan silloin, kun menettelyssä on päätettävä jonkun edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta. Se henkilö, jonka oikeusasemasta päätös on tehtävä, on laissa tarkoitettu asianosainen. Muunlaisissa hallintoasioissa sovelletaan vain lain 1-13 §:ää.

Lakia valmistellut työryhmä piti lain kaksijakoisuutta välttämättömänä, jotta oikeusvaikutukset hallintomenettelyn ydinalueella voidaan kohdistaa asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Kaikissa hallintoasioissa sovellettaviin säännöksiin on sisällytetty ne periaatteet, joiden pohjalta hallintomenettelyn osapuolten menettelyllistä asemaa ja tehtäviä on kokonaisuutena tarkasteltava. Lain loppuosan säännöksissä tähdätään ennen muuta asianosaisen oikeusturvaa tehostaviin vaikutuksiin.

Lain alkuun on sijoitettu eräitä menettelyn lähtökohtia yleisesti määrittäviä säännöksiä, kuten viranomaisen velvollisuus antaa asiakkailleen menettelyä koskevaan neuvontaa (4 §). Laki sisältää myös käsittelyn julkisuutta koskevan periaatteen (5 §). Lisäksi laissa säädetään asiamiehen ja avustajan käyttämisestä (6 §) ja näiden salassapitovelvollisuudesta (6 a §).

Varsinainen menettelysääntely alkaa vireillepanoa koskevista säännöksistä (7 §). Pääsäännön mukaan asia pannaan vireille kirjallisesti esittämällä vaatimus perusteineen. Asian suullinen vireillepano on mahdollista viranomaisen suostumuksella.

Viranomaisen on velvollinen siirtämään toimivaltaansa kuulumattoman asiakirjan oikealle viranomaiselle (8 §). Asian tutkimatta jättämisestä ei tällöin tarvitse

tehdä päätöstä, mutta siirrosta on ilmoitettava asiakirjan toimittaneelle. Pykälä sisältää myös maininnan siitä, ettei asiakirjan siirto vaikuta asiakirjan toimittamiselle mahdollisesti asetetun määräajan kulumiseen. Viranomaisen on myös tarvittaessa varattava asiakirjan toimittaneelle tilaisuus poistaa asiakirjan muodossa oleva puute (9 §).

Virkamiehen esteellisuuden aiheuttavat perusteet on koottu hallintomenettelylain 10 §:ään. Esteellisyysperusteita sovelletaan myös niihin, jotka muuten kuin virkamiehenä käsittelevät asiaa viranomaisessa (10 §:n 3 momentti). Esteellisenä ei saa käsitellä asiaa eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, paitsi jos esteellisyys ei asian laadun vuoksi voi vaikuttaa ratkaisuun tai asian käsittelyä ei voida lykätä (11 §).

Hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 1-3 kohta koskevat lähisukulaisuuteen perustuvaa esteellisyyttä. Virkamies on esteellinen, jos hän tai hänen lähisukulaisensa on asianosainen (1 kohta) taikka asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen lähisukulaiselleen (2 kohta). Esteellisyys koskee momentin 3 kohdan mukaan myös tilanteita, joissa virkamies tai hänen lähisukulaisensa avustaa tai edustaa asianosaista taikka sitä, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa.

Lain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 88/1981 vp) lähisukulaisuuden käsite tahdottiin rajata sellaisiin sukulaisuus- ja lankoussuhteisiin, jotka tyypillisesti ovat omiaan pitämään yllä kiinteitä sekä läheisiä ihmissuhteita ja joihin liittyy tavallisesti myös perimisoikeuden piiriin kuuluva varallisuus. Esityksessä viitattiin lähisukulaisuutta koskevien säännösten yhteydessä tuomareiden sukulaisuuteen perustuviin jääviyssäännöksiin.

Lain 10 §:n 1 momentin 4-5 a kohta koskevat toimeksianto- tai edustussuhteeseen perustuvaa esteellisyyttä. Momentin 4 kohdan mukaan virkamies on esteellinen, jos hän on palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaiseen tai siihen, jolle asian

ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa. Vastaavasti 5 kohdan nojalla virkamies on esteellinen, jos hän kuuluu hallitukseen tai siihen rinnastettavaan toimielimeen taikka on toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa sellaisessa yhteisössä, säätiössä, julkisoikeudellisessa laitoksessa tai liikelaitoksessa, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa. Momentin 5 a kohdan mukainen esteellisyys koskee virkamiehen kuulumista viraston tai laitoksen johtokuntaan tai siihen rinnastettavaan toimielimeen ja kysymys on asiasta, joka liittyy tämän viraston tai laitoksen ohjaukseen tai valvontaan.

Momentin 6 kohta sisältää esteellisyyttä koskevan yleislausekkeen, jonka mukaan virkamies on esteellinen, jos hänen puolueettomuutensa muusta erityisestä syystä vaarantuu. Tällaisen syyn puolueettomuutta vaarantavan vaikutuksen on oltava suunnilleen samanasteinen kuin erikseen määritellyissä esteellisyysperusteissa.

Hallintomenettelylain 12 §:ssä säädetään selvityspyynnön yksilöimisestä sekä lausuntojen ja muiden selvitysten antamiselle asetettavasta määräajasta. Asianosaiselle asetettavasta määräajasta säädetään lain 21 §:ssä.

Muiden kuin asianosaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia on pyritty turvamaan lain 13 §:ssä. Viranomaisen on ilmoitettava asian vireilläolosta julkisesti, jos asian ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus laajalla alueella tai lukuisien henkilöiden oloihin. Näille henkilöille on myös varattava tilaisuus mielipiteen esittämiseen.

Lain loppuosaan sisältyy säännöksiä yksityisen ennakollista oikeusturvaa korostavista keskeisistä menettelyperiaatteista. Tällainen on esimerkiksi viranomaisen velvollisuus käsitellä keskenään kilpailevat hakemukset yhdessä ja ratkaista ne samalla kertaa (14 §). Yhdessä käsittelemisen vaatimuksesta voidaan kuitenkin poiketa, jos siitä aiheutuu haitallista viivytystä.

Asianosaisten oikeusturvan kannalta olennainen kuulemisperiaate on lain 15 §:ssä. Pykälän 1 momentista ilmenevän pääsäännön mukaan asianosaiselle on varattava tilaisuus

tulla kuulluksi ennen asian ratkaisemista. Pykälän 2 momentti mahdollistaa kuulemisvelvollisuudesta poikkeamisen tilanteissa, joissa kuuleminen on tarpeetonta tai käytännössä vaikeaa. Poikkeaminen on mahdollista myös silloin, kun kuuleminen saattaa vaarantaa päätöksen tarkoituksen tai asian ratkaisemista ei voida lykätä.

Vajaavaltaisen ja edunvalvojan puhevaltaa koskevat säännökset sisältyvät lain 16-16 b §:ään. Laki sallii tietyin edellytyksin vajaavaltaisen itsenäisen puhevallan käytön. Lähtökohtana kuitenkin on, että vajaavaltaisen puolesta käyttää puhevaltaa hänen edunvalvojansa tai muu laillinen edustajansa.

Hallintomenettelylain 17 §:ssä säädetään selvitys vastuun jakautumisesta viranomaisen ja asianosaisen välillä. Päävastuu asian selvittämisestä on viranomaisella. Lisäksi viranomaisella on menettelyjohdollinen vastuu siitä, että selvitykset hankitaan asianmukaisesti. Asianosaisen on tarvittaessa esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista. Laki sisältää myös säännökset keskeisistä suullisista selvittämiskeinoista, kuten asianosaisen suullisesta lausumasta (18 §) sekä katselmuksesta ja suullisesta todistelusta (19 §). Viranomaisella on lain 20 §:n nojalla velvollinen kirjaamaan suullisesti esitetyt tiedot asiakirjaan.

Tulkittamista ja kääntämistä koskevat säännökset sisältyvät lain 22 §:ään. Oikeus tulkittamis- ja kääntämisen saamiseen viranomaisen kustannuksella on asianosaisella, joka ei osaa viranomaisessa kielilain (148/1922) mukaan käytettävää kieltä taikka aisti- tai puhevian vuoksi ei voi tulla ymmärretyksi. Viranomaisen järjestämisvelvollisuus rajoittuu asioihin, jotka voivat tulla vireille viranomaisen aloitteesta. Erityisestä syystä viranomaisella voi huolehtia tulkittamisesta ja kääntämisestä muussakin kuin edellä tarkoitettussa asiassa.

Hallintopäätöksen sisältövaatimuksista ja päätöksen perusteleminen säädetään lain 23 ja 24 §:ssä. Sisältövaatimuksina päätöksestä on käytävä selvästi ilmi, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia muuten on ratkaistu. Perusteluina on ilmoitettava päätöksen perusteena olevat pääasialliset tosiseikat sekä

säännökset ja määräykset. Perustelut voidaan jättää esittämättä, jos perusteleminen on tarpeetonta tai se aiheuttaa merkittäviä käytännön vaikeuksia taikka jos perustelua ei voida laatia viivyttämättä huomattavasti päätöksen antamista.

Hallintomenettelylain 24 a §:n mukaan päätöksen yhteydessä on annettava ohjeet mahdollisesta oikaisukeinon käyttämisestä. Lain 25 § sisältää päätöksen tiedoksiantoon velvoittavan yleisen säännöksen. Tiedoksiantoon sovelletaan tiedoksiantolain säännöksiä.

Päätöksessä olevan virheen korjaamisen edellytyksistä ja sitä koskevasta menettelystä säädetään lain 26-28 §:ssä. Virheenä voidaan korjata joko asia- tai kirjoitusvirhe. Asiavirheen korjaaminen perustuu viranomaisen harkintaan, ja se edellyttää lain 26 §:n mukaan asianosaisen suostumusta. Kirjoitusvirheen korjaamiseen viranomaisella on velvollisuus lain 27 §:n nojalla. Asianosaisen luottamusta suojataan kuitenkin siten, ettei virhettä saa korjata, jos korjaaminen johtaa asianosaiselle kohtuuttomaan tulokseen.

Hallintomenettelylain 28 § sisältää säännökset viranomaisen velvollisuudesta ilmoittaa korjaamisasian vireillöolosta muutoksenhakuviranomaiselle samoin kuin viranomaisen oikeudesta kieltää päätöksen täytäntöönpano toistaiseksi. Viranomaisella on tehtävä korjaamisesta merkintä päätöksen tallekappaleeseen ja annettava asianosaiselle uusi toimituskirja. Lisäksi pykälä sisältää maininnan siitä, ettei korjaamisvaatimukseen annettuun hylkäävään päätökseen saa hakea muutosta valittamalla.

Hallintomenettelylakiin on sen voimassaolon aikana tehty vain vähäisiä muutoksia. Suurin osa säännöksistä on edelleen alkuperäisessä muodossaan. Lakiin tehdyt muutokset ovat yleensä olleet lähinnä teknisiä ja liittyneet jonkin muun lainsäädännön uudistamiseen. Lakia täydentävistä muutoksista voidaan mainita hallintolainkäyttölain (586/1996) säätämisen yhteydessä lisätyt säännökset oikaisukeino-ohjeiden antamisesta. Holhouslainsäädännön uudistamisen yhteydessä lakiin lisättiin edunvalvontaa koskevat säännökset vuonna 1998. Ainoa lakia koskeva osittaisuudistus on vuoden

1998 alusta voimaan tullut virkamiesten toimielinedustuksia koskeva esteellisyys säännösten uudistus. Tuolloin muutettiin lain 10 §:n 1 momentin 5 kohtaa ja pykälään lisättiin johtokunnan jäsenen esteellisyyttä sääntelevä 5 a kohta.

Laki asiakirjain lähettämisestä

Vuonna 1954 voimaan tulleessa asiakirjan lähettämislaiissa säädetään viranomaisille toimitettavien ja niiltä saatavien asiakirjojen lähettämistä koskevista keskeistä periaatteista. Laki sisältää säännöksiä postin ja lähetin käyttöön liittyvistä oikeuksista, velvollisuuksista sekä oikeudellisista vastuukysymyksistä. Lakia sovelletaan tilanteissa, joissa aloitteen viranomaisen toimenpiteeseen on tehnyt yksityinen.

Asiakirjan lähettämislaki korvasi silloisen oikeudesta lähettää viranomaisille ja niiltä saada asiakirjoja postitse annetun lain (45/1930). Uudistuksen yhteydessä postin käyttö laajennettiin koskemaan hallintoviranomaisten ohella hallintotuomioistuimia ja oikeusviranomaisten toimintaa. Poikkeuksena olivat alioikeudet, joissa noudatettavan suullisen käsittelyn periaate edellytti, että asiakirja annetaan henkilökohtaisesti tai asiamiestä käyttäen.

Asiakirjan lähettämislaki sisältää lain voimaantuloa koskevat säännökset mukaan lukien ainoastaan seitsemän pykälää. Lakia täydentää yksitoista pykälää sisältävä asiakirjain lähettämisestä annettu asetus (75/1954). Mainitut säädökset tulivat voimaan samanaikaisesti.

Asiakirjan lähettämislain 1 §:ssä säädetään asiakirjan lähettäjän vastuusta ja asiakirjan saapumisesta viranomaiseen. Pykälän 1 momentin mukaan asiakirja voidaan lähettää viranomaiselle maksettuna postilähetyksenä tai lähetin välityksellä. Pääsäännön mukaan lähettäjä vastaa asiakirjan perillemenosta. Postitse lähetetty asiakirja katsotaan annetuksi viranomaiselle sinä päivänä, jona asiakirjan sisältävä postilähetyksen tai ilmoituksen saapumisesta on annettu viranomaiselle.

Laissa säädetään myös asiakkaan oikeudesta saada viranomaisen laatima asiakirja postitse

tai lähetin välityksellä. Lain 2 §:n 1 momentin mukaan postin tai lähetin käyttö edellyttää pääsääntöisesti asiakkaan nimenomaista pyyntöä. Pykälän 2 momentin mukaan asiakkaan katsotaan kuitenkin tehneen asiakirjan postitse lähettämistä koskevan pyynnön, jos hän itse on käyttänyt postia lähettäessään viranomaiselle samaa asiaa koskevia asiakirjoja.

Lain 4 §:n mukaan postitse lähetetty asiakirja katsotaan tulleen asiakkaan tietoon seitsemäntenä päivänä sen päivän jälkeen, jona asiakirja on annettu postin kuljetettavaksi, tai sinä päivänä, jona asiakirja on annettu lähetille. Asiakirjan lähettämistä koskevia säännöksiä sovelletaan myös asiakkaan valtuuttamaan henkilöön (3 §).

Asiakirjain lähettämisestä annettu asetus sisältää yksityiskohtaisia säännöksiä muun ohella viranomaiselle toimitettavan asiakirjan sisältövaatimuksista ja asiakirjojen rekisteröinnistä viranomaisessa. Asetuksen 3 §:n mukaan lähettäjälle on pyynnöstä lähetettävä diaaritodistus. Asetuksessa säädetään myös postitse lähettämistä koskevan pyynnön tekemisestä ja viranomaisen velvollisuudesta ilmoittaa asiakkaalle, jos pyyntöön ei suostuta.

Asiakirjan lähettämislakia on muutettu sen voimassaolon aikana useita kertoja. Suurin osa muutoksista on kuitenkin kohdistunut lain soveltamisalaa koskevaan 5 §:ään. Soveltamisalasäännöstä on jouduttu muuttamaan muun lainsäädännön uudistamisen yhteydessä. Vuonna 1978 lain 1 §:stä poistettiin postitse lähetettävän asiakirjan määräaika koskeva poikkeus. Lisäksi tiedoksiantolain säätämisen yhteydessä vuonna 1966 lain 4 § saatettiin vastaamaan tiedoksiantolain 22 §:n säännöksiä tiedoksisaamisen ajankohdasta.

Laki tiedoksiannosta hallintoasioissa

Hallintoasioiden tiedoksiantoa koskevan yleisen lainsäädännön valmistelu aloitettiin vuonna 1954. Mainittuna vuonna asetetun hallintomenettelykomitean yhdeksi tehtäväksi annettiin valmistella tiedoksiantoa koskevien säännösten uudistamista. Ennen lakkauttamistaan komitea valmisteli

ehdotuksen tiedoksiannosta hallintoasioissa (komiteanmietintö 1958:16).

Komitean ehdotus johti jatkovalmisteluun oikeusministeriön lainvalmistelukunnassa ja edelleen vuoden 1966 huhtikuussa tiedoksiantolain säätämiseen.

Tiedoksiannosta hallintoasioissa annettu laki tuli voimaan vuoden 1967 alusta. Laki oli Suomen ja samalla myös Pohjoismaiden ensimmäinen hallintoasioiden tiedoksiantoa sääntelevä yleislaki. Aikaisemmin hallintoasioiden tiedoksianto oli hallinnonalakohtaisten säännösten ja tuomioistuinkäsittelyä varten säädetyn haastemenettelyn varassa.

Tiedoksiantolaki laadittiin koskemaan ainoastaan yksittäistapauksissa tehtyjen hallintotoimien tiedoksiantamista ja näistäkin vain sellaisten, joista laaditaan asiakirja. Lailla ei kumottu tiedoksiantomenettelyä koskevia erityissäännöksiä. Tiedoksiantolain säätäminen ei vaikuttanut myöskään asiakirjan lähettämislakiin muutoin kuin sen 4 §:ään.

Tiedoksiantolaki sisältää kaikkiaan 31 pykälää, jotka on jaettu kuuteen lukuun. Lakia täydentää yksitoista pykälää käsittävä tiedoksiannosta hallintoasioissa annettu asetus (662/1966), joka sisältää yksityiskohtaisia säännöksiä asiakirjojen tiedoksiantoon liittyvistä erityiskysymyksistä.

Tiedoksiantolaki koskee hallintoasioiden ohella tiedoksiantoa hallinto-oikeudellisessa lainkäyttöasiassa (1 §:n 1 momentti). Lakia sovelletaan myös evankelis-luterilaisen kirkon viranomaisen hallintotoimen tiedoksiantamiseen. Tiedoksiantolaki on erityislainsäädäntöön nähden toissijainen.

Tiedoksiannon toimittamisesta huolehtii pääsäännön mukaan hallintotoimen on tehnyt viranomaisen. Viranomaisen voi kuitenkin siirtää tiedoksiantotehtävän alaiselleen viranomaiselle tai toimittaa tiedoksiannon virka-aputeitse. Lisäksi laki mahdollistaa tiedoksiantotehtävän siirtämisen asianosaiselle, joka sitä on pyytänyt. Tällöin viranomaisen on varmistuttava siitä, ettei tiedoksiannon toimittaminen vaarannu.

Laissa säädettyjä tiedoksiantotapoja ovat erityistiedoksianto ja yleistiedoksianto. Lisäksi laki mahdollistaa tiedoksiannon

toimittamisen sijaistiedoksiantonä, jos varsinaista vastaanottajaa tai tämän edustajaa ei tavoiteta. Edellytyksenä kuitenkin on, että sijaistiedoksiannon vastaanottaja voi toimittaa asiakirjan varsinaiselle vastaanottajalle niin, että tämä saa asiakirjan haltuunsa kohtuullisessa ajassa.

Erityistiedoksianto toimitetaan lähettämällä asiakirja tai viran puolesta oikeaksi todistettu jäljennös siitä vastaanottajalle postitse kirjatussa tai kirjaamattomassa kirjeessä taikka postitse saantitodistusta vastaan. Asiakirja voidaan toimittaa myös haastetiedoksiannolla tai luovuttaa vastaanottajalle taikka tämän lähettelle henkilökohtaisesti. Henkilökohtainen luovuttaminen edellyttää aina todistusta tiedoksiannon toimittamisesta.

Erityistiedoksiantoa on käytettävä aina silloin, kun päätöksen voimaantulo edellyttää tiedoksiantoa tai päätöksen tiedoksiantamisesta alkaa kuluva henkilön oikeuteen vaikuttava määräaika (8 §).

Tiedoksisääntöä katsotaan tapahtuneen erityistiedoksiannossa sinä päivänä, jona asiakirja on luovutettu vastaanottajalle tai hänen lähettelleen taikka esitetty vastaanottajalle (22 §). Postitse saantitodistusta vastaan lähetetystä asiakirjasta vastaanottajan katsotaan saaneen tiedon saantitodistuksen osoittamana ajankohtana. Jollei todistusta ole tai kun kyse on sijaistiedoksiannosta, tiedoksisääntöä katsotaan tapahtuneen, jollei muuta näytetä, seitsemäntenä päivänä kirjeen lähettamisestä tai kolmantena päivänä sijaistiedoksiantoa koskevan tiedoksianto- tai saantitodistuksen osoittamasta päivästä (22 §:n 1 momentti). Viranomaiselle toimitetun kirjeen katsotaan kuitenkin tulleen sen tietoon kirjeen saapumispäivänä.

Yleistiedoksiantoa voidaan käyttää silloin, kun erityistiedoksiantoa ei saada toimitetuksi tai kun tiedoksianto on toimitettava useille henkilöille, joita kaikkia ei tiedetä, taikka useammalle kuin kymmenelle tiedossa olevalle henkilölle.

Yleistiedoksianto toimitetaan julkaisemalla asiakirja virallisessa lehdessä tai, jos sitä ei voida täydellisenä julkaista, kuulutus hallintotoimen tekemisestä ja siitä, missä asiakirja on nähtävänä. Yleistiedoksiannon

muotoja ovat myös julkinen kuulutus ilmoitustaululla tai kuulutus yleisradiossa. Yleistiedoksiantoa täydentää postitse tai sanomalehdessä annettava ilmoitus vastaanottajalle tiedoksiannon toimittamisesta yleistiedoksiannota. Tiedoksisääntöä katsotaan tapahtuneen seitsemäntenä päivänä siitä päivästä, jona asiakirja tai kuulutus sen nähtävillä pitämisestä on julkaistu virallisessa lehdessä tai kuulutus pantu ilmoitustaululle (22 §:n 3 momentti).

Tiedoksianto ulkomailla tietyssä paikassa asuvalle tai oleskelevalle sekä ulkomaiselle oikeushenkilölle, jolla ei ole edustajaa Suomessa, saadaan toimittaa noudattaen valtioiden välillä sovittuja ehtoja (17 §). Jollei erityistiedoksiantoa voida toimittaa ulkomaille, tiedoksianto saadaan toimittaa muulle kuin julkisoikeudelliselle yhdyskunnalle Suomessa yleistiedoksiannota. Lain 24 §:ssä säädetään tiedoksiannon toimittamisesta siltä varalta, että tiedoksiannon kohde kieltäytyy ottamasta vastaan asiakirjaa. Sanotunlaisessa tilanteessa tiedoksianto voidaan toimittaa jättämällä asiakirja vastaanottajan asuntoon tai muuhun soveliaaseen paikkaan.

Tiedoksiannosta hallintoasioissa annettu asetus sisältää yksityiskohtaisia säännöksiä muun ohella tiedoksiannon toimittajasta, tiedoksiannotodistuksen sisällöstä ja saantitodistusmenettelyn käyttämisestä.

Tiedoksiantolakia on muutettu ainoastaan kaksi kertaa. Vuonna 1984 toteutetulla lainmuutoksella uudistettiin tiedoksiantolain ja oikeudenkäymiskaaren kuntia koskevia tiedoksiantosäännöksiä. Tuolloin kunnalle toimitettava tiedoksianto säädettiin toimitettavaksi ensisijaisesti kunnanjohtajalle. Tiedoksiantolain vuoden 1992 muutos liittyi maistraattien lakkauttamiseen ja oli luonteeltaan tekninen.

Muu lainsäädäntö

Menettelyoikeudellinen erityissääntely on viimeisten vuosien aikana selvästi lisääntynyt. Eri tyyppisissä hallintoasioissa sovellettavia menettelysäännöksiä on sisällytetty useisiin erityislakeihin. Erityislainsäädäntöön on otettu myös

runsaasti yksittäisiä säännöksiä hallintoasioiden käsittelystä.

Erityislainsäädännöllä joudutaan ratkaisemaan sellaisia sääntelytarpeita, joiden toteuttaminen edellyttää säännöksiltä täsmällisyyttä, yksityiskohtaisuutta ja kiinteää yhteyttä sääntelyn kohteena olevaan asiaan. Myös käsiteltävien asioiden suuri lukumäärä saattaa asettaa rajoituksia hallintomenettelylaissa säädettyjen periaatteiden noudattamiselle. Joissain tapauksissa kaikkien hallintomenettelylain periaatteiden noudattaminen erityislaissa säännellyn asian käsittelyyn ei ole edes tarpeellista.

Menettelyoikeudellinen erityislainsäädäntö jakautuu jokseenkin vaihtelevasti eri hallinnonaloille. Ympäristöhallinnon alalla menettelyoikeudellinen sääntely on erityisen laajaa. Suurin osa ympäristöoikeudellisista säädöksistä sisältää omia menettelysäännöksiä.

Erityissääntelyn tarvetta ovat lisänneet ympäristönsuojelussa ja rakentamisessa toteutettavat lupa- ja hakemusmenettelyt.

Menettelyoikeudelliseen lainsäädäntöön sisältyy myös säädöksiä, jotka tulevat sovellettavaksi kaikilla hallinnonaloilla asianomaisessa säädöksessä tarkoitettuja asioita käsiteltäessä. Tällainen on valtionavustuslaki (688/2001), joka on valtionavustuksia koskeva yleislaki. Mainitussa laissa säädetään muun ohella hallinto-oikeudellisen yleislainsäädännön periaatteita ja säännöksiä täsmäntävällä ja täydentävällä tavalla valtionavustuksiin liittyvistä viranomaisten menettelyistä. Valtionavustuslain menettelysäännöksiä sovelletaan eräiltä osin erityislainsäädännön perusteella myös muihin kuin valtionavustuksen muodossa myönnettäviin tukiin. Tällaisia ovat esimerkiksi valtion talousarviossa osoitetusta määrärahasta myönnettävä valtion laina sekä valtion takaus ja valtioneuvosto.

Ympäristölainsäädännössä keskeinen menettelyä ohjaava säädös on ympäristönsuojelulaki (86/2000), joka on ympäristön pilaantumisen torjunnan yleislaki. Laissa säädetään ympäristönsuojelua koskevista yleisistä periaatteista, ympäristöluvista,

ilmoitusmenettelyistä, valvonnasta ja hallintopakosta sekä muutoksenhausta. Laki sisältää lukuisia menettelyoikeudellisia säännöksiä, jotka tulevat noudatettaviksi hallintomenettelylain sijasta.

Rakennuslainsäädännön kokonaisuudistuksen tuloksena säädetty maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) tuli voimaan tammikuussa 2000. Yksi uudistuksen keskeisistä tavoitteista oli yksilöiden osallistumista ja vuorovaikutusta koskevien menettelyjen kehittäminen. Suuri osa lakiin sisältyvistä menettelysäännöksistä kytkeytyykin jollain tavoin menettelyllisiä oikeuksia saavuttavan henkilöpiiriin määrittelyyn. Hallintomenettelylain säännöksiä sovelletaan täydentävästi kuulemista ja tiedottamista koskevien säännösten ohella.

Maaseutuelinkeinojen alaan sisältyy niin ikään runsaasti menettelysäännöksiä. Tällainen on maaseutuelinkeinojen tukitehtäviä hoidettaessa noudatettavasta menettelystä annettu laki (1336/1992). Lakia noudatetaan myönnettäessä ja maksettaessa maatalouden harjoittamiseen myönnettäviä tukia. Menettelyoikeudellisesta luonteestaan huolimatta laki ei sisällä säännöksiä keskeisimmistä asian käsittelyyn liittyvistä menettelyvaatimuksista, kuten asian vireillepanosta tai asianosaisen kuulemisesta. Menettelysääntely kytkeytyy myös vahvasti Euroopan yhteisön oikeuteen, joka saattaa yksittäistapauksissa asettaa rajoituksia kansallisen lainsäädännön soveltamiselle.

Sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevaan lainsäädäntöön sisältyy lukuisia yksityiskohtaisia menettelysäännöksiä, joita sovelletaan erilaisia sosiaalietuuksia ja -avustuksia myönnettäessä ja maksettaessa. Keskeisiä etuuslakeja ovat kansaneläkelaki (347/1956), sairausvakuutuslaki (364/1963) ja toimeentulotuesta annettu laki (1412/1997). Sosiaalietuuksia koskevassa lainsäädännössä menettelyoikeudellinen sääntely ei ole kaikilta osin kattavaa, vaan hallintomenettelylakia sovelletaan erityissäännösten ohella varsin laajasti.

Verotuksen erityispiirteet edellyttävät pääsääntöisesti omia menettelysäännöksiä. Verotuksessa noudatettavaa menettelyä sääntelee verotusmenettelystä annettu laki

(1558/1995) ja sitä täydentävä asetus (763/1998). Verotusmenettelylain ohella veroasioiden käsittelyssä sovelletaan useita muita veroja koskevia säädöksiä, joista kussakin on yksityiskohtaisia ja kullekin verolajille ominaisia säännöksiä eri menettelyvaiheista.

Tarkasteltaessa muihin säädöksiin sisältyviä yksittäisiä menettelyvaatimuksia voidaan todeta, että yleisimpiä sääntelykohteita ovat vireillepano, asian selvittäminen, asianosaisen kuuleminen, päätöksen sisältö ja perustelevuus sekä päätöksessä olevan virheen korjaaminen. Säännöksillä on tavallisesti täsmennetty tai väljennetty hallintomenettelylaissa säädettyjä periaatteita kysymyksessä olevan sääntelyn sisältöön soveltuvaksi.

Toisaalta muuhun lainsäädäntöön sisältyy myös varsin runsaasti säännöksiä, jotka vastaavat sekä sisällöltään että sanamuodoltaan hallintomenettelylain säännöksiä. Pällekkäistä sääntelyä on tavallisesti perusteltu asianosaisen oikeusturvaan liittyvillä näkökohdilla sekä erityisnormiston johdonmukaisuuden ja rakenteellisen systematiikan säilyttämiseksi. Esimerkkinä voidaan viitata Kansaneläkelaitoksen hoitamiin etuuslakeihin, joissa säädetään hallintomenettelylain 26 §:ää vastaavalla tavalla päätöksessä olevan virheen korjaamisesta.

Muuhun lainsäädäntöön on viimeisten vuosien aikana sisällytetty enenevässä määrin myös viranomaisten toimintaa yleisesti ohjaavia periaateluontoisia säännöksiä. Säännökset rajoittavat viranomaisen harkintaa tai asettavat toiminnalle tiettyjä laadullisia vähimmäisvaatimuksia. Periaateluontoisen sääntelyn ongelmana on pidetty sitä, että säännösten tosiasiasiallinen merkitys jää varsin vähäiseksi.

Tavallisesti periaatesääntelyllä pyritään vaikuttamaan viranomaisen toimintatapoihin erityisesti hallinnon asiakkaiden aseman parantamiseksi. Tällaisena voidaan mainita ulkomaalaislain (378/1991) 1 c §:n 1 momentin säännös lapsen edun huomioon ottamisesta päätöksenteossa. Vastaavasti sosiaalihuoltolain (710/1982) 39 §:ssä

edellytetään, että sosiaalihuoltoa toteutettaessa kiinnitetään erityistä huomiota sosiaalihuollon asiakkaan omiin toivomuksiin ja mahdollisuuksiin osallistua häntä koskevan huollon suunnitteluun.

Toiseksi periaateluontoinen sääntely saattaa liittyä hallintotehtävän tekniseen hoitamiseen. Esimerkkinä voidaan viitata henkilötietolain (523/1999) 2 lukuun, jossa säädetään henkilötietojen käsittelyä koskevista yleisistä perusteista. Tällaisia ovat huolellisuusvelvoite, suunnitteluelvoite ja käyttötarkoitussidonnaisuus. Lisäksi laissa säädetään tietojen laatua koskevista periaatteista. Jokseenkin vastaavanlaisia säännöksiä sisältyy viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin (621/1999), jäljempänä *julkisuuslaki*, ympäristönsuojelulakiin ja verotusmenettelystä annettuun lakiin.

Kolmas ryhmä koostuu säännöksistä, joissa ainoastaan viitataan joidenkin laissa tarkemmin määrittelemättömien periaatteiden noudattamiseen. Tällaisena voidaan mainita saamelaiskäräjistä annetun asetuksen (1727/1995) 3 §:n 2 momentti, joka sisältää väljäksi muotoillun säännöksen saamen kielen toimiston velvollisuudesta ottaa käännöstoiminnassaan huomioon kielenhuollon yleiset periaatteet.

2.2. Käytäntö

Hallintomenettelylain ja muiden hallintoasian käsittelyä koskevien yleissäädösten soveltamiskäytäntöä selvitettiin valmistelun yhteydessä vuonna 1998 toteutetulla haastattelututkimuksella. Tutkimukseen osallistui kaikkiaan 34 virastoa. Lisäksi haastattelukysymyksiin vastasi seitsemän edellisten alaista virastoa. Haastateltavat virastot pyrittiin kokoamaan eri hallinnonaloilta ja -tasoilta sekä maan eri osista, jotta käytännön ongelmat saataisiin mahdollisimman kattavasti esille.

Hallintomenettelylaki

Hallintomenettelylain soveltamisesta saadut kokemukset ovat yleisesti ottaen hyviä. Lakia on pidetty sisällöltään varsin kattavana, eikä

erityisen merkittäviä soveltamisvaikeuksia ole ilmennyt. Esille tulleet ongelmat liittyvät suurimmaksi osaksi hallinnon rakenteiden ja toimintatapojen muutoksiin. Myös yleislaille tyypillinen väljä säännösmuotoilu ja käsitteiden määrittelemättömyys ovat tuottaneet jossain määrin tulkinnanvaraisuutta. Toisaalta väljän muotoilun on katsottu mahdollistavan lain soveltamisen riittävän joustavasti. Hallintomenettelylain ja muun lainsäädännön välistä suhdetta on pidetty yleisesti ottaen selkeänä.

Rakenteellinen kaksijakoisuus on toiminut tiiviiseen muotoon kirjoitetussa hallintomenettelylaissa varsin hyvin. Jonkinasteisena ongelmana pidetään kuitenkin samaa menettelyvaihetta koskevien säännösten hajautumista lain eri osiin. Laissa säänneltävien menettelyperiaatteiden keskinäinen järjestys ei myöskään ole kaikilta osin johdonmukainen.

Epäselvyyttä on todettu olevan lain soveltamisessa välilliseen julkiseen hallintoon ja julkista tehtävää hoitaviin yksityisiin. Etenkin lain soveltamista liiketoimintaa harjoittavissa yksityistetyissä laitoksissa pidetään tulkinnanvaraisena. Yksityistämässä on ollut tarkoituksena, että päätösvaltaa yksityisiä asianosaisia koskevista kysymyksistä siirrettäisiin mahdollisimman vähän viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Yksityistetyissä laitoksissa toiminta on lähinnä tosiasiallista toimintaa, jolla ei ole sellaisia oikeusvaikutuksia kuin varsinaisilla hallintopäätöksillä. Viranomaistehtävät liittyvät lähinnä lautakuntatyypiseen asian käsittelyyn. Lautakunnat tekevät myös sellaisia päätöksiä, joiden ei voida katsoa kuuluvan hallintomenettelylain soveltamisalaan. Rajanveto hallintopäätöksen ja yksityisoikeudellisen oikeustoimen välillä on ollut monissa tapauksissa epäselvä.

Tosiasiallinen hallintotoiminta jää niin hallintomenettelylain kuin muutoksenhakujärjestelmän soveltamisen ulkopuolelle. Näin myös viranomaisen toimivaltaan kuuluvan tarkastuksen suorittaminen on ilman muun lainsäädännön tukea jäänyt hallintomenettelylain soveltamisalan ulkopuolelle.

Tarkastustoimintaa on käytännössä pidetty hallintomenettelylaisa tarkoitettuna hallintoasian käsittelyinä, jos tarkastus liittyy välittömästi hallintopäätöksen tekemiseen. Varsinkin esteellisyysäännöksillä on katsottu olevan merkitystä tarkastuksia suoritettaessa.

Rajanveto tosiasiallisen toimen ja asian käsittelyyn liittyvän toimen välillä on tuottanut ongelmia myös viranomaisen neuvontavelvollisuuden rajaamisessa. Hallintomenettelylain mukaan neuvontavelvollisuus rajoittuu menettelyä koskevien neuvojen antamiseen. Menettelyllisen ja aineellisen neuvonnan erottaminen toisistaan on ollut käytännössä vaikeaa. Aineellisen neuvonnan antamiselta ei ole katsottu voitavan kokonaan välttyä.

Myös valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies ovat useissa ratkaisuisaan tulkinneet hallintomenettelylain mukaisen neuvontavelvollisuuden ulottuvan aineellisten neuvojen antamiseen. Viranomaisilla on katsottu olevan yleinen velvollisuus vastata niille esitettyihin asiallisiin ja riittävän yksilöityihin kysymyksiin sekä muihin tiedusteluihin (AOK 10.9.1997 D 1103/1/96, 5.8.1997 D 522/1/96, EOA 14.9.1989 D 1477/4/87).

Tulkintalinjan taustalla on vaikuttanut vaatimus hyvään hallintoon liitetyn hyvän hallintotavan noudattamisesta. Hyvää hallintotapaa on käytetty tulkintaa tukevana argumenttina erityisesti sellaisissa tilanteissa, joissa nimenomaisen säännöksen puuttuessa on jouduttu kiinnittämään huomiota menettelyn hyväksyttävyyteen ja yleisiin käyttäytymisnormeihin. Hyvän hallintotavan sivuuttamisesta on tavallisesti ollut virkamiehelle seurauksena huomautus.

Hyvän hallinnon periaatteiden ja hyvän hallintotavan oikeudellinen sitovuus on koettu käytännössä ongelmalliseksi ja niiden sisällön on katsottu vaihtelevan tapauskohtaisesti. Epävarmuutta on ollut myös siitä, millaisia seikkoja niihin sisältyy. Soveltamiskäytännössä hyvään hallintoon on liitetty vaatimuksia esimerkiksi virkamiesten asiallisesta kielenkäytöstä, viranomaisten yhteistyövelvollisuudesta ja asiakkaiden asianmukaisesta kohtelusta.

Hallintomenettelylain vireillepanoa koskevien säännösten on todettu toimineen jokseenkin ongelmitta. Vireillepanomuodot ovat viimeisten vuosien aikana laajentuneet siten, että kirjallinen vireillepano on nykyisin mahdollista myös viranomaiselle toimitetulla sähköisellä asiakirjalla. Jonkinasteisena puutteena pidetään sitä, ettei lakiin sisälly säännöksiä asian vireilletulosta ilmoittamisesta asianosaiselle. Asiassa tehtävä ratkaisu saattaa koskea muitakin henkilöitä kuin hakijana olevaa asianosaista. Näillä henkilöillä voi olla menettelyssä myös asianosaisen asema.

Asiakirjan siirtämistä koskevien säännösten on katsottu jättävän epäselväksi, miten laaja velvollisuus asiakirjan vastaanottaneella viranomaisella on selvittää asiassa toimivaltaista viranomaista. Asiat saattavat olla moniulotteisia ja kuulua monen eri viranomaisen toimialaan. Käytännössä on lähdetty siitä, että jos toimivaltaista viranomaista ei suhteellisen yksinkertaisin keinoin kyetä selvittämään, asia jätetään tutkimatta.

Vastaavasti asiakirjassa olevan puutteen poistamista koskevien säännösten on todettu jättävän täydentämismenettelyn käytännön toteuttamista koskevia kysymyksiä osin avoimiksi. Epäselvyyttä on ollut siitä, milloin täydentämispyyntö on tehtävä ja miten se annetaan tiedoksi. Säännösten soveltamista ovat toisinaan rajoittaneet Euroopan yhteisön säännökset, jotka eräissä tapauksissa estävät täydentämismenettelyyn ryhtymisen.

Hallintomenettelylain esteellisyysperusteita pidetään yleisesti ottaen varsin selkeinä ja kattavina. Tulkintavaikeuksia on tuottanut lähinnä virkamiehen esteellisyyttä koskeva yleislauseke (10 §:n 1 momentin 6 kohta). Etenkin kysymykset oikaisuvaiheen esteellisyydestä ja esimiesjäävyydestä ovat johtaneet erilaisiin tulkintoihin. Oikeuskäytännössä on lähdetty siitä, ettei virkamiehen osallistuminen asian aikaisempaan käsittelyyn sinällään johda esteellisyyteen oikaisuvaiheessa (esimerkiksi KHO 8.6.2000 T 1894). Myöskään palautuspäätöksen perusteella uuteen käsittelyyn palautetun asian uudelleen käsitteiden virkamiesten ei ole katsottu olevan esteellisiä (esimerkiksi Hämeen LO

24.2.1999 D 1742/5730/98).

Esteellisenä käsittelemisen mahdollistavien poikkeussäännösten (asian laatu ja kiireellisyys) soveltamisalaa on pidetty jossain määrin epäselvinä. Poikkeussäännökset saattavat johtaa esteellisenä käsittelemiseen oikeusturvan kannalta kyseenalaisissa tilanteissa. Myös esteellisyyksikysymyksen ratkaisemisen sääntelemättömyys on koettu jonkinasteiseksi puutteeksi. Esteellisyyden toteamiseen liittyvä menettely on ollut epäselvää etenkin silloin, kun kysymys on monijäsenen toimielimen jäsenen esteellisyydestä.

Asioiden yhdessä käsittelemisessä on ollut vaikeutena samanaikaista käsittelyä ja ratkaisemista edellyttävien asioiden joukon määrittäminen. Vaatimus on tuottanut ongelmia varsinkin erilaisissa laajavaikutteisissa liikennelupia koskevissa asioissa, joissa osapuolten käsitykset asioiden yhteenkuuluvuudesta saattavat vaihdella. Toisena yhdessä käsittelemiseen liittyvänä ongelmana on katsottu olevan kysymys velvollisuuden ulottumisesta uuteen menettelyyn palautettujen asioiden samanaikaiseen ratkaisemiseen.

Hallintomenettelylain mukaan viranomaisen on huolehdittava asian selvittämisestä. Tarvittaessa viranomainen voi pyytää asianosaista esittämään selvitystä vaatimuksensa perusteista. Viranomaisen ja asianosaisen välistä selvitysvastuun jakautumista on pidetty jossain määrin tulkinnanvaraisena. Epäselvyyttä on esiintynyt etenkin tilanteissa, joissa asianosaisella on perustellusti paremmat mahdollisuudet selvitysten hankkimiseen. Asiakkaan oma-aloitteisuutta selvitysvelvollisuutensa täyttämässä onkin monissa tapauksissa korostettu erityissäännöksiin. Myös viranomaisten välisen yhteistyön toimivuudella on katsottu olevan merkitystä selvitysvastuun kannalta.

Oikeuskäytännön perusteella voidaan todeta, että viranomaisen selvittämisvelvollisuuden täyttäminen on ollut monissa tapauksissa puutteellista eikä asiaan liittyviä tosiseikkoja ole aina selvitetty riittävän perusteellisesti (esimerkiksi KHO 28.2.2000 T 394 ja 27.6.1995 T 2742, Uudenmaan LO 25.9.1992 D 7238/2000/92 sekä EOA 19.5.1995 D

1011/4/94, AOK 13.7.1992 D 585/1/91 ja AOK 30.7.1991 D 725/1/89).

Hallintomenettelylain 15 §:ssä säädetyllä asianosaisen kuulemisella on suuri merkitys asian selvittämisen kannalta. Asianosaiselle pyritään kuulemistilanteessa kertomaan eri mahdollisuuksista ja samalla viranomainen voi arvioida asiaa asianosaisen näkökulmasta. Kuulemismenettelyä on pidetty erityisen tärkeänä viranomaisen menettelyjohtollisen vastuun käyttämisen kannalta. Kuulemisesta saadun tietoaineiston laajuus ja merkityksellisyys riippuu olennaisilta osiltaan viranomaisen esittämien kysymysten täsmällisyydestä.

Kuulemismenettelyn käytännön toteuttamista on monissa tapauksissa vaikeuttanut asianosaiskäsitteen määrittämättömyys. Kuultavien piiri tulisi oikeusturvasyistä kyetä kohdistamaan oikeisiin asianosaistahoihin, mutta rajaaminen on monissa tapauksissa vaikeaa. Etenkin edun ja oikeuden käsitteitä pidetään tulkinnanvaraisina. Kuulematta jätetty asianosainen voi jälkepäin valittaa päätöksestä ja saada sen kumotuksi. Hallintotuomioistuinten käytännössä onkin tullut ratkaistavaksi runsaasti asianosaisaseman sivuuttamiseen perustuvia valituksia (esimerkiksi KHO 1990 A 39 ja 1998 A 4).

Laillisuusvalvontaa koskevassa käytännössä voidaan havaita pyrkimys asianosaiskäsitteen laajaan tulkintaan. Asianosaisasema on katsottu yksittäistapauksissa kuuluvan myös sellaiselle henkilölle, joka ei ole muodollisesti asianosainen, mutta jolle ratkaisulla saattaa olla erityistä merkitystä (esimerkiksi AOK 13.3.1997 D 736/1/95 ja 15.2.1999 D 531/98). Tulkintalinjan muotoutumiseen ovat osaltaan vaikuttaneet hyvää hallintoa korostavat perusoikeussäännökset. Tulkintalinjan väljentymistä on kuitenkin havaittavissa myös perusoikeusuudistusta edeltävältä ajalta (esim. EOA 2.4.1993 D 175/4/91 ja 19.10.1994 D 1934/4/93).

Lisäksi eräät kuulemisen käytännön toteuttamiseen liittyvät seikat, kuten kuulemisen ajankohta ja muoto sekä kuulemisesta ilmoittaminen, jäävät hallintomenettelylain perusteella jossain määrin epäselviksi. Myöskään

oikeuskäytännössä ei ole vakiintunut periaatteita kuulemismenettelyn toteuttamisesta.

Hallintomenettelylain mukaan asian käsittelyssä voidaan tarvittaessa käyttää sellaisia suullisia todisteluaineita, jotka ovat mahdollisia tuomioistuimenmenettelyssä. Näitä ovat katselmus, todistajan valallinen kuuleminen ja asianosaisen kuuleminen totuusvakuutuksen nojalla. Suullisten todisteluaineiden käyttäminen näyttää jääneen käytännön hallintotoiminnassa varsin vähäiseksi. Haastatelluista virastoista ainoastaan kolme mainitsi toimittaneensa katselmuksen. Vähäisen käytön todettiin johtuvan lähinnä menettelystä aiheutuvista kustannuksista ja lisätyöstä. Ympäristöhallinnon alalla katselmusmenettelyn käyttö on kuitenkin varsin yleistä ja usein välttämätöntä asian selvittämiseksi.

Hallintomenettelylain mukaan asianosaisella on tietyin edellytyksin mahdollisuus esittää selvitystä suullisesti. Suullisen lausuman antamista koskevana erityisongelmana on ollut viranomaiselle jäävä laaja harkintavalta suullisesti esitettyjen tietojen vastaanottamiseen. Tilaisuuden varaamisesta on toisinaan kieltäydytty lisätyön välttämiseksi sellaisissakin tapauksissa, joissa mahdollisuudella tietojen esittämiseen suullisesti saattaa olla asianosaisen kannalta olennainen merkitys.

Ulkomaalaisväestön lisääntyminen on lisännyt tarvetta tulkitsemis- ja kääntämisen järjestämiseen hallintoasioissa. Ulkomaalaiselle asianosaiselle joudutaan jo asian käsittelyvaiheessa selvittämään menettelyoikeudellisia kysymyksiä vieraalla kielellä. Viimeistään kuulemistilanteessa joudutaan käyttämään tulkkeja tai kääntäjiä.

Viranomaisen on myös varmistuttava siitä, että asianosainen ymmärtää päätöksen ja muiden asian ratkaisemiseen vaikuttavien asiakirjojen sisällön oikein. Hallintoasioiden käsittelyssä on katsottu olleen epäselvyyttä siitä, tuleeko päätös käännettä virallisella kielenkääntäjällä vai voidaanko päätöksestä laatia epävirallinen käännös tai pelkästään selostaa asiakirjan sisältö asianosaiselle hänen ymmärtämällään kielellä. Kysymys

epävirallisten käännösten sallittavuudesta jää hallintomenettelylain perusteella avoimeksi. Toinen tulkitsemiseen ja kääntämiseen liittyvä epäselvyys koskee tulkin esteellisyttä. Esimerkiksi turvapaikkaa hakevat vanhemmat ovat toisinaan käyttäneet lapsiaan tulkkeina asiassaan. Turvapaikanhakijat saattavat myös toimia toistensa tulkkeina. Hallintomenettelylakiin ei sisälly nimenomaisia säännöksiä tulkin esteellisyydestä.

Hallintomenettelylain 23 ja 24 § edellyttävät, että hallintopäätös on sisällöllisesti selkeä ja ymmärrettävä sekä asianmukaisesti perusteltu. Suurin osa haastatteluun osallistuneista virastoista piti päätöksensä ymmärrettävyyttä ja perustelujen tasoa heikohkoina. Perustelujen tasosta on jouduttu tinkimään käytännön syistä, vaikka perusteluilla on keskeinen merkitys asianosaisen oikeusturvan kannalta. Käytännössä on tavallista, että perusteluissa tuodaan esille ainoastaan sovelletut lainkohdat, mutta esimerkiksi selvitysten ja tosiseikkojen merkitystä asian ratkaisemiselle ei selvitetä lainkaan. Joissain tapauksissa päätöksiä on perusteltu myös viranomaisen sisäisillä soveltamisohjeilla.

Päätösten sisällöllinen ymmärrettävyys on heikentynyt päätöksenteon teknistymisen myötä. Varsinkin sähköisten tiedonsiirtomenetelmien avulla tuotettujen massaluonteisten päätösten perusteluja on pidetty varsin olemattomina ja sisällöltään vaikeaselkoisina.

Perusteluvelvollisuuden täyttämiseen liittyvien ongelmien ei ole katsottu johtuvan niinkään hallintomenettelylain sisällöstä, vaan pikemminkin henkilöstön vähäisestä koulutuksesta ja henkilöstövoimavarojen rajallisuudesta. Monissa virastoissa perustelujen laatua on pyritty parantamaan valmiilla päätöspohjilla ja ohjeistuksella.

Hallintopäätös annetaan tavallisesti kirjallisessa muodossa. Hallintomenettelylaki ei kuitenkaan sisällä nimenomaista kirjallisen muodon käyttämiseen velvoittavaa säännöstä.

Haastattelututkimuksen yhteydessä ilmeni, että hallinnossa annetaan päätöksiä toisinaan myös suullisesti. Vaikka suullisia hallintopäätöksiä tehdään virallisesti varsin harvoin, niitä käytetään tosiasiallisesti

monissa tilanteissa. Rakennusvalvonnan alalla suullisella päätöksenteolla todettiin olevan laajempaa käyttöalaa. Ongelmalliseksi suullisen muodon käyttäminen muodostuu erityisesti silloin, kun suullinen päätös sisältää valituskelpoisen asiaratkaisun.

Päätöksessä olevan virheen korjaamista koskeviin säännöksiin on todettu liittyvän tulkinnanvaraisuutta ja säännösten on katsottu soveltuvan huonosti massahallinnossa annettujen päätösten korjaamiseen. Erityisesti asia- ja kirjoitusvirheen käsitteet ovat aiheuttaneet rajanveto-ongelmia. Käsitteiden rajaaminen on tuottanut ongelmia muun ohella tilanteissa, joissa teknisluntuonoinen kirjoitusvirhe on tosiasiallisesti muuttanut päätöksen asiasisältöä.

Toisena itseoikaisusäännösten epäkohtana on ollut asiavirheen korjaamisen edellytyksenä oleva asianosaisen suostumus. Tämä ei aiheuta niinkään ongelmia korjattaessa päätös asianosaiselle edulliseen suuntaan, sillä asianosainen ei yleensä kieltäydy itselleen edullisemmasta lopputuloksesta. Sen sijaan oikaistaessa päätös asianosaisen vahingoksi suostumusta ei useinkaan saada. Tällöin joudutaan hakemaan päätöksen purkua korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Menettely on aikaa vievä ja taloudellisesti raskas. Useat haastatellut virastot katsoivat, että asiavirheen korjaamisen tulisi olla mahdollista asianosaisen suostumuksesta ainakin niissä tapauksissa, joissa ratkaisu perustuu asianosaisen itsensä antamiin virheellisiin tietoihin tai on muutoin yleisen taikka yksityisen edun kannalta välttämätöntä.

Päätöksessä olevien virheiden korjaamisen menettelyä koskevaa sääntelyä on pidetty asianosaisen oikeusturvan kannalta sikäli puutteellisenä, ettei laista ilmene korjaamisasian vireilläolon merkityksettömyys valitusajan kulumisen kannalta. Asianosaiset eivät poikkeuksetta ole tietoisia siitä, että valitusaika kuluu myös korjaamisasian käsittelyn aikana.

Asiakirjan lähettämislaki

Asiakirjan lähettämislain on katsottu toimineen jokseenkin ongelmitta. Myöskään oikeuskäytännön perusteella ei ole esitettävissä tiettyjä ongelmakohtia, jotka erityisesti olisivat vaikeuttaneet lain soveltamista. Tosin lain sisältö huomioon ottaen sen soveltamisessa on kyse lähinnä pääsäännön luonteisista periaatteista eikä niinkään menettelyllisistä yksityiskohdista.

Haastattelujen yhteydessä tuli kuitenkin esille eräitä asiakirjan lähettämislain soveltamisen kannalta merkityksellisiä seikkoja. Lähettäjän oikeusturvan kannalta jossain määrin ongelmallisenä on pidetty asiakirjan lähettämislain 1 §:n 2 momentin säännöstä siitä, että asiakirjan saapumisajankohta riippuu postinkulun häiriöttömyydestä. Tällä seikalla on katsottu olevan merkitystä etenkin niissä tapauksissa, joissa asiakirja koskee asian vireillepanoa. Osa haastatelluista katsoi, että asiakirjan saapumisajankohdan tulisi määräytyä postileiman päiväyksen perusteella.

Lisäksi on korostettu asiakirjain lähettämisestä annetun asetuksen 3 §:ssä säädetyn diaaritodistuksen antamisen tärkeyttä. Kun asiakirjan lähettäminen on pääsääntöisesti lähettäjän vastuulla, tällä tulee olla myös tosiasiallinen mahdollisuus varmistua lähetyksen saapumisesta viranomaiseen.

Tiedoksiantolaki

Tiedoksiantolakia sovelletaan sekä hallintoasian käsittelyssä että hallintolainkäytössä. Lain soveltamiseen on katsottu liittyvän eräitä käytännön kannalta varsin merkittäviä ongelmia. Tällainen on erityisesti saantitodistusmenettelyn käyttö.

Tiedoksiantolain 8 §:ssä säädetään päätöksestä, joka voimaan tullakseen on annettava asianomaiselle tiedoksi tai johon voidaan hakea muutosta tietyssä ajassa päätöksen tiedoksisaannista taikka jonka tiedoksisaannista alkaa kulua jokin muu vastaanottajan oikeuteen vaikuttava määräaika. Jollei tällaista päätöstä anneta tiedoksi suoraan joko luovuttamalla päätös tai lähettämällä se viranomaisen lähetin välityksellä, tiedoksianto on toimitettava postitse saantitodistusmenettelyä käyttäen.

Tiedoksianto on kuitenkin toimitettava haastetiedoksiannolla, jos viranomaisen katsoo sen aiheelliseksi. Muissa kuin tiedoksiantolain 8 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa erityistiedoksianto toimitetaan postitse kirjatussa tai kirjaamattomassa kirjeessä taikka tiedoksiannettava asiakirja pelkästään esitetään asianomaiselle.

Saantitodistusmenettelyä on pidetty hitaana ja kustannuksiltaan kalliina sekä työläänä tiedoksiantotapana. Postituskuluihin budjetoidut varat eivät välttämättä riitä saantitodistusmenettelyn hoitamiseen. Taloudellinen raskaus kohdistuu myös työmäärään, sillä menettelyä ei voida hoitaa automatisoidusti. Lisäksi haja-asutusalueilla postin palveluverkon harventuessa menettely on etenkin asianosaisen kannalta varsin hankalaa.

Yhtenä saantitodistusmenettelyn keskeisistä ongelmista on pidetty lähetysten noutamatta jättämistä. Monissa tapauksissa asianosainen on ennalta tietoinen päätöksen kielteisyydestä. Jos lähetystä ei noudeta, päätöksen tekemisestä ja sen lähettämisestä aiheutuneet kustannukset jäävät käytännössä viranomaisen vahingoksi.

Tiedoksiantolaki jättää jossain määrin avoimeksi myös kysymyksen välitoimien, kuten asian käsittelyyn vaikuttavien kutsujen, ilmoitusten ja selvityspyyntöjen tiedoksiannosta. Muun ohella asiakirjan täydentämisen ja kuulemismenettelyn yhteydessä on ollut monissa tapauksissa epäselvää, tuleeko täydentämispyyntö tai kuulemisilmoitus lähettää tiedoksi todisteellista menetelmää käyttäen vai riittääkö tavallisena kirjeenä lähettäminen. Tiedoksiantotapojen valintaa on vaikeuttanut erityisesti se, että välitoimiin liittyy usein viranomaisen asettama määräaika.

Vapaamuotoiseen tiedoksiantoon liittyvät epävarmuudet saattavat jälkikäteen tuottaa vaikeita todisteluongelmia. Hallintomenettelylain 15 §:n mukaan viranomaisella ei ole velvollisuutta valvoa, että asianosainen todella antaa selityksensä. Riittää, että viranomaisen varaa asianosaiselle tähän tilaisuuden. Kuulemisilmoituksessa viranomaisen asettaa yleensä määräajan, jonka kuluessa asianosaisen on annettava selityksensä.

Määräajan laiminlyönti johtaa olettamaan, ettei asianosaisella ole tarvetta käyttää kuulemisoikeuttaan.

Asianosaisen passiivisuus voi käytännössä johtua myös siitä, ettei asianosainen ole saanut kuulemisilmoitusta tiedokseen. Jollei asianosainen käsittelyn aikana oma-aloitteisesti ota asiaa esille, tiedoksiannon epäonnistuminen saattaa ilmetä vasta päätöksen antamisen jälkeen. Kysymys on menettelyvirheestä, joka voi valitusmenettelyn seurauksena johtaa päätöksen kumoamiseen ja asian palauttamiseen uuteen käsittelyyn.

2.3. Kansainvälinen kehitys ja ulkomaiden lainsäädäntö

Euroopan yhteisön oikeus ja Euroopan ihmisoikeussopimus

Euroopan yhteisön oikeudessa on viimeisten vuosien aikana kiinnitetty yhä laajemmin huomiota hyvän hallinnon vaatimuksiin ja hallinnollisten menettelyjen oikeusvaltiollisiin takeisiin. Euroopan unionin perusoikeuskirjaan (EYVL C 364/1) sisällytettiin oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja hyvän hallinnon takeita koskeva normisto. Perusoikeuskirjan 41 artiklan mukaan jokaisella on oikeus siihen, että unionin toimielimet ja laitokset käsittelevät hänen asiansa puolueettomasti, oikeudenmukaisesti ja kohtuullisessa ajassa. Keskeisenä voidaan mainita myöskin Euroopan oikeusasiamiehen laatima hyvän hallintotavan säännöstö, jonka Euroopan parlamentti hyväksyi syyskuussa 2001. Säännöstössä kerrotaan yhtäältä Euroopan unionin kansalaisille, mitä heillä on oikeus odottaa hallinnolta, ja toisaalta virkamiehille, mitä periaatteita heidän on toiminnassaan noudatettava. Samanaikaisesti säännöstön kanssa parlamentti hyväksyi päätöslauselman, jossa se kehottaa Euroopan komissiota sisällyttämään hyvän hallintotavan säännöstön asetusehdotukseen Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 308 artiklan nojalla. Säännöstön sisällyttäminen asetukseen vahvistaisi sekä kansalaisille että virkamiehille kyseisten sääntöjen ja periaatteiden sitovan luonteen.

Hyvää hallintoa on korostettu myös komission 25 päivänä heinäkuuta 2001 antamassa valkoisessa kirjassa eurooppalaisesta hallintotavasta [COM(2001) 428]. Mainitussa asiakirjassa esitetään parannusehdotuksia toimielinten työskentelytapoihin avoimuuden ja hallinnon vastuunalaisuuden edistämiseksi. Hyvä hallinto määritellään valkoisessa kirjassa viiden peruseriaatteen pohjalta. Nämä ovat avoimuus, osallistuminen, vastuunalaisuus, tehokkuus ja johdonmukaisuus.

Komission julkaisemat valkoiset kirjat ovat asiakirjoja, joissa on ehdotuksia yhteisön toiminnasta jollakin erityisalalla. Neuvoston myönteinen suhtautuminen valkoiseen kirjaan saattaa johtaa alakohtaiseen unionin toimintaohjelmaan.

Euroopan yhteisön oikeuden vaikutus jäsenvaltioiden kansallisten hallintoviranomaisten toimintaan on suurelta osin välillinen, koska yhteisön oikeuteen ei sisälly hallintomenettelylakiin verrattavaa hallintoasian käsittelyä yleisesti ohjaavaa säädöstä, jota olisi noudatettava kansallisissa viranomaisissa niiden soveltaessa yhteisön oikeutta. Yhteisön sekundäärioikeudessa on kuitenkin muutamia hallinnonalakohtaisia yleissäädöksiä, jotka sitovat jäsenvaltioiden viranomaisia yhteisön oikeuden toimeenpanossa. Tällaisia on lähinnä kilpailuoikeuden, tullitoiminnan ja yhteisen maatalouspolitiikan aloilla. Sekundäärioikeuteen sisältyy myös eräitä hallinnollista menettelyä koskevia yksittäisiä säännöksiä. Tällöin vastaavat kansalliset menettelysäännökset syrjäytyvät toissijaisina. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisukäytännössä muotoutuneet oikeuseriaatteen sitovat jäsenvaltioita ja niiden viranomaisia yhteisön oikeuden kansallisessa toimeenpanossa. Tällaisia ovat kuulemisperiaate, päätöksen perusteluvollisuus, asiakirjajulkisuus ja vilpittömän mielen suoja sekä yleiset oikeusturvan asianmukaista toteuttamista korostavat menettelyoikeudelliset periaatteet, kuten oikeusturvan saatavuus, tehokkuus ja tasapuolisuus.

Myös yhteisön oikeuden soveltamista keskeisesti ohjaavat oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteet ovat

muotoutuneet yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisukäytännössä. Oikeusvarmuus ilmentää muodollista laillisuuskäsitettä. Sen keskeisenä tavoitteena on päätöksenteon ja viranomaisten toiminnan ennustettavuus. Yksityisille asetettavat velvoitteet on määriteltävä täsmällisesti siten, että niiden kohteena olevat voivat ennakoita velvoitteiden vaikutukset.

Luottamuksensuojaperiaate rajoittaa edunsoovien päätösten peruuttamista taannehtivin vaikutuksin ja yleensäkin päätösten muuttamista yksityiselle haitalliseen suuntaan. Yksityisen tulee voida luottaa päätöksen pysyvyyteen. Periaatteella on siten yleistä laillisuusperiaatetta yksityisen hyväksi rajoittava merkitys. Luottamusta ei voida kuitenkaan suojata silloin, kun yksityinen on vilpillisellä menettelyllään aikaansaanut päätöksen virheellisyyden. Myöskään viranomaisen lupaukset ja käsitykset eivät perusta suojaamisen arvoista luottamusta. Luottamuksensuojaperiaatteeseen vedotaan varsin usein, mutta yhteisöjen tuomioistuin on harvoin antanut sille ratkaisevaa merkitystä. Periaatteen merkitystä arvioidaan yksittäistapauksessa etenkin suhteessa yhteisön etuun.

Yhteisön yleisiin oikeuseriaatteisiin on liitetty niin ikään hyvän hallintotavan vaatimus, johon yhteisöjen tuomioistuin on toisinaan viitannut päätöksensä perusteluissa. Hyvä hallintotavan on katsottu edellyttävän muun ohella huolellisuutta asian selvittämisessä, käsittelyn viivytyksettömyyttä, asianmukaisuutta päätöksen tiedoksiannossa sekä neuvontavelvollisuutta.

Yhteisön yleisiin oikeuseriaatteisiin kuuluvat lisäksi perus- ja ihmisoikeudet. Ne perustuvat jäsenvaltioiden yhteiseen valtiosääntöoikeudelliseen perinteeseen ja kansainvälisiin perusoikeuksien suojaamista koskeviin sopimuksiin.

Perusoikeuksien suojaamista koskevista sopimuksista keskeinen on Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus. Yhteisöjen tuomioistuin on viitannut ihmisoikeussopimukseen päätöksensä perusteluissa useita kertoja ja monissa tapauksissa sopimuksen määräyksiä on

sovellettu välittömästi. Yhteisöjen tuomioistuin ei kuitenkaan itse tulkitse sopimusmääräyksiä, vaan viittaa ihmisoikeustuomioistuimen tulkintaan. Ihmisoikeussopimus on saatettu Suomessa voimaan lailla. Ihmisoikeussopimus sisältää sekä aineellisia ihmisoikeuksia koskevia määräyksiä että oikeussuojakeinojen saatavuutta ja niiden käyttämistä koskevia edellytyksiä. Monet ihmisoikeussopimuksen määräykset ovat senlaatuista, että ne voivat tulla sellaisenaan suoraan sovellettaviksi kansallisissa hallinto- ja lainkäyttöviranomaisissa. Oikeudenkäytön kannalta keskeisenä on pidetty erityisesti sopimuksen 6 artiklaa, joka sisältää oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevat perusvaatimukset. Määräys edellyttää, että yksilöä vastaan nostettu rikossyyte käsitellään riippumattomassa ja puolueettomassa lainkäyttöelimestä kohtuullisen ajan kuluessa. Sen lisäksi edellytetään vastaavaa menettelyä yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskevissa yksityisluontoisissa (*civil right*) riita-asioissa. Oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin on liitetty vaatimuksia muun ohella käsittelyn suullisuudesta ja julkisuudesta, osapuolten kuulemisesta ja yhdenvertaisesta kohtelusta sekä päätöksen perustelemisesta. Määräyksen sisältö ei kuitenkaan rajoitu rikos- ja riita-asioihin, sillä ihmisoikeustuomioistuin on edellyttänyt oikeutta lainkäyttöpäätökseen myös monissa julkisoikeudellisiksi luonnehdittavissa asioissa. Tämän seurauksena sopimuksen 6 artiklan on katsottu määrittävän myös hyvän hallintolainkäytön keskeisiä piirteitä. Mainittu artikla ei kuitenkaan muodollisesti sovellu kaikkiin hallinnon oikeusturvajärjestelmän toiminnan vaiheisiin eikä kaikille hallintolainkäytön aloille. Valtionsisäisessä oikeudessa mahdollisesti tehtävä jaottelu julkis- ja yksityisoikeuden välillä ei siten ole ratkaiseva sen määrittelyssä, onko kysymys sopimusmääräyksen soveltamisalaan kuuluvista yksityisluonteisista oikeuksista tai velvollisuuksista. Tämä jaottelu on kuitenkin sikäli suuntaa antava, että kuulukseen 6 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan on yleensä edellytetty yksityisoikeudellisen

oikeussuhteen tai oikeuden olemassaoloa. Ihmisoikeustuomioistuimen vakiintuneen tulkinnan mukaan esimerkiksi erilaisten elinkeino- tai vastaavien lupien peruuttaminen koskettaa tavallisesti luvan haltijan oikeuksia siten, että päätöksen kohteella tulee olla oikeus 6 artiklan mukaiseen tuomioistuinmenettelyyn (esimerkiksi *Tre Traktörer AB* 7.7.1989 A 159). Myös lakiin perustuvaa sosiaalietuutta ja lasten huostaanottamista koskevien asioiden on katsottu voivan kuulua 6 artiklan soveltamisalaan. Sopimuksen 6 artiklan ei ole yleensä katsottu soveltuvan riitoihin, jotka koskevat virkamiesten palvelukseen ottamista, virkauraa tai palveluksen päättämistä. Sopimusmääräyksen on kuitenkin katsottu soveltuvan tapauksiin, joissa irtisanomispäätöksen kohteena olevan virkamiehen tehtäviin ei ole liittynyt julkisen vallan käyttöä (esimerkiksi *Pellegrin v Ranska* 8.12.1999). Virkamiesasioissa vaateen taloudellisella luonteella ei näin ollen ole ollut merkitystä, lukuun ottamatta virkamieseläkkeitä koskevia asioita, jotka kuuluvat lähtökohtaisesti kaikissa tapauksissa sopimusmääräyksen soveltamisalaan. Hallintoasian käsittelyssä ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan merkitys on ollut lainkäyttöä selvästi rajoitetumpi, joskin sopimusmääräyksen laaja tulkinta on korostanut oikeusturvan menettelyllisiä takeita myös viranomaisen ja yksityisten välisissä suhteissa. Artiklan soveltamista hallintoasioissa on rajoittanut erityisesti kysymys oikeusriidan olemassaolosta. Periaatteessa oikeusriita voi syntyä vasta, kun lopullinen päätös on tehty. Ihmisoikeustuomioistuin on kuitenkin eräissä tapauksissa katsonut 6 artiklan soveltuvan hallintoasian käsittelyyn. Tällaisena voidaan mainita tapaus *Wiesinger v. Austria* (30.10.1991 A 213), jossa maanjakoon liittyvän menettelyn, joka oli kestänyt kansallisessa hallintoviranomaisessa yli yhdeksän vuotta, katsottiin loukanneen hakijan oikeutta saada asiansa käsitellyksi 6 artiklassa tarkoitettulla tavalla kohtuullisessa ajassa. Tässä tapauksessa oikeusriidan katsottiin poikkeuksellisesti alkaneen menettelyn vireilläolon aikana.

Sopimusmääräys on tullut sovellettavaksi myös eräissä hallinnollisten seuraamusten määräämistä koskevissa tapauksissa. Ihmisoikeussopimuksen vastaisena ei sinänsä ole pidetty tuomiovallan siirtämistä hallintoviranomaisille lievissä rikkomuksissa, kunhan asianosaisella säilyy mahdollisuus saattaa hänelle epäedullinen päätös 6 artiklan 1 kohdassa asetetut oikeusturvatakeet täyttävän tuomioistuimen tutkittavaksi. Tuomiovallan siirtäminen hallintoviranomaiselle tulee kuitenkin olla objektiivisesti perusteltavissa, jotta rikkomusten seuraamusten luonnehtimisella hallinnollisiksi seuraamuksiksi ei perusteettomasti rajoitettaisi artiklan sovellettavuutta. Ihmisoikeustuomioistuin on pitänyt esimerkiksi järjestyksikkomuksesta määrättävää hallinnollista sakkoa rikosoikeudellisena seuraamuksena, jos se on tosiasialliselta luonteeltaan rikoksia yleisesti estävä ja sen vastustamisesta säädetään rikoslaisissa (*Öztürk v Saksa* 21.2.1984 A 73).

Euroopan neuvosto on julkaissut myös useita ohjaus- ja suositusluonteisia asiakirjoja, joiden tarkoituksena on painottaa hyvän hallintotavan ja hallinnollisten periaatteiden merkitystä kansalaisiin kohdistuvassa toiminnassa. Tällaisena voidaan mainita neuvoston vuonna 1997 julkaisema käsikirja ”Administration and You”, johon on koottu keskeisimmät hallinnollisessa päätöksenteossa noudatettavat oikeusperiaatteet.

Pohjoismaat

Ruotsi

Ruotsin ensimmäinen hallintolaki (*Förvaltningslag* 1971:290) tuli vuosikymmeniä kestäneen huolellisen valmistelun jälkeen voimaan vuoden 1972 alusta. Kaikkiaan 20 pykälää käsittävä hallintolaki sisälsi hallintoasioiden käsittelyä koskevat menettelylliset vähimmäisvaatimukset. Osaa lain säännöksistä sovellettiin hallintoasioiden käsittelyyn yleisesti ja osaa vain asianosaisasioihin. Laki muistutti

rakenteeltaan ja sisällöltään Suomen nykyistä hallintomenettelylakia. Laki olikin Suomen hallintomenettelylain valmistelun taustalla keskeisesti vaikuttanut esikuva.

Tarve hallintolain uudistamiseen syntyi pian sen voimaantulon jälkeen. Hallitus asetti vuonna 1976 viranomaisten ja kansalaisten välistä vuorovaikutusta selvittävän työryhmän, joka katsoi, että hallintolakiin tulisi sisällyttää viranomaisen palveluvollisuutta ilmentäviä säännöksiä. Hallintolain kokonaisuudistus käynnistettiin vuonna 1978. Uudistusta valmistelevalle oikeusministeriön työryhmä päätti työnsä vuonna 1983 jättämällä ehdotuksen uudeksi hallintolaksi (SOU 1983:73). Työryhmän ehdotukseen pohjautuva Ruotsin uusi hallintolaki (*Förvaltningslag* 1986:223) tuli voimaan tammikuussa 1987.

Ruotsin voimassa oleva hallintolaki vastaa pääasialliselta sisällöltään vuoden 1971 hallintolakia. Suurin osa aikaisemman hallintolain säännöksistä siirrettiin uuteen lakiin tekemättä niihin asiallisia muutoksia. Merkittävä uudistus oli kuitenkin rakenteellisesta kaksijakoisuudesta luopuminen ja lain soveltamisalan osittainen laajentaminen koskemaan tosiasiallista hallintotoimintaa. Lakia täydennettiin myös viranomaisen palveluperiaatetta ja viranomaisten toiminnan tehokkuutta korostavilla säännöksillä. Lisäksi lakiin otettiin säännöksiä monijäsenisen toimielimen päätöksenteosta, eriyvän mielipiteen esittämisestä ja päätöksessä olevan virheen korjaamisesta.

Kaikkiaan 33 pykälää käsittävä hallintolaki rakentuu pääosin vireillä olevan hallintoasian käsittelyä koskevien menettelyperiaatteiden varaan. Lain soveltamisalaa koskevia rajoituksia on tehty pykäläkohtaisesti viittaamalla julkisen vallankäytön käsitteeseen (*myndig-hetsutövning*). Lakia sovelletaan hallintoviranomaisissa ja tuomioistuimissa niiden käsitellessä hallintoasioita. Palveluvollisuutta ja viranomaisten yhteistyötä koskevia säännöksiä sovelletaan myös viranomaisten muuhun toimintaan.

Laki sisältää säännöksiä myös valituskirjelmän laatimisesta ja sen toimittamisesta valitusviranomaiseen. Lakia

sovelletaan myös muutoksenhakuasioiden käsittelyyn, kun muutoksenhakuviranomaisena on muu kuin tuomioistuin. Hallintolaki on muuhun lainsäädäntöön nähden toissijainen.

Hallintolaki ei sisällä asiakirjojen tiedoksiantoa koskevaa laajempaa säännöstöä, mutta lain 21 §:n 1 momentin mukaan asianosaiselle tulee tiedottaa päätöksen sisällöstä. Pykälässä säädetään myös tiedoksiantotavoista. Asiakirja voidaan antaa tiedoksi suullisesti, tavallisella kirjeellä, erityisillä tiedoksiantotavoilla tai muulla tavoin. Asiakirja on kuitenkin asianosaisen pyynnöstä annettava tiedoksi kirjallisesti. Tiedoksiannossa noudatettavista erityisistä tiedoksiantotavoista säädetään tiedoksiantolaissa (*Delgivningslag* 1970:428). Mainitussa laissa säädettyjä tiedoksiantotapoja ovat tavallinen tiedoksianto, erityistiedoksianto, puhelintiedoksianto, haastetiedoksianto ja yleistiedoksianto.

Hallintolakiin on sen voimassaolon aikana tehty useita yksittäisiä muutoksia ja täydennyksiä. Erityisesti palvelujen saatavuutta edistävänä uudistuksena voidaan mainita heinäkuussa 1999 voimaan tullut lainmuutos, jonka yhteydessä lain 5 §:ään lisättiin säännökset virastojen aukiolosta. Uudistuksen taustalla oli oikeusasiamiehen kanta virastojen aukiolon järjestämisestä perusoikeusmyönteisellä tavalla. Hallintolain laajempaan uudistamiseen ei toistaiseksi ole katsottu olevan erityistä tarvetta.

Norja

Norjan oikeudessa hallintoasioiden käsittely oli tapaoikeuden ja lainsäädäntöön sisältyvien yksittäisten menettelynormien varassa aina 1960-luvun loppupuolelle saakka. Oikeustilaa oli jo pitkään pidetty epätydyttävänä etenkin sen vuoksi, että yleisestä lainkäytöstä oli satoja vuosia ollut olemassa yleiset säännökset. Hallintoasian käsittelyä koskevan yleisen lainsäädännön laatimista pidettiin hallintotoiminnan moninaisuuden ja julkisen sektorin jatkuvan rakenteellisen muutoksen vuoksi vaikeana. Erityisesti laillisuusvalvontaviranomaisten esittämän kritiikin seurauksena Norjan

hallitus asetti vuonna 1951 komitean arvioimaan hallinnon toimintamuotoja ja tarvetta hallintoasioiden käsittelyä koskevien yleisten menettelysäännösten laatimiseksi. Komitea jätti vuonna 1958 mietintönsä, joka sisälsi ehdotuksen hallintolaiksi. Hallintokomitean ehdotukseen pohjautunut hallintolaki vahvistettiin helmikuussa 1967 (*Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker: forvaltningsloven 10.2.1967*). Lain voimaantulosta säädettiin erillisellä täytäntöönpanolailla. Hallintolaki tuli voimaan vuoden 1970 alusta.

Norjan hallintolaki koostuu kaikkiaan 51 pykälästä, jotka on jaettu kahdeksaan lukuun. Useissa säännöksissä on annettu kuninkaalle toimivalta täydentää tai täsmentää lain sisältöä. Lain loppuosaan on sisällytetty säännöksiä, jotka joko täydentävät tai sisältävät poikkeuksia lain soveltamisalasta. Laki koskee valtion ja kuntien viranomaisia sekä yksityisiä niiden tehdessä jonkun oikeutta tai velvollisuutta koskevia hallintopäätöksiä. Lain asiallinen soveltamisala on jaettu kolmeen osaan siten, että osaa lain säännöksistä sovelletaan viranomaisten toimintaan yleisesti, osaa asianosaisasioihin (*enkeltvedtak*) ja osaa hallinnollisiin yleismääräyksiin (*forskrifter*). Hallintolaki on muuhun lainsäädäntöön nähden toissijainen.

Lain 1 luku sisältää varsin yksityiskohtaiset säännökset lain soveltamisalasta ja sitä koskevista poikkeuksista. Myös soveltamisen kannalta keskeiset käsitteet, kuten asianosainen ja virkamies, on määritelty erikseen. Lisäksi laissa säädetään sellaisista yksityisen oikeusturvaa korostavista menettelyllisistä periaatteista, joista on säädetty Suomen hallintomenettelylaissa. Näitä ovat lähinnä virkamiehen esteellisyyttä, asian selvittämistä ja asianosaisen kuulemista koskevat säännökset. Laissa säädetään myös esteellisyyksymyksen ratkaisemisesta ja asian käsittelyn jatkamisesta esteellisyyden johdosta. Lisäksi lakiin sisältyy säännöksiä hallintopäätöksen tiedoksiannosta ja tiedoksiannon merkityksestä valitusajan alkamisen kannalta.

Norjan hallintolakiin on sen voimassaolon aikana tehty useita yksittäisiä muutoksia ja täydennyksiä, joista osaa voidaan pitää varsin

merkittävänä. Lakia uudistettiin ensimmäisen kerran vuonna 1976, jolloin lakiin sisällytettiin yleiset säännökset virkamiehen vaitiolovelvollisuudesta. Toinen laajahko uudistus toteutettiin vuonna 1995, jolloin tehtiin muutoksia ja täydennyksiä kaikkiaan yhteentoista pykälään. Uudistuksella laajennettiin neuvontavelvollisuutta ja viranomaiselle asetettiin yleinen velvollisuus antaa käsittelyn kulusta välitiedotteita. Samalla lakiin sisällytettiin säännökset suullisten tietojen kirjaamisesta (11 c §). Mainitun uudistuksen tavoitteena oli palveluperiaatteen korostaminen, oikeusturvan edistäminen ja laadullisten vähimmäisvaatimusten asettaminen viranomaisten toiminnalle. Viimeisin Norjan hallintolakiin tehty muutos vuodelta 1999 koskee kuninkaan oikeutta vahvistaa tietyillä hallinnonaloilla asianosaisasioiden käsittelylle täsmällisiä määräaikoja. Samoin kuninkaalle annettiin oikeus antaa asetuksella tarkempia määräyksiä käsittelyä koskevien määräaikojen laskemisesta.

Tanska

Tanskan oikeus oli vailla hallintoasian käsittelyä ohjaavaa yleissäädöstä aina 1980-luvun puoliväliin saakka. Hallintoasian käsittelyssä sovellettiin laillisuusvalvontaa koskevassa käytännössä kehittyneitä yleisiä oikeusohjeita.

Tanskan ensimmäinen hallintolaki (*Forvaltningslov nr 571 af 19/12/1985*) tuli kahdentoista vuoden valmistelun jälkeen voimaan tammikuun alusta 1987. Samanaikaisesti säädettiin laki julkisuudesta hallinnossa (*Lov om offentlighed i forvaltningen; Offentlighedsloven nr 572 af 19/12/1985*). Tanskan hallintolakia ei sovelleta Färsaarten eikä Grönlannin alueilla. Tanskan hallintolakia voidaan luonnehtia tiiviiseen muotoon kirjoitetuksi prosessilaiksi, joka sisältää yksityisen ennakkollista oikeusturvaa koskevat keskeiset menettelyperiaatteet. Yhteensä 37 pykälää käsittävä hallintolaki koskee kaikkia julkisen hallinnon toimielimiä niiden käsitellessä hallintoasioita. Lain esteellisyysäännöksiä sovelletaan myös

viranomaisten muuhun toimintaan. Lain soveltamisesta julkista hallintotehtävää hoitavissa yksityisissä yhteisöissä säädetään erikseen.

Hallintolaki on jaettu sisällöltään yhdeksään lukuun. Laissa säädetään asian käsittelyyn liittyvistä keskeisistä menettelyperiaatteista, kuten asianosaisen kuulemisesta ja päätöksen perustelemisesta sekä valitusosoituksen liittämisestä päätökseen. Laki sisältää säännökset myös asianosaisjulkisuudesta ja virkamiehen vaitiolovelvollisuudesta. Lisäksi lakiin sisältyy päätöksen tiedoksiantoa koskevia säännöksiä.

Laissa on niukasti viranomaisten palveluperiaatetta ilmentäviä säännöksiä. Tällaisena voidaan mainita ainoastaan viranomaisen velvollisuus antaa asian käsittelyä koskevia neuvoja ja siirtää viranomaisen toimivaltaan kuulumaton asiakirja oikeaan viranomaiseen. Oikeusministeriö on antanut lain soveltamisesta erilliset soveltamisohjeet, joiden mukaan neuvontavelvollisuuteen kuuluu myös tulkkauksesta ja käännöksestä huolehtiminen.

Tanskan hallintolaki on säilynyt sisällöltään ja peruseriaateiltaan lähes muuttumattomana koko voimassaolonsa ajan. Ainoa lakiin tehty muutos liittyy hallinnon julkisuutta koskevan lain uudistamiseen.

Islanti

Islannin hallintolaki (*Den islandske forvaltningslov 37/1993*) tuli voimaan vuoden 1994 alusta. Laki vastaa sekä rakenteeltaan että pääasialliselta sisällöltään Tanskan hallintolakia. Keskeisen poikkeuksen tekee kuitenkin Islannin hallintolakiin sisältyvät viranomaisten toimintaa koskevat yleiset periaatteet. Lakiin on kirjattu virallisperiaate, yhdenvertaisuusperiaate ja suhteellisuusperiaate. Islanti on myös ainoa pohjoismaa, jonka hallintolaissa säädetään viranomaisen passiivisuuden oikeusvaikutuksista.

Islannin hallintolaki sisältää 35 pykälää, jotka on jaettu yhdeksään lukuun. Lakia sovelletaan valtion ja kuntien viranomaisissa. Lakia sovelletaan myös monijäsenisissä

toimielimissä niiden ratkaistessa kansalaisten oikeuksia tai velvollisuuksia koskevan hallintoasian. Hallintolain esteellisyyssäännöksiä sovelletaan myös viranomaisten sopimusmenettelyihin ja vastaaviin yksityisoikeudellisiksi luonnehdittaviin oikeustoimiin. Lakiin sisältyy valitusmenettelyä koskeva yleinen säännöstö.

Eräät muut Länsi-Euroopan maat

Saksa

Saksan liittovaltion tasolla keskeinen yleishallinto-oikeuden alaan kuuluva säädös on vuonna 1976 voimaan tullut hallintomenettelylaki (*Verwaltungsverfahrensgesetz vom 25. Mai 1976*). Laki sisältää 103 pykälää, jotka on jaettu kahdeksaan osaan ja edelleen kahteentoista eri lukuun. Lakia sovelletaan julkisoikeudelliseen toimintaan lain 1 ja 2 §:ssä tarkemmin määritellyissä viranomaisissa.

Saksan hallintomenettelylaki on sisällöltään pohjoismaisia hallintolakeja huomattavasti laajempi. Hallintoasian käsittelyä koskevan yleisen säännösten lisäksi laki sisältää säännökset julkisoikeudellisen sopimuksen tekemiseen liittyvästä menettelystä sekä luottamustoimista ja lautakunnista. Lisäksi laissa säädetään niin sanotuista erityisistä hallintomenettelyistä. Tällaisia ovat muodollinen hallintomenettely, nopeutettu lupamenettely ja suunnitelman hyväksymistä koskeva menettely.

Saksan hallintomenettelylakia voidaan luonnehtia muodolliseksi ja sisällöltään täsmälliseksi menettelysäädokseksi. Säännökset jättävät viranomaiselle suhteellisen rajoitetusti harkintavaltaa. Myös monet tyypillisesti periaateluontoiset seikat on pyritty sääntelemään yksityiskohtaisesti. Esimerkkinä voidaan viitata viranomaisten yhteistyövelvoitteeseen, jonka perusteista ja poikkeuksista on otettu lakiin erittäin yksityiskohtaiset säännökset.

Laissa on säännelty myös varsin laajasti hallintopäätöksen pysyvyydestä ja päätöksessä olevien virheiden korjaamisesta sekä hallintopäätöksen peruuttamisesta. Jo

ennen hallintomenettelylain säätämistä oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa oli vakiintunut käsitys siitä, ettei edunsoovaa virheellistä päätöstä voida peruuttaa ilman siihen oikeuttavia säännöksiä tai yleisen edun niin vaatiessa. Luottamuksensuojan periaate ja sen perusteena oleva yleinen etu ovatkin lain 48 §:ssä liitetty virheellisen hallintopäätöksen peruuttamisen edellytyksiin.

Saksan hallintomenettelylakia koskevana erityispiirteenä voidaan lisäksi mainita lain 49 a §:ään sisältyvät säännökset julkisoikeudellisen perusteettoman edun palautuksesta. Pykälästä ilmenevän pääsäännön mukaan taannehtivasti oikaistun tai peruutetun hallintopäätöksen perusteella suoritettu etuus on palautettava. Pykälässä säädetään myös palautussaatavalle perittävästä korosta.

Sveitsi

Sveitsin hallinto-oikeudessa keskeisin yleissäädös on lokakuussa 1969 voimaan tullut hallintomenettelylaki (*Loi fédérale sur la procédure administrative du 20 décembre 1968*). Laki on pituudeltaan 82 artiklaa, ja se on jaettu viiteen lukuun.

Kokonaisuutena tarkasteltuna hallintomenettelylaissa säännellään lähinnä kahta keskeistä asiakokonaisuutta: hallintoasian käsittelyä ja hallintolainkäyttömenettelyä. Näiden lisäksi lakiin sisältyy säännöksiä viranomaisten kokoonpanosta ja näissä noudatettavasta menettelystä.

Sveitsin hallintomenettelylain 2 lukuun sisältyvä hallintoasian käsittelyä koskeva säännöstö vastaa pääasialliselta sisällöltään Pohjoismaiden hallintolakien sääntelyä yksityisen ennakollista oikeusturvaa korostavista menettelyllisistä periaatteista. Poikkeuksena ovat määräaikojen laskemista koskevat yleiset säännökset. Lisäksi laissa säädetään asiakirjojen tiedoksiantoa koskevista pääperiaatteista ja päätöksen täytäntöönpanosta.

Ranska

Muista vertailun kohteena olevista maista

poiketen Ranskan oikeudessa ei ole lainkaan hallintoasioiden käsittelyä ohjaavaa yleissäädöstä. Yleishallinto-oikeuden järjestelmä ja yleiset opit ovat muotoutuneet pääasiassa tuomioistuinkäytännön pohjalta. Näiden kehittämisessä keskeinen asema on ollut Ranskan korkeimmalla hallinto-oikeudella, *Conseil d'État*lla. Ylin hallintotuomioistuin on ratkaisukäytännössään vahvistanut muun ohella viranomaistoiminnan lainalaisuutta ja ihmisten yhdenvertaista kohtelua koskevat periaatteet. Oikeuskäytännössä vakiintuneita oikeusohjeita ovat myös hallintomenettelyyn liittyvät yksityisten puolustautumisoikeudet, kuten oikeus tulla kuulluksi ennen asian ratkaisemista.

Hallintoasian käsittelyä koskevan yleissäädöksen puuttuminen sekä toisaalta eri hallinnonaloilla kehittyneiden erityisten menettelysäännösten hajanaisuus ja epäyhtenäisyys ovat johtaneet eräiden yksittäisten menettelyperiaatteiden sääntelyyn yleisellä tasolla. Esimerkiksi hallintopäätösten perustelemisesta säädetään erityislailla (*Loi no 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administrations et le public*). Kyseisessä laissa ei kuitenkaan ole vahvistettu hallintopäätösten perustelemista koskevaa yleistä periaatetta, vaan ainoastaan määritelty, millaiset hallintopäätökset on säännönmukaisesti perusteltava.

Ranskan hallinto-oikeudessa merkittävä edistysaskel oli vuoden 2000 huhtikuussa annettu laki kansalaisten oikeuksista viranomaisasiainnissa (*Loi no 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations*). Lain tavoitteena on parantaa yksityisten oikeusturvaa sekä yksinkertaistaa ja yhtenäistää hallintoasioiden käsittelyssä noudatettavia menettelyjä. Lailla pyritään myös edistämään viranomaisten ja yksityisten välistä vuorovaikutusta.

Mainitussa laissa säädetään asiakirjojen siirtämisestä, hallintoasioiden käsittelyajasta, asianosaisten kuulemisesta ja hallintopäätöksen sisällöstä. Laki sisältää

säännöksiä myös oikeusasiamiehen toiminnasta ja hallinnon yleisten palvelupisteiden järjestämisestä. Lakia sovelletaan viranomaisissa ja julkista tehtävää hoitavissa yksityisissä.

Hollanti

Hollannin hallintolaki (*Algemene wet bestuursrecht* 1994) tuli lain 5 osaa lukuun ottamatta voimaan vuonna 1994. Hallinnollisia pakkokeinoja ja hallinnollisten yleisohjeiden antamista sääntelevä 5 osa tuli voimaan tammikuussa 1998. Laki sisältää yleiset säännökset niistä vaatimuksista, joita viranomaisten on noudatettava yksityisiin tai muihin viranomaisiin kohdistuvassa toiminnassaan.

Hollannin hallintolaissa on noudatettu muiden maiden lainsäädännöstä poikkeavaa jaottelua ja sisäistä systematiikkaa. Laki on jaettu asiasisällöltään yhdeksään eri osaan ja edelleen lukuihin, alalukuihin sekä useisiin alakohtiin. Lakia voidaan luonnehtia laajaksi hallinnollisen menettelyn kodifikaatioksi, sillä se sisältää säännöksiä lähes kahdestasadasta menettelyoikeudellisesta erityiskysymyksestä. Lakia sovelletaan viranomaisissa ja välillisen julkisen hallinnon tehtäviä hoitavissa.

Laissa säädetään sekä hallintoasioiden käsittelystä että hallintolainkäyttöasioissa noudatettavasta menettelystä. Hallintoasian käsittelyä koskevat säännökset on jaettu hallintoasiassa annettavia ratkaisuja koskeviin yleisiin ja erityisiin säännöksiin. Yleiset säännökset koskevat kaikkia kirjallisessa muodossa annettavia hallinnollisia ratkaisuja. Erityisiä säännöksiä sen sijaan sovelletaan ainoastaan niissä asioissa, joissa on kysymys yksittäistapauksessa annettavasta ratkaisusta eli laissa tarkemmin määritellyistä hallintopäätöksestä.

Laissa on verraten kattavasti otettu huomioon yksityisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet. Myös asianosaisen käsite on määritelty siten, että se kattaa muodollisen asianosaisaseman ohella sellaisen yhteisölliseen intressiin perustuvan edun, jota yhdistys, järjestö tai muu yhteisö tavoitteidensa ja toimenpiteidensä kautta

edustaa. Mielenkiintoisena erityispiirteenä voidaan lisäksi mainita lain yleiseen osaan sisältyvät säännökset Euroopan unionin neuvoston tai yhteisöjen komission antamien sitovien päätösten kansallisesta täytäntöönpanosta.

Menettelyoikeudellinen sääntely vastaa muutoin keskeisiltä osiltaan muiden maiden hallinto- ja hallintomenettelylaeissa säänneltyjä keskeisiä periaatteita. Laissa säädetään myös hallintoasian käsittelyaika koskevasta pääsäännöstä, jonka mukaan kohtuullinen käsittelyaika ylittyy, jollei viranomainen ole antanut päätöstä tai ilmoittanut asianosaiselle päätöksen antamisen viivästyneisyydestä kahdeksan viikon kuluessa asian vireilletulosta.

Espanja

Espanjassa säädettiin ensimmäinen viranomaisten toimintaa ja hallintomenettelyn perusteita koskeva yhtenäinen laki jo vuonna 1889 (*Ley de 19 octubre 1889*). Mainittu laki oli samalla ensimmäinen eurooppalainen hallintomenettelyn kodifikaatio. Vaikka laki olikin luonteeltaan eräänlainen puitelaki kattaen ainoastaan viranomaisten toimintaa koskevat peruseriaatteet, sitä on pidetty yhtenä merkittävimmistä edistysaskeleista Espanjan hallinto-oikeudessa.

Puolisen vuosisataa myöhemmin hallintomenettelyn perusteita sääntelevä laki päätettiin jakaa sisällöltään kahteen osaan siten, että vuonna 1957 säädettiin laki valtion viranomaisten oikeudellisista perusteista (*Ley Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 26 de julio de 1957*) ja vuotta myöhemmin hallintoasian käsittelyä koskeva yleislaki (*Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de julio de 1958*). Tavoitteena oli koota viranomaisten toimintaa ja hallintoasioiden käsittelyä koskevat erityissäännökset omiksi kokonaisuuksiksi sekä taata yhdenmukainen menettely kaikissa viranomaisissa. Mainitut lait muodostivat pitkään Espanjan hallinto-oikeuden perustan.

Vuonna 1978 toteutetun perustuslakiuudistuksen yhteydessä viranomaistoiminnalle asetetut laadulliset

lisävaatimukset johtivat voimassa olevan lainsäädännön tarkistuksiin. Tämän seurauksena hallintomenettelylaki korvattiin vuonna 1992 lailla viranomaisten toiminnan perusteista ja hallintomenettelystä (*Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, ley 30/1992*).

Espanjan voimassa oleva hallintomenettelylaki on laaja käsittäen 146 artiklaa, jotka on jaettu kymmeneen osaan ja edelleen alakohtaisiin lukuihin. Lakia sovelletaan valtion ja kuntien viranomaisissa sekä paikallishallintoon kuuluvissa yhteisöissä samoin kuin muissa välillisen julkisen hallinnon toimielimissä niiden käyttäessä julkista valtaa. Lain 142 artiklan 3 kohdassa hallitukselle on säädetty valtuus antaa lain soveltamisesta tarkempia määräyksiä. Lain toissijaisuus ilmenee pykäläkohtaisesti.

Laki sisältää viranomaisten toimivaltaa ja hallintoasioiden käsittelyä koskevat keskeiset periaatteet. Laissa säädetään myös hallintopäätöksen täytäntöönpanosta, tiedoksiannosta ja valitusmenettelystä. Lisäksi laki sisältää säännöksiä hallinnollisten seuraamusten määräämisestä, siviili- ja työoikeudellisia riitoja koskevasta kannamenettelystä sekä viranomaisen vahingonkorvausvastuun perusteista.

Laki sisältää useita viranomaisten toimintaa yleisesti ohjaavia periaateluontoisia säännöksiä. Tällaisina voidaan mainita lainalaisuuden, puolueettomuuden ja luottamuksensuojan periaatteet. Lisäksi korostetaan kansalaisten osallistumisoikeuksia ja viranomaisten välistä yhteistyötä.

Espanjan hallintomenettelylakia on sen voimassaoloaikana uudistettu kaikkiaan neljä kertaa. Laajin uudistus toteutettiin huhtikuussa 1999 voimaan tulleella lainmuutoksella. Uudistuksen yhteydessä lakiin lisättiin viranomaisten alueellista järjestelmää koskevat säännökset sekä tehtiin merkittäviä täydennyksiä viranomaisten ja kansalaisten välisiä suhteita koskeviin säännöksiin. Keskeisimmät menettelylliset uudistukset kohdistuivat viranomaisen passiivisuutta, päätöksessä olevan virheen korjaamista ja täytäntöönpanon lykkäämistä

koskeviin säännöksiin.

Portugali

Portugalin hallintomenettelylaki (*Código do procedimento administrativo*; Decreto-Lei n:o 442/91 de 15 de Novembro) tuli yli kymmenen vuoden valmistelun tuloksena voimaan toukokuussa 1992. Lain säätämisellä täytettiin maan perustuslain 267 artiklan 4 kohtaan sisältyvä lainsäätäjään kohdistuva toimeksianto, jonka mukaan hallinnollisista menettelyistä säädetään lailla. Perustuslaki edellyttää, että hallintoasian käsittelyä koskevan lainsäädännön tulee varmistaa asianmukaiset menettelytavat viranomaisissa sekä taata kansalaisille mahdollisuus osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon.

Hallintomenettelylaki on kansalaisten ja viranomaisten suhteita sekä viranomaisasiointia sääntelevä yleislaki. Asiakasnäkökulmaa korostavaa lakia on pidetty merkittävänä edistysaskeleena Portugalin julkisessa hallinnossa, jolle on ollut ominaista muutosidonnainen ja joustamaton luonne.

Portugalin hallintomenettelylaki koostuu 188 artiklasta, jotka on selkeyden vuoksi jaettu neljään osaan ja useisiin alalukuihin. Lakia sovelletaan kaikissa valtion ja paikallisen itsehallinnon alaan kuuluvissa viranomaisissa. Lain soveltamisesta välilliseen julkiseen hallintoon säädetään erikseen. Laki on muuhun lainsäädäntöön nähden toissijainen. Lakiin on kirjattu useita viranomaisten toimintaa ohjaavia periaatteita. Tällaisina voidaan mainita lainalaisuuden periaate sekä yhdenvertaisuus-, suhteellisuus- ja puolueettomuusperiaate.

Yleisiin periaatteisiin sisältyy myös vaatimukset kansalaisten etujen ja oikeuksien suojaamisesta sekä viranomaisten ja yksityisten välisen vuorovaikutuksen edistämisestä. Laissa korostetaan myös menettelyn tehokkuutta ja oikeusturvan saatavuutta.

Hallintoasian käsittelyä koskeva säännöstö sisältää varsin yksityiskohtaisia säännöksiä asiakirjojen lähettämisestä viranomaiselle ja asian käsittelyä koskevista

menettelyvaatimuksista. Merkille pantavaa on etenkin käsittelyvaihteissa noudatettavien menettelymuotojen täsmällinen sääntely. Esimerkiksi asianosaisen kirjallisesta ja suullisesta kuulemisesta säädetään omilla pykälissään. Lakiin sisältyy myös kattavat säännökset asian käsittelyajasta ja viranomaisen passiivisuuden vaikutuksesta. Laissa säädetään hallintoasian käsittelyn ohella hallinnollisesta lainkäytöstä. Erityispiirteinä voidaan lisäksi mainita lakiin sisältyvä säännöstö hallintosopimuksen tekemisestä ja sen oikeusvaikutuksista.

2.4. Nykytilan arviointi

Yleisiä arvioita

Hallintomenettelylakia on pidetty tärkeimpänä hallintoasian käsittelyä ohjaavana menettelysäädöksenä. Laki on muodostanut keskeisen pohjan viranomaisasioinnissa noudatettavalle menettelylle ja sen soveltamisesta saadut kokemukset ovat yleisesti ottaen olleet hyviä. Säännöstön toimivuutta ilmentää myös se, että lakiin on tehty vain vähäisiä muutoksia ja tehdyt muutokset ovat useimmiten liittyneet jonkin muun lainsäädännön uudistamiseen.

Hallintomenettelylain voimaantulon jälkeinen hallinnon ja yhteiskunnan kehitys on kuitenkin asettanut lainsäädännölle uusia vaatimuksia. Hallinto on muuttunut entistä asiakaslähtoisemmäksi ja palvelukeskeisemmäksi. Tähän ovat osaltaan vaikuttaneet hyvän hallinnon periaatteiden merkitystä korostavat perustuslain säännökset. Eri hallinnonaloilla on painotettu tarvetta hoitaa hallintotehtävät osapuolten kannalta mahdollisimman yksinkertaisesti, tehokkaasti ja kustannuksiltaan edullisesti.

Myös julkisen sektorin rakenteet ja hallinnon toimintamuodot ovat monilta osin uusiutuneet. Viranomaisille kuuluvia tehtäviä on annettu enenevässä määrin yksityisten hoidettaviksi. Yksityistäminen on monimutkaistanut päätöksentekoon liittyviä oikeudellisia vastuusuhteita.

Ongelmana voidaan pitää lisäksi sitä, että hallintoasian käsittelyn kannalta keskeisistä osakysymyksistä, kuten asiakirjan

lähettämisestä ja tiedoksiannosta, säädetään toisissa säädöksissä. Hallintomenettelylaista poikkeavia menettelyperiaatteita on myös otettu yhä enemmän muuhun lainsäädäntöön. Tämä tekee säännöstöstä vaikeasti hahmotettavan ja sisällöltään epäyhtenäisen kokonaisuuden.

Hallintomenettelylaki ei sellaisenaan riitä vastaamaan nykyisen yhteiskunnan ja kansainvälisen oikeuskehityksen asettamiin uusiin vaatimuksiin. Lainsäädännön nykytila voi aiheuttaa epäkohtia, jotka saattavat olla ongelmallisia asianosaisen oikeusturvan kannalta. Myös viranomaisen velvollisuudet ovat eräiltä osin tulkinnanvaraisia. Tämä korostaa tarvetta huolehtia siitä, että julkista tehtävää hoidettaessa noudatetaan yhtenäisiä menettelyperiaatteita.

Hallintomenettelylain soveltamisala

Hallintomenettelylain soveltamisalan kannalta on ongelmallista, että lain soveltaminen välilliseen julkiseen hallintoon on jätetty asetuksella säättämisen varaan. Muun lainsäädännön laajempi tarkastelu osoittaa, ettei hallintomenettelylakia ole poikkeuksetta säädetty sovellettavaksi hallintoasioita käsittelevissä ja julkista valtaa käyttävissä yksityisissä. Monissa tapauksissa hallintomenettelylain soveltamisesta on säädetty ainoastaan osittain.

Käytännössä on pidetty epäselvänä, missä laajuudessa hallintomenettelylakia sovelletaan välillisessä julkisessa hallinnossa ja julkista tehtävää hoitavissa yksityisissä. Sanottu kehitys on merkinnyt sitä, että viranomaiset joutuvat yhä useammin selvittämään julkisen vallan käytön oikeudellisia rajoja. Sääntelyn puutteellisuudet saattavat johtaa myös yksityisten oikeusturvan kannalta merkittäviin epäkohtiin.

Perustuslakiuudistuksen yhteydessä perustuslain 124 §:ksi otettiin säännös, jolla rajoitetaan julkisen hallintotehtävän antamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuoliselle taholle. Mainitun pykälän mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä

vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimuksia on yleisesti tulkittava yhteydessä perustuslain 21 §:ään ja muihin perusoikeussäännöksiin.

Perustuslakivaliokunta korosti mietinnössään (PeVM 10/1998 vp) sitä, että uskottaessa hallintotehtäviä suoraan laissa tai lain nojalla muulle kuin viranomaiselle, tulee säännöspäätöksellisesti taata oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeiden noudattaminen tässä toiminnassa. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Asetuksella säätäminen ei siten vastaa nykyisen perustuslain vaatimuksia.

Edellä sanottuun liittyy osittain kysymys hallintomenettelylain asiallisesta soveltamisalasta. Nykyinen sääntely rajaa lain soveltamisalan ulkopuolelle niin sanottuun tosiasialliseen hallintoon liittyvät toimet. Näillä tarkoitetaan sitä osaa julkista hallintotoimintaa, mikä ei ole päätöksentekoa eikä julkisen vallan käyttöä. Juuri tällaisia tehtäviä on monissa tapauksissa siirretty yksityisten hoidettaviksi. Lainsäädännön puutteet saattavat johtaa siihen, että kansalaisten on vaikea olla selvillä oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Vallitsevaa oikeustilaa ei voida tältä osin pitää tyydyttävänä.

Edelleen voidaan todeta, että hallintomenettelylaissa säännellään ainoastaan perinteisen, yksipuolisen hallintopäätöksen tekemisessä noudatettava menettelyä. Lain voimaantulon jälkeen viranomaisten päätöksentekomuodot ja ohjaustavat ovat moninaistuneet. Näin myös viime vuosina yleistyneet viranomaisten sopimusmenettelyt ovat monilta osin jääneet lain soveltamisalan ulkopuolelle. Tätä voidaan pitää merkittävänä epäkohtana, sillä sopimus on varsin laajasti vakiinnuttanut asemansa vaihtoehtoisena päätöksenteko- tai ohjausmuotona. Nykyisin käytäntö vaihtelee esimerkiksi siinä, missä määrin menettelyssä on noudatettava yksityisoikeudellisia tai hallinto-oikeudellisia periaatteita.

Jonkinasteisena puutteena voidaan pitää lisäksi sitä, ettei hallintomenettelylaissa ole määritelty soveltamisen kannalta keskeisiä käsitteitä. Oikeuskäytännön perusteella

voidaan todeta, että etenkin asianosaiskäsitteen määrittelemättömyys on aiheuttanut soveltamisvaikeuksia. Asianosaisaseman perusteet vaihtelevat myös jossain määrin eri hallinnonaloilla. Asianosaisen käsite on määritelty useimpien muiden maiden vastaavissa yleislaeissa.

Hyvän hallinnon periaatteet ja hallintoasian käsittely

Hallintomenettelylaki vastaa yleisesti ottaen varsin hyvin perustuslaissa asetettuja menettelyllistä oikeusturvaa koskevia perusvaatimuksia. Sen sijaan laki ei juurikaan sisällä hyvää hallintoa korostavia laadullisia takeita. Lain säätämällä tähdättiin menettelyllisen oikeusturvan takaamiseen, eikä periaateluontoisten säännösten katsottu soveltuvan lain kokonaisuuteen.

Viranomaisen palveluperiaate ilmenee lähinnä neuvontavelvollisuutta ja asiakirjan siirtämistä koskevista säännöksistä. Tätä ei voida pitää perustuslain 21 §:n sisältämän lainsäädännöllisen toimeksiannon kannalta riittävänä.

Varsinkin laillisuusvalvontaa koskevassa käytännössä hyvän hallinnon takeisiin on liitetty useita osakysymyksiä, kuten vaatimukset viranomaisten toiminnan asianmukaisuudesta, asiakkaiden asianmukaisesta kohtelusta sekä yleinen vaatimus noudattaa hyvää hallintotapaa. Myös hallintomenettelylain mukaista neuvontavelvollisuutta on tulkittu laajasti siten, että hyvään hallintoon on katsottu kuuluvan neuvoa asiakasta paitsi aineellisoikeudellisissa kysymyksissä myös yleinen velvollisuus vastata viranomaiselle esitettyihin asiallisiin ja riittävän yksilöityihin tiedusteluihin ja kyselyihin.

Perustuslaissa säädettyihin hyvän hallinnon takeisiin kuuluu vaatimus asian viivytyksettömästä käsittelystä viranomaisessa. Mainittu periaate ilmenee myös Euroopan unionin tuoreesta perusoikeuskirjasta. Hallintomenettelylakiin ei sisälly nimenomaisia säännöksiä käsittelyajan pituudesta.

Käytännössä käsittelyajat ovat vaihdelleet tapauskohtaisesti huomattavasti eri

hallintoasioissa. Asian käsittelyaikaa ovat useimmiten pidentäneet asiakkaiden antamien tietojen tarkistukset ja täydentämiset sekä tietojen ja lausuntojen hankkiminen muilta viranomaisilta. Hyvään hallintoon kuuluu, että asiakkaalle annetaan arvio keskimääräisestä käsittelyajasta tämän pannaessa asiansa vireille. Arvioiden antaminen asiakkaille käsittelyajan pituudesta ei edelleenkään ole yleistä. Asiakkaille tulisi myös tasapuolisesti kertoa niistä seikoista, joiden perusteella asian käsittelyn nopeuttaminen on mahdollista.

Ennakollista oikeusturvaa korostavat menettelyperiaatteet on hallintomenettelylaissa kirjoitettu suhteellisen väljiksi. Yleislaille tyypillisellä väljällä kirjoittamistekniikalla on tavoiteltu säännösten joustavaa soveltamista ja sopeutumista tapauskohtaisiin olosuhteisiin. Sääntelyä voidaan kuitenkin pitää osin tulkinnanvaraisena ja jättävän eräitä menettelyllisiä yksityiskohtia avoimiksi. Laki esimerkiksi sallii katselmuksen toimittamisen, mutta ei sisällä säännöksiä siinä noudatettavasta menettelystä. Mitään menettelysäännöksiä pöytäkirjaamista lukuun ottamatta ei sisälly yleensä myöskään muuhun lainsäädäntöön. Niin ikään kuulemismenettelyn käytännön toteuttaminen jää hallintomenettelylain perusteella osin avoimeksi.

Myös menettelyperiaatteiden soveltamiseen liittyvät viranomaisen velvollisuudet jäävät hallintomenettelylain perusteella osin tulkinnanvaraisiksi. Tämä on jossain määrin lisännyt erityislainsäädännön tarvetta. Esimerkiksi selvittämistä vastuuun jakautumiseen liittyviä periaatteita ja asianosaisen oma-aloitteista selvitysvastuuta on monissa tapauksissa jouduttu täsmentämään erityissäännösin. Toisaalta yleislakia on mahdoton laatia kaikki yksittäistapaukset kattavaksi.

Lainsäädännössä on ollut selvästi havaittavissa pyrkimys lisätä yksityisten mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon. Tähän on osaltaan vaikuttanut perustuslakiuudistus, jonka yhteydessä lainsäätäjälle asetettiin toimeksianto edistää yksilön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia itseään ja

elinympäristöään koskevassa päätöksenteossa. Myös lasten etuun on kiinnitetty aikaisempaa enemmän huomiota hallinnollisessa päätöksenteossa ja monissa tapauksissa lasten edun huomioon ottaminen on pyritty turvamaan nimenomaisin säännöksin.

Muiden kuin asianosaisten vaikutusmahdollisuudet hallintoasian ratkaisemiseen on pyritty turvaamaan hallintomenettelylain 13 §:ssä. Lähtökohtana on, että viranomaisen on ilmoitettava asian vireilläolosta julkisesti, jos asian ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus laajalla alueella tai lukuisien henkilöiden oloihin. Vaikutusmahdollisuuksien käyttämisestä koskevat keskeiset peruskäsitteet ovat jokseenkin tulkinnanvaraisia eivätkä täysin vastaa perustuslaillisen toimeksiannon tavoitteita. Sääntelyä on tältäkin osin tarkistettava.

Hallintomenettelylaissa säädetään eräistä asianosaisen oikeusasemaan merkittävästi vaikuttavista menettelyllistä oikeusturvaa korostavista periaatteista, kuten asianosaisen kuulemisesta ja päätöksen perustelemisesta. Kuulluksi tuleminen oikeuden ja perusteluvollisuuden merkitys on viimeisen vuosikymmenen aikana selvästi vahvistunut. Perustuslain ohella Euroopan yhteisön oikeus ja ihmisoikeussopimus edellyttävät pääsääntöisesti sitä, että kansallinen oikeusjärjestys takaa oikeuden tulla kuulluksi ja saada perusteltu päätös ainakin asianosaisen oikeusasemaan haitallisesti vaikuttavissa asioissa.

Hallintomenettelylaki mahdollistaa varsin laajasti poikkeamisen asianosaisen kuulemista ja päätöksen perusteluvollisuutta koskevista periaatteista. Ongelmallisena voidaan pitää erityisesti kuulemisvelvollisuudesta poikkeamista asian ratkaisemisen kiireellisyyden perusteella. Vastaavasti perustelujen esittämättä jättäminen palvelussuhteeseen ottamista koskevien päätösten kohdalla on osoittautunut nykyisen oikeuskehityksen valossa kyseenalaiseksi. Hallintomenettelylain asianomainen sääntely ei näyttäisi kaikilta osin vastaavan nykyistä oikeuskehitystä.

Tärkeä osa ennakollista oikeusturvaa on

myös se, että asianosaisella on tosiasialliset mahdollisuudet päästä selvyteen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Ongelmia saattaa syntyä erityisesti silloin, kun asianosaisen käyttämä kieli poikkeaa viranomaisen käyttämästä kielestä. Tämän vuoksi hallintomenettelylaissa on eräin edellytyksin turvattu asianosaiselle oikeus viranomaisen järjestämän tulkitsemis- ja kääntämisavun saamiseen.

Perustuslakiuudistuksen yhteydessä perusoikeuslukuun otettu kielellisiä oikeuksia koskeva 17 § korostaa vähemmistökieltä käyttävien asemaa. Lisäksi pykälän 3 momentin mukaan viittomakieltä sekä vammaisuuden perusteella tulkitsemis- ja kääntämisapua tarvitsevien oikeudet on turvattava lailla. Perustuslaillinen toimeksianto edellyttää, että asianomaiset hallintomenettelylain säännökset saatetaan nykyistä oikeuskehitystä vastaavaksi ja erityisesti viranomaisen harkintaan perustuvaa tulkitsemisesta ja kääntämisestä huolehtimista tarkennetaan. Myös asianosaisen mahdollisuuksia esittää tietoja suullisesti on syytä lisätä.

Hallintomenettelylaki ei sisällä nimenomaisia säännöksiä päätöksen muodosta. Kirjallisen muodon vaatimusta on pidetty hyvään hallintoon kuuluvana vakiintuneena periaatteena. Käytäntö osoittaa, että päätöksiä on hallintoasioissa annettu toisinaan myös suullisesti. Suullisen päätöksen käyttöalaa koskevat epäselvyydet saattavat johtaa valitusoikeuden käyttämisen kannalta merkittäviin oikeudenmenetyksiin. Suullisen päätöksen käyttöalan täsmentäminen on oikeusturvan kannalta tärkeää.

Hallintomenettelylain menettelyperiaatteet pohjautuvat keskeisiltä osiltaan yhtä asianosaista koskevan asian käsittelyn varaan. Varsinkin päätöksessä olevan virheen korjaamista koskevien säännösten on katsottu soveltuvan huonosti useita asianosaisia koskevien ja massahallintoasioissa annettujen päätösten korjaamiseen. Asiavirheen korjaamisen edellytyksenä olevaa asianosaisen suostumusta ja vastaavasti kirjoitusvirheen korjaamisen estävää kohtuutonta lopputulosta on pidetty ongelmallisina silloin, kun kyse on monia

asianosaisia koskevasta asiasta, jossa korjaamisen vaikutukset kohdistuvat asianosaisiin eri tavoin.

Nykyisen lain mukaan viranomaisella on mahdollisuus korjata ainoastaan tekemässään päätöksessä oleva asia- ja kirjoitusvirhe. Sen sijaan viranomaisella ei ole hallintomenettelylain nojalla toimivaltaa puuttua menettelyllisiin virheisiin. Muutoksenhakuviranomaisten käsiteltäväksi ohjautuukin käytännössä runsaasti menettelyvirheisiin perustuvia vaatimuksia asian uudelleen käsittelemiseksi. Kun menettelyvirheissä on useimmiten kysymys luonteeltaan asia- ja kirjoitusvirheisiin verrattavista selvistä sekä kiistattomista virheistä, nykyistä oikaisusäänöstöä on syytä kehittää siten, että viranomaiselle annettaisiin mahdollisuus poistaa päätöstä rasittava menettelyvirhe käsittelemällä asia uudestaan.

Lisäksi voidaan todeta, ettei hallintomenettelylaissa säädetä valitusosoituksen liittämistä hallintopäätökseen, vaan viitataan tältä osin hallintolainkäyttölakiin. Tätä voidaan pitää epäkohtana sikäli, että valitusosoituksen liittäminen koskee ennen muuta hallintoasian käsittelyä.

Asiakirjojen lähettäminen ja tiedoksianto

Hallintoasian käsittelyyn läheisesti liittyviä asiakirjan lähettämistä ja tiedoksiantoa koskevia lakeja voidaan pitää sekä asiasisällöltään että kirjoittamistavaltaan monilta osin vanhentuneina. Molempien lakien valmistelu ajoittui pääosin 1950-luvulle. On selvää, ettei mainittujen säädösten sisältö enää sellaisenaan vastaa nykyistä oikeuskehitystä.

Asiakirjan lähettämislain säätämisen taustalla olevat tavoitteet ovat monilta osin jääneet vaille käytännön merkitystä. Postin käyttö on yleisesti vakiinnuttanut asemansa asiakirjojen toimittamistapana. Sen sijaan asiakirjan lähettämislakiin sisältyvillä lähettäjän vastuuta koskevilla periaatteilla ja asiakirjan saapumisajankohtaa koskevilla säännöksillä voidaan katsoa olevan edelleenkin merkitystä hallintoasiassa noudatettavalle menettelylle. Tiedoksiantolakia koskeva ongelma on

saantitodistusmenettelyn käyttöalan laajuus. Nykyinen laki edellyttää saantitodistuksen käyttöä periaatteessa aina silloin, kun tiedoksiannettavasta päätöksestä alkaa kulua jokin määräaika tai päätöksen voimaantulo edellyttää tiedoksiantamista.

Saantitodistusmenettely aiheuttaa viranomaisille merkittäviä lisäkustannuksia eikä se ole kaikissa tapauksissa toiminut moitteettomasti. Vastaanottajat ovat monissa tapauksissa jättäneet lähetyksen noutamatta, jolloin kustannukset ovat jääneet viranomaisen vahingoksi. Saantitodistusmenettelyä voidaan pitää myös hitaana ja osapuolten kannalta työläänä tiedoksiantotapana.

Tiedoksiantolain perusteella jää jossain määrin epäselväksi myös kysymys välitoimien tiedoksiannosta. Laista ei selvästi ilmene, missä tilanteissa välitoimet on annettava tiedoksi todisteellisesti ja milloin voidaan käyttää muita tiedoksiantotapoja. Myöskään oikeuskäytännössä ei ole muotoutunut lainsäädäntöä tarkentavia periaatteita siitä, millä tavoin välitoimet on annettava tiedoksi.

Lisäksi sijaistiedoksiantoon ja yleistiedoksiantoon liittyvät menettelyt edellyttävät nykyaikaistamista. Varsinkaan voimassa olevan tiedoksiantolain mukaista sijaistiedoksiantoa talonmiehelle ei voida pitää useimmissa tapauksissa enää käytännössä mahdollisena tiedoksiantotapana, koska taloyhtiöiden kunnossapito on pääasiassa isännöitsijätoimistojen tehtävänä.

Kokoavia näkökohtia

Yleisesti voidaan todeta, että hallintoasian käsittelyä koskevan lainsäädännön nykytilaan liittyy useita sisällöltään ja laadultaan eri tyyppisiä uudistustarpeita. Näiden huomioon ottaminen edellyttää paitsi lainsäädännön muutoksia ja täydennyksiä myös eräiltä osin kokonaan uutta sääntelyä.

Huomionarvoinen seikka on myös se, että lähes kaikkien muiden vertailun kohteena olevien maiden hallintolait ovat Suomen hallintomenettelylakia uudempia ja sisällöltään kattavampia. Useimpien maiden lakeja on myös uudistettu ja täydennetty

niiden voimassaolon aikana. Monissa tapauksissa uudistamistarpeen taustalla ovat olleet hyvää hallintoa ilmentävien laadullisten vaatimusten korostaminen ja viranomaisten toiminnan tehokkuuden edistäminen. Näiden seikkojen huomioon ottaminen on tärkeää myös Euroopan yhteisön oikeuden kannalta.

3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1. Tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi

Esityksen keskeisenä tavoitteena on saattaa hallintoasian käsittelyä koskeva yleinen lainsäädäntö vastaamaan nykyisen yhteiskunnan ja oikeuskehityksen asettamia vaatimuksia. Ehdotetulla lailla edistettäisiin viranomaisten toiminnan laatua ja tehokkuutta sekä parannettaisiin yksityisten oikeussuojaa hallinnossa. Uudistuksella myös selkeytettäisiin ja täsmennettäisiin hallintoasian käsittelyssä noudatettavia menettelyjä sekä täydennettäisiin nykyistä lainsäädäntöä julkisen sektorin rakenteelliset muutokset huomioon ottaen.

Hallintoasian käsittelyä koskevat yleiset säännökset ehdotetaan koottavaksi uuteen yhtenäiseen säädökseen. Uuden lain nimikkeenä olisi hallintolaki. Ehdotettu laki muodostaisi selkeän ja johdonmukaisen perustan hallinnossa noudatettavalle menettelylle. Myös useissa muissa maissa hallintoasiassa noudatettavaa menettelyä koskevat yleiset säännökset sisältyvät yhtenäiseen lakiin.

Esityksen tavoitteet pyritään saavuttamaan ensinnäkin sisällyttämällä lakiin hyvää hallintoa koskevat keskeiset perussäännökset. Sääntely merkitsisi tietyn laadullisen lähtötason asettamista viranomaisten toiminnalle. Tarkoituksena on säätää sellaisista hyvää hallintoa ilmentävistä laadullisista vaatimuksista, joiden on katsottu kuuluvan perustuslain 21 §:n 2 momentin lainsäädännöllisen toimeksiannon alaan.

Toiseksi laissa säädettäisiin yksityisen ennakkollisen oikeusturvan kannalta välttämättömistä hallintoasian

vireillepanoon ja käsittelyyn liittyvistä menettelyllisistä vaatimuksista. Tältä osin sääntely rakentuisi pääasiassa nykyisen hallintomenettelylain periaatteiden varaan. Hallintomenettelylakiin sisältyvät menettelylliset periaatteet ovat osoittautuneet tarkoituksenmukaisiksi eikä niiden perusteita ole syytä muuttaa. Uudistukset kohdistuisivat pääasiassa yksittäisiin menettelyvaiheisiin liittyvien käytäntöjen selkeyttämiseen ja täsmentämiseen. Samalla sääntelyä täydennettäisiin uudistuksen tavoitteiden kannalta tarpeellisilta osin.

Kolmanneksi lakiin otettaisiin hallintopäätöksen ja muun asiakirjan tiedoksianto koskeva kattava säännöstö. Sääntelyn lähtökohdat perustuisivat nykyiseen tiedoksiantolakiin. Tiedoksiantoon liittyviä menettelyjä kuitenkin yksinkertaistettaisiin ja sääntely pyritään muotoinkin toteuttamaan nykyistä selkeämmällä tavalla.

Tavoitteiden toteutumisen kannalta on lisäksi tärkeää, että lain soveltamisala ulotetaan koskemaan välillistä julkista hallintoa ja julkista hallintotehtävää hoitavia yksityisiä. Lain soveltamisala määräytyisi siten tehtävän laadun eikä organisatorisen aseman perusteella. Esityksen tavoitteena on saattaa laki koskemaan mahdollisimman kattavasti julkisen hallinnon eri muotoja.

Uudistuksella pyritään myös selkeyttämään viranomaisen velvollisuuksia tehtäviensä hoitamisessa sekä edistämään yksilöiden mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa itseään koskeviin asioihin perustuslain edellyttämällä tavalla. Tarkoituksena on luoda järjestelmä, joka tukee yksilön itsenäisiä mahdollisuuksia suoriutua hallintoasiansa hoitamisessa. Tämän tavoitteen saavuttaminen edellyttää paitsi menettelyllisten

vaikuttamismahdollisuuksien lisäämistä myös varmistumista siitä, että asiointia järjestettäessä ja palveluja tarjottaessa kiinnitetään riittävää huomiota asiakkaiden tarpeisiin.

Lakiteknisenä tavoitteena on voimassa olevan lainsäädännön kielellinen ajanmukaistaminen ja erityisesti asiakirjojen tiedoksiantoon liittyvien menettelyjen yksinkertaistaminen. Esityksellä parannetaan

myös säännöstön selkeyttä yhdenmukaistamalla hallintoasian vireillepanossa, käsittelyssä ja tiedoksiannossa noudatettavaa käsitteistöä. Tavoitteena on lisäksi, että hallintoasian käsittelyä koskevan erityislainsäädännön tarve olisi mahdollisimman vähäinen. Hallinnon toimintaa koskeva lainsäädäntö muodostettaisiin entistä kattavammaksi ja yhtenäisemmäksi kokonaisuudeksi. Esityksellä poistettaisiin perusoikeusudistuksesta aiheutuneita voimassa olevan lainsäädännön puutteita ja säädettäisiin sellaisista uudistuneen hallinnon sekä kansainvälisen oikeuskehityksen asettamista vaatimuksista, joiden ennakoimiseen hallintomenettelylain säätämävaiheessa ei ole ollut mahdollisuuksia. Kokonaisuutena arvioiden ehdotettu hallintolaki olisi merkittävin hyvän hallinnon takeita hallinnossa toteuttava ja edistävä yleislaki.

3.2. Keskeiset ehdotukset

Hallintolain rakenne ja soveltamisala

Lain rakenne

Voimassa olevien hallintoasian käsittelyä koskevien yleissäädösten korvaaminen yhdellä yhtenäisellä hallintolailla edellyttää uuden tyyppisiä rakenteellisia ja sisällöllisiä lakitekniisiä ratkaisuja. Sääntelyn kohteena oleva asiakokonaisuus ja soveltamisala huomioon ottaen ehdotetussa hallintolaissa ei ole perusteita tukeutua hallintomenettelylain mukaiseen rakenteelliseen kaksijakoisuuteen. Ehdotettu laki on pyritty laatimaan sekä viranomaisten että hallinnon asiakkaiden kannalta mahdollisimman selkeäksi, johdonmukaiseksi ja helposti ymmärrettäväksi kokonaisuudeksi. Lain sisäisessä jäsentelyssä on noudatettu asian käsittelyvaiheiden mukaan etenevää rakenteellista systematiikkaa. Asianosaisasian käsittelyä koskevista erityisistä menettelyvaatimuksista säädettäisiin pykäläkohtaisesti viittaamalla asianosaisen käsitteeseen. Muiden laajojen yleisprosessuaalisten säädösten tavoin

hallintolaki ehdotetaan jaettavaksi neljään osaan ja edelleen kahteentoista lukuun seuraavasti:

I OSA. YLEISET SÄÄNNÖKSET

1 luku. Lain tarkoitus ja soveltamisala

2 luku. Hyvän hallinnon perusteet

3 luku. Asianosaisasema ja puhevallan käyttäminen

II OSA. HALLINTOASIAN VIREILLETULO JA ASIAN KÄSITTELY VIRANOMAISESSA

4 luku. Asiakirjan lähettäminen viranomaiselle ja hallintoasian vireilletulo

5 luku. Asian käsittelyä koskevat yleiset vaatimukset

6 luku. Asian selvittäminen ja asianosaisen kuuleminen

7 luku. Asian ratkaiseminen

8 luku. Päätöksessä olevan virheen korjaaminen

III OSA. HALLINTOPÄÄTÖKSEN JA MUUN ASIAKIRJAN TIEDOKSIANTO

9 luku. Yleiset säännökset tiedoksiannosta

10 luku. Tiedoksiannossa noudatettava menettely

IV OSA. ERINÄISET SÄÄNNÖKSET JA VOIMAANTULO

11 luku. Erinäiset säännökset

12 luku. Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

Valmistelun yhteydessä harkittiin julkisoikeudellisen perusteettoman edun palauttamista sekä julkisoikeudellisen saamisen viivästyskorkoa ja vanhentumista koskevien säännösten sisällyttämistä hallintolakiin. Aineellisoikeudellisia kysymyksiä koskevat säännökset eivät kuitenkaan luontevasti soveltuisi ensisijaisesti menettelyoikeudellisia periaatteita sääntelevään yleislakiin. Kyseisten asioiden vaatima sääntelytarve saattaisi myös johtaa lain sisällölliseen epätasapainoon. Valmistelussa päädyttiinkin siihen, että julkisoikeudellisista saatavista säädetään oma erillinen lakinsa.

Hallintolakiin ehdotetaan otettavaksi joitakin suoria viittauksia eräisiin hallinto-oikeudellisiin ja yksityisoikeudellisiin yleislakeihin. Viittaussäännösten sisällyttäminen on tarpeen silloin, kun kysymys on hallintolain sääntelyä täydentävistä tai muutoin yksittäisten

menettelyvaiheiden kannalta merkityksellisistä säännöksistä, jotka eivät kuitenkaan ole lain soveltamisen kannalta keskeisimpiä ja joiden uudelleen kirjoittaminen tarpeettomasti pidentäisi hallintolakia.

Hallintolaki sisältäisi kaikkiaan 71 pykälää. Laki olisi siten hallintomenettelylakia selvästi laajempi vastaten pituudeltaan suunnilleen hallinto-oikeudellista lainkäyttömenettelyä sääntelevää hallintolainkäyttölakia. Hallintomenettelylain asettaminen vertailukohdaksi on kuitenkin ehdotetun hallintolain laajempi soveltamisala huomioon ottaen jokseenkin harhaanjohtavaa. Jos sen sijaan hallintolain pituutta verrataan sillä korvattavien hallintomenettelylain, asiakirjan lähettämislain ja tiedoksiantolain yhteispituuteen, voidaan todeta, että hallintolain ehdotettu säännöstö on näitä suppeampi.

Lain soveltamisala

Hallintolain soveltamisala ehdotetaan määriteltäväksi osin hallintomenettelylaista poikkeavalla tavalla. Ehdotuksen mukaan lakia sovellettaisiin hallintoasiassa noudatettavaan menettelyyn viranomaisessa. Lakia sovellettaisiin siten muihinkin kuin vireillä olevan hallintoasian käsittelyyn välittömästi liittyviin toimiin. Kysymyksen tulisivat paitsi asian vireilletuloa edeltävä asiakirjojen lähettäminen viranomaiselle myös hallintopäätöksen ja muiden asiakirjojen tiedoksianto. Lisäksi laissa säädettäisiin viranomaisen toimintaan yleisesti sovellettavista hyvän hallinnon perusteista.

Lain soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät lainkäyttö, esitutkinta, poliisitutkinta ja ulosotto. Lakia ei sovellettaisi myöskään sotilaskäskyasioihin eikä tehtävän tai toimenpiteen suorittamista koskeviin hallinnon sisäisiin määräyksiin. Niin ikään ylimpien laillisuusvalvojen harjoittama laillisuusvalvonta jäisi lain soveltamisalan ulkopuolelle. Lakia sovellettaisiin sen sijaan soveltuvin osin kanteluasioiden käsittelyyn muissa viranomaisissa.

Ehdotettu hallintolaki tulisi sovellettavaksi

valtion viranomaisissa, kunnallisissa viranomaisissa ja itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa sekä eduskunnan virastoissa ja tasavallan presidentin kansliassa. Viranomaiskäsitteen alaan kuuluisivat myös valtion liikelaitokset ja julkisoikeudelliset yhdistykset sekä yksityiset niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Voimassa olevien hallintoasian käsittelyä koskevien yleislakien soveltaminen välillisessä julkisessa hallinnossa ja julkista tehtävää hoitavissa yksityisissä on ollut monissa tapauksissa tulkinnanvaraista tai perustuu asetuksentasaoseen sääntelyyn. Viranomaiskohtainen soveltamisala määräytyisi jokseenkin samoin perustein kuin julkisuuslaissa.

Nykyiseen lainsäädäntöön nähden merkittävä uudistus olisi lain soveltamisalan ulottaminen koskemaan hallintosopimuksia. Lain soveltamisalan piiriin kuuluvien hallintosopimusten kohteena on viranomaiselle kuuluva toimivalta julkisen vallan käyttöön tai julkisen hallintotehtävän hoitamiseen. Lähtökohtana on, ettei hallintosopimusta rinnastettaisi oikeudellisilta vaikutuksiltaan hallintopäätökseen. Oikeustietä koskevaa valintaa selvennetään lakiin otettavalla maininnalla hallintosopimuksen käsittelystä hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa. Tämä edellyttää myös hallintolainkäyttölain 69 §:n täsmentämistä.

Esityksen valmistelussa harkittiin myös tarvetta ottaa lakiin hallintosopimuksista kokonaan oma luku Saksan hallintomenettelylakia vastaavalla tavalla. Viranomaisten sopimustoimintaan liittyy kuitenkin monia oikeudellisesti vaikeita kysymyksiä, joita ei voida ratkaista pelkästään hallintolailla. Tällaisia ovat esimerkiksi sopimusten solmimiseen liittyvät vahingonkorvauskysymykset sekä sopimusten sitovuutta ja pysyvyyttä koskevat kysymykset.

Hallintolaki olisi muuhun lainsäädäntöön nähden toissijainen. Esityksen lähtökohtana on, että hallintolaista voidaan poiketa vain laintasoisin säännöksiin.

Hallintolaissa säänneltävät asiat

Hyvän hallinnon perusteet

Hallintolain 2 lukuun ehdotetaan sisällytettäväksi hyvää hallintoa koskevat perussäännökset. Kyseiset säännökset täydentäisivät hallintoasiassa noudatettavia menettelyperiaatteita. Lisäksi ne asettaisivat vaatimuksia sille toiminnalle, joka nykyisin jää hallintomenettelylain soveltamisalan ulkopuolelle. Lakiin ei kuitenkaan voida ottaa säännöksiä kaikista hyvän hallinnon osakysymyksistä, vaan tarkoituksena on turvata ainoastaan viranomaisten toiminnassa noudatettava lähtötaso.

Hyvän hallinnon perusteisiin kuuluisivat säännökset viranomaisten harkintavaltaa ohjaavien yleisten oikeusperiaatteiden keskeisistä perusteista (6 §). Niin yleisen oikeusturvan ja perusoikeuksien kuin viranomaisten toiminnalta edellytettävän lainalaisuusperiaatteen kannalta on tärkeää, että myös viranomaisen harkintavallan käytöstä säädetään lain tasolla.

Hyvän hallinnon perusteisiin kuuluisivat myös säännökset palveluperiaatteesta ja palvelun asianmukaisuudesta (7 §). Asioinnin tehokkuutta ja tarkoituksenmukaisuutta voidaan pitää asiakaslähtöisen hallinnon keskeisenä lähtökohtana. Sääntely korostaisi etenkin asiakkaiden tarpeiden huomioon ottamista asiointia järjestettäessä.

Viranomaiselle ehdotetaan asetettavaksi nykyistä laajempi velvollisuus antaa asiakkailleen neuvontaa toimivaltaansa kuuluvissa asioissa (8 §). Lisäksi viranomaisella olisi yleinen velvollisuus vastata asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin sekä opastaa asiakas tarvittaessa toimivaltaiseen viranomaiseen.

Lakiin ehdotetaan otettavaksi perussäännökset viranomaiselta edellytettävästä hyvästä kielenkäytöstä (9 §). Tarkoituksena on varmistaa, että viranomaisten kielellinen esitystapa täyttää tietyt laatuvaatimukset. Laissa ei sen sijaan säädettäisi kielellisistä oikeuksista viranomaisasioinnissa.

Lisäksi laissa ehdotetaan säädettäväksi viranomaisten yhteistyötä koskevista keskeisistä periaatteista (10 §). Esityksen mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa

avustettava pyynnöstä toista viranomaista hallintotehtävän hoitamisessa. Viranomaisten olisi muutoinkin pyrittävä edistämään keskinäistä yhteistyötä. Tarkoituksena on erityisesti hallinnon tehokkuuden ja toimivuuden lisääminen.

Hallintoasiassa noudatettava menettely

Lain pääasiallinen sisältö koostuisi hallintoasiassa noudatettavaa menettelyä koskevista säännöksistä. Säännöstö rakentuisi keskeisiltä osiltaan voimassa olevan hallintomenettelylain periaatteiden varaan. Nykyistä sääntelyä täydennettäisiin ja täsmennettäisiin uudistuksen tavoitteiden kannalta tarpeellisilta osin. Osa hallintomenettelylain säännöksistä ehdotetaan siirrettäväksi sellaisinaan hallintolakiin. Laki sisältäisi säännökset myös asiakirjojen lähettämisestä viranomaiselle ja niiden tiedoksiantamisesta.

Asianosaisasema ja puhevallan käyttäminen

Laissa ehdotetaan määriteltäväksi asianosaisen käsite (11 §). Esityksen mukaan asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. Käsite on pyritty määrittelemään mahdollisimman yhdenmukaisesti hallinto-oikeudessa yleisesti sovellettavan asianosaiskäsitteen kanssa.

Käsitteen määrittelyä puoltaa etenkin siirtyminen hallintomenettelylain mukaisesta rakenteellisesta kaksijakoisuudesta asian käsittelyvaiheiden mukaisesti etenevään rakenteelliseen systematiikkaan. Kun asianosaisasian käsittelyä koskevista erityisvaatimuksista säädettäisiin pykäläkohtaisesti, on tärkeää, että laista ilmenee käsitteelle annettu merkitysisältö.

Asiamiehen ja avustajan käyttämistä sekä näiden salassapitovelvollisuudesta säädettäisiin eräitä täsmennyksiä lukuun ottamatta jokseenkin nykyistä vastaavalla tavalla (12 ja 13 §). Salassapitovelvollisuutta koskeviin säännöksiin ehdotetaan kuitenkin tehtäväksi eräitä julkisuuslain kannalta tarpeellisia täydennyksiä.

Puhevallan käyttämistä ja edunvalvontaa koskevat säännökset (14, 15 ja 35 §) ehdotetaan siirrettäväksi hallintolakiin

pääosin samansisältöisinä kuin ne ovat nykyisessä hallintomenettelylaissa. Kyseiset säännökset on vastikään uudistettu eikä erityistä tarvetta niiden uudistamiseen ole ilmennyt. Merkittävin muutos koskisi alaikäisen itsenäisen puhevallan käytön ikärajan alentamista viidestätoista vuodesta kahteentoista vuoteen. Ehdotetun muutoksen taustalla on lapsen oikeusaseman korostaminen uudessa perustuslaissa ja lapsen oikeuksia koskevissa Suomea sitovissa kansainvälisissä sopimuksissa.

Asiakirjan lähettäminen viranomaiselle ja asian vireilletulo

Hallintolakiin ehdotetaan sisällytettäväksi säännökset asiakirjan lähettämisestä viranomaiselle. Laki sisältäisi asiakirjan lähettämislaita ilmenevät lähettäjän vastuuta sekä asiakirjan yksilöintiä ja saapumispäivää koskevat keskeiset periaatteet. Esityksen mukaan lähettäjän vastuuseen liittyisi myös velvollisuus selvittää, minkä viranomaisen toimivaltaan asiakirjan käsittely kuuluu. Laissa ei ehdoteta säänneltäväksi asiakirjan toimittamistapaa, vaan tämä jäisi lakiehdotuksesta ilmenevän pääsäännön mukaan lähettäjän harkintaan.

Asian vireillepanoa samoin kuin asiakirjan siirtoa ja täydentämistä koskevat hallintomenettelylain säännökset ehdotetaan säilytettäväksi eräitä täsmennyksiä lukuun ottamatta pääosin ennallaan. Asianosaisten oikeusturvan parantamiseksi sääntelyä ehdotetaan kuitenkin täydennettäväksi vireilletuloajankohtaa koskevilla säännöksillä (20 §). Esityksen tarkoituksena ei ole muuttaa nykyistä käytäntöä, vaan ainoastaan vahvistaa vireilletulon ajankohtaa koskevat keskeiset periaatteet.

Asian käsittelyä koskevat yleiset säännökset

Oikeus viivytyksettömään asian käsittelyyn kuuluu niihin hyvän hallinnon takeisiin, jotka perustuslain 21 §:n 2 momentissa edellytetään turvattavan lailla. Tämän vuoksi hallintolakiin ehdotetaan otettavaksi säännökset viivytyksettömän käsittelyn

perusedellytyksistä (23 §).

Hallintolaissa säädettäisiin paitsi käsittelyä koskevasta ajallisesta tehosteesta myös velvollisuudesta ilmoittaa asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta. Ehdotettu sääntely mahdollistaisi riittävän tapauskohtaisen joustavuuden käsittelyaikojen määräytymisen suhteen.

Valmistelun yhteydessä harkittiin myös muunlaisia sääntelyratkaisuja. Yksinkertaisin keino olisi ottaa lakiin perustuslain 21 §:n 1 momenttia vastaava säännös velvollisuudesta joutuisaan asian käsittelyyn. On kuitenkin ilmeistä, ettei sanotunlainen yleinen ajallinen tehoste juurikaan muuttaisi vallitsevaa tilannetta. Jollei säännöstä täsmennettäisi, käsittelyaikoihin ei todennäköisesti kiinnitettäisi nykyistä suurempaa huomiota.

Toinen mahdollisuus olisi asettaa täsmällinen määräaika, jota sovellettaisiin kaikkien hallintoasioiden käsittelyyn. Kaavamaisista ja poikkeuksetonta aikarajaa ei kuitenkaan voida pitää tarkoituksenmukaisena hallintoasioiden erilaisuuden vuoksi. Eri tyyppisissä hallintoasioissa myös käsittelyajan pituuden merkitys asianosaiselle on erilainen. Kaavamainen käsittelyaika olisi ongelmallinen erityisesti silloin, kun on kysymys laajavaikutteisesta hallintoasiasta, jonka ratkaiseminen edellyttää useiden tahojen kuulemista ja lisäselvitysten hankkimista. Jos tällaisessa asiassa olisi annettava päätös ennen kuin riittävä selvitys on mahdollista saada, menettely saattaisi johtaa merkittäviin oikeusturvaongelmiin.

Edellistä joustavampi vaihtoehto saattaisi olla säännös, joka edellyttäisi päätöksen tekemistä tietyssä määräajassa, mutta tätä aikaa voitaisiin erityisestä syystä pidentää. Tällöin asianosaiselle olisi ilmoitettava arvio käsittelyn vaatimasta ajasta. Käsittelyajan pidentämiseen oikeuttavat erityiset syyt voisivat liittyä lähinnä asian laatuun ja erityisiin olosuhteisiin. Ongelmaksi saattaisi kuitenkin muodostua poikkeussäännöksen soveltamisalan laajuus eli se, milloin erityisiin syihin vetoaminen olisi perusteltua. Samoin tulisi harkittavaksi, pitäisikö tietyt asiatyypit luokitella poikkeussäännöksen soveltamisalaa kuuluviksi.

Vaihtoehtojen arvioimiseen saatiin tukea

myös muiden maiden lainsäädännöstä, jossa hallintoasioiden käsittelylle asetetut määräajat ja yleiset ajalliset tehosteet ovat varsin tavallisia. Sääntely on toteutettu lakiteknisesti monin eri tavoin. Hollannin, Espanjan, Ranskan ja Kreikan hallintoasian käsittelyä koskevissa yleislaeissa on säädetty käsittelylle tietty määräaika. Määräajan pituus vaihtelee kahdesta neljään kuukauteen. Pohjoismaiden hallintolakeihin ei sisälly käsittelyajan pituutta koskevia täsmällisiä määräaikasäännöksiä. Ruotsin, Norjan ja Islannin laeissa on kuitenkin asetettu viranomaiselle velvollisuus käsitellä vireilletullut asia ilman aiheutonta viivytystä. Eri sääntelyvaihtoehdot ja niihin liittyvät ongelmat huomioon ottaen valmistelussa päädyttiin sisällöltään joustavaan lakitekniseseen ratkaisuun. Hallintoasioiden ratkaiseminen on viime kädessä aina tapauskohtaista. Myös niin sanotussa rutiiniasiassa saattaa ilmetä tarvetta säännönmukaisesta käsittelyajasta poikkeamiseen.

Asioiden yhdessä käsittelemisen velvoitetta ehdotetaan laajennettavaksi koskemaan kaikkia toisiinsa vaikuttavia asioita (25 §). Ehdotettu muutos tehostaisi asian käsittelyä ja turvaisi päätöksenteon keskittämistä.

Tulkittamista ja kääntämistä koskevassa 26 §:ssä parannettaisiin vähemmistökieliä käyttävien ja vammaisuuden tai sairauden vuoksi tulkittamis- ja kääntämispäätöksiä koskevia oikeuksia. Viimeksi mainittujen oikeuksia on pyritty parantamaan etenkin tarkentamalla harkintaan perustuvaa tulkittamisesta ja kääntämisestä huolehtimista koskevaa säännöstä. Ehdotettuja muutoksia vaatii perustuslain 17 §:n 3 momentti, jossa viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden perusteella tulkittamis- ja kääntämispäätöksiä tarvitsevien oikeudet edellytetään turvattavan lailla.

Virkamiehen esteellisyydestä ehdotetaan otettavaksi hallintolakiin nykyistä johdonmukaisemmat ja sisällöltään kattavammat säännökset (27-30 §). Säännösten alkuun sijoitettaisiin esteellisyyttä koskeva pääsääntö, jonka mukaan esteellinen virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä. Esityksessä on lisäksi

pyritty täsmentämään muiden asian käsittelyyn osallistuvien piiriä, joiden esteellisyyttä arvioitaisiin samoin perustein kuin virkamiehen esteellisyyttä.

Esteellisyyssperusteita ei sinällään ehdoteta täydennettäväksi, mutta lähisukulaisten piiri saatettaisiin vastaamaan vastikään uudistetuissa tuomarin esteellisyyttä koskevissa säännöksissä tarkoitettuja läheisiä. Esityksessä on otettu huomioon myös rekisteröidyssä parisuhteessa elävät henkilöt.

Lakiin ehdotetaan otettavaksi erilliset säännökset esteellisyyden ratkaisemisesta. Pääsäännön mukaan virkamies ratkaisisi itse kysymyksen esteellisyydestään. Monijäseninen toimielin ratkaisisi kuitenkin jäsenensä ja esittelijän samoin kuin muun läsnäoloon oikeutetun esteellisyyttä koskevan kysymyksen. Esityksestä ilmenevän pääsäännön mukaan jäsen ja esittelijä eivät saisi osallistua esteellisyyttään koskevan asian käsittelyyn.

Mahdollisuutta esteellisenä käsittelemiseen rajoitettaisiin nykyisestä edellyttämällä, ettei esteellisyys voi käsiteltävässä olevassa asiassa vaikuttaa asian ratkaisuun. Ehdotettu muutos on tarpeen virkatoiminnan puolueettomuuden turvaamiseksi.

Asian selvittäminen

Selvitysvelvollisuuden jakautumisesta viranomaisen ja asianosaisen välillä on pyritty säätämään nykyistä täsmällisemmin (31 §). Viranomaisen päävastuuta asian selvittämisestä korostettaisiin edellyttämällä huolehtimista asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla kaikki asian ratkaisemiseksi tarvittavat tiedot ja selvitykset. Käsittelyn tehostamiseksi asianosaisen oma-aloitteisuutta selvitysten hankkimisessa ehdotetaan lisättäväksi. Asianosaiselle asetettaisiin myös yleinen velvollisuus myötävaikuttaa vireille panemansa asian selvittämiseen.

Selvityspyyntöä ja selvityksen antamiselle asetettavaa määräaika koskevat säännökset ehdotetaan säilytettäväksi pääosin ennallaan. Määräajan asettamista koskevat säännökset koottaisiin kuitenkin selkeyden vuoksi yhteen pykälään (33 §). Määräajan

asettamiseen olisi laissa tarkoitetuissa tilanteissa velvollisuus.

Kuulemisperiaatteen sisältöä täsmennettäisiin säätämällä asianosaisen oikeudesta lausua mielipiteensä asiaan mahdollisesti vaikuttavien vaatimusten ja selvitysten ohella myös käsiteltävänä olevasta hallintoasiasta. Lisäksi kuulemista koskevia poikkeuksia ehdotetaan oikeusturvavasyistä rajoitettavaksi nykyisestä (34 §). Eesityksen mukaan yksinomaan päätöksen antamisen kiireellisyyteen perustuvaa poikkeamista ei vastaisuudessa sallittaisi. Muilta osin poikkeusperusteet vastaisivat hallintomenettelylain nykyistä sääntelyä.

Laissa ehdotetaan lisäksi vahvistettavaksi hyvään hallintotapaan kuuluva periaate ilmoittaa asianosaiselle kuulemisen tarkoitus ja mistä seikoista selitystä pyydetään sekä selityksen antamiselle varattu määräaika (36 §). Pykälästä ilmeni myös vaatimus kuulemisaineiston esittämisestä asiakirjoina. Asianosaisen oikeutta suullisen vaatimuksen tai selvityksen esittämiseen parannettaisiin (37 §). Ehdotuksen mukaan viranomaisen olisi pyynnöstä varattava tilaisuus esittää vaatimus tai selvitystä suullisesti, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi ja kirjallinen menettely tuottaa asianosaiselle kohtuuttomia vaikeuksia. Tilaisuuden varaamatta jättämistä ei siten vastaisuudessa voitaisi perustella esimerkiksi tietojen kirjaamisesta viranomaiselle aiheutuvalla lisätyöllä.

Lakiin ehdotetaan otettavaksi säännökset katselmuksen toimittamisessa ja tarkastuksessa noudatettavasta menettelystä (38 ja 39 §). Keskeinen lähtökohta on, että laissa säädettäisiin ainoastaan katselmukseen ja tarkastukseen liittyvistä menettelyllistä periaatteista. Laki ei siten sisältäisi säännöksiä viranomaisen oikeuksista tai asianosaisen velvollisuuksista. Laki ei myöskään perustaisi viranomaiselle toimivaltaa tarkastuksen suorittamiseen, vaan toimivallan olisi perustuttava muuhun lainsäädäntöön. Sääntelyn tavoitteena on katselmuksen ja tarkastukseen liittyvien menettelyjen yhdenmukaistaminen.

Yksi uudistuksen keskeinen tavoite on edistää yksilöiden mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa itseään ja elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Tämän

tavoitteen saavuttamiseksi lakiin ehdotetaan otettavaksi nykyistä kattavammat säännökset vaikuttamismahdollisuuksien varaamisesta muille kuin menettelyn asianosaisille (41 §). Eesityksen mukaan vaikuttamismahdollisuuksien varaaminen edellyttäisi, että asian ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus henkilöiden elinympäristöön, työntekoon taikka muihin oloihin. Viranomaisen velvollisuutena olisi ilmoittaa asian vireilläolosta ja vaikuttamismahdollisuuksien käyttämisestä.

Asian ratkaiseminen

Laissa vahvistettaisiin kirjallisen päätöksen antamista koskeva pääsääntö (43 §:n 1 momentti). Perusoikeutena voimaan saatettu muutoksenhakuoikeuden käyttäminen edellyttää perustakseen kirjallista päätöstä. Käytännön syistä laissa mahdollistettaisiin tietyin edellytyksin päätöksen antaminen myös suullisessa muodossa (43 §:n 2 momentti). Suullinen päätös olisi kuitenkin annettava myös kirjallisena, jos päätökseen on oikeus hakea oikaisua tai muutosta valittamalla.

Päätöksen sisältövaatimuksista ehdotetaan säädettäväksi jossain määrin nykyistä täsmällisemmin (44 §). Suullisiin päätöksiin liitettäisiin kirjallisia päätöksiä väljempiä sisältövaatimuksia.

Laissa vahvistettaisiin myös päätöksen perusteluvollisuutta koskeva yleinen periaate (45 §). Perusteluvollisuuden merkitys on korostunut perusoikeusuudistuksen myötä. Niin ikään Euroopan yhteisön oikeutta sovellettaessa perusteluvollisuus on otettava huomioon yhteisön yleisenä oikeudellisenä periaatteena. Sanottu oikeuskehitys huomioon ottaen perusteluvollisuutta koskevista poikkeusperusteista ehdotetaan säädettäväksi nykyistä rajoitetummin. Ehdotuksen mukaan perusteluvollisuudesta ei voitaisi enää poiketa palvelussuhteeseen ottamista koskevissa asioissa. Poikkeaminen sallittaisiin kuitenkin päätöksen koskiessa kunnallisen monijäsenen toimielimen toimittamaa vaalia.

Hallintolain 47-49 §:ään ehdotetaan otettavaksi valitusosoitusta koskevat

säännökset. Ehdotetut säännökset vastaisivat pääasialliselta sisällöltään hallintolainkäyttölain 3 luvun säännöksiä. Valmistelun yhteydessä harkittiin myös valitusosoitusta koskevien säännösten siirtämistä kokonaisuudessaan hallintolakiin, jolloin vastaavat hallintolainkäyttölain säännökset olisi kumottu. Valmistelussa päädyttiin kuitenkin siihen, että hallinnossa ja hallintolainkäytössä annettuihin päätöksiin liitettävistä valitusosoituksista on säännösten kokonaisuuden kannalta luontevampaa säätää omissa laeissaan.

Valmistelussa harkittiin myös hallintopäätöksen täytäntöönpanoa koskevien säännösten sisällyttämistä hallintolakiin. Sääntelyn toteuttamiseksi olisi lähinnä kaksi vaihtoehtoa. Ensinnäkin laissa voitaisiin säätää kattavasti päätöksen täytäntöönpanokelpoisuutta koskevista keskeisistä lähtökohdista. Toinen vaihtoehto olisi ottaa lakiin viittaussäännös, jonka mukaan päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta säädettäisiin erikseen.

Kumpaankin edellä mainittuun vaihtoehtoon liittyy merkittäviä ongelmia. Hallintopäätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta säädetään nykyisin hallintolainkäyttölain 31 §:ssä ja kuntalain (365/1995) 98 §:ssä. Lisäksi täytäntöönpanoa koskevia säännöksiä sisältyy muuhun lainsäädäntöön. Täytäntöönpanoa koskevat järjestelmät poikkeavat sisällöltään toisistaan. Myös täytäntöönpanokelpoisuudesta on säädetty eri säädöksissä hieman toisistaan poikkeavalla tavalla. Tämän vuoksi hallintolakiin ei ole mahdollista ottaa kaikkia hallintopäätöksiä koskevia säännöksiä. Hallintopäätöksiin sovellettavan yhtenäisen täytäntöönpanojärjestelmän kehittäminen vaatii erityistä harkintaa.

Päätöksessä olevan virheen korjaaminen

Viranomaisen itseoikaisumahdollisuutta ehdotetaan osin laajennettavaksi ja täsmennettäväksi. Lisäksi oikaisusäännökset sopeutettaisiin paremmin massahallinnossa annettujen päätösten korjaamiseen. Muutoksenhakujen vähentämiseksi

asiavirheen korjaaminen (50 §) laajennettaisiin koskemaan päätöksen sisältövirheiden ohella menettelyssä tapahtuneita virheitä. Toinen keskeinen uudistus olisi päätöksen korjaamisen edellytyksenä olevan asianosaisen suostumuksen rajoittaminen tilanteisiin, joissa päätös korjataan asianosaisen vahingoksi. Suostumuksesta voitaisiin tällöinkin poiketa, jos virhe on aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä.

Asianosaisen menettelyn huomioon ottaminen sallittaisiin vastaavasti kirjoitusvirheen korjaamisessa silloin, kun korjaaminen johtaa asianosaiselle kohtuuttomaan tulokseen (51 §).

Korjaamisasian vireilletulosta ja käsittelystä (52 §) sekä korjaamisen menettelystä (53 §) säädettäisiin nykyistä täsmällisemmin. Korjaamista koskevan aloitteen tekemiselle tai vaatimuksen esittämiseksi ehdotetaan säädettäväksi viiden vuoden määräaika. Lisäksi laissa selkeytettäisiin korjaamisasian käsittelyä koskevia käytännön kysymyksiä. Menettelyä täydennettäisiin säännöksellä viranomaisen oikeudesta määrätä päätöksen täytäntöönpano keskeytettäväksi korjaamisasian käsittelyn ajaksi.

Hallintopäätöksen ja muun asiakirjan tiedoksianto

Tiedoksiantoa koskevaa sääntelyä ehdotetaan monilta osin selkeytettäväksi ja yksinkertaistettavaksi. Esityksen lähtökohtana on, että kaikki hallinnossa tehdyt päätökset on annettava tiedoksi asianosaiselle ja muille muutoksenhakuun oikeutetuille (54 §:n 1 momentti). Viranomaisen velvollisuutena olisi huolehtia myös muiden asian käsittelyyn vaikuttavien asiakirjojen tiedoksiannosta.

Lain 9 luvussa määriteltäisiin tiedoksiantotavat sekä säädettäisiin tiedoksiannon vastaanottajasta. Nykyisen erityistiedoksiannon—sijasta ehdotetaan säädettäväksi tavallisesta ja todisteellisesta tiedoksiannosta. Kolmantena tiedoksiantotapana olisi yleistiedoksianto. Laki mahdollistaisi nykyiseen tapaan tiedoksiannon toimittamisen myös sijaistiedoksiantona.

Tiedoksiannon vastaanottajaa koskevat säännösehdotukset vastaavat pääpiirteiltään nykyisen tiedoksiantolain periaatteita. Säännöstöä ehdotetaan täydennettäväksi kuolinpesää ja konkurssipesää koskevilla säännöksillä.

Lain 10 luvussa säädettäisiin tiedoksiantotapojen käyttämisessä noudatettavasta menettelystä. Keskeinen uudistus olisi tavallisena kirjeenä toimitettavan tiedoksiannon asettaminen pääsääntöiseksi tiedoksiantotavaksi. Saantitodistusmenettelyn käyttö rajoitettaisiin koskemaan sellaisia velvoittavia päätöksiä, joiden tiedoksisaannista alkaa kulua muutoksenhakuaika tai muu vastaanottajan oikeuteen vaikuttava määräaika. Esityksen tarkoituksena on helpottaa käytäntöä sekä vähentää tiedoksiannosta aiheutuvia kustannuksia.

Yleistiedoksiantoa koskeva menettely ehdotetaan säädettäväksi pääosin nykyistä käytäntöä vastaavaksi. Yleistiedoksiannon edellytyksenä olevaa henkilöiden lukumäärää ehdotetaan kuitenkin lisättäväksi kymmenestä henkilöstä kolmeenkymmeneen henkilöön.

4. Esityksen vaikutukset

4.1. Vaikutukset yksilöiden asemaan

Esityksen vaikutukset yksilöiden asemaan ilmenisivät erityisesti asiakaslähtoisempänä sekä palvelun laatua korostavana viranomaisten toimintana. Asiakaslähtöisyyttä ja palvelun laatua edistettäisiin asettamalla viranomaisten toiminnalle hyvää hallintoa ilmentävät laadulliset vähimmäisvaatimukset. Vaatimukset asiakkaiden tasapuolisesta kohtelusta ja viranomaisten toiminnan asianmukaisuutta ilmentävistä keskeisistä lähtökohdista edistävät tasa-arvon toteutumista hallinnossa sekä lisäävät luottamusta julkiseen hallintoon.

Yksilöiden kannalta on myös tärkeää, että hallinto on tehokasta ja hallinnollisessa päätöksenteossa noudatettavat menettelymuodot ovat toimivia. Toiminnan tehokkuutta parannettaisiin muun ohella

varmistamalla, ettei asioiden käsittely viivästy aiheettomasti, ja vähentämällä asiakkaan kannalta tarpeetonta lisätyötä. Asiakkaalle aiheutuvan työn määrää vähentäisivät erityisesti palveluperiaatetta ja palvelun asianmukaisuutta korostavat vaatimukset. Lisäksi edistettäisiin viranomaisten välistä yhteistyötä.

Esitykseen sisältyvät lakiehdotukset vaikuttaisivat yksilöiden asemaan myös edistämällä heidän osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiaan sekä selkeyttämällä heidän asemaansa viranomaispalvelujen käyttäjinä. Hallinnon asiakkaalla olisi nykyistä paremmat edellytykset omatoimiseen ja itsenäiseen suoriutumiseen viranomaisasioinnissa. Ehdotus parantaisi myös asiakkaan tosiasiallisia mahdollisuuksia vaikuttaa itseään ja elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Ehdotettu laki lisääisi eri kansalaisryhmien mahdollisuuksia saada tietoa käsiteltävänä olevien asioiden lähtökohdista ja tavoitteista. Laki mahdollistaisi myös vaikutusmenettelyjen hallinnonalakohtaisen kehittämisen.

Yleisesti ehdotetut muutokset selkeyttäisivät yksilöiden asemaa ja parantaisivat heidän mahdollisuuksiaan olla selvillä oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Ehdotuksella parannettaisiin yksilöiden oikeusturvaa täsmentämällä hallintoasian vireillepanoon, käsittelyyn ja tiedoksiantoon liittyviä menettelyjä.

4.2. Vaikutukset hallintoon

Esitykseen sisältyvät ehdotukset perustuvat keskeisiltä osin voimassa olevan lainsäädännön mukaisille periaatteille. Lisäksi lakiin otettavat hyvää hallintoa ilmentävät laadulliset vähimmäisvaatimukset ovat jo pitkään vaikuttaneet hallinnossa periaatetasoisina oikeusohjeina. Näin ollen hallintolain voimaantumisen ei sinällään voida katsoa aiheuttavan perustavaa laatua olevia muutoksia viranomaisten käytännöille. Ehdotuksessa ei myöskään edellytetä organisaatiomuutoksia eikä uusien virkojen perustamista.

Voimassa olevan lainsäädännön mukaisiin säännöksiin on kuitenkin tehty eräitä

merkittäviä täsmennyksiä ja täydennyksiä. Lisäksi ehdotetun hallintolain rakenne ja soveltamisala pohjautuvat nykyisestä poikkeaviin lakitekniisiin ratkaisuihin. Tämän vuoksi on tärkeää, että ennen lain voimaantuloa hallintolain sisällöstä ja tehdyistä muutoksista tiedotetaan tehokkaasti viranomaisten henkilöstölle ja muille henkilöryhmille, jotka toimialaansa kuuluvissa tehtävissä joutuvat soveltamaan ehdotettua lakia.

Viranomaisten toimintaa yleisesti ohjaavat hyvän hallinnon perusteet luovat edellytykset parantaa viranomaisten välistä tietojenvaihtoa ja lisätä asiakkaiden omatoimisuutta asioidensa hoitamisessa. Tämä tehostaa paitsi asioiden käsittelyä myös hallinnon sisäistä toimivuutta. Käsittelyn tehokkuutta edistettäisiin myös edellyttämällä asian viivytyksetöntä käsittelyä. Näistä lähtökohdista käsin esityksen vaikutukset hallintoon voivat olla varsin merkittäviäkin. Toisaalta saattaa olla tarvetta henkilöstövoimavarojen erilaiseen kohdentamiseen vuorovaikutteisuuden ja yhteistyön lisääntyessä.

Ehdotetulla lailla selkeytettäisiin ja täsmennettäisiin viranomaisten velvollisuuksia hallintoasioihin liittyvissä menettelyissä. Tähän liittyy eräiden käytännössä vakiintuneiden ilmoitus- ja tiedottamisvelvoitteiden laintasoinen vahvistaminen. Nämä lisäävät jossain määrin viranomaisten työtä. Välittömiä vaikutuksia on kuitenkin vaikea arvioida.

Viranomaisen itseoikaisumahdollisuuden laajentaminen koskemaan asian käsittelyssä tapahtuneita menettelyvirheitä vähentäisi muutoksenhakujen määrää ja näin nopeuttaisi muiden valitusviranomaisissa vireillä olevien asioiden käsittelyä. Lisäksi tiedoksiantomenettelyn ajantasaistaminen ja yksinkertaistaminen edistäisi hallinnon sujuvuutta.

Kokonaisuutena arvioiden hallintoasiassa noudatettavaa menettelyä koskevan lainsäädännön kokoaminen yhteen lakiin tarjoaisi sekä lakia soveltaville viranomaisille että päätöksenteon kohteena oleville hallinnon asiakkaille selkeän ja johdonmukaisen perustan hallinnossa noudatettavasta menettelystä.

4.3. Taloudelliset vaikutukset

Ehdotettu laki on pyritty laatimaan kustannusvaikutustensa kannalta mahdollisimman neutraaliksi. Lausunnoissa saadun palautteen johdosta lakiehdotuksesta poistettiin suurin osa taloudellisia kustannuksia aiheuttaneista säännöksistä tai ne muotoiltiin siten, että kustannuksia lisäävät vaikutukset jäävät vähäisiksi.

Uudistuksen tavoitteet huomioon ottaen taloudellisilta kustannuksilta ei voida kuitenkaan kokonaan välttyä. Osa lakiehdotukseen sisältyvistä hallinnon palveluperiaatetta korostavista ja yksilön ennakkollista oikeusturvaa edistävästä säännöksistä edellyttää viranomaiselta sellaisia toimenpiteitä, joihin voimassa oleva lainsäädäntö ei sinänsä velvoita. Laista aiheutuvia kustannuksia onkin arvioitava siltä kannalta, mitä uusia velvoitteita viranomaisille asetetaan ja kuinka laajasti viranomaiset joutuvat muuttamaan käytäntöjään.

Kustannusvaikutusten arvioinnissa on lisäksi otettava huomioon lain voimaantulon edellyttämä henkilöstön koulutustarve.

Kustannuksia lisääviä lainkohtia ovat esimerkiksi soveltamisalan ulottaminen koskemaan hallintosopimuksia, tarkastusmenettelystä säätäminen sekä asian vaikutuspiiriin kuuluvien henkilöiden vaikuttamismahdollisuuksien edistäminen. Myös asianosaisen kuulemiseen liittyvien käytäntöjen uudistaminen, kuten kuulemisesta tiedottaminen, poikkeusperusteiden supistaminen ja suullisten kuulemisten lisääminen, saattavat muodostua kustannusvaikutustensa kannalta merkittäviksi.

Jossain määrin kustannusvaikutuksia saattaa johtua myös käsittelyaikaa koskevan arvion antamisvelvollisuudesta sekä tulkitsemis- ja kääntämisvelvollisuuden laajentamisesta. Lisäkustannusten määrää rajoittaa kuitenkin käsittelyaika-arvion perustuminen asianosaisen nimenomaiseen pyyntöön sekä se, ettei arviolta edellytettäisi kirjallista muotoa. Tulkitsemis- ja kääntämisvelvollisuuden laajennus puolestaan rajoittuisi lähinnä vammaisuuden

tai sairauden perusteella järjestettävään tulkittamiseen tai kääntämiseen. Niin ikään hyvän hallinnon perusteiden laintasoinen vahvistaminen voi johtaa kustannusten lisääntymiseen. Tältä osin laissa ei kuitenkaan asetettaisi välittömiä, lakisäätteisiä menoja aiheuttavia velvoitteita.

Monet uudistettuun lainsäädäntöön otetut velvoitteet ovat sen laatuista, että niitä on jo tähänastisessakin käytännössä noudatettu hyvään hallintotapaan kuuluvina periaatteina. Kustannusvaikutusten kannalta merkille pantava seikka on myös se, että osa säännösehdoista tähtää viranomaisten työn helpottamiseen ja menettelyjen yksinkertaistamiseen.

Esimerkiksi itseoikaisusäänösten kehittämisellä olisi taloudellista merkitystä, kun menettelyvirheet voitaisiin korjata ensi asteessa. Myös saantidistuksen käytön rajoittamisella voidaan arvioida saavutettavan pitemmällä aikavälillä kustannussäästöjä.

Hallintolain voimaantulosta aiheutuvista valtion- ja kunnallistaloudellisista kokonaiskustannuksista ei hallinnon monimuotoisuuden vuoksi voida esittää täsmällisiä euromääräisiä arvioita. Virastokohtaiset lisäkustannukset riippuvat käsiteltävien asioiden määrästä ja laadusta sekä käytettävissä olevista henkilöstövoimavaroista. Esimerkiksi kuulemisilmoitusten tiedoksiintoon liittyviin kustannuksiin vaikuttaa paitsi asianosaisten lukumäärä myös, miten laajasti asiakirjoja joudutaan toimittamaan selityksen antamista varten. Jokseenkin vastaavin perustein voidaan arvioida tiedottamista asian vaikutuspiiriin kuuluville muille kuin asianosaisena oleville henkilöille.

Vaikka laissa asetettavista uusista velvoitteista siis seuraisi viranomaisille jossain määrin lisätyötä, näiden velvoitteiden noudattaminen ei kuitenkaan välittömästi edellytä uusien virkojen perustamista. Ehdotukseen ei sisälly myöskään viranomaisten uudelleen organisointia tai toimitilojen uusimista välittömästi edellyttäviä säännöksiä. Lisäkustannukset painottuvat lain voimaantuloa seuraaviin vuosiin, jolloin käytäntöjä joudutaan muuttamaan uuden lain edellyttämällä

tavalla.

Tarkoituksena on, että uudistetusta lainsäädännöstä aiheutuvat velvoitteet olisivat toteutettavissa ja toteutettaisiin ilman määrärahojen lisäyksiä. Tähän on pyritty muun ohella muotoilemalla osa säännöksistä joustaviksi siten, että ne antavat viranomaisille mahdollisuuden itsenäisesti arvioida toimenpiteisiin ryhtymistä käytettävissä olevat taloudelliset ja muut voimavarat huomioon ottaen. Esimerkkinä voidaan mainita asioinnin järjestämisen perusteita ja viranomaisyhteistyötä koskevat säännökset.

Lain voimaantulon aiheuttamat välittömät kustannukset liittyvät uuden lainsäädännön edellyttämään henkilöstön kouluttamiseen sekä sen varmistamiseen, että noudatetut menettelyt vastaavat uuden lain asettamia vaatimuksia. Koulutuksesta ja tiedottamisesta aiheutuvat kustannukset voidaan hoitaa virastojen normaalien toimintamenojen rajoissa. Kustannukset jakaantuvat voimaantulosäännösten vuoksi kahdelle vuodelle.

Uudistuksella ei ole kotitalouksiin ja elinkeinoelämään kohdistuvia välittömiä taloudellisia vaikutuksia. Kuitenkin voidaan arvioida, että ajanmukaistettu ja yhteen säädökseen koottu hallinnon toimintaa koskeva perussäännöstö luo helpomman ja selkeämmän toimintaympäristön niin yksityishenkilöille kuin yrityksille ja muille yhteisölle sekä samalla vähentää viranomaisasioinnista aiheutuvia kustannuksia.

5. Asian valmistelu

5.1. Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Hallintomenettelyä koskevan lainsäädännön uudistamista tukeva selvitystyö aloitettiin oikeusministeriössä jo 1990-luvun alkupuolella, mutta varsinainen hallintolain säätämiseen tähtäävä valmisteluhanke käynnistettiin vuonna 1997. Hallintolaki on valmisteltu oikeusministeriössä virkatyönä. Uudistushankkeen tukena on ollut asiantuntijaryhmä, joka koostuu julkisoikeuden tieteellisistä asiantuntijoista sekä kunnallishallinnon ja

hallintotuomioistuinten edustajista. Keskeisen lähtökohdan hallintolain valmistelulle muodostaa heinäkuussa 1997 valmistunut voimassa olevan lainsäädännön ongelmia ja uudistamistavoitteita koskeva kokonaisselvitys (Hallintomenettelylaista hallintolakiin – lähtökohtia ja suuntaviivoja. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 4/1997).

Vuonna 1998 toteutettiin lähinnä mainittuun julkaisuun pohjautunut hallintomenettelyn käytännön ongelmia selvittänyt haastattelututkimus, joka käsitti 34 eri tyyppistä hallinnon yksikköä. Vuoden 1999 aikana laadittiin selvitykset hallintomenettelylain suhteesta perusoikeussäännöksiin, muuhun lainsäädäntöön ja Euroopan yhteisön oikeuteen. Viimeksi mainitut selvitykset ja yhteenveto hallintomenettelyä koskevan haastattelututkimuksen tuloksista koottiin tammikuussa 2000 ilmestyneeseen julkaisuun (Hallintomenettelylaista hallintolakiin – muutostarpeita. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 2/2000).

Valmistelun aikana teetettiin myös Tampereen yliopistossa laajahko selvitys hallintosopimuksiin liittyvistä sääntelytarpeista. Lisäksi eräistä valmistelun kannalta merkityksellisistä erityiskysymyksistä, kuten asiakirjojen lähettämistä ja tiedoksiantoa sekä hallinnon määräaikoja koskevasta sääntelystä ja niihin liittyvästä käytännöstä, on laadittu taustamuistioita. Niin ikään hallintolakiin alustavasti harkituista oikeudellisesti sääntelemättömistä asioista, kuten julkisoikeudellisen perusteettoman edun palauttamisesta ja julkisoikeudellisen saamisen viivästyskorosta on tehty esiselvityksiä.

5.2. Lausunnot

Luonnoksesta hallituksen esitykseksi hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta pyydettiin lausuntoa ministeriöiltä, eduskunnan virastoilta ja tasavallan presidentin kanslialta, ylimmiltä laillisuusvalvojlta, hallintotuomioistuimilta, keskusvirastoilta, alue- ja paikallishallintoviranomaisilta mukaan

lukien Ahvenanmaan maakuntahallitus ja lääninhallitus, itsenäisiltä julkisoikeudellisilta laitoksilta, julkista hallintotehtävää hoitavilta yksityisiltä sekä eräiltä asiantuntijatahoilta. Kaikkiaan lausuntoja pyydettiin 150 viranomaiselta ja yksityiseltä. Lisäksi yksitoista taho pyysi erikseen mahdollisuutta antaa asiasta lausuntonsa.

Oikeusministeriölle toimitettiin 128 lausuntoa. Lausunnoista laadittu tiivistelmä on julkaistu oikeusministeriön julkaisusarjassa (Oikeusministeriö. Lausunnot ja selvityksiä 2002:2).

Lähes kaikki lausunnonantajat pitivät ehdotettua lakia lähtökohdiltaan tarpeellisena ja erityisesti perustuslaissa edellytetyn hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisen kannalta perusteltuna. Lakiehdotusta luonnehdittiin asiakaslähtöisyyttä korostavaksi ja oikeusturvaa edistäväksi luonnokseksi. Korkein hallinto-oikeus korosti kuitenkin voimassa olevan hallintomenettelylain selkeyttä ja toimivuutta sekä suhtautui epäilevästi uudistuksen tarpeellisuuteen.

Uudistuksen toteuttamista koskeva keskeisin kritiikki kohdistui lakiehdotuksesta aiheutuvaan viranomaisten työn ja sitä kautta taloudellisten kustannusten lisäämiseen. Valtiovarainministeriö vastustikin esityksen antamista ehdotetussa muodossaan siihen liittyvien merkittävien valtion- ja kunnallistaloudellisten vaikutusten vuoksi.

Lain rakenteesta esitetyt kommentit olivat pääosin myönteisiä. Ehdotetun lain katsottiin muodostavan helposti ymmärrettävän ja sisällöltään kattavan kokonaisuuden. Myös lainsäädännön kodifiointia kannatettiin yleisesti. Useat lausunnonantajat pitivät ehdotettua lukujaottelua ja asioiden käsittelyvaiheiden mukaan etenevää rakenteellista systematiikkaa nykyiseen hallintomenettelylakiin nähden selkeyttävänä uudistuksena.

Lain soveltamisalan jakamista hyvän hallinnon perusteisiin ja hallintoasiassa noudatettavaan menettelyyn pidettiin pääosin hyvänä ratkaisuna. Myös lain soveltamisalan ulottamiseen tosiasialliseen hallintotoimintaan suhtauduttiin pääosin myönteisesti. Useat lausunnonantajat toivoivat kuitenkin soveltamisaläsäännösten täsmenämistä ja lain soveltamisen kannalta

keskeisten käsitteiden määrittelemistä.

Hallintolain viranomaiskohtaista soveltamisalaa koskevat huomautukset jakaantuivat niihin, jotka kannattivat lain soveltamista julkisia hallintotehtäviä hoitaviin yksityisiin, ja niihin, joiden mukaan liiketoimintaa harjoittaville yksityisille ei tulisi asettaa vastaavia menettelyvelvoitteita kuin viranomaisille. Etenkin valtion liikelaitokset vastustivat ehdotettua ratkaisua ja esittivät harkittavaksi, että lakia sovellettaisiin liikelaitoksiin ainoastaan niiden hoitaessa viranomaistehtäviä.

Suurin osa lausunnonantajista suhtautui myönteisesti hyvän hallinnon perusteiden sisällyttämiseen lakiin. Asianomaisten säännösten sisällöstä esitettiin kuitenkin vaihtelevia näkemyksiä. Erityisesti viranomaisen harkintavaltaa koskevien periaatteiden katsottiin vaativan täsmentämistä. Yksittäisistä menettelysäännöksistä kohdistettiin eniten kritiikkiä neuvontavelvollisuuden laajentamiseen, käsittelyaika-arvion antamiseen, tarkastusmenettelyn yksityiskohtaiseen sääntelyyn ja todisteellisen tiedoksiannon laajuuteen.

Suurin osa lausunnonantajista piti ehdotettua lain voimaantuloajankohtaa tarkoituksenmukaisena. Lain voimaantulon katsottiin edellyttävän varsin laajamittaista henkilöstön kouluttamista eri hallinnonaloilla.

5.3. Jatkovalmistelu

Lausunnoissa saadun palautteen johdosta oikeusministeriö muutti lakiehdotusta siten, että suurimmasta osasta arvostelun kohteena olleista pykäläehdotuksista poistettiin taloudellisia kustannuksia aiheuttavat säännökset tai ne muotoiltiin uudelleen kustannusvaikutusten kannalta mahdollisimman neutraaleiksi. Myös muut lausunnoissa esitetyt näkökohdat pyrittiin ottamaan huomioon jatkovalmistelussa.

Uutta lakiehdotusta käsiteltiin helmikuussa 2002 ministeriöiden välisissä neuvotteluissa, joissa siihen ei viranomaisasioinnin järjestämisen perusteita koskevaa 7 §:ää lukuun ottamatta enää ehdotettu muutoksia

taloudellisten vaikutusten rajoittamiseksi. Tilaisuudessa oli edustettuna myös Suomen Kuntaliitto. Lakiehdotuksen 7 § muotoiltiin valtiovarainministeriön ehdotuksen mukaisesti siten, että säännöksessä korostetaan palvelujen asianmukaisen järjestämisen ohella viranomaisen tehtävanhoidon tuloksellisuutta. Tuloksellisuuden edistämistä koskeva maininta otettiin valtiovarainministeriön toivomuksesta myös lain tarkoitusta koskevaan pykälään.

Maaliskuussa pidetyssä kansliapäällikkökokouksessa valtiovarainministeriö katsoi, että esitys voidaan hyväksyä ehdotetussa muodossaan. Myöskään muut asianomaiseen tilaisuuteen osallistuneet ministeriöt eivät esittäneet lakiehdotukseen muutoksia. Asia oli esillä huhtikuun alussa hallinnon ja aluekehityksen ministeriryöryhässä, joka puolsi esityksen antamista eduskunnalle.

6. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

6.1. Vireillä olevat uudistukset

Kielilakikomitea jätti 15 päivänä kesäkuuta 2001 mietintönsä (komiteamietintö 3/2001), joka sisälsi ehdotuksen uudeksi kielilakiin. Uusi kielilaki korvaisi vuoden 1922 kielilain. Ehdotettuun hallintolakiin sisältyvät tulkitsemista ja kääntämistä koskevat säännökset on muotoiltu siten, että ne ovat yhdenmukaisia komitean ehdotuksen kanssa. Hallintolakiehdotuksen 5 §:n mukaan hallintoasian sähköisestä vireillepanosta ja käsittelystä sekä päätöksen sähköisestä tiedoksiannosta säädetään sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettussa laissa. Mainittua lakia koskeva hallituksen esitys (HE 17/2002 vp) on parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä. Tarkoituksena on koota viranomaisissa ja tuomioistuimissa sovellettavat sähköistä asiointia koskevat säännökset yhteen lakiin.

6.2. Muun lainsäädännön uudistamistarve

Ehdotetun hallintolain säätäminen

edellyttää varsin laajamittaista muun lainsäädännön tarkistamista ja uudistamista. Lainsäädännön muutostarvetta aiheuttaa suurimmaksi osaksi siitä, että muuhun lainsäädäntöön sisältyvät viittaukset kumottavaksi ehdotettujen hallintoasian käsittelyä koskevien yleislakien osittaiseen soveltamiseen joudutaan tarkistamaan teknisesti siten, että ne ovat yhdenmukaisia ehdotetun hallintolain kanssa.

Uudistuksen yhteydessä tulee arvioitavaksi myös hallintolain kanssa ristiriitaisten ja päällekkäisten erityissäännösten kumoamistarve. Pitemmällä aikavälillä tulisi laajemminkin harkita mahdollisuuksia hallintolaista poikkeavien erityisten menettelysäännösten vähentämiseen. Ehdotettuun hallintolakiin on pyritty kokoamaan hallintoasiassa noudatettavaa menettelyä koskevat perussäännökset siinä määrin kattavasti, että samaa asiaa koskevien erityissäännösten tarve olisi vastaisuudessa mahdollisimman vähäinen. Erityissäännöksiä tarvittaisiin lähinnä silloin, kun menettelyssä noudatettavien oikeuksien ja velvoitteiden selkeys edellyttää hallintolain säännöksiä täsmentävää sääntelyä.

Lausuntopyynnön yhteydessä ministeriöitä pyydettiin arvioimaan oman hallinnonalansa lainsäädännön välttämättömät uudistamistarpeet ehdotetun hallintolain kannalta. Tarkoituksena on, että ministeriöt valmistautuvat valmistelemaan ja esittelemään hallintolain vaatimat välttämättömät muutostarpeet keväätistuntokaudella 2003.

Ministeriöiden tulisi lisäksi selvittää omilla hallinnonaloillaan tarpeet ja mahdollisuudet yhteensovittaa edelleen muuta lainsäädäntöään uuden hallintolain kanssa siten, että tarve poiketa hallintolain säännöksistä jäisi mahdollisimman vähäiseksi. Ajallisena tavoitteena on, että tarvittavat muutokset muuhun lainsäädäntöön tehtäisiin seuraavalla vaalikaudella (2003-2007).

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotusten perustelut

1.1. Hallintolaki

Lain nimike

Lain nimikkeenä olisi hallintolaki. Ehdotettu nimike kuvaisi lyhyesti ja ytimekkäästi lain keskeistä sisältöä sekä sen soveltamisalan rajoittamista hallintoon. Vastaavaa nimikettä on käytetty myös muiden pohjoismaiden hallintoasioiden käsittelyä koskevissa yleislaeissa.

Hallintomenettelylain nimikettä ei ole tarkoituksenmukaista käyttää sen rajoitetun käsitteisällön vuoksi. Hallintomenettelyllä tarkoitetaan hallintoasian käsittelyä viranomaisessa eli ratkaisun tekemistä välittömästi palvelevia toimia. Ehdotetussa laissa säädettäisiin myös muista kuin asian käsittelyyn välittömästi liittyvistä kysymyksistä.

I OSA. Yleiset säännökset

Lain I osa sisältäisi yleiset säännökset lain tarkoituksesta ja soveltamisalasta, hyvän hallinnon perusteista sekä asianosaisasemasta ja puhevallan käyttämisestä.

1 luku. Lain tarkoitus ja soveltamisala

Lain 1 luvussa määriteltäisiin lain tarkoitus sekä säädettäisiin lain soveltamisalan määräytymisen keskeisistä perusteista.

1 §. *Lain tarkoitus.* Lakiin ehdotetaan otettavaksi sen tarkoitusta määrittävä säännös. Ehdotuksen mukaan lailla toteutettaisiin ja edistettäisiin hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Lain tarkoituksena olisi myös edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta. Vaikka pykälässä ei asetettaisi viranomaiselle nimenomaista velvoitetta ryhtyä lain tarkoitusta edistäviin toimenpiteisiin, se olisi ymmärrettävä viranomaisten toimintaa yleisesti ohjaavaksi säännökseksi. Lisäksi

yksittäisissä soveltamistilanteissa lain säännöksiä tulisi tulkita sen tarkoituksen suuntaisesti. Tarkoitussäännöksellä olisi siten sääntelyä systematisoiva ja lain yhtenäisyyttä korostava merkitys.

Säännösehdoituksessa mainituilla hyvällä hallinnolla ja oikeusturvalla viitataan erityisesti perustuslain 21 §:ään, joka sisältää perussäännökset yksilön oikeudesta hyvään hallintoon ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Sen 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada häntä koskeva asia lain mukaan toimivaltaisen viranomaisen ratkaistavaksi sekä hänen oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn on lisäksi tapahduttava asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä.

Perustuslain 21 §:n 2 momentti koskee lainkäyttö- ja hallintomenettelyn oikeussuojatakeita. Säännös sisältää myös lainsäätäjään kohdistuvan toimeksiannon, jonka mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut hyvän hallinnon takeet on turvattava lailla.

Hyvän hallinnon käsite saa sisältönsä perustuslain 21 §:n kokonaisuudesta. Sillä tarkoitetaan sekä 1 momentissa mainittuja vaatimuksia viivytyksettömästä ja asianmukaisesta viranomaistoiminnasta että 2 momentissa esitettyä luetteloa hyvän hallinnon osakysymyksistä. Pykälä edellyttää, että lailla turvataan hyvän hallinnon takeet kokonaisuutena.

Vaikka perustuslaissa mainittu hyvän hallinnon käsite voidaan ymmärtää pitkälti menettelyllisiä oikeusturvatakeita määrittävänä käsitteenä, se on saanut enenevässä määrin merkitystä viranomaisten toimintaa yleisesti ohjaavana periaatteena. Erityisesti laillisuusvalvontaa koskevassa käytännössä hyvään hallintoon on liitetty useita osakysymyksiä, kuten vaatimukset hallinnon asiakkaiden asianmukaisesta kohtelusta ja virkamiehen asiallisesta kielenkäytöstä sekä hallinnon palveluperiaate.

Hyvään hallintoon on katsottu kuuluvan myös se, että yksilölle taataan riittävät mahdollisuudet vaikuttaa itseään koskeviin asioihin. Osallistumisoikeuksia koskevat perussäännökset sisältyvät perustuslain 14 §:n 3 momenttiin ja 20 §:n 2 momenttiin. Näissä säännöksissä on asetettu julkiselle vallalle velvoite edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa itseään ja elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon. Perustuslain toimeksianto kohdistuu erityisesti yksityisen henkilön ja julkisen vallan välisen vuorovaikutussuhteen edistämiseen. Tämä edellyttää paitsi hallinnon asiakkaan ja viranomaisen yhteistyön lisäämistä myös sitä, että asiakkaan mahdollisuuksia suoriutua itsenäisesti erilaisista asiansa hoitamiseen liittyvistä toimista pyritään kehittämään.

Myös Euroopan unionin perusoikeuskirja on tosiasiallisesti vahvistanut hyvän hallinnon periaatteiden merkitystä. Unionin perusoikeuskirja sisältää oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja hyvän hallinnon takeita koskevan normiston. Oikeus hyvään hallintoon määritellään perusoikeuskirjan 41 artiklassa seuraavasti: jokaisella on oikeus siihen, että unionin toimielimet ja laitokset käsittelevät hänen asiansa puolueettomasti, oikeudenmukaisesti ja kohtuullisessa ajassa. Lain tarkoitusta koskevassa pykälässä ehdotetaan mainittavaksi erikseen pyrkimys hallinnon palvelujen laadun ja tuloksellisuuden edistämiseen. Palveluiden laatua voidaan luonnehtia subjektiivisten oikeuksien taustalla olevaksi tavoitteeksi ja hallinnon pyrkimykseksi. Hyvä hallinto on laadukasta hallintoa. Tuloksellisuuteen puolestaan kuuluu taloudellisuuden ja tuottavuuden ohella hallinnon toiminnan yhteiskunnallinen vaikuttavuus, palvelu- ja toimintakyky sekä siihen liittyvä asiakastyytyväisyys.

Lain tarkoitus pyrittäisiin toteuttamaan kahdella tavalla. Ensinnäkin lakiin sisällytettäisiin asianmukaista ja tehokasta viranomaistoimintaa koskevat vähimmäisvaatimukset. Nämä lain 2 lukuun otettavat hyvän hallinnon perusteet ilmentäisivät erityisesti pyrkimystä varmistaa hyvän hallinnon laadulliset takeet. Laissa ei

kuitenkaan ole mahdollista säännellä tyhjentävästi kaikista hyvää hallintoa koskevista osakysymyksistä, vaan tarkoituksena on asettaa viranomaisten toiminnalle ainoastaan tietty lähtötaso. Ehdotettu laki ei siten estäisi viranomaisia antamasta parempaa palvelua eikä edistämästä toimintansa tehokkuutta ja laatua muutoin kuin laissa säädetyllä tavalla. Laki ei myöskään asettaisi rajoituksia hyvän hallinnon mukaisten menettelytapojen kehittämiseksi tai näitä täydentävien erityissäännösten antamiselle.

Toiseksi laissa säädettäisiin sellaisista hallintoasiassa noudatettavista menettelyllisistä vaatimuksista, jotka vaikuttavat olennaisesti yksityisen asemaan ja oikeussuojaan hallinnon päätöksenteossa. Näin varmistetaan puolueeton ja riittävän monipuolinen harkinta hallintoasiassa sekä edistetään asian ratkaisemista aineellisesti oikein. Oikeusturvan takeisiin kuuluu myös se, että päätöksenteon kohteena olevalle asianosaiselle taataan tosiasialliset mahdollisuudet oikeuksiensa ja etujensa valvomiseen.

Keskeinen lähtökohta on, että laista ilmenevät kattavasti hallintomenettelylain ennakkollista oikeusturvaa korostavat menettelyperiaatteet. Lisäksi laissa säädettäisiin sellaisista asiakirjojen lähettämiseen ja tiedoksiantoon liittyvistä menettelyistä, joista nykyisin säädetään asiakirjain lähettamisestä annetussa laissa sekä tiedoksiannosta hallintoasioissa annetussa laissa. Esityksen tavoitteena on saattaa nykyinen hallintoasian käsittelyä koskeva yleinen sääntely vastaamaan uuden perustuslain asettamia vaatimuksia ja kansainvälistä oikeuskehitystä. Laki sisältäisi myös nykyistä täsmällisemmät ja selkeämmät säännökset menettelyn eri vaiheista.

2 §. *Soveltamisala.* Pykälässä määriteltäisiin hallintolain asiallinen soveltamisala sekä viranomaiset, joissa laki tulee sovellettavaksi. Pykälästä ilmenisi myös yleisesti lain sisältö. Hallintomenettelylakiin nähden keskeinen uudistus olisi se, että laissa ei säädettäisi pelkästään muodolliseen ratkaisutoimeen päättyvästä menettelystä. Laki sisältäisi säännöksiä myös asian

vireilletuloa edeltävästä ja päätöksen antamisen jälkeisistä toimista. Soveltamisalan kannalta toinen keskeinen valinta on siirtyminen hallintomenettelylain mukaisesta rakenteellisesta kaksijakoisuudesta sisällölliseen kaksijakoisuuteen perustuvaan soveltamisalaan. Asianosaisasemaan perustuvista menettelyllisistä oikeuksista säädettäisiin pykäläkohtaisesti.

Pykälän 1 momentista ilmenee, että lakiehdotus sisältää kaksi keskeistä asiakokonaisuutta. Laissa säädettäisiin hyvän hallinnon perusteista ja hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Lain 2 lukuun otettavissa hyvää hallintoa koskevissa perussäännöksissä korostettaisiin asiakasnäkökulmaa ja hallinnon palveluperiaatteen mukaista virkatehtävien hoitamista. Ehdotetulla sääntelyllä pyritäisiin varmistamaan, että hallinnossa asioivia kohdellaan tasapuolisesti ja oikeudenmukaisesti. Lisäksi tarkoituksena on painottaa hallinnon tuloksellisuutta ja toimivuutta sekä viranomaisten keskinäisen yhteistyön merkitystä.

Esityksen lähtökohdiana on, että hyvän hallinnon perusteita sovellettaisiin viranomaistoimintaan yleisesti. Kyseiset säännökset tulisivat siten sovellettaviksi paitsi hallinnollisessa päätöksenteossa myös sellaisessa julkisen hallintotehtävän hoitamiseen liittyvässä toiminnassa, jolla ei tavoitella suoranaisia oikeusvaikutuksia. Tällä tarkoitetaan niin sanottua tosiasiallista hallintotoimintaa, kuten opetuksen antamista ja erilaisten hoitotoimien suorittamista.

Tosiasialliseen hallintotoimintaan saattaa sisältyä julkisen vallan käyttöä, kuten yksityisiin kohdistuvien käskyjen ja kieltojen antamista ilman edeltäviä käsittelytoimia. Tosiasiallinen julkisen vallan käyttäminen voi ilmetä myös niin, ettei asiassa tehdä oikeudellisessa mielessä hallintopäätöstä, vaan virkamies ainoastaan suorittaa tietyn toimen. Esimerkiksi rakennustarkastaja voi keskeyttää maankäyttö- ja rakennuslain vastaisen rakennustyön, jonka seurauksena rakennustarkastajan toimi joko hyväksytään tai hylätään. Tosiasialliseen julkisen vallan käyttämiseen liittyy yleensä oikeudellinen vastuu tai julkisyhteisön

vahingonkorvausvastuu.

Lain soveltamisen kannalta toinen keskeinen asiakokonaisuus koostuisi hallintoasiassa noudatettavaa menettelyä koskevista säännöksistä. Ehdotetussa 1 momentissa mainittu hallintoasian käsite vastaisi lähtökohdiltaan sen vakiintunutta merkityssisältöä. Hallintoasioita olisivat siten kaikki sellaiset viranomaisen toimivaltaan kuuluvat asiat, jotka liittyvät jonkin hallinnollisen ratkaisun tekemiseen. Viranomaisen ratkaisu voi olla nimenomainen hallintopäätös, mutta myös esimerkiksi esitys, lausunnon antaminen tai suunnitelman hyväksyminen.

Hallintoasia voi olla myös hallinnon sisäinen asia, jolloin sen vaikutukset jäävät hallintokoneiston sisälle. Tällaisia ovat esimerkiksi viraston ohjesäännön tai työjärjestyksen taikka muun yleisohjeen antaminen. Myös viranomaisen sisäiset kannanotot, kuten päätös tien rakentamisesta, omaisuuden myymisestä tai kaupan tekemisestä olisivat hallintolaissa tarkoitettuja hallintoasioita.

Hallintoasiassa saattaa olla kysymys joko viranomaiselle esitetystä vaatimuksesta tai asiasta, jossa viranomainen omasta aloitteestaan antaa ratkaisun. Viranomaiselle esitettyä vaatimusta kutsutaan tavallisesti hakemukseksi. Hakemusasioita ovat esimerkiksi jonkin taloudellisen etuuden tai hallinnollisen luvan hakeminen. Hakemuksen perusteella myönnettävistä taloudellisista etuuksista voidaan mainita eläke, asumistuki, äitiysavustus ja työttömyyskorvaus sekä erilaiset valtionavustukset. Hallinnollisella luvalla tarkoitetaan esimerkiksi lupaa elinkeinon harjoittamiseen (esimerkiksi liikennelupa) tai lupaa muuten kiellettyyn toimintaan (esimerkiksi aseenkantolupa). Hakemusasioita ovat myös virkanimitysasiat. Viranomaisaloitteisista hallintoasioista voidaan mainita erilaiset ympäristönsuojelua koskevat velvoitteet ja rakennuslainsäädännön alaan kuuluvat kaavoitusasiat. Myös hakemuksesta myönnetyn etuuden takaisinperintää koskeva asia tulee vireille viranomaisen aloitteesta. Hallintoasioita ovat niin ikään tuomioistuimissa ja muissa

lainkäyttöviranomaisissa käsiteltävät oikeushallintoasiat, kuten tuomareiden nimittäminen sekä sivutoimiluvan ja virkavapauden myöntäminen. Lakia ei sen sijaan sovelletaisi sellaisissa hakemusasioissa, jotka oikeussystemaattisesti ovat hallintoasioita, mutta joissa ratkaisutoimivalta kuuluu tuomioistuimelle. Yleisissä tuomioistuimissa käsiteltäviä hakemusasioita ovat muun ohella rekisteröimisasiat sekä lainhuudatus- ja kiinnitysasiat. Holhustoimen alaan kuuluvia asioita käsitellään sekä maistraateissa että käräjäoikeuksissa.

Lainsäädäntötoimet ja yleisten oikeussääntöjen antaminen jäisivät voimassa olevan hallintomenettelylain tapaan hallintolain soveltamisalan ulkopuolelle. Sen sijaan alueelliset säädökset, kuten kuntien antamat ympäristönsuojelua, rakentamista ja terveydensuojelua koskevat määräykset, on lainsäädännössä säädetty valituskelpoisiksi hallintopäätöksiksi. Tällöin on kuitenkin perustuslain 80 §:n 2 momentin säännökset huomioon ottaen edellytettävä, että toimivalta alueellisen säädöksen antamiseen perustuu laissa annettuun valtuutukseen.

Hallintoasioita eivät ole tosiasialliset hallintotoimet, kuten viranomaisen suorittamat tutkimus- ja suunnittelutoimet, jotka eivät tähtää hallintopäätöksen tekemiseen eivätkä ole päätöksen valmistelua. Sama koskee oppituntien pitämistä, hoitotoimien suorittamista, maanteiden ja rautateiden rakentamista, liikenteen ohjaamista ja virastojen siivousta. Tosiasiallisia hallintotoimia saattaa kuitenkin edeltää hallintopäätös tällaisen toimen suorittamisesta. Näin esimerkiksi päätös tahdonvastaiseen hoitoon ottamisesta olisi hallintolaisissa tarkoitettu hallintoasia.

Hallintoasian rajoja määrittävänä yleisohjeena voidaan pitää asian kuulumista hallinto-oikeudellisen muutoksenhakujärjestelmän piiriin. Tätä perustaa vasten asiat, jotka eivät voi tulla käsiteltäviksi hallintotuomioistuimissa, eivät lähtökohdiltaan ole hallintoasioita. Näin esimerkiksi virkaehtosopimuksen täytäntöönpano ja soveltaminen eivät kuuluisi hallintolain soveltamisalaan. Sama koskee työsopimuslain (55/2001) alaan

kuuluvia asioita sekä henkilöstöasioiden yhteistoimintamenettelyä.

Hallintoasiassa noudatettavalla menettelyllä tarkoitettaisiin hallintomenettelylain tapaan ensisijaisesti hallintopäätöksenä konkretisoituvaa viranomaisen ratkaisutoimintaa ja siihen välittömästi liittyviä toimia. Muodollisen päätöksenteon ohella hallintoasiassa noudatettavaan menettelyyn kuuluisivat asiakirjan lähettämiseen ja tiedoksiantoon liittyvät toimet. Soveltamisalan laajentaminen merkitsisi samalla luopumista voimassa olevaan hallintomenettelylakiin sisältyvästä hallintomenettelyn käsitteestä.

Pykälän 2 momentti sisältäisi lain organisatorista soveltamisalaa määrittävän viranomaisen käsitteen. Pääsäännön mukaan lain soveltaminen määräytyisi tehtävien laadun perusteella. Viranomaiskohtainen soveltamisala olisi toissijainen lain asialliseen soveltamisalaan nähden siten, että pykälässä tarkoitetuissa viranomaisissa lain säännöksiä sovellettaisiin ainoastaan hallintoasiassa noudatettavaan menettelyyn. Hyvän hallinnon perusteet olisi kuitenkin otettava huomioon kaikessa julkisen hallintotehtävän hoitamiseen liittyvässä toiminnassa.

Lainsäädännön yhdenmukaisuuden vuoksi hallintolain viranomaiskäsite ehdotetaan säädettäväksi vastaamaan keskeisiltä osiltaan julkisuuslaissa tarkoitettua viranomaisen käsitettä.

Pykälässä tarkoitettuja valtion viranomaisia ovat ne valtion toimielimet, joille kuuluu hallinnollisia tehtäviä ja toimivaltaa niiden toteuttamiseksi. Viranomaiset on yleensä järjestetty virastoiksi tai laitoksiksi. Virastot hoitavat pääasiassa kirjallisia hallintotehtäviä ja käyttävät julkista valtaa, kun taas laitosten tehtävät liittyvät pääasiassa palvelujen tuottamiseen ja jakamiseen taikka niin sanottuun suoritettavaan hallintoon. Oikeudellisesti näillä nimityksillä ei ole itsenäistä merkitystä.

Valtion viranomaisia ovat ensinnäkin valtion keskushallintoviranomaiset eli valtioneuvosto ja ministeriöt sekä muut valtioneuvoston alaisuuteen kuuluvat hallintoviranomaiset, joiden alueellinen toimivalta kattaa koko maan.

Valtion laitoksia ovat valtion tutkimuslaitokset ja -keskukset sekä asiantuntijalaitokset. Tällaisina voidaan mainita Ilmatieteen laitos, Merenkulkulaitos, Geodeettinen laitos, Kuluttajatutkimuskeskus, Metsäntutkimuslaitos, Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus (STAKES), Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus sekä Valtion taidemuseo. Ministeriöiden alaisia valtion toimielimiä ovat lääninhallitukset ja erityishallintoviranomaiset. Lääninhallitukset ovat yleishallintoviranomaisia, jotka hoitavat myös eräitä oikeushallinnon sekä pelastus- ja poliisihallinnon erityistehtäviä. Erityishallintoviranomaisten alueellinen toimialue poikkeaa lääninjaosta, minkä vuoksi niitä kutsutaan myös piirihallintoviranomaisiksi. Merkittävimpiä piirihallintoviranomaisia ovat työvoima- ja elinkeinokeskukset sekä ympäristökeskukset ja ympäristölupavirastot. Valtion varsinaiseen hallinto-organisaatioon kuuluvat lisäksi paikallishallintoviranomaiset, joista tärkeimpiä ovat kihlakunnan virastot. Näiden tehtävät koostuvat yleishallinnon, poliisitoimen, syyttäjätöimen, ulosottotoimen ja rekisterihallinnon tehtävistä. Kutakin toimialaa hoitavat yksiköt käyttävät toiminnassaan päätösvaltaa itsenäisesti. Hallintolaki tulisi sovellettavaksi kihlakunnan virastoissa ainoastaan hallintoasian käsittelyssä. Hallintolain soveltamisalan piiriin kuuluisivat myös yliopistojen ja korkeakoulujen toimielimet. Hallintolaissa tarkoitettuja viranomaisia olisivat lisäksi tuomioistuimet ja muut lainkäyttöviranomaiset niiden käsitellessä oikeushallintoasioita. Yleisiä tuomioistuinta ovat korkein oikeus, hovioikeudet ja kärjäoikeudet sekä hallintotuomioistuinta korkein hallinto-oikeus ja alueelliset hallinto-oikeudet. Erityistuomioistuinta ovat vakuutusosasto, työtuomioistuin ja markkinaoikeus. Lainkäyttöviranomaisiin kuuluvat myös tietyt lautakunnat, kuten maaseutuelinkeinojen valituslautakunta, valtion tilintarkastuslautakunta, valtion elokuvalautakunta ja kutsunta-asiain keskuslautakunta.

1....1..7.

Hallintolakia sovellettaisiin myös kunnallisissa viranomaisissa. Kunnan hallinto-organisaation perusteista säädetään kuntalaissa. Kunnallisen viranomaisen määritelmä on viime kädessä johdettavissa siitä, onko organilla oikeudelliseen normiin perustuvia tehtäviä ja toimivaltaa. Kunnan yksittäinen viranhaltija, kuten kunnanjohtaja tai rakennustarkastaja, taikka luottamushenkilö, esimerkiksi lautakunnan puheenjohtaja, on kunnallinen viranomainen, jos hänellä on itsenäistä toimivaltaa. Kunnalliset viranomaiset ovat useimmiten monijäsenisiä kunnan toimielimiä, kuten valtuusto ja kunnanhallitus, lautakunta ja johtokunta sekä niiden jaostot ja toimikunnat. Kunnallisia viranomaisia ovat myös kuntayhtymien viranomaiset ja toimielimet. Myös maakunnan liitto on organisaatiomuodoltaan kuntayhtymä. Kunnan sisäisillä vapaamuotoisilla apu- ja valmisteluelimillä, kuten sisäisillä työryhmillä ja johtoryhmillä, ei sen sijaan voi olla tällä tavoin määriteltyjä tehtäviä ja toimivaltaa, joten niitä ei pidettäisi hallintolaissa tarkoitettuina viranomaisina. Kunnallisia palveluja tuottavat liikelaitokset, kuten kunnallinen vesilaitos, puhelinlaitos ja liikennelaitos, kuuluvat kunnan organisaatioon eivätkä ne ole kunnasta erillisiä oikeushenkilöitä. Liikelaitosten hallinto järjestetään johtosäännössä kuten muukin kunnan hallinto. Kunnallisen palvelun tuottaminen on voitu järjestää myös yksityisoikeudellisin muodoin, usein osakeyhtiöksi, jossa kunta on osakkaana. Osakeyhtiöt, joissa kunta on osakkaana, jäisivät hallintolain soveltamisalan ulkopuolelle. Itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset ovat oikeushenkilöitä, joiden järjestysmuodosta, toimielimistä ja tehtävistä säädetään niitä koskevissa säädöksissä. Ne suorittavat niin sanotun välillisen julkisen hallinnon tehtäviä. Itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia ovat Suomen Pankki, Kansaneläkelaitos, Työterveyslaitos, Kuntien eläkevakuutus, Kuntien takauskeskus sekä Kunnallinen työmarkkinalaitos. Eduskunta ei ole valtion hallintoviranomainen eikä hallintolakia siten sovellettaisi eduskunnan tekemiin

päätöksiin. Eduskunnan sisäistä hallintoa hoitavat eduskunnan virastot sen sijaan kuuluisivat laissa tarkoitetun viranomaiskäsitteen alaan. Laki koskisi näin ollen eduskunnan kansliaa, eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaa, valtioneuvoston kansliaa sekä eduskunnan yhteydessä toimivaa valtioneuvoston tarkastusvirastoa.

Tasavallan presidentin kansliassa hallintolain sovellettaisiin niissä tilanteissa, joissa kanslia käsittelee tai tasavallan presidentille esittelee tasavallan presidentin kansliasta annetussa laissa (1382/1995) tarkoitettuja kanslian hallintoasioita. Hallintolain ei mainittaisi erikseen lain soveltamisesta tasavallan presidentin päätöksentekoon. Tasavallan presidentti ei käsittelee hallintoasioita eikä valmistele tai toimeenpäännä niitä koskevia päätöksiään, vaan tekee päätöksensä esittelystä. Hallintolain tavoitteiden ja vaatimusten toteutumisesta asian käsittelyssä vastaisi näin ollen esittelijä, valmistelija tai päätöksen toimeenpanija.

Laissa ei säädettäisi erikseen lain soveltamisesta Ahvenanmaan viranomaisten toimintaan. Ahvenanmaan maakunnan itsehallinnollisesta asemasta johtuu, ettei maakunnan viranomaisten toimintaan voida soveltaa yleisiä hallinto-oikeudellisia menettelysääntöjä muutoin kuin maakunnan viranomaisten huolehtiessa Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 30 §:ssä tarkoitetuista tehtävistä. Hallintoasioiden osalta lakia voitaisiin soveltaa Ahvenanmaan viranomaisiin silloin, kun nämä huolehtivat valtakunnan viranomaisille kuuluvista tehtävistä.

Viranomaiselle kuuluvia julkisia hallintotehtäviä ja julkisen vallan käyttöä on viimeisten vuosien aikana enenevässä määrin siirretty viranomaiskoneiston ulkopuolisille tahoille. Hallintomenettelylain soveltaminen muihin kuin viranomaisiin on jätetty asetuksella säättämisen varaan. Lain noudattaminen välillisessä julkisessa hallinnossa ja julkista hallintotehtävää hoitavissa yksityisissä on useimmiten toteutettu erityislainsäädäntöön sisältyvin viittaussääntösin. Kaikissa tapauksissa hallintomenettelylain soveltamista koskevia

sääntöjä ei kuitenkaan ole annettu tai laki on säädetty sovellettavaksi ainoastaan osittain. Sanottu kehitys on johtanut keskeisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden merkityksen kaventumiseen hallinnollisessa tehtävien hoitamisessa ja päätöksenteossa.

Perustuslain 21 §:ssä säädetty hyvän hallinnon takeiden turvaaminen edellyttää, ettei hallintoasian käsittely saa määräytyä ratkaisijan oikeudellisen luonteen perusteella. Lisäksi perustuslain 124 §:ään sisältyy säännös, jonka mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Edellytyksenä on lisäksi, että tehtävien hoitoa ja siinä noudatettavaa menettelyä koskevat riittävän yksityiskohtaiset säännökset oikeusturvanäkökohtien huomioon ottamisesta. Tavoitteena on varmistaa oikeusvaltiollisten periaatteiden noudattaminen välillisessä valtioneuvoston hallinnossa (HE 1/1998 vp).

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi hallintolain soveltamisesta silloin, kun julkinen hallintotehtävä on annettu muulle kuin viranomaiselle. Julkisen hallintotehtävän käsite saisi sisältönsä perustuslain 124 §:stä. Sen mukaan julkisella hallintotehtävällä tarkoitetaan verraten laajaa hallinnollisten tehtävien kokonaisuutta, johon kuuluu lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, etuja ja velvollisuuksia koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Lainsäädäntö- ja tuomiovallan käyttöä ei sen sijaan pidetä säännöksessä tarkoitettuna hallintotehtävänä. Julkinen hallintotehtävä viittaa toimintaan, johon liittyy yleisen edun toteuttamista tai muutoin julkisten palvelujen järjestämiselle luonteellisia piirteitä. Keskeistä on myös, että tehtävä perustuu lailla tai lain nojalla annettuun julkiseen toimeksiantoon.

Julkisiin hallintotehtäviin liittyy usein oikeus käyttää julkista valtaa eli hallintopäätösten tekemistä sekä asian ratkaisemista välittömästi palvelevia valmistelu- ja

täytäntöönpanotoimia. Julkisen vallan käyttämisestä on myös yksityisiin kohdistuvien käskyjen taikka kieltojen antaminen.

Lakiehdotuksessa ei ole pidetty perusteltuna tehdä eroa julkisen vallan käytön eri muotojen välillä. Tämän vuoksi hallintolaissa tarkoitettu julkisen hallintotehtävän käsite kattaisi myös merkittävän julkisen vallan käytön. Tällaisena pidetään esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin. Ehdotuksen mukaan hallintolaki koskisi valtion liikelaitoksia ja julkisoikeudellisia yhdistyksiä sekä yksityisiä niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Laki ei siten tulisi sovellettavaksi säännöksessä tarkoitettua liikelaitoksen, yhdistyksen tai yksityisen harjoittamassa liiketoiminnassa eikä muussakaan yksityisoikeudellisin perustein järjestetyssä toiminnassa.

Valtion liikelaitoksella tarkoitetaan sellaista liiketoimintaa harjoittavaa valtion laitosta, jonka toiminnan perusteista säädetään valtion liikelaitoksista annetussa laissa (627/1987) ja laitoskohtaisissa laeissa. Valtion liikelaitosta voidaan pitää hallinnollisen viraston ja valtionyhtiön välimuotona. Liikelaitos päättää itse toiminnastaan, taloudestaan ja hallinnostaan. Liikelaitoksen on kuitenkin toimittava eduskunnan ja valtioneuvoston sille asettamien palvelutavoitteiden sekä liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti. Lisäksi valtioneuvosto asettaa liikelaitoksille tarkemmat tulostavoitteet.

Tällä hetkellä valtion liikelaitoksia ovat muun muassa Ilmailulaitos (laki Ilmailulaitoksesta, 1123/1990), Senaattikiinteistöt (laki Valtion kiinteistölaitoksesta, 1052/1998), Tieliikelaitos (laki tieliikelaitoksesta, 569/2000) ja Metsähallitus (laki Metsähallituksesta, 1169/1993). Metsähallituksella ja Ilmailulaitoksella on erityinen viranomaisyksikkö, jossa käsitellään mainittujen liikelaitosten tehtäväksi kuuluvia viranomaistehtäviä.

Julkisoikeudellisia yhdistyksiä ovat yhdistykset, jotka lailla tai lain nojalla on järjestetty erityistä tarkoitusta varten. Useimmat lakisääteiset yhdistykset huolehtivat vapaasta jäsenoiminnasta ja jäsentensä edunvalvonnasta. Niillä saattaa

kuitenkin olla lisäksi lainsäädännössä määriteltyjä julkisia hallintotehtäviä, kuten kurinpito- tai valvontavaltaa taikka julkista valtaa erilaisissa lupa- ja suunnitelmasioissa. Julkisoikeudellisia yhdistyksiä ovat muun ohella Suomen Asianajajaliitto, ylioppilaskunnat, metsäkeskukset ja Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio, Metsästäjien keskusjärjestö, riistanhoitoyhdistykset ja metsänhoitoyhdistykset, paliskunnat, kaupakamarit sekä kalastusalue.

Julkisia hallintotehtäviä hoitavien yksityisten piiri on varsin laaja ja monitahoinen. Lain soveltamisen kannalta julkista hallintotehtävää hoitavan organisaatiomuodolla ei olisi sinällään merkitystä, vaan ratkaisevaa on tehtävän luonne. Kysymys voisi siten olla yhteisöstä, laitoksesta, säätiöstä tai yksityishenkilöstä.

Julkista hallintotehtävää hoitavista yksityisistä voidaan esimerkinomaisesti mainita teknisiä tarkastustehtäviä hoitavat tarkastuslaitokset, joille on lainsäädännössä erikseen määritelty toimivalta tehdä arviointeja, jotka sellaisenaan tai tosiasiallisesti vaikuttavat asiakkaan oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen. Tarkastuslaitosten tehtävistä ja toimivallasta säädetään muun ohella vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetussa laissa (719/1994) ja painelaitelaissa (869/1999). Julkisesta hallintotehtävästä on katsottu olevan kysymys niin ikään lakisääteisten työeläke-, tapaturma- ja potilasvahinkovakuutusasioiden hoitamisessa sekä postipalvelulain (313/2001) mukaisessa postilähetysten toimittamisessa. Myös opetuksen antamiseen ja terveydenhoitoon liittyviä tehtäviä on siirretty yksityisten hoidettaviksi.

Julkista hallintotehtävää hoitavista yksityisistä voidaan lisäksi mainita ajoneuvojen rekisteröintitoiminnasta annetussa laissa (1100/1998) tarkoitettu sopimusrekisteröijä, kiinteistönvälitysliikkeistä ja vuokrahuoneiston välitysliikkeistä annetun lain (1075/2000) 12 §:ssä tarkoitettu kiinteistönvälittäjäkokeita ja vuokrahuoneiston välittäjäkokeita järjestävä keskuskauppakamarin välittäjälautakunta

sekä kalastuslain (286/1982) 97 §:ssä tarkoitettu kalastuksenvalvoja.

Perustuslain 124 § edellyttää, että siirrettäessä julkinen hallintotehtävä viranomaiskoneiston ulkopuoliselle taholle huolehditaan säännösperusteisesti perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisesta tässä toiminnassa. Keskeisenä on pidetty hallintomenettelyistä, viranomaisen toiminnan julkisuudesta ja viranomaisessa käytettävästä kielestä annettujen yleisten säännösten saattamista sovellettavaksi (esimerkiksi PeVL 11/2002 vp, 43/2001 vp, 26/2001 vp ja 23/2000 vp). Ehdotettu uudistus merkitsisi sitä, ettei hallintolain soveltamisesta olisi tarpeen säätää erikseen. Lainsäädännön toimivuuden kannalta on kuitenkin tärkeää, että lainsäätävä osoittaa selvästi, milloin jokin toiminta on julkisen hallintotehtävän hoitamista ja miltä osin siihen liittyy julkisen vallan käyttöä. Näistä lähtökohdista käsin määräytyisi myös se, missä laajuudessa hallintolaki tulisi sovellettavaksi välillisessä julkisessa hallinnossa ja julkista hallintotehtävää hoitavissa yksityisissä. Lakiehdotuksen 3-11 luvun säännöksiä sovellettaisiin ainoastaan silloin, kun julkisen hallintotehtävän hoitamisessa on kysymys hallintoasioiden käsittelystä ja hallintopäätösten tekemisestä. Muussa tapauksessa hallintolain merkitys rajoittuisi 2 luvussa tarkoitettujen hyvän hallinnon perusteiden noudattamiseen.

3 §. *Soveltaminen hallintosopimuksiin.* Hallintopäätösten ohella hallintotoimia on ryhdytty toteuttamaan yhä laajemmin eri tyyppisin sopimuksin. Vaikka sopimusmalli eroaa merkittävästi perinteisestä hallintopäätöksellä toteutettavasta yksipuolisesta julkisen vallan käytöstä, tällaiseenkin osapuolten väliseen hallinto-oikeudelliseen suhteeseen liittyy usein yksipuoliselle päätöksenteolle ominaisia piirteitä. Hallintomenettelylain soveltamisen kannalta keskeisenä erottelukriteerinä on toiminut jako sopimusta koskevan päätöksen ja varsinaisen sopimustoimen välillä. Hallintoviranomaisten sopimusta koskevan päätöksen on katsottu kuuluvan hallintomenettelylain soveltamisalaan. Varsinaista sopimustointia on sen sijaan

yleensä arvioitu yksityisoikeudellisten säännösten mukaan.

Hallinnossa tehtävien sopimusten käytön yleistymisen on johtanut yksityisen sopijapuolen oikeusturvan kannalta ongelmallisiin tilanteisiin, kun sopimustoimintaan ei ole katsottu voitavan soveltaa hallinto-oikeudellisia yleissäädöksiä. Viranomaisten sopimustoiminnassa noudatettavasta menettelystä ei myöskään ole yhtenäisiä menettelysäännöksiä. Kun sopimus kuitenkin nykyisessä hallinnossa mielletään yhdeksi hallinnon tavoitteiden toteuttamisvälineeksi, on tarpeen, että sopimusmenettelyissä huolehditaan riittävästä oikeusturvajärjestelyistä ja hyvän hallinnon takeiden toteutumisesta. Edellä sanotun vuoksi on perusteltua saattaa viranomaisten sopimustoiminta hallintolain soveltamisalan piiriin.

Pykälän 1 momentti sisältäisi hallintosopimuksen määritelmän. Ehdotuksen mukaan hallintosopimuksella tarkoitetaan viranomaisen toimivaltaan kuuluvaa sopimusta julkisen hallintotehtävän hoitamisesta tai sopimusta, joka liittyy julkisen vallan käyttöön. Säännökseen sisältyvää sopimuksen määritelmää ei ole tarkoitettu hallintosopimuksia koskevaksi yleismääritelmäksi, vaan se määrittäisi ainoastaan hallintolain soveltamisalaa. Laissa ei myöskään annettaisi toimivaltaa hallintosopimuksen tekemiseen, vaan toimivallan tulisi johtua muusta lainsäädännöstä. Hallintosopimusta ei näin ollen voitaisi käyttää hallintopäätöksen sijasta ilman tähän nimenomaisesti oikeuttavaa säädösperustaa.

Julkisen hallintotehtävän hoitamista koskevia hallintosopimuksia ovat muun ohella ajoneuvojen rekisteröinti- ja katsastustoimintaa koskevat sopimukset sekä kuntien ja palvelujen tuottajien väliset ostopalvelusopimukset sosiaali-, terveys- ja kouluhallinnon aloilla.

Julkisen vallan käyttöön liittyviä hallintosopimuksia ovat puolestaan esimerkiksi luonnonsuojelulain (1096/1996) 25 §:ssä tarkoitettujen alueen määräaikaista rauhoittamista koskevat sopimukset sekä maatalouden ja ympäristöhallinnon alalla

myönnettäviin eräisiin tukiin liittyvät sopimukset. Esimerkiksi luonnonmukaisesta tuotannosta tehdään ensivaiheessa hakemus, jossa viljelijä sitoutuu erityyppisiin järjestelyihin. Hakemuksen perusteella työvoima- ja elinkeinokeskus tekee päätöksen sopimuksen tekemisestä viljelijän kanssa ja vahvistaa päätöksellään sopimuksen sisällön. Sopimukseen sisältyy myös viljelijälle maksettavan tuen määrä. Lainsäädännössä on kuitenkin saatettu rajoittaa julkisen vallan käyttöön liittyvien hallintosopimusten tekemistä. Esimerkiksi valtionavustuslain 11 §:n mukaan valtionavustusta koskevassa asiassa viranomaisen on tehtävä kirjallinen päätös. Valtionavustusta ei siten voida myöntää hallintosopimuksella.

Joissain tapauksissa hallintosopimuksen tekemistä edeltää julkisista hankinnoista annetun lain (1505/1992), jäljempänä *hankintalaki*, mukainen tarjouskilpailu ja tarjouskilpailun voittajan valitseminen hallintopäätöksellä. Esimerkkinä voidaan viitata sopimuksiin, joilla järjestetään luvanvaraisesta henkilöliikenteestä tiellä annetussa laissa (343/1991) tarkoitettuja ostoliikennepalveluja. Vaikka tarjouskilpailu ja hallintosopimus liittyvät läheisesti toisiinsa, kysymys on kahden erillisen ratkaisun tekemisestä. Näin esimerkiksi asianosaisuus tarjouskilpailussa ei sinällään merkitse asianosaisuutta sopimusvaiheessa.

Hallintosopimukseen saattaa joskus sisältyä sekä julkisoikeudellisia että yksityisoikeudellisia aineksia. Esimerkiksi maankäyttö sopimukseen voi liittyä yksityisoikeudellisia luovutustoimia. Oikeuskäytännössä ei toistaiseksi ole otettu yksiselitteistä kantaa mainittujen sopimusten oikeudelliseen luonteeseen. Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) uudistaminen on parhaillaan vireillä ja lakiin on tarkoitus ottaa yksityiskohtaiset säännökset maankäyttö sopimusten tekemiseen liittyvistä menettelyistä. Hallintolain soveltaminen maankäyttö sopimukseen jäänee tämän vuoksi vähäiseksi.

Yksityisoikeudellisen sopimuksen tekemistä julkisyhteisön puolesta ei pidettäisi laissa tarkoitettuna hallintosopimuksena. Yksityisoikeudellisia sopimuksia ovat

tyypillisesti vuokrasopimus, konsulttisopimus ja työsopimus.

Julkisyhteisö on yksityisoikeudellisessa sopimussuhteessa toisena osapuolena eikä julkisen vallan käyttäjän ominaisuudessa. Julkisyhteisön sisällä joudutaan kuitenkin usein tekemään erikseen päätös tai päätöksiä oikeustoimeen ryhtymisestä ja oikeustoimen sisällöstä. Tällainen päätöksenteko muodostaa oikeustoimen tekemisestä erillisen vaiheen, jossa sovellettaisiin hallintolain säännöksiä.

Hallintosopimuksen käsitteen ulkopuolelle jäisivät luonnollisesti myös hallinnon sisäisissä ohjaussuhteissa käytettävät tulostavoite- ja yhteistyöasiakirjat. Nämä ovat joko oikeudellisesti velvoittamattomia suunnitteluasiakirjoja tai säädettyyn järjestelmään, esimerkiksi valtion talousarvion laadintaan ja toimeenpanoon liittyviä menettelyjä.

Pykälän 2 momentti sisältäisi säännökset hyvän hallinnon perusteiden ja menettelyllisten oikeusturvavaatimusten noudattamisesta hallintosopimusta tehtäessä. Hallintosopimuksen tekemisellä tarkoitetaan sekä sopimuksen valmisteluvaihetta että sopimuksen solmimista koskevaa oikeustointa. Kunnallishallinnossa hallintosopimuksen tekemistä edeltää säännönmukaisesti hallintopäätös, joten hallintolain säännöksille ei näiden osalta jäisi juurikaan soveltamisalaa.

Ehdotuksen mukaan hallintosopimusta tehtäessä olisi noudatettava hyvän hallinnon perusteita. Velvoitteen ydinsisältö kohdistuu lakiehdotuksen 2 luvun säännöksiin. Sopimusta tehtäessä olisi siten noudatettava keskeisiä hallinto-oikeudellisia periaatteita sekä toimittava muutoinkin asianmukaisesti ja hallinnon palveluperiaatteen suuntaisesti. Hyvän hallinnon perusteisiin liittyy läheisesti vaatimus asian viivytyksettömästä käsittelystä. Hallintosopimuksen tekemiseen soveltuisivat luonnollisesti myös asianosaisasemaa ja puhevallan käyttöä koskevat säännökset.

Lisäksi viranomaisen olisi riittävällä tavalla turvattava niiden henkilöiden oikeudet sopimuksen valmistelussa sekä mahdollisuudet vaikuttaa sopimuksen sisältöön, joita sovittava asia koskee.

Menettelyllisen oikeussuojan ja henkilöiden vaikuttamismahdollisuuksien turvaaminen koskisi ensisijaisesti hallintosopimuksen valmistelua. Säännös on tarpeen, koska kaikkien hallintosopimusten tekemistä ei edellä erityinen valmisteluvaihe.

Asian vaikutuspiiriin kuuluvien henkilöiden oikeuksien riittävä turvaaminen merkitsisi lakiehdotukseen sisältyvien keskeisten menettelyllisten oikeussuojavaatimusten huomioon ottamista. Lain yksittäisten säännösten soveltaminen hallintosopimuksen valmisteluun määräytyisi tapauskohtaisesti. Sopimusten valmisteluun soveltuisivat ainakin esteellisyyttä, asianosaisen kuulemista sekä asian selvittämistä koskevat säännökset. Jos hallintoasiana valmistettava sopimus koskee muita kuin sopijapuolena olevia asianosaisia, olisi huolehdittava siitä, että näillä henkilöillä on riittävät mahdollisuudet osallistua ja vaikuttaa valmistelun kohteena olevan sopimuksen sisältöön. Niin ikään viranomaisen itseoikaisua koskevat säännökset soveltuisivat hallintosopimuksessa olevan virheen korjaamiseen.

4 §. *Soveltamisalan rajaukset.* Pykälän 1 momentti sisältää hallintomenettelylain 1 §:n 2 momenttia vastaavan säännöksen lainkäytön, esitutinnan, poliisitutinnan ja ulosoton rajautumisesta lain soveltamisalan ulkopuolelle. Hallintolainkäyttöä ei enää mainittaisi erikseen, vaan säännöksessä viitattaisiin lainkäyttöön kokonaisuutena. Lainkäyttö on osa jälkikäteistä oikeusturvan antamista, jonka tehtävänä on ratkaista oikeusriidat sekä varmistaa, että aineellisen oikeuden normeja sovelletaan oikein. Lainkäyttö jakautuu oikeudenalojen välillä oikeudenkäyntimenettelyyn ja hallintolainkäyttöön. Siviili- ja rikosoikeudellista oikeudenkäyntiä koskevat perussäännökset sisältyvät oikeudenkäymiskaareen ja oikeudenkäynnistä rikosasioissa annettuun lakiin (689/1997). Hallinto-oikeudellista lainkäyttöä koskevasta menettelystä puolestaan säädetään hallintolainkäyttölaissa. Sen mukaan hallintolainkäyttöä ovat asian käsittely muutoksenhaun johdosta ja hallintoriita-asian käsittely. Oikaisuvaatimusasian käsittely ei sille

ominaisesta muutoksenhakuluonteesta huolimatta ole hallintolainkäyttöä. Oikaisuvaatimuksen tekeminen on useissa säädöksissä säädetty varsinaisen muutoksenhaun pakolliseksi esivaiheeksi. Koska oikaisun tekee yleensä alkuperäisen päätöksen tehnyt viranomainen, oikaisuvaatimuksen käsittely on luonteeltaan viranomaisen itseoikaisua. Näin ollen asian käsittely oikaisuvaatimuksen johdosta kuuluisi hallintolain soveltamisalaan.

Esitutkinta on poliisin tai muun esitutkintaviranomaisen oikeudenkäynnin edellä erillisesti suorittama selvitysten hankkimista siitä, onko varsinaisen oikeudenkäynnin vireille panemiseen riittävää aihetta katsoa rikoksen tapahtuneen sekä epäillä tiettyä henkilöä siihen syylliseksi. Esitutkinnassa noudatettavasta menettelystä säädetään kattavasti esitutkintalaissa (449/1987).

Poliisitutkinnalla tarkoitetaan muuta poliisin toimitettavaksi säädettyä tutkintaa kuin rikoksen johdosta toimitettavaa esitutkintaa. Poliisitutkintaa koskeva yhtenäinen perussäännöstö sisältyy poliisilain (493/1995) 4 lukuun.

Ehdotuksen mukaan lain soveltamisalan ulkopuolelle jäisi myös ulosotto. Ulosotto on laiminlyödyn suoritusvelvoitteen pakkotäytäntöönpanoa.

Suoritusvelvollisuuden peruste voi ulosotossa olla joko yksityisoikeudellinen tai julkisoikeudellinen. Ulosottoa pidetään siihen liittyvistä hallinnollisista piirteistä huolimatta lainkäyttönä. Siinä noudatettavasta menettelystä säädetään ulosottolaissa (37/1895) sekä siihen liittyvässä muussa lainsäädännössä.

Momenttiin ehdotetaan lisäksi otettavaksi säännös, jonka mukaan hallintolakia ei sovellettaisi sotilaskäskyasioihin eikä tehtävän tai muun toimenpiteen suorittamista koskeviin hallinnon sisäisiin määräyksiin. Viimeksi mainituilla tarkoitetaan hallinnon sisäisiin käskynalaisuussuhteisiin perustuvia virkakäskyasioita. Säännöksessä tarkoitettujen virkakäskyjen ja sotilaskäskyjen antaminen ei ole hallintoasian ratkaisemista, vaan tosiasiallista hallintotoimintaa.

Sotilaskäskyasiana pidetään sellaisia

puolustusvoimia ja siinä palvelevia koskevia asioita, jotka asianomainen esimies ratkaisee sotilaallisen päällikköasemansa perusteella. Tyypillisiä sotilaskäskyasioita ovat sotilaallisten toimenpiteiden valmistelu ja johtaminen, asevelvollisten kouluttaminen sekä sotilaallisen joukon sisäisen hengen, kurin ja järjestyksen ylläpitäminen. Sotilaskäskyasioita koskevia säännöksiä on muun muassa puolustusvoimista annetun lain (402/1974) 8, 8 a - 8 c ja 9 §:ssä sekä asevelvollisuuslain (452/1950) 33 §:ssä.

Virkakäskyjä voi yleensä antaa saman viraston esimiesasemassa oleva virkamies. Myös ylempi viranomaislainen voi antaa virkakäskyjä alaiselleen viranomaiselle. Ehdotettu soveltamisalan rajausta koskisi ainoastaan viran hoitamiseen välittömästi liittyviä virkakäskyasioita. Rajausta ei näin ollen ulottuisi niihin tapauksiin, joissa virkakäsky kohdistuu virkamieheen henkilökohtaisesti. Tällaisia ovat esimerkiksi kurinpitoa koskevat päätökset.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin ylintä laillisuusvalvontaa koskevista poikkeuksista. Ehdotuksen mukaan ylimpien laillisuusvalvojen harjoittama laillisuusvalvonta jäisi kokonaisuudessaan hallintolain soveltamisalan ulkopuolelle, jollei lakia erikseen säädettäisi siinä noudatettavaksi.

Ylimmän laillisuusvalvonnan osalta sovellettaviksi jäisivät eduskunnan oikeusasiamiestä ja valtioneuvoston oikeuskansleria koskevat erityissäännökset. Näitä ovat lähinnä eduskunnan oikeusasiamiehestä annettu laki (197/2002) ja valtioneuvoston oikeuskanslerista annettu laki (193/2000). Hallintolakia sovellettaisiin kuitenkin eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian ja oikeuskanslerin viraston hallintoasioihin samoin perustein kuin muihinkin viranomaisiin.

Pykälän 3 momentti koskisi hallintokanteluasioiden käsittelyä muissa viranomaisissa kuin 2 momentissa tarkoitetuissa ylimmissä laillisuusvalvontaviranomaisissa.

Hallintokantelulla tarkoitetaan ylempälle viranomaiselle osoitettua ilmoitusta tai ilmiäntoita virkatoimen virheellisyydestä taikka viranomaisen toimintaa koskevasta

laiminlyönnistä. Kantelu voidaan osoittaa mille tahansa viranomaiselle, jonka toimivaltaan kantelunalaisen viranomaisen tai virkamiehen toiminnan valvonta kuuluu.

Hallintokantelut ovat varsin monimuotoisia – osaksi muutoksenhaun, osaksi ilmiannon ja osaksi selvityspyynnön luonteisia. Hallintokantelu eroaa perinteisestä hallintoasian käsittelystä myös siinä, ettei kanteluasiassa päätetä kenenkään oikeudesta, edusta tai velvollisuudesta. Kantelijan ja kantelun kohteen oikeusturva on kuitenkin otettava huomioon sekä kantelua käsiteltäessä että ratkaisusta tiedotettaessa.

Ehdotuksen mukaan hallintokanteluasioita käsiteltäessä olisi noudatettava hyvän hallinnon perusteita sekä turvattava niiden henkilöiden oikeudet, joita asia välittömästi koskee. Hallintokantelun välitön kohde on tavallisesti se virkamies tai muu julkista hallintotehtävää hoitava henkilö, jonka toiminnasta asiassa kannellaan. Varsin usein kantelu kohdistuu kuitenkin viranomaisen toimintaan yleisesti, jolloin kantelulle ei ole osoitettavissa välitöntä henkilöllistä kohdetta. Hallintokantelu ei yleensä koske suoranaisesti kantelun tekijää. Kantelijan asema korostuu kuitenkin tilanteissa, joissa on kysymys kantelijan omasta asiasta eikä säännönmukaista

muutoksenhakumahdollisuutta ole. Nämä ovat tyypillisiä erityisesti tosiasiallisessa hallintotoiminnassa, kuten terveydenhuollossa. Vaikka kantelija ei ole kanteluasiassa asianosaisena tai vastapuolena, oikeusturvasyistä saattaa olla tarpeen, että myös kantelijalle varataan tilaisuus vastineen esittämiseen.

Hyvän hallinnon perusteilla viitataan ensisijaisesti lakiehdotuksen 2 luvun säännöksiin hallinnollisten periaatteiden noudattamisesta sekä hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta korostavista vaatimuksista. Hyvän hallinnon perusteisiin liittyy läheisesti virkamiehen esteettömyys sekä vaatimus asian käsittelyn viivytyksettömyydestä.

Oikeuksien turvaaminen edellyttää, että kanteluasian käsittelyyn ja ratkaisemiseen osallistuvat virkamiehet huolehtivat ratkaisun perusteeksi tarvittavien oikeudellisten ja tosiseikkojen selvittämisestä. Oikeuksien

turvaamiseen liittyy tärkeänä osana myös se, että kantelun välittömänä kohteena olevalle varataan tilaisuus tulla kuulluksi ennen asian ratkaisemista.

Ehdotuksen mukaan kanteluasiassa annettavaan ratkaisuun ja sen tiedoksiantoon olisi sovellettava hallintolain säännöksiä. Kanteluasiassa on siis aina annettava ratkaisu, jossa on selvitettävä asian käsittelyssä ilmenneet seikat sekä ilmoitettava mahdollisista toimenpiteistä. Ratkaisu voi luonnollisesti olla myös se, ettei kantelu anna aiheutta toimenpiteisiin. Kanteluasian ratkaisu tulisi antaa tiedoksi paitsi kantelun kohteelle myös kantelun tekijälle, mikäli tämä ei ole halunnut pysyä nimettömänä.

5 §. *Suhde muuhun lainsäädäntöön.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin hallintolain suhteesta muuhun lainsäädäntöön. Ehdotuksen mukaan hallintolaki olisi hyvän hallinnon perusteita ja hallintoasiassa noudatettavaa menettelyä sääntelevä yleislaki. Lakia sovellettaisiin siten aina silloin, kun jostain lain soveltamisalan piiriin kuuluvasta asiasta ei ole säädetty muussa laissa. Lakia sovellettaisiin myös täydentävästi tietyssä hallintoasiassa noudatettavaa menettelyä koskevan muun lain rinnalla.

Erityissäännösten merkitystä suhteessa hallintolakiin on arvioitava silloin, kun muussa laissa oleva säännös sääntelee samaa asiaa, josta on säädetty hallintolaissa. Arviointi on aina säännöskohtaista. Hallintolain säännökset syrjäytyisivät siltä osin kuin vastaavasta menettelykysymyksestä on tarkoitettu säännellä muussa laissa poikkeavalla tavalla. Tästä syystä tulisi tapauskohtaisesti arvioida, kattaako muun lain säännös sillä tavoin hallintolaissa säännellyn menettelyvaatimuksen alan, ettei hallintolain säännökselle jää sovellettavuutta, vai saako erityissäännös aikaan vain sellaisen osittaisen poikkeaman vastaavasta yleissäännöksestä, että säännöksiä tulee soveltaa rinnakkain.

Esityksellä pyritään siihen, ettei hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä tarvitsisi antaa hallintolaista poikkeavia säännöksiä. Tavoitteena on myös, että muihin lakeihin sisältyviä yksittäisiä

säännöksiä hallintoasian eri käsittelyvaiheista voitaisiin mahdollisimman laajasti kumota tarpeettomina hallintolain tultua voimaan.

Hallinnonalakohtaiset erityispiirteet saattavat kuitenkin vastaisuudessaakin edellyttää hallintolaista poikkeavaa sääntelyä. Myös eräissä asiaryhmissä käsiteltävien asioiden suuri lukumäärä voi asettaa rajoituksia yleissäännösten soveltamiselle. Tämän vuoksi lakiin ehdotetaan otettavaksi säännös siitä, että hallintolaista voitaisiin poiketa lailla. Vaaditun säädöstason taustalla on perustuslain 80 §, jonka mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan, on säädettävä lailla.

Ehdotuksen sallimaa poikkeamisvaltuutta tulisi käyttää harkiten ja vain silloin, kun poikkeavaan sääntelyyn on olemassa asiallisesti hyväksyttäviä perusteita. Perusoikeuksien suojan tulee luonnollisesti toteutua myös hallintolaista poikkeavia säännöksiä annettaessa. Hallintolaista poikkeavaa sääntelyä laadittaessa olisi kiinnitettävä huomiota myös yksilön oikeusaseman perusteita koskevalle lainsäädännölle asetettuihin täsmällisyysvaatimuksiin. Etenkin keskeisiin yksityisen ennakollisiin oikeusturvatakeisiin liittyvät menettelyvaatimukset, kuten esteettömyys, asianosaisen kuuleminen ja päätöksen perusteleminen ovat sellaisia, joista poikkeamisen peruste on määriteltävä yksityiskohtaisesti.

Pykälän 2 momentti sisältäisi viittauksen sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettuun lakiin. Mainittua lakia koskeva hallituksen esitys (HE 17/2002 vp) on parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä. Sähköistä asiointia viranomaistoiminnassa koskevaan lakiin ehdotetaan otettavaksi säännökset hallintoasian sähköisestä vireillepanosta ja käsittelystä sekä päätöksen sähköisestä tiedoksiannosta.

Sähköisten tiedonsiirtomenetelmien käytön lisääntyminen viranomaisten toiminnassa ja siihen liittyvä sääntelytarve oli yksi hallintolain valmistelun keskeisiä lähtökohtia. Sähköistä asiointia koskevat säännökset oli alun perin tarkoitus sisällyttää

hallintolakiin. Vastaavasti sähköisestä asioinnista tuomioistuimissa ja muissa lainkäyttöelimissä oli tarkoitus säätää oma lakinsa. Lainsäädännön ja käytäntöjen yhdenmukaisuuden kannalta pidettiin kuitenkin tarkoituksenmukaisempänä, että hallintoviranomaisissa ja tuomioistuimissa noudatettavat sähköistä asiointia koskevat menettelysäännökset kootaan yhteen säädökseen.

Ehdotetun 3 momentin mukaan evankelis-luterilainen kirkko jäisi hallintolain soveltamisalan ulkopuolelle. Aloiteoikeus evankelis-luterilaista kirkkoa koskevasta lainsäädännöstä kuuluu kirkon omille toimielimille. Vastaava poikkeussäännös otettiin julkisuuslain 4 §:n 2 momenttiin.

Ehdotetusta poikkeussäännöksestä huolimatta hallintolaki tulisi varsin laajasti sovellettavaksi evankelis-luterilaisen kirkon toimielimissä. Kirkkolaki (1054/1993) sisältää useita viittaussäännöksiä hallintomenettelylain soveltamiseen. Hallintomenettelylakia sovelletaan muun muassa hallintoasian käsittelyssä seurakunnan tai seurakuntayhtymän viranomaisissa (25 luvun 5 §) ja tuomiokapitulissa (19 luvun 6 §).

2 luku. Hyvän hallinnon perusteet

Lain 2 lukuun ehdotetaan otettavaksi hyvää hallintoa koskevat perussäännökset. Tarkoituksena on asettaa viranomaisten toiminnalle laadulliset vähimmäisvaatimukset.

6 §. *Hallinnon oikeusperiaatteet.* Pykälästä ilmenisivät viranomaisen harkintavaltaa ohjaavat yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet. Pykälän alkuosaan sisältyy yleinen vaatimus hallinnossa asioiden tasapuolisesta kohtelusta. Mainittu vaatimus saisi merkityssisältönsä lähinnä perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatteesta. Perusoikeutena yhdenvertaisuusperiaate edellyttää, että viranomainen soveltaa lakia tekemättä muita eroja kuin laista ilmenee. Säännös ei kuitenkaan estä tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi tarpeellista positiivista erityiskohtelua eli tietyn ryhmän asemaa ja olosuhteita parantavia toimia. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella

perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla.

Menettelyllisenä velvoitteena vaatimus tasapuolisesta kohtelusta merkitsee sitä, että hallinnossa asioiville pyritään turvaamaan yhdenvertaiset mahdollisuudet asioidensa hoitamiseen ja oikeuksiensa valvomiseen. Tasapuolisen kohtelun merkitys korostuu silloin, kun viranomainen käyttää yksityisten oikeusasemaan tai toimintamahdollisuuksiin kohdistuvaa harkintaa. Tällöin viranomaisen on erityisesti huolehdittava siitä, että hallinnossa asioivilla on yhtäläiset mahdollisuudet päästä selvytyteen lakiin perustuvista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan.

Ratkaisutoiminnan tulisi olla myös johdonmukaista siten, että harkinnan kohteena olevia tosiseikkoja arvioidaan samankaltaisissa tapauksissa samoin perustein. Säännönmukaisesta käytännöstä poikkeamisen olisi perustuttava tapauksen erityislaatuun. Ehdotettu säännös ei kuitenkaan estäisi viranomaista muuttamasta vakiintuneeksi muodostunutta käytäntöään sikäli kuin siihen on olemassa perusteltu syy. Tällaisia syitä voisivat lainsäädännön muuttumisen ohella olla esimerkiksi tuomioistuinkäytännössä annetut aikaisemmasta käytännöstä poikkeavat ratkaisut tai kansainvälisessä oikeuskehityksessä tapahtuneet muutokset.

Lainsäädäntöön sisältyy nykyisin lukuisia tasapuolisen kohtelun vaatimusta painottavia säännöksiä. Sellainen on otettu myös julkisuuslain 17 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan viranomainen on julkisuuslain mukaisia päätöksiä tehdessään ja muutoinkin tehtäviään hoitaessaan velvollinen huolehtimaan siitä, että tiedon pyytäjiä kohdellaan tasapuolisesti. Säännöksellä halutaan turvata tietojen tasapuolinen antaminen erityisesti silloin, kun kysymys on harkinnanvaraisesti julkisista asiakirjoista.

Pykälästä ilmenevä tarkoitussidonnaisuuden periaate sisältää yleisen velvollisuuden käyttää toimivaltaa vain siihen tarkoitukseen, johon se on lain mukaan määritelty tai tarkoitettu käytettäväksi. Viranomainen ei saa ryhtyä edistämään muita tarkoituksia kuin niitä, jotka kuuluvat sen tehtäväpiiriin ja sisältyvät tapaukseen sovellettavan lain

tavoitteisiin. Esimerkiksi virkanimitystä ei voida tehdä jonkin muun tarkoituksiperän toteuttamiseksi kuin henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan sopivimman ja parhaaseen viranhoidon pystyvän henkilön saamiseksi virkaan. Vastaavasti viran lakkauttamispäätöstä ei voida pitää tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaisena, jos tarkoituksena on ainoastaan päästä eroon tietyistä virkamiehestä.

Vaativuus viranomaisen toimien puolueettomuudesta ilmentää hallinto-oikeudellista objektiviteettiperiaatetta. Sen mukaan hallintotoiminta ei saa perustua epäasiallisiin tai hallinnolle muuten vieraisiin perusteisiin. Tällaisia perusteita voivat olla esimerkiksi ystävien suosinta, henkilökohtaisen hyödyn tavoittelu tai julkisyhteisön erityisten taloudellisten etujen tavoittelu. Viranomaisen päätöksenteon ja toiminnan yleensäkin on oltava puolueetonta ja objektiivisesti perusteltavissa.

Viranomaisten harkintavaltaa ohjaaviin oikeusperiaatteisiin kuuluu myös suhteellisuusperiaate. Tämän periaatteen keskeisenä sisältönä on, että viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Toisin sanoen viranomaisen toimen on oltava asianmukainen, tarpeellinen ja oikein mitoitettu sen tavoitteen kannalta, johon kysymyksessä olevalla toimella pyritään. Käytännössä suhteellisuusperiaate edellyttää, että viranomaisen mitoittaa toimintansa alimmalle sellaiselle tasolle, jolla saadaan aikaan tarvittava vaikutus.

Suhteellisuusperiaatteella on tärkeä merkitys erityisesti sellaisissa tapauksissa, joissa viranomaisen joutuu harkitsemaan hallinnon asiakkaan kannalta epäedullisia oikeudellisia seuraamuksia. Tällaisia esiintyy usein erityyppisessä valvontatoiminnassa, kuten työsuojelu- ja rakennusvalvonnassa. Myös virasta vapauttamisen perusteen on suhteellisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla oltava kohtuullisessa suhteessa siihen seuraamukseen, mitä toimenpide virkamiehelle henkilökohtaisesti merkitsee.

Niin ikään tilanteissa, joissa viranomaiselle on annettu oikeus voimakeinojen käyttämiseen, suhteellisuusperiaatteella on erityistä merkitystä. Tästä on kysymys

järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitoon liittyvässä toiminnassa. Esimerkiksi poliisilain 2 §:n 2 momentista ilmenevän suhteellisuusperiaatteen mukaan poliisin toimenpiteet on suoritettava aiheuttamatta suurempaa vahinkoa tai haittaa kuin on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi. Toimenpiteiden on myös oltava perusteltuja suhteessa tehtävän tärkeyteen ja kiireellisyyteen sekä tilanteen kokonaisarviointiin vaikuttaviin seikkoihin. Asiasisällöltään vastaava säännös sisältyy rajavartiolaitoksesta annetun lain (320/1999) 10 §:ään.

Suhteellisuusperiaatteella on lisäksi yleisempää merkitystä hallintotoiminnassa. Periaatteen soveltamisessa voi olla kysymys yleensäkin minkä tahansa viranomaistoimen arvioimisesta sen kohteen oikeuksien tai edun kannalta. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti toimen on oltava tarpeellinen ja välttämätön asetetun tavoitteen saavuttamiseksi. Asianosaiselta ei esimerkiksi voida vaatia enempää selvitystä kuin on tarpeen asian ratkaisemiseksi. Milloin lisäselvityksen hankkiminen viran puolesta on välttämätöntä, sen tulisi tapahtua asianosaisen ja viranomaisen kannalta vähiten vaivaa ja kustannuksia tuottavalla tavalla.

Säännösehdotukseen sisältyy lisäksi vaatimus siitä, että viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Säännös merkitsisi luottamuksensuojaperiaatteen laintasoista vahvistamista. Mainittu periaate merkitsee ennen muuta yksilön suojaa julkista valtaa vastaan. Luottamuksen suojaamisen keskeisenä sisältönä on, että yksityisten tulee voida luottaa viranomaisten toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä viranomaisten tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen. Periaatteen soveltamisessa on kysymys siitä, millä edellytyksillä yksityinen oikeussubjekti voi luottaa julkista valtaa käyttäen tehdyn päätöksen pysyvyyteen ja minkälainen turva tällä on viranomaisten toiminnan odottamattomia muutoksia vastaan. Luottamuksensuojan periaate rajoittaa edunsvuovien päätösten peruuttamista taannehtivin vaikutuksin ja yleensäkin päätösten muuttamista

yksityiselle haitalliseen suuntaan.

Lähtökohtana luottamuksensuojan periaatteen sisällyttämiselle lakiin on tämän periaatteen sinänsä laaja soveltamisala Euroopan yhteisön oikeudessa. Periaate on johdettu yhteisön oikeuteen yhtäältä jäsenvaltioiden oikeusperinteestä sekä toisaalta yleisen oikeudenmukaisuus- ja kohtuusajattelun pohjalta. Luottamuksensuojan periaatteeseen voidaan vedota paitsi yhteisön säädännäiseen oikeuteen kuuluvien asetusten pätevyyden arvioinnissa myös hallintopäätösten ja muiden yksittäistapauksellisten ratkaisujen kohdalla. Vaikka periaatteeseen on viitattu varsin monissa tapauksissa, yhteisöjen tuomioistuin on harvoin antanut sille ratkaisevaa merkitystä.

Periaatteen soveltaminen yhteisön oikeuden alaan kuuluvissa asioissa on vähin erin vakiinnuttanut sen asemaa myös kansallisessa oikeudessa. Korkein hallinto-oikeus on viimeaikaisessa ratkaisukäytännössään toisinaan viitannut luottamuksensuojan periaatteeseen. Eräissä tapauksissa periaatteelle on annettu ratkaiseva merkitys (esimerkiksi KHO 23.1.2001 T 102, 20.11.2000 T 2983 ja 2.10.1998 T 2104). Myös ylimmät laillisuusvalvojat ovat yksittäistapauksissa korostaneet luottamuksensuojaa koskevan periaatteen merkitystä osana viranomaisen harkintavaltaa rajoittavia yleisiä hallinto-oikeudellisia periaatteita (esimerkiksi OKa 12.3.2001 D 7/20/01 ja AOA 30.12.1999 D 1040/4/97).

Ehdotuksen mukaan luottamuksen suojaaminen rajoitettaisiin koskemaan oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Tämä edellyttää, että suojaamisen kohteena olevat odotukset voidaan perustaa viime kädessä johonkin oikeusjärjestyksen kokonaisuuden keskeisistä ainesosista, joita ovat lainsäädäntö, yleiset oikeusperiaatteet ja kansainväliset sopimukset. Yleisten oikeusperiaatteiden huomioon ottamisella ei kuitenkaan tarkoiteta sitä, että oikeutettu odotus voisi perustua esimerkiksi oikeusteoriaan, vaan kysymys on niistä yleisistä periaatteista, joiden pohjalta Suomen oikeusjärjestys rakentuu.

Yksityisen tietoinen lainvastainen menettely

tai se, että oikeustilan muutos on ollut ennakoitavissa, eivät oikeuttaisi suojaamisen arvoiseen luottamukseen. Edellytyksenä siis olisi, ettei päätös perustu asianosaisen antamiin virheellisiin tai olennaisesti puutteellisiin tietoihin. Säännöshetokuksessa tarkoitettuna oikeutettuna odotuksena ei pidettäisi myöskään pelkkiä oletettuja taloudellisia odotuksia. Näin esimerkiksi viranomaisten esittämät käsitykset tai lupaukset hallinnon asiakkaille eivät saa aikaan sellaista oikeudellisesti perusteltua odotusta, johon voitaisiin vedota. Luottamuksen suojan arviointi perustuu viime kädessä tapauskohtaiseen harkintaan, jossa yksityisen luottamusta tulee punnita suhteessa julkiseen etuun.

7 §. *Palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus.* Lakiin ehdotetaan otettavaksi säännökset hallinnon palvelun asianmukaisuudesta sekä asiointiin järjestämistä koskevista yleisistä lähtökohdista. Asiakasnäkökulman korostaminen ja viranomaistoiminnan tuloksellisuuden parantaminen ovat olleet hallinnon kehittämisen keskeisiä painopistealueita. Esiityksen tarkoituksena on yhtäältä turvata viranomaispalvelujen saatavuus sekä toisaalta varmistaa, että asiointia järjestettäessä kiinnitetään riittävää huomiota hallinnossa asioivien tarpeisiin. Pykäläehdotuksen mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa olisi pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Hallinnossa asioivilla tarkoitetaan yleisesti viranomaispalvelujen käyttäjiä. Asiointilla puolestaan tarkoitettaisiin kaikkia julkisen tehtävän hoitamiseen liittyvien palvelujen käyttöä. Viranomaispalvelulle on ominaista, että sen käyttäjänä on yksityinen. Säännös ei siten asettaisi vaatimuksia muiden kuin viranomaisasiointiin tarkoitettujen palvelujen järjestämiselle. Pykälässä ei kuitenkaan ole haluttu käyttää asiointipalvelun käsitettä, koska julkisten hallintotehtävien luonne vaihtelee eri asiaryhmissä ja hallinnonalojen välillä.

Palveluperiaate ja viranomaisen tehtävien tuloksellinen hoitaminen merkitsevät sitä,

että asiointi tulisi voida tapahtua sekä hallinnossa asioivan että viranomaisen kannalta mahdollisimman nopeasti, joustavasti ja yksinkertaisesti sekä kustannuksia säästäen. Pykälässä ei kuitenkaan asetettaisi viranomaiselle ehdotonta velvollisuutta ryhtyä toimenpiteisiin asiointipalvelujen asianmukaiseksi järjestämiseksi, vaan säännös mahdollistaisi käytettävissä olevien taloudellisten ja muiden voimavarojen huomioon ottamisen.

Asiointi olisi pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva voi helposti muodostaa kokonaiskäsityksen asiansa hoitamiseen tarvittavan palvelun sisällöstä ja siihen liittyvistä toimista. Esimerkiksi selkeiksi suunnitellut asiointipisteet ja viranomaisessa käsiteltäviä asioita koskevat valmiit lomakepohjat tehostavat hallinnon toimintaa ja helpottavat asiointia.

Julkisia palveluja järjestettäessä tulisi erityisesti kiinnittää huomiota palvelujen riittävyteen ja saatavuuteen sekä hallinnossa asioivan valinnanvapauteen. Palvelujen saatavuutta ei tulisi rajoittaa ilman asiallisesti hyväksyttäviä perusteita. Myös hallinnossa asioivan itsemääräämisoikeutta ja toimintaedellytyksiä viranomaisasiointissa olisi mahdollisuuksien mukaan pyrittävä edistämään. Tämän tavoitteen toteutuminen edellyttää riittävää yhteistyötä ja vuorovaikutusta hallinnossa asioivan sekä viranomaisen välillä. Myös palvelujen käyttäjiltä saatu palaute ja asiakaslähtöiset arviointimenetelmät parantavat palvelun laatua ja tehokkuutta.

Asiointin järjestämisen keinoja ja laajuutta tulisi pyrkiä arvioimaan erityisesti palvelujen käyttäjinä olevien henkilöiden ja yhteisöjen tarpeiden kannalta. Kaikille palveluja tarvitseville olisi pyrittävä turvaamaan yhtäläinen mahdollisuus asiansa hoitamiseen palvelun laadusta riippumatta. Asiointimahdollisuuksien olisi myös vastattava mahdollisimman hyvin yhteiskunnallisten erityisryhmien tarpeisiin. Sanotunlaisia erityisryhmiä ovat esimerkiksi vanhukset, sairaat ja vammaiset.

Asiointin järjestämisessä olisi kiinnitettävä huomiota myös kohteena olevan palvelun erityispiirteisiin. Julkisen sektorin on

huolehdittava siitä, että hallinnossa asioivien kannalta tärkeät palvelut ovat saatavilla kaikkialla maassa ja välttämättömät tehtävät tulevat tehokkaasti hoidetuiksi. Esimerkiksi julkiseen terveydenhoitoon tai turvallisuuden ylläpitoon liittyvä toiminta tulisi pyrkiä järjestämään siten, että palvelujen saanti kyetään turvaamaan myös poikkeusoloissa ja ihmisten alueellinen tasa-arvoisuus toteutuu.

8 §. *Neuvonta.* Pykälä sisältäisi säännökset viranomaisen neuvonta- ja opastamisvelvollisuudesta. Säännös korvaisi hallintomenettelylain 4 §:n neuvontaa koskevan yleissäännöksen.

Hyvää hallintoa koskevat perusoikeussäännökset ovat laajentaneet hallintomenettelylain mukaista neuvontavelvollisuutta viranomaisen palveluperiaatetta yleisemmin ilmentäväksi säännökseksi. Laillisuusvalvontaa

koskevassa käytännössä neuvontavelvollisuutta on tulkittu hyvän hallinnon periaatteiden suuntaisesti siten, että sen on katsottu edellyttävän neuvontaa myös muissa kuin asian käsittelyyn välittömästi liittyvissä kysymyksissä (esimerkiksi AOK 21.2.1997 D 302/1/96, 5.8.1997 D 522/1/96 ja 10.9.1997 D 1103/1/96 sekä OKa 7.5.2001 D 818/1/99).

Pykälässä asetettaisiin viranomaisille jossain määrin nykyistä laajempi velvollisuus antaa asiakkailleen neuvontaa. Neuvontavelvollisuus ehdotetaan kuitenkin säädettäväksi koskemaan hallintoasian hoitamiseen ja asiointiin välittömästi liittyviä kysymyksiä.

Pykälän 1 momentin säännös hallintoasian hoitamiseen liittyvästä neuvonnasta ilmentäisi lähinnä vaatimusta menettelyllisestä neuvontavelvollisuudesta. Tämä edellyttäisi hallintomenettelylain 4 §:ää vastaavalla tavalla, että viranomainen antaa asiakkailleen neuvoja esimerkiksi siitä, miten asia pannaan vireille ja mitä asiakirjoja tulee esittää asian vireillepanemiseksi. Menettelyneuvontaan kuuluisi myös tietojen antaminen viraston käytännöstä, kuten käsittelytavasta ja -vaiheista. Viranomaisen on huolehdittava siitä, että asiakkaalla on selkeä käsitys menettelyllisten oikeuksiensa käyttämisestä. Asiakkaan mahdolliset väärinkäsitykset menettelyllisistä

kysymyksistä olisi pyrittävä oikaisemaan. Viranomaisen velvollisuuksiin ei sen sijaan kuuluisi asiakkaan avustaminen esimerkiksi täyttämällä lomakkeet ja laatimalla tarvittavat asiakirjat asiakkaan puolesta. Neuvonnan yhteydessä ei myöskään voida ennakoita yksittäisten hakemusten tosiasiallista menestymistä. Neuvonnassa on tärkeää kiinnittää huomiota yhdenvertaisuuden toteutumiseen ja asiakkaiden tasapuoliseen kohteluun. Hallintoasian hoitamista koskevaan neuvontaan saattaa liittyä oikeudellisten seikkojen ohella tosiasiallista neuvontaa. Tässä voi olla kysymys esimerkiksi siitä, kuka asiaa hoitaa ja milloin tämä on paikalla tai kuinka kauan asian käsittely kestää. Neuvontavelvollisuutta rajoitettaisiin hallintomenettelylain 4 §:ää vastaavasti kahdella tavalla. Ensinnäkin neuvontavelvollisuus koskisi ainoastaan viranomaisen toimivaltaan kuuluvia tehtäviä. Sääntelyn taustalla on ajatus siitä, ettei neuvontavelvollisuuden täyttäminen tuottaisi viranomaiselle merkittävää lisätyötä. Viranomaisella on luonnollisesti myös paras asiantuntemus omaan tehtäväpiiriinsä kuuluvista asioista. Toiseksi neuvonta edellyttäisi konkreettista neuvonnan tarvetta. Neuvonnan tarve ja laajuus on ratkaistava kussakin tapauksessa erikseen asian laadun ja siihen liittyvien erityisten olosuhteiden perusteella. Harkinnassa on arvioitava asiakkaan tosiasiallisia mahdollisuuksia selviytyä itse asiansa hoitamisesta. Neuvontaa vähentävänä tekijänä voidaan ottaa huomioon esimerkiksi se, että asiakas käyttää asiansa hoitamiseen asianajajaa tai julkista oikeusavustajaa. Neuvontavelvollisuutta täydennettäisiin viranomaiselle asetetulla yleisellä velvoitteella vastata asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Asioinnilla tarkoitettaisiin paitsi hallintoasian hoitamiseksi tarpeellisten toimenpiteiden suorittamista myös tosiasialliseen hallintotoimintaan liittyvää asiointia viranomaisessa. Vaikka säännösehdotuksessa ei ole täsmennetty vastaamisvelvoitteen piiriin kuuluvien kysymysten ja tiedustelujen sisältöä, näiltä olisi edellyttävä riittävää

selkeyttä ja ymmärrettävyyttä. Käytännössä vastaamisvelvoite koskisi asiallisia ja riittävän yksilöityjä kysymyksiä ja tiedusteluja. Säännös ei sen sijaan velvoittaisi viranomaista vastaamaan laajoihin ja yleisluontoisiin tiedusteluihin.

Pykälään ei ehdoteta otettavaksi säännöksiä siitä, millä tavoin viranomaisen tulisi vastaamisvelvoitteensa täyttää. Yleisesti voidaan lähteä siitä, että kirjalliseen tiedusteluun annetaan vastaus pääsääntöisesti kirjallisena. Yksinkertaisempiin tiedusteluihin vastaus voitaisiin antaa myös suullisesti, esimerkiksi puhelimitse. Suullista vastaamista voidaan pitää mahdollisena muun ohella silloin, kun kyseessä on viranomaisessa vireillä olevan asian käsittelyvaihetta koskeva tai vastaava tiedustelu.

Vastaukselta edellytetään lakiehdotuksen 9 §:n mukaisesti selkeyttä, täsmällisyyttä ja asiallisuutta. Vastauksen tulisi myös olla perusteltu, jos tällaista on pyydetty. Lakiehdotukseen ei ole katsottu tarpeelliseksi ottaa säännöstä siitä, missä ajassa viranomaisen olisi täytettävä vastaamisvelvoitteensa. Yleisesti voidaan lähteä siitä, ettei hallintoasian hoitamista tai asiointia koskeviin kysymyksiin vastaaminen edellytä viranomaiselta erityisiä toimenpiteitä. Vastaus voidaan useimmista tapauksissa antaa heti.

Vastaamisen edellyttämään aikaan saattavat tapauskohtaisesti vaikuttaa tiedustelun kohteena olevan asian laatu ja monitahoisuus sekä se, edellyttääkö vastauksen antaminen selvitysten hankkimista tai muita erityisiä toimenpiteitä. Pelkästään viranomaiselle tulevien kysymysten ja tiedustelujen suuri määrä ei sen sijaan olisi hyväksyttävä perustelu sille, että vastaaminen viipyy kohtuuttomasti. Hyvän hallinnon periaatteiden mukaista olisi vastauksen viivästyessä ilmoittaa asiakkaalle viivästymisen syyt ja milloin vastausta voidaan odottaa.

Pykälän 2 momentti sisältäisi säännöksen siitä, että viranomaisen tulisi pyrkiä opastamaan asiakas asiassa toimivaltaiseen viranomaiseen, jos esitetty kysymys tai tiedustelu koskisi viranomaisen toimivaltaan kuulumatonta asiaa. Opastamisvelvollisuus

ulottuisi siten asiakkaan ohjaamiseen toimivaltaiseen viranomaiseen myös toiselle hallinnonalalle tai kokonaan hallinnon ulkopuolellekin. Tällä seikalla on merkitystä etenkin niille asiakastahoille, jotka harvemmin ovat tekemisissä viranomaisten kanssa. Säännös loisi myös nykyistä paremmat edellytykset asiakkaiden suoriutumiseen itseään koskevien asioiden hoitamisessa.

9 §. *Hyvän kielenkäytön vaatimus.* Hallintomenettelylakiin ei sisälly nimenomaista säännöstä, jossa asetettaisiin viranomaiselle yleinen velvollisuus huolehtia omalla hallinnonalallaan käytettävän kielen asianmukaisuudesta. Kielellistä selkeyttä ja ymmärrettävyyttä edellytetään ainoastaan asiassa tehtävältä päätökseltä. Hallintomenettelylain 23 §:n mukaan päätös on laadittava siten, että siitä käy selvästi ilmi, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia on muuten ratkaistu.

Kielenkäytön laadulla ja virkamiehen tavalla ilmaista asioita on katsottu olevan merkitystä perustuslain 21 §:ssä tarkoitettujen hyvän hallinnon takeiden toteutumisen kannalta. Varsinkin laillisuusvalvontaa koskevassa käytännössä on kiinnitetty huomiota selkeän ja asianmukaisen kielenkäytön vaatimukseen osana hyvää hallintoa (esimerkiksi AOA 1.11.2000 D 602/4/99, AOK 5.6.1997 D 881/1/95 sekä AOKVM 16.1.1997 D 128/1/95). Lisäksi opetusministeriö on esittänyt toimenpiteistä valtion viranomaisten kielenkäytön parantamiseksi annetun valtioneuvoston päätöksen (497/1982; virkakielipäätös) kumoamisen johdosta harkittavaksi, että hallintolakiin otettaisiin viranomaisia koskeva hyvän virkakielen käytön ja ylläpidon velvoite.

Edellä sanotun perusteella lakiin ehdotetaan sisällytettäväksi viranomaiselta edellytettävän kielenkäytön laatua koskevat keskeiset vaatimukset. Pykälässä ei ole käytetty virkakielen käsitettä sen sisällöllisen tulkinnanvaraisuuden vuoksi. Virkakielellä tarkoitetaan tavallisesti viranomaisen ulkoista kieltä eli sitä, jota viranomaisessa voimassa olevan kielilain mukaan on käytettävä. Ehdotettu sanamuoto kuvaisi siten virkakielen käsitettä paremmin

pykälän soveltamisalan rajoittumista kielenkäytön laatuun. Virkakielen käsitteestä on ehdotettu luovuttavaksi myös uudessa kielilaissa.

Pykäläehdotuksen 1 momentissa mainittuihin asiallisen, selkeän ja ymmärrettävän kielenkäytön vaatimuksiin kuuluisi sellainen ilmaisutapa, jonka perusteella hallinnon asiakkaan voidaan olettaa yksiselitteisesti ymmärtävän asian sisällön ja saavan siitä asian laatuun nähden riittävästi tietoa. Säännös edellyttäisi esitystavalta siten sekä kielellistä selkeyttä että sisällöllistä ymmärrettävyyttä. Kielenkäytön asiallisuus merkitsisi myös sitä, ettei hallinnon asiakkaaseen kohdisteta loukkaavia tai väheksyviä sanontoja.

Vaatus hyvästä kielenkäytöstä koskisi sekä kirjallista että suullista ilmaisutapaa. Säännös edellyttäisi, että päätös ja muut viranomaisen laatimat asiakirjat, tiedotteet ja ohjeet laaditaan hyvällä ja ymmärrettävällä kielellä. Havainnollisuuden ja selkeyden vuoksi asiakirjat tulisi laatia selvästi erottuviin osiin. Asiakirjaa laadittaessa tulisi kiinnittää huomiota siihen, että se muodostaa sisällöltään johdonmukaisen ja helposti ymmärrettävän kokonaisuuden. Rakenteeltaan raskasta ja teknisiä yksityiskohtia sisältävää tekstiä tulisi mahdollisuuksien mukaan välttää. Samoin olisi varmistettava, että kielellinen esitys vastaa tarkoitettua asiasisältöä.

Vastaavat hyvälle kielenkäytölle asetetut vaatimukset olisi otettava huomioon selostettaessa hallinnon asiakkaalle asioita suullisesti esimerkiksi puhelinkeskustelussa. Suullisessa keskustelussa tulisi lisäksi kiinnittää erityistä huomiota asiakkaan kohteluun ja siihen, ettei keskustelussa käytetä asiakkaaseen kohdistuvia epäasiallisia ilmaisuja.

Säännöksen soveltamisala rajoittuisi kielelliseen ilmaisutapaan. Laissa ei näin ollen ole tarkoitus asettaa erityisiä muotovaatimuksia viranomaisen laatimien asiakirjojen ja tiedotteiden ulkoasulle. Tämä ei olisi mahdollista, kun otetaan huomioon viranomaisten moninaisuus ja hallinnossa käsiteltävien asioiden lukuisuus sekä vaihtelevuus. Muutenkin on asianmukaista jättää sijaa asiakirjojen rakenteen ja ulkoasun

tekniselle kehittämiselle.

Viranomaisen käyttämän kielen laadun merkitys korostuu erityisesti silloin, kun kysymys on henkilön oikeusasemaa koskevasta asiasta. Näissä tilanteissa viranomaisen olisi pyrittävä mahdollisimman täsmälliseen ja yksiselitteiseen kielelliseen ilmaisuun, jotta asian käsittelyn kannalta olennaiset kysymykset, kuten asiakkaan vaikuttamismahdollisuuksien tai muiden menettelyllisten oikeuksien käyttäminen, eivät anna aiheutta erilaisiin tulkintoihin.

Selkeän ja ymmärrettävän kielen käyttö edellyttää paitsi harjaannusta tekstien laatimiseen myös tarpeen mukaan koulutusta. Kielenkäytön kehittämisessä ja kielenhuollon opetuksessa keskeinen asema on Kotimaisten kielten tutkimuskeskuksella. Tutkimuskeskus tarjoaa koulutuspalveluja, jotka on suunnattu virkamieskunnalle ja jotka nimenomaisesti opastavat selkeän kielen käyttämisessä. Viranomaiset vastaavat kuitenkin viime kädessä itse siitä, missä määrin saatavilla olevaa koulutusta ja opastusta virkamiehille hankitaan ja hyödynnetään.

Pykälän 2 momentti sisältäisi väljäksi kirjoitetun viittauksen erilliseen sääntelyyn, joka koskee asiakkaan oikeutta käyttää omaa kieltään viranomaisessa. Säännöksen tarkoituksena on osoittaa 1 momentin soveltamisalan rajoittuminen nimenomaan kielenkäytön laatuun. Kielellisiä oikeuksia koskevalla lainsäädännöllä tarkoitetaan kielilakia ja saamen kielen käyttämisestä viranomaisessa annettua lakia (516/1991). Kummankin lain uudistaminen on vireillä.

Säännösehdotukseen sisältyy lisäksi viittaus Suomea sitoviin kansainvälisiin sopimuksiin. Tällä tarkoitetaan Suomen vuonna 1982 hyväksymää Suomen, Islannin, Norjan, Ruotsin ja Tanskan välillä tehtyä sopimusta Pohjoismaiden kansalaisten oikeudesta käyttää omaa kieltään muussa pohjoismaassa (SopS 11/1987). Sopimuksessa tarkoitettuja kieliä ovat suomi, islanti, norja, ruotsi ja tanska.

10 §. *Viranomaisten yhteistyö.* Viranomaisten välisen yhteistyön toimivuudella on keskeinen merkitys paitsi hallintoasian selvittämisessä myös yleisemmin hallinnon toiminnan kannalta.

Asian ratkaisemista varten tarvitaan usein lausuntoja ja selvityksiä, joita asiaa käsittelevä viranomainen ei voi itse laatia joko käytännön syistä tai erityisasiantuntemuksen puutteen vuoksi. Viranomaisten keskinäisellä yhteistyöllä on merkitystä muissakin kuin hallintoasian käsittelyyn välittömästi liittyvissä tilanteissa. Tehokkaalla viranomaisyhteistyöllä voidaan helpottaa asiointia ja saavuttaa tuloksia, joihin viranomaisten yksittäisillä toimenpiteillä ei ole välttämättä mahdollista päästä.

Hallintomenettelylaki ei sisällä nimenomaisia säännöksiä viranomaisten välisestä yhteistyöstä tai virka-avun antamisesta. Lakia valmisteltaessa oltiin sitä mieltä, että viranomaisten välinen selvitysten antaminen on ilman sitä koskevia säännöksiäkin perustettavissa hyvän hallinnon vaatimukseen. Sanotunlaisen yleissäännöksen puuttuminen on jossain määrin lisännyt viranomaisyhteistyöhön velvoittavien erityissäännösten määrää. Viranomaisten välisellä yhteistyöllä on myös katsottu olevan varsin keskeinen merkitys perustuslaissa säädettyjen hyvän hallinnon takeiden toteutumisen kannalta (esimerkiksi AOKVM 26.2.1998 D 849/1/97).

Muiden maiden hallintolaissa viranomaisten yhteistyöhön velvoittavat säännökset ovat varsin tavallisia. Yleinen yhteistyövelvoite sisältyy esimerkiksi Saksan, Italian, Espanjan ja Portugalin hallintolakeihin. Myös Ruotsin hallintolakiin kirjattiin viranomaisten yhteistyötä koskeva yleinen periaate vuoden 1986 lakiuudistuksen yhteydessä. Ruotsin hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen velvollisuutena on avustaa muita viranomaisia toimivaltansa rajoissa. Mainittua yhteistyövelvoitetta sovelletaan hallintoasioiden käsittelyn ohella myös tosiasiallisessa hallintotoiminnassa.

Lakiehdotukseen on katsottu tarpeelliseksi sisällyttää viranomaisten yhteistyötä koskevat perussäännökset. Ehdotuksen tarkoituksena on tehostaa hallinnon toimivuutta vähentämällä viranomaisten hallinnonalakohtaisesta ja organisatorisesta eriytymisestä aiheutuvia käsittelyn viiveitä. Yhteistyövelvoite myös yksinkertaistaisi ja nopeuttaisi asiointia viranomaisessa, kun

asiakkaan ei välttämättä tarvitsisi kääntyä eri viranomaisten puoleen saadakseen asiansa hoidetuksi. Säännös määrittäisi viranomaisen palveluperiaatteen merkitystä yhtäältä suhteessa muihin viranomaisiin ja toisaalta hallinnon asiakkaisiin.

Pykälän 1 momentin mukaan viranomaisapua olisi annettava hallintotehtävän hoitamisessa. Tällä tarkoitettaisiin lähinnä hallintoasian selvittämisen ja ratkaisemisen kannalta tarpeellisten lausuntojen ja selvitysten antamista niitä pyytäneelle viranomaiselle. Säännös ei kuitenkaan sinällään edellyttäisi, että avun tarpeen olisi perustuttava vireillä olevan asian käsittelyyn. Kyse voisi olla myös asian vireilletuloa edeltävästä tai päätöksen antamisen jälkeisestä avustamisesta. Viranomaisten yhteistyöllä olisi merkitystä myös tosiasiallisessa hallintotoiminnassa.

Säännösehdotuksen mukaan avustamisvelvollisuutta edeltäisi nimenomainen sitä koskeva pyyntö. Apua pyytävän viranomaisen tulisi itsenäisesti arvioida, milloin ja missä laajuudessa se tarvitsee apua toisilta viranomaisilta. Viranomaisavun tarve vaihtelee tapauskohtaisesti. Avun pyytämistä tulisi välttää etenkin silloin, jos viranomaisella olisi pyynnön kohteena olevaa viranomaista paremmat tai vähintään yhtä hyvät mahdollisuudet suoriutua tehtävästä. Pyyntö tulisi mahdollisuuksien mukaan rajoittaa koskemaan asian selvittämisen tai tehtävien hoitamisen kannalta välttämättömiä yksityiskohtia.

Pykäläehdotukseen ei sisälly säännöksiä avustamispyynnön sisällöstä ja muodosta. Lähtökohtana tulisi kuitenkin olla, että kirjallista viranomaisapua pyydetään kirjallisesti. Tällöin olisi tarkoin yksilöitävä, mistä seikoista toisen viranomaisen selvitystä halutaan. Hallintoasian käsittelyyn liittyviä lausuntoja ja selvityksiä koskevien pyyntöjen tekemiseen sovellettaisiin lakiehdotuksen 32 ja 33 §:ää.

Viranomaisen avustamisvelvollisuus ei olisi rajoittamaton. Ensinnäkin viranomaisavun antaminen koskisi ainoastaan pyynnön kohteena olevan viranomaisen toimivaltaan kuuluvia asioita. Sääntely perustuu ajatukseen siitä, ettei viranomaisavun

antaminen tuottaisi pyynnön kohteena olevalle viranomaiselle merkittävää selvitystä tai muuta lisätyötä. Tavoitteena olisi lähinnä asiantuntemuksen välittyminen muille viranomaisille. Vaikka viranomaisen ei siten tarvitsisi ryhtyä avustamista koskeviin toimenpiteisiin sen toimivaltaan kuulumattomassa asiassa, hyvän hallintotavan mukaista olisi tällaisessa tapauksessa viipymättä ilmoittaa apua pyytäneelle viranomaiselle, ettei esitettyyn pyyntöön voida vastata.

Toisena avustamisvelvollisuutta koskevana rajoituksena olisi asian laatu. Ehdotuksen mukaan viranomaisen olisi avustettava toista viranomaista asian vaatimassa laajuudessa. Pynnön kohteena oleva viranomainen voisi periaatteessa kieltäytyä avustamasta toista viranomaista siltä osin kuin se pitää pyyntöä asian laatuun nähden tarpeettoman laajana tai muutoin epätarkoituksenmukaisena. Avustaminen edellyttää myös sitä, että pyynnön kohteena olevalla viranomaisella on riittävät resurssit avun antamiseen. Yleisesti voidaan kuitenkin lähteä siitä, että apua pyytävä viranomainen on perustellusti harkinnut pyynnön tarpeellisuuden.

Ehdotettu 1 momentti sisältäisi lisäksi yleisen periaatteen, jonka mukaan viranomaisen olisi muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä. Säännöksen tavoitteena on asioinnin nopeuttaminen ja yksinkertaistaminen erityisesti hallinnon asiakkaan kannalta. Viranomaisten välisen yhteistyön toimivuudella on merkitystä etenkin silloin, kun asian hoitaminen edellyttää kääntymistä useiden eri viranomaisten puoleen. Varsinkin monitahoisia ja laajavaikutteisia asioita käsittelevien viranomaisten saattaa olla tarpeen toimia keskinäisessä yhteistyössä, jotta asioiden hoitaminen voisi sujua mahdollisimman nopeasti ja joustavasti.

Viranomaisyhteistyön sisältöä olisi tulkittava myös laajemmin siten, että se kattaisi myös muunlaisen yhteydenpidon viranomaisten välillä. Käytännössä kysymys voisi olla esimerkiksi viranomaisten välisistä neuvotteluista tai siitä, että samanlaisia asioita käsittelevät viranomaiset pyrkivät seuraamaan riittävässä määrin toistensa käytäntöjä.

Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan otettavaksi selkeyden vuoksi säännös, jonka tarkoituksena on osoittaa eroa viranomaisavun ja lakiin perustuvan virka-avun antamisen välillä. Virka-avulla tarkoitetaan tavallisesti sitä, että viranomaisen avustaa toista viranomaista tosiasialliseen hallintotoimintaan tai tosiasialliseen julkisen vallan käyttöön kuuluvien virkatehtävien hoitamisessa. Tyypillinen virka-avun piiriin kuuluva toimi on poliisin hallintoviranomaiselle antama apu valvonta- tai tarkastustehtävän suorittamisessa.

Viranomaisen yhteistyövelvoitteesta ei myöskään olisi johdettavissa yleistä tietojenantovelvollisuutta. Ehdotetussa pykälässä on kysymys ainoastaan sellaisesta yhteistyövelvoitteesta, jossa viranomaiset toimivat oman hallinnonalansa tehtäviä täyttääkseen, omilla toimivaltuuksillaan ja oman salassapitovelvollisuutensa rajoissa.

3 luku. Asianosaisasema ja puhevallan käyttäminen

Luvussa määriteltäisiin asianosaisen käsite. Lisäksi luvussa säädettäisiin hallintoasioissa käytettävän puhevallan keskeisistä perusteista.

11 §. *Asianosainen.* Asianosaisaseman määrittelyllä on hallintoasioissa keskeinen merkitys. Se vaikuttaa paitsi menettelyn edellytysten täyttymiseen myös keskeisimpien ennakkollisten oikeusturvaperiaatteiden soveltamiseen. Voimassa olevassa hallintomenettelylaissa ei ole määritelty asianosaisen käsitettä, vaikka se on soveltamisalan kannalta keskeinen. Lain 1 §:ään sisältyy kuitenkin säännös, jonka mukaan osaa lain säännöksistä sovelletaan vain sellaisissa asioissa, joissa päätetään jonkun edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta. Tällä säännöksellä on yleisesti pyritty määrittelemään asianosaisasiat.

Asianosaisen käsitettä on pidetty sisällöltään monimerkityksisenä ja epätäsmällisenä. Asianosaisuuteen on liitetty useita oikeusvaikutuksia, joita sovelletaan eri hallinnonaloilla ja eri tyyppisissä hallintoasioissa hieman toisistaan poikkeavalla tavalla. Asianosaisaseman

perusteet saattavat vaihdella myös menettelyn eri vaiheissa.

Muulla lainsäädännössä asianosaiskäsite rakentuu vaihteleville perusteille riippuen siitä, minkä tyyppisestä sääntelystä kulloinkin on kysymys. Rakennuslainsäädännössä asianosaisia ovat yleensä kiinteän tai erityisen omaisuuden haltijat. Maankäyttö- ja rakennuslaki antaa tosin mahdollisuuden tarkastella erikseen kaavoitusmenettelyn sekä laissa säädettyjen rakennus- ja toimenpidelupamenettelyjen asianosaiskysymyksiä.

Kaavoitusmenettelyyn liittyvän tiedottamisvelvoitteen piiriin kuuluvista henkilöistä, viranomaisista ja yhteisöistä käytetään lain 62 §:ssä käsitettä ”osallinen”. Mainittu käsite on huomattavasti laajempi kuin hallintomenettelylaissa tarkoitettu asianosaisen käsite.

Sisällöltään laajaksi asianosaisen käsite muodostuu erilaisissa ympäristönsuojeluun liittyvissä lupa- ja hakemusasioissa. Ympäristöhallinnon alalla asianosaisaseman katsotaan usein syntyvän sillä perusteella, että asiassa tehtävä ratkaisu saattaa vaikuttaa ihmisten ja yhteisöjen oloihin ja etuihin. Tyypillistä on myös suhteellisen laaja muutoksenhakuoikeus. Laajavaikutteisissa ympäristöasioissa kysymys asianosaispuhevallasta riippuu viime kädessä siitä, millä tavoin oletettu intressi on perusteltavissa.

Sosiaalietuuksia koskevissa säädöksissä asianosaisasema määräytyy tyypillisesti vireillepanon yhteydessä. Asianosainen on muodollisesti se, jonka nimissä hakemus on tehty. Muut tahot eivät yleensä voi olla asianosaisen asemassa, ellei etuuden jakoon liity poikkeuksellista menettelyä. Esimerkiksi toimeentulotuesta annetun lain 16 §:n mukaan toimeentulotuki voidaan erityisestä syystä maksaa tuen hakijan perheenjäsenelle tai tuen saajasta huolehtivalle henkilölle käytettäväksi tuen saajan elatukseen tai muutoin käyttää hänen toimeentulostaan aiheutuvien menojen suorittamiseen.

Hallintoasian käsittelyssä sovellettavalla asianosaiskäsitteellä on yhtymäkohtia myös hallinto-oikeudelliseen valitusoikeuteen. Valituksen tekijällä voi kuitenkin olla asianosaisasema valitusviranomaisessa,

vaikka tämä ei ole ollut asianosaisena ensi asteessa. Hallintolainkäyttölain 6 §:n mukaan päätöksestä saa valittaa se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Valitusoikeus voi olla myös viranomaisella. Asiassa annetun päätöksen välitön oikeusvaikutus on asetettu valitusoikeuden lähtökohdaksi myös kuntalaissa.

Asianosaiskäsitteen sisällöllinen tulkinnanvaraisuus on eräissä tilanteissa vaikeuttanut hallintomenettelylain soveltamista. Asianosaisaseman sivuuttamiseen perustuva menettelyvirhe johtaa tavallisesti hallintomenettelylain 15 §:ssä säännellyn kuulemisvelvollisuuden laiminlyöntiin (esimerkiksi KHO 1998 A 4, 6.10.1993 t 3741 ja 18.8.1989 t 2660). Hallintovalituksen yhteydessä valitusviranomaisen on tutkittava tällaiset virheet viran puolesta eli valittajan vaatimuksista riippumatta. Jos päätöksen katsotaan syntyneen virheellisessä järjestyksessä, asia joudutaan palauttamaan uuteen käsittelyyn.

Yleisen asianosaismääritelmän puuttuminen ja asianosaisen käsitteen sisällöllinen tulkinnanvaraisuus edellyttävät oikeustilan selkeyttämistä. Tämän vuoksi lakiin ehdotetaan otettavaksi nimenomainen säännös, jossa määriteltäisiin asianosaisaseman perusteet. Kyseisen säännöksen sisällyttäminen lakiin on tarpeen myös siirryttäessä hallintomenettelylain mukaisesta rakenteellisesta kaksijakoisuudesta sisällölliseen kaksijakoisuuteen perustuvaan soveltamisalaan. Kun asianosaisasian käsittelyä koskevista erityisistä menettelyvaatimuksista säädettäisiin pykäläkohtaisesti, on tärkeää, että laista ilmenee selvästi, millainen sisältö asianosaisen käsitteelle on tarkoitettu antaa. Asianosaisen käsite ehdotetaan säädettäväksi määräytymään asian oikeudellisen vaikutuksen perusteella. Pykälästä ilmenevän pääsäännön mukaan asianosainen olisi se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. Myös hallintosopimuksen osapuolta pidettäisiin lain soveltamisalan perusteella hallintolaissa tarkoitettuna asianosaisena.

Niin ikään sopimussuhteen ulkopuolinen taho voi olla asianosainen, jos valmisteltava sopimus koskee tätä säännöksessä tarkoitettulla tavalla.

Ehdotettu säännös on kirjoitettu välttämään muotoon, jotta se mahdollistaisi riittävän joustavuuden ja tapauskohtaisen harkinnan asianosaisaseman määräytymisessä. Ehdotuksen mukaan asianosainen olisi ensinnäkin ratkaisutoimenpiteen välitön kohde eli se, jonka oikeudesta, edusta tai velvollisuudesta asiassa päätetään taikka jonka kanssa viranomainen tekee hallintosopimuksen. Tällaiset asianosaiset ovat menettelyn varsinaisia asianosaisia, joiden omasta asiasta käsittelyssä voidaan katsoa olevan kysymys. Varsinaisia asianosaisia olisivat siten hakija omassa asiassaan ja muut henkilöt, joihin asiassa annettava päätös kohdistetaan.

Hallintoasioissa on tyypillistä, että asianosaisasema saattaa syntyä myös muun kuin välittömäksi luonnehdittavan oikeusvaikutuksen perusteella. Ehdotuksen mukaan asianosaisasema olisi myös sillä, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee, mutta johon asiassa tehtävä päätös ei nimenomaisesti tule kohdistumaan. Esimerkiksi erilaisten kieltojen ja rajoitusten yhteydessä saattaa nousta esille kysymys muun kuin kieltopäätöstä hakeneen mahdollisesta asianosaisasemasta. Korkein hallinto-oikeus katsoi esimerkiksi tapauksessa KHO 1989 A 86, että ennen vesiskoottereilla ajon kieltämistä koskevan päätöksen antamista olisi tullut kuulla asianosaisina vesialueen omistajaa ja alueella vesiskoottereiden vuokraustoimintaa harjoittanutta liikkeenharjoittajaa.

Hallintoasian käsittelyssä sovellettavaa asianosaiskäsitettä ei ole tarkoituksenmukaista rajata suppeammaksi kuin hallintolainkäytössä noudatettavat valitusoikeuden perusteet. Lähtökohtana kuitenkin olisi, etteivät pelkästään asiaan liittyvät tosiasialliset intressit riittäisi tuottamaan laissa tarkoitettua asianosaisasemaa. Vaikutusten tulee olla oikeudellisia.

Asianosaisasemaa määrittävät oikeuden, edun ja velvollisuuden käsitteet vastaisivat niiden nykyistä merkityssisältöä. Jonkun

oikeudesta tai edusta päättäminen tarkoittaisi sen ratkaisemista, voiko henkilö saada vaatimansa oikeuden tai edun. Mainitusta seikasta päättäminen voi merkitä myös henkilölle aiemmin myönnetyn oikeuden tai edun rajoittamista.

Oikeus, jonka myöntämisestä tai rajoittamisesta asiassa saattaa olla kysymys, voi olla esimerkiksi hallinnollinen lupa, kansalaisuuden myöntäminen taikka tavaramerkin tai mallin rekisteröinti. Henkilölle myönnettävä etu voi puolestaan olla sosiaalietuus, -tuki tai -avustus taikka valtionavustus. Toisaalta kysymys voi olla myös velvollisuudesta vapauttamisesta tai helpotuksen myöntämisestä.

Velvoittavan hallintopäätöksen tekemisessä on tavallisesti kysymys sen ratkaisemisesta, onko asianomaiselle henkilölle asetettavalle velvollisuudelle olemassa riittävä laillinen peruste. Velvollisuus voi olla sisällöltään määräyksen tai kiellon noudattaminen taikka velvoite sietää tietynlaisia toimia. Velvoittavia hallintopäätöksiä ovat esimerkiksi myönnetyn edun takaisinperintää koskevat päätökset.

Hallintolain mukaisissa hallintoasioissa asianosaisasema määräytyisi hallintomenettelylain tavoin ensisijaisesti vireillepanon yhteydessä. Asianosaisasema olisi siten sillä, joka omissa nimissään toimittaa viranomaiselle hakemuksen, ilmoituksen tai muun asiakirjan itseään koskevan asian vireille panemiseksi. Esimerkiksi jotain taloudellista etuutta tai hallintolupaa viranomaiselta hakeva henkilö olisi hallintolaissa tarkoitettu asianosainen. Vastaavassa asemassa olisivat viranhakuun osallistuvat henkilöt samoin kuin hallintosopimuksen osapuolet.

Asia voi tulla vireille myös viranomaisen aloitteesta, jolloin menettelyssä ei ole hakijaa. Lisäksi asian vireilletulo saattaa perustua hallintokantelun tai ilmiannon tekemiseen. Aloitteen tekeminen ei perustaisi sen tekijälle laissa tarkoitettua asianosaisasemaa. Päätöksen oikeudellinen vaikutus kohdistuu kantelun tai ilmiannon kohteeseen eikä asialla välttämättä ole mitään yhteyttä aloitteen tekijän oikeusasemaan.

Hallintokantelun tai ilmiannon yhteydessä

asian vireilletulo voidaan tulkita myös viranomaisaloitteiseksi, mikäli aloitteentekijä haluaa esiintyä nimettömänä. Asianosaisaseman kannalta asian vireilletulon tavalla ei olisi sinällään merkitystä. Asianosaisasema määräytyisi näissäkin tapauksissa päätöksen oikeudellisista vaikutuksista käsin.

Asianosaisuus ei kuitenkaan edellyttäisi, että asian tulisi koskea ennalta käsillä olevaa erityistä oikeutta, etua tai velvollisuutta. Asianosaisaseman edellytykset voisivat täytyä myös käsittelyn myöhemmässä vaiheessa. Asianosaisaseman perusteita arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, millainen yhteys tällaisella henkilöllä on käsiteltävänä olevaan asiaan. Ratkaisevaa on, voidaanko asiassa tehtävän ratkaisun katsoa koskevan siinä määrin henkilön oikeutta, etua tai velvollisuutta, että se riittää tuottamaan tälle asianosaisaseman. Asianosaisaseman määräytyminen edellyttää tapauskohtaista harkintaa.

Hallintolaissa tarkoitettuja asianosaisia voisivat olla niin luonnolliset henkilöt kuin oikeushenkilötkin. Myös viranomaisella voisi olla hallintoasiassa asianosaisen puhevalta, jos asia koskee viranomaisen oikeutta ehdotetussa pykälässä edellytetyllä tavalla oikeudellisesti. Valtion tai kunnan viranomainen voi olla yksityiseen asianosaiseen verrattavassa asianosaisasemassa esimerkiksi maanomistajana tai luvan haltijana. Tällöin viranomaisella on tavallisesti myös muutoksenhakuoikeus asiassa annettavasta päätöksestä. Viranomaisen asianosaisasema voi perustua myös muuhun lainsäädäntöön.

Lähtökohtaisesti hallintoasiassa voi olla laajemmalti asianosaisia kuin myöhemmin hallintolainkäyttöasian käsittelyssä.

Esimerkiksi ympäristölupapäätöstä valmisteltaessa asianosaisina voidaan pitää kauempana sijaitsevan kiinteistön haltijoita, omistajia tai muita asukkaita kuin päätöstä koskevaa valitusta ratkaistaessa. Toisaalta asianosaispiiri saattaa myös laajentua muutoksenhakuvaiheessa. Tämä on tyypillistä esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain piiriin kuuluvissa asioissa.

Hallintolainkäyttöviranomaisen ratkaisu asianosaisuudesta on aina itsenäinen

suhteessa hallintoviranomaisen vastaaviin ratkaisuihin. Hallintolainkäyttöviranomainen voi tulkita asianosaisuutta hallintoviranomaista laajemmin, jolloin hallintopäätöstä saattaa rasittaa päätöksen kumoamiseen johtava menettelyvirhe.

12 §. *Asiamies ja avustaja*. Pykälä sisältäisi säännökset oikeudesta käyttää hallintoasiassa asiamiestä ja avustajaa. Ehdotus vastaisi pääosin hallintomenettelylain 6 §:ää.

Asiamiehellä tarkoitettaisiin henkilöä, jolla on oikeus toimia asiassa päämiehen puolesta. Asiamies voi olla esimerkiksi asianajaja tai julkinen oikeusavustaja. Asiamieheltä ei kuitenkaan edellytetä erityisiä kelpoisuusvaatimuksia, joten myös muu kuin juridisen koulutuksen saanut voisi toimia hallintoasiassa asiamiehenä. Avustaja toimii päämiehen rinnalla oikeudellisena apuna.

Pykälän 1 momentti sisältäisi yleisen periaatteen, jonka mukaan ”hallintoasiassa” saa käyttää asiamiestä tai avustajaa, kun voimassa olevan hallintomenettelylain 6 §:n 1 momentin mukaan vastaava oikeus asiamiehen tai avustajan käyttämiseen on ”hallintomenettelyssä”. Tekninen muutos on tarpeen luovuttaessa hallintomenettelyn käsitteestä lain soveltamisalaa koskevassa pykälässä.

Ehdotetussa momentissa säädettäisiin myös asiamiehen toimintaoikeudesta. Voimassa olevan hallintomenettelylain 6 §:n 2 momentin mukaan asiamiehen on esitettävä valtakirja, jolle hänen oikeutensa toimia päämiehen puolesta ole epäilyksetön ilman valtakirjaakin. Säännös jättää varsin avoimeksi kysymyksen siitä, missä tilanteissa valtakirjan esittämistä on vaadittava. Pelkästään asiamiehen ja päämiehen välistä sukulaisuussuhdetta tai asiamiehen esiintymistä aiemmin päämiehen edustajana ei voida pitää asianmukaisina perusteina toimintaoikeuden ilmeisyydelle.

Oikeustilan selkeyttämiseksi asiamieheltä edellytetäisiin säännönmukaisesti osoitusta oikeudestaan toimia päämiehensä puolesta. Tällainen osoitus olisi nykyiseen tapaan yleensä päämiehen allekirjoittama valtakirja. Päämies voisi kuitenkin myös muulla tavoin valtuuttaa asiamiehen toimimaan puolestaan. Edellytyksenä tällöin olisi, että asiamies voi luotettavalla tavalla osoittaa olevansa

oikeutettu edustamaan päämiestä. Säännöksessä tarkoitettuna luotettavana osoituksensa voitaisiin pitää esimerkiksi päämiehen puhelimitse tai henkilökohtaisesti viranomaisen luona antamaa suullista valtuutusta. Vastaavasti viranomainen voisi harkintansa mukaisesti hyväksyä sähköisin menetelmin annetun valtuutuksen. Valtuutuksen luotettavuuden arvioiminen olisi kuitenkin viime kädessä viranomaisen vastuulla.

Valtakirjan sisältöä koskevista vaatimuksista ei asioiden vaihtelevuuden vuoksi ehdoteta otettavaksi nimenomaisia säännöksiä. Valtakirja voisi olla avoin asianajovaltakirja tai yksilöity valtakirja. Ehdotuksen mukaan viranomainen voisi kuitenkin tapauskohtaisesti vaatia yksilöityä valtakirjaa, jos asiamiehen toimivallasta tai toimivallan laajuudesta on epäselvyyttä. Yksilöintivaatimuksia saatetaan korostaa etenkin niissä tilanteissa, joissa on kysymys henkilön oikeusaseman kannalta merkittävästä asiasta.

Yhdenmukaisesti hallintolainkäyttölain 21 §:n 1 momentin ja oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 4 §:n 1 momentin kanssa ehdotetaan, että asianajajan ja julkisen oikeusavustajan tulee esittää valtakirja ainoastaan, jos viranomainen niin määrää. Tällainen niin viranomaisten kuin asianosaistenkin työtä helpottava säännös voi perustua niihin järjestelyihin, joilla pyritään varmistamaan asianajajien ja julkisten oikeusavustajien toiminnan asianmukaisuus. Säännöksestä huolimatta asiamiehen itsensä kannalta saattaa edelleen olla hyödyllistä pyytää valtuutus kirjallisena tai muuten todistettavasti. Viranomainen voisi vaatia asiamiehenä toimivaa asianajajaa tai julkista oikeusavustajaa esittämään valtakirjan esimerkiksi silloin, kun samassa asiassa asianosaisen puolesta esiintyy uusi asiamies. Pykälän 2 momentti sisältäisi hallintomenettelylain 6 §:n 3 momenttia vastaavan säännöksen viranomaisen oikeudesta kieltää asiamiestä tai avustajaa toimimasta asiassa siinä viranomaisessa. Voimassa olevan säännöksen mukaan viranomainen voi antaa esiintymiskiellon, jos asiamies tai avustaja osoittautuu tehtävänsä sopimattomaksi. Säännöksen sanamuoto

saattaa johtaa virheelliseen tulkintaan siitä, että asiamiehelle tai avustajalle on varattava erikseen tilaisuus toiminnallaan osoittaa sopivuutensa tehtävään. Tämän vuoksi säännöksen sanamuotoa ehdotetaan täsmennettäväksi siten, ettei esiintymiskiellon antaminen edellyttäisi käytännössä todettua sopimattomuutta tehtävän hoitamiseen, vaan kiellon antaminen voisi perustua myös ennalta tiedossa olevaan seikkaan.

Lakiin ei hallintomenettelylain tavoin ehdoteta otettavaksi säännöksiä asiamiehen tai avustajan yleisestä kelpoisuudesta. Toimintakelpoisuutta olisi arvioitava tapauskohtaisesti asian laadun ja siihen liittyvien erityisten olosuhteiden perusteella. Momentin loppuosaan ehdotetaan otettavaksi maininta siitä, että päämiehelle olisi ilmoitettava paitsi esiintymiskiellon antamisesta myös varattava tälle tilaisuus uuden asiamiehen tai avustajan hankkimiseen. Säännöksellä pyritään parantamaan päämiehen oikeusasemaa. Jotta esiintymiskiellon antaminen ei tarpeettomasti pitkittäisi asian käsittelyä, siitä ja päämiehelle varattavasta tilaisuudesta tulisi ilmoittaa viipymättä kiellon antamisen jälkeen. Viranomaisen olisi myös esitettävä riittävät perusteet antamalleen esiintymiskiellolle.

Pykälän 3 momenttiin ehdotetaan otettavaksi säännökset oikeudesta hakea erikseen muutosta valittamalla asiamiehen esiintymiskieltoa koskevaan päätökseen. Vastaavasta muutoksenhakuoikeudesta säädetään hallintolainkäyttölain 79 §:n 1 momentin 2 kohdassa. Ehdotuksen mukaan esiintymiskieltoa koskevasta päätöksestä saisi hakea muutosta valittamalla siltä viranomaiselta, jonka toimivaltaan vireillä olevassa asiassa annetun ratkaisun muutoksenhaku kuuluu. Valitusoikeus esiintymiskieltoa koskevasta päätöksestä olisi niin päämiehellä kuin asiamiehellä tai avustajallakin.

Ehdotettua muutoksenhakuoikeutta koskevaa säännöstä voidaan pitää tarpeellisena, sillä esiintymiskieltoa koskeva ratkaisu voi vaikuttaa olennaisesti käsittelyn kulkuun. Tätäkin tärkeämpi peruste oikeusturvatiien säätämiseksi on se, että kielto saattaa

vaikuttaa asiamiehen tai avustajan elinkeinon harjoittamiseen.

Ehdotettu 3 momentti sisältäisi lisäksi selkeyden vuoksi säännöksen siitä, ettei esiintymiskieltoa koskevan muutoksenhaun vireilläolo estä asian käsittelyn jatkamista. Muutoksenhakua käsittelevällä viranomaisella olisi kuitenkin ehdotuksen mukaan oikeus tarvittaessa päättää käsittelyn keskeyttämisestä.

13 §. *Asiamiehen ja avustajan salassapitovelvollisuus.* Lakiin ehdotetaan otettavaksi nykyistä täsmällisemmät säännökset asiamiehen ja avustajan salassapitovelvollisuudesta. Asiamiehen ja avustajan salassapitovelvollisuutta koskeva 6 a § otettiin hallintomenettelylakiin rikoslainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä tehdyllä lainmuutoksella vuonna 1995.

Samanaikaisesti oikeudenkäymiskaaren 15 lukuun lisättiin uusi 17 §, jossa säädetään asiamiehen ja oikeudenkäyntiavustajan sekä näiden apulaisen salassapitovelvollisuudesta. Asiamiehen ja avustajan salassapitovelvollisuus tahdottiin nimenomaisesti ulottaa koskemaan myös hallintoasioita.

Salassapitoa koskeva yleinen säännöstö sisältyy julkisuuslakiin. Lain 6 luku sisältää säännökset salassa pidettävistä asiakirjoista sekä virkamiesten vaitiolovelvollisuudesta ja asiakirjan salassapitovelvollisuudesta. Salassapitovelvollisuus koskee lain 23 §:n 2 momentin mukaan myös muita henkilöitä, joilla on tosiasiallinen mahdollisuus saada salassa pidettäviä tietoja.

Pykälän 1 momentti vastaisi asiasisällöltään hallintomenettelylain 6 a §:n 1 momenttia. Ehdotuksen mukaan asiamies tai avustaja ei saisi luvattomasti ilmaista päämiehen hänelle asian hoitamista varten uskomaa luottamuksellista tietoa. Salassa pidettävien tietojen piiri koskisi nykyiseen tapaan periaatteessa kaikkia päämiehen luottamuksellisesti antamia tietoja. Näin luottamuksellisen tiedon käsite kattaisi myös voimassa olevassa säännöksessä mainitut yksityisen tai perheen salaisuudet. Luottamukselliset tiedot voisivat olla muitakin vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvia tietoja, kuten liike- ja

ammattisalaisuutta koskevia tietoja. Käsitteen tulkinnassa voidaan käyttää apuna julkisuuslain salassapitosäännöksiä. Yleisesti tunnetut seikat jäisivät kuitenkin käsitteen ulkopuolelle, vaikka asiamies tai avustaja olisikin saanut ne tietoonsa päämieheltään.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tehtävän hoitamista varten muutoin hankittuja tietoja koskevasta salassapitovelvollisuudesta ja hyväksikäyttökiellosta. Vastaavaa säännöstä ei sisälly hallintomenettelylakiin. Ehdotuksen mukaan asiamiehen tai avustajan tehtävänsä hoitamista varten muutoin saatujen tietojen salassapitoon ja hyväksikäyttökieltoon sovellettaisiin julkisuuslain säännöksiä.

Tarkemmin sanottuna kysymys olisi julkisuuslain 23 §:n säännöksistä. Mainitun pykälän mukaan asianosainen, asiamies tai avustaja ei saa paljastaa asiakirjan salassa pidettävää sisältöä tai tietoa, joka asiakirjaan merkittynä olisi salassapidettävä eikä muutakaan tehtävässään tietoonsa saamaa seikkaa, josta lailla on säädetty salassapitovelvollisuus. Asianosainen, asiamies tai avustaja ei saa ilmaista sivullisille myöskään asianosaisaseman perusteella saatuja salassa pidettäviä tietoja, jotka koskevat muita kuin asianosaista itseään.

Hyväksikäyttökiellolla tarkoitetaan julkisuuslain 23 §:n 3 momentissa sitä, ettei pykälässä tarkoitettu henkilö saa käyttää salassa pidettäviä tietoja omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi. Asianosainen, hänen edustajansa tai avustajansa saa kuitenkin käyttää muita kuin asianosaista itseään koskevia tietoja, kun kysymys on sen oikeuden, edun tai velvollisuuden hoitamista koskevasta asiasta, johon asianosaisen tiedonsaantioikeus on perustunut.

Ehdotettu säännös laajentaisi julkisuuslain salassapitosäännösten soveltamisalaa kahdessa suhteessa. Ensinnäkin säännös koskisi julkisuuslaista poiketen asiaa käsittelevältä tai asiaa käsitteleeltä viranomaiselta saatujen tietojen ohella niitä tietoja, joita asiamies tai avustaja on hankkinut päämiehen lukuun muilta viranomaisilta ja yksityisiltä. Toiseksi salassapitovelvollisuus ja hyväksikäyttökielto ulottuisivat asianosaista koskeviin tietoihin

kysymyksessä olevassa hallintoasiassa. Ehdotuksesta ilmenevän pääsäännön mukaan asiamiehen tai avustajan saamien tietojen salassapitoon ja vaitiolovelvollisuuteen sovellettaisiin julkisuuslain säännöksiä riippumatta siitä, mistä tiedot on hankittu.

Asian käsittelyssä käytettävän tulkin tai kääntäjän salassapitovelvollisuus jää voimassa olevan hallintomenettelylain perusteella avoimeksi. Lakia säädettäessä lähdettiin siitä, että jos jonkin salassapitosäännöksen ei sellaisenaan voitaisi katsoa velvoittavan tulkitsijaa, olisi salassa pidettävässä asiassa käytettävä tulkkiin joko virkamiestä tai valantehnyttä kielenkääntäjää, jotka ovat tässä asemassaan vaitiolovelvollisia.

Ehdotetun 3 momentin mukaan salassapitosäännöksiä sovellettaisiin myös asian käsittelyssä käytettävään tulkkiin ja kääntäjään. Ottaen huomioon, että salassapitovelvollisuuden alaan kuuluvia tietoja saattaa liittyä varsin moniin viranomaisessa käsiteltäviin asioihin, on tarkoituksenmukaisempaa laajentaa salassapitosäännösten soveltamisalaa kuin edellyttää yksittäistapauksissa virkamiestä tai valantehneen kielenkääntäjän käyttämistä. Ehdotettua soveltamisalan laajennusta puoltaa myös se, että hallintomenettelylain voimaantulon jälkeen vieraiden kielten käyttö on Suomessa merkittävästi lisääntynyt. Vaatimus virkamiestä tai valantehneen kielenkääntäjän toimimisesta tulkkiin tai kääntäjänä saattaa tuottaa merkittäviä hankaluuksia etenkin silloin, kun asiassa joudutaan käyttämään harvinaista vierasta kieltä.

Ehdotetun momentin mukaan salassapitovelvollisuutta koskevia säännöksiä sovellettaisiin myös henkilöön, joka toimeksiannosta tai muutoin osallistuu päämiehen asian hoitamiseen. Asiamies tai avustaja voivat toimeksiannollaan valtuuttaa kolmannen henkilön suorittamaan joitakin asian kannalta tarpeellisia tehtäviä, kuten laatimaan asiantuntijalausannon. Säännös kattaisi niin ikään ne tilanteet, joissa asiamies tai avustaja käyttävät apulaista. Tällä tarkoitetaan asiameistä tai avustajaa heidän ammattitehtävissään avustavia henkilöitä, kuten lakiasiaintoimiston tai

oikeusaputoimiston henkilökuntaa. Hallintomenettelylain 6 a §:n 2 momentin säännös salassapitovelvollisuuden rikkomisesta otettaisiin erinäisiin säännöksiin (69 §).

14 §. *Vajaavaltaisen puhevalta.* Pykälä sisältäisi vajaavaltaisen puhevaltaa koskevat yleiset säännökset ja se vastaisi pääasialliselta sisällöltään hallintomenettelylain 16 §:ää.

Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan otettavaksi hallintomenettelylain 16 §:n 1 momenttia vastaava säännös siitä, että vajaavaltaisen puolesta käyttää puhevaltaa hänen edunvalvojansa, huoltajansa tai muu laillinen edustajansa. Muulla laillisella edustajalla tarkoitetaan esimerkiksi sosiaalilautakuntaa, jos lapsi on otettu sosiaalilautakunnan huostaan. Vajaavaltaisella olisi kuitenkin hallintomenettelylain 16 §:n 2 momenttia vastaavalla tavalla oikeus käyttää yksinään puhevaltaa asiassa, joka koskee hänen vallitsemaansa tuloa tai varallisuutta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin hallintomenettelylain 16 §:n 3 momenttia vastaavalla tavalla vajaavaltaisen yksinomaisesta puhevallasta henkilöään koskevassa asiassa. Säännösehdotuksen mukaan kahdeksantoista vuotta täyttänyt vajaavaltainen käyttää itse yksin puhevaltaansa henkilöään koskevassa asiassa, jos hänen kykenee ymmärtämään asian merkityksen.

Pykälän 3 momentti koskisi rinnakkaista puhevallan käyttämistä. Alaikäisen puhevallan käytön ikäraja ehdotetaan alennettavaksi nykyisestä viidestätoista vuodesta kahteentoista vuoteen. Ehdotuksen mukaan kaksitoista vuotta täytäneellä alaikäisellä ja hänen laillisella edustajallaan on kummallakin oikeus erikseen käyttää puhevaltaa asiassa, joka koskee alaikäisen henkilöä taikka henkilökohtaista etua tai oikeutta.

Voimassa olevassa oikeudessa on selvästi havaittavissa kehityssuuntaus, joka korostaa lapsen oikeutta tulla kohdelluksi aikuisväestöön nähden tasa-arvoisesti. Myös perustuslain 6 §:n 3 momenttiin sisältyy säännös, jonka mukaan lasten tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Lasten tasa-arvoista

kohtelua koskevan perusoikeussääntelyn taustalla oli osaltaan lapsen oikeuksista tehty yleissopimus (SopS 60/1991). Sopimuksen 12 artiklan mukaan lasta tulee kuulla iän ja kehitystason mukaan häntä itseään koskevissa hallinnollisissa ja oikeudellisissa ratkaisuisa. Sopimuksessa ei ole asetettu ikäraja kuulemisvelvoitteelle.

Lukuisissa lapsen henkilöä koskevissa laeissa on viranomaisille asetettu velvoite selvittää kaksitoista vuotta ja jopa tätä nuoremman lapsen iän ja kehitystason edellyttämällä tavoin hänen mielipiteensä ja toivomuksensa. Ne tulee myös ottaa huomioon tehtäessä lasta koskevia päätöksiä. Tällöin on korostettava lapsen edun merkitystä, ja arvioitava, poikkeako lapsen etu mahdollisesti huoltajan edusta.

Esimerkiksi ulkomaalaislain 1 c §:n mukaan ennen kaksitoista vuotta täyttäneellä lasta koskevan päätöksen tekemistä lasta on kuultava hallintomenettelylain 15 §:n mukaisesti, jollei kuuleminen ole ilmeisen tarpeetonta. Myös nuorempaa lasta voidaan kuulla, jos hän on niin kehittynyt, että hänen näkemyksiinsä voidaan kiinnittää huomiota. Vastaavasti lastensuojelulain (683/1983) 10 §:n 2 momentin mukaan lastensuojeluasiassa on kaksitoista vuotta täytäneelle lapselle varattava tilaisuus tulla kuulluksi. Kaksitoista vuotta täytäneellä lapsella on myös oikeus vaatia laissa tarkoitettuja sosiaalipalveluja ja muita tukitoimia. Lisäksi lain 17 §:n 1 momentin mukaan kaksitoista vuotta täytäneellä lapsella on oikeus tulla kuulluksi huostaanottoa koskevassa asiassa.

Ehdotettu uudistus ei vaikuttaisi muussa lainsäädännössä oleviin puhevaltasäännöksiin.

15 § *Edunvalvojan oikeus käyttää puhevaltaa.* Pykälä sisältäisi hallintomenettelylain 16 a §:n säännökset täysivaltaiselle määrätyn edunvalvojan oikeudesta käyttää puhevaltaa. Edunvalvontaa koskevat 16 a ja 16 b § lisättiin hallintomenettelylakiin vuonna 1999 holhouslainsäädännön uudistamisen yhteydessä tehdyllä lainmuutoksella. Edunvalvojan puhevaltaa koskevat säännökset ovat selkeitä ja ajantasaisia eikä tarvetta niiden muuttamiseen ole. Ainoastaan 16 a §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen

sanajärjestystä muutettaisiin kielellisesti selkeämpään muotoon.

II OSA. Hallintoasian vireilletulo ja asian käsittely viranomaisessa

Lain II osaan sisältyisivät säännökset asian vireilletulosta ja käsittelystä samoin kuin asiassa tehtävän päätöksen ja siinä olevan virheen korjaamista koskevista menettelyvaatimuksista. Lain II osa muodostaisi hallintoasian valmistelussa ja päätöksen tekemisessä noudatettavaa menettelyä koskevan keskeisen kokonaisuuden.

4 luku. Asiakirjan lähettäminen viranomaiselle ja hallintoasian vireilletulo

Lain 4 luku sisältäisi säännökset asiakirjojen lähettämiseen liittyvistä vastuista ja velvollisuuksista, asian vireilleponon muodoista sekä asian vireilletuloa koskevista menettelyvaatimuksista.

16 §. *Asiakirjan sisältö.* Pykälässä säädettäisiin viranomaiselle toimitettavan asiakirjan sisältövaatimuksista. Säännöksessä tarkoitettuja asiakirjoja olisivat kaikki sellaiset asiakirjat, jotka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa. Tällaisia ovat esimerkiksi kirjallinen hakemus, ilmoitus, selvitys ja kantelu. Sen sijaan viranomaiselle tulleella kansalaistiedustelulla tai muulla epävirallisella kannanotolla ei olisi vastaavaa oikeudellista merkitystä eikä sitä siten pidettäisi laissa tarkoitettuna asiakirjana. Säännös ei koskisi myöskään viranomaisen ja hallinnon asiakkaan välistä yksityisluonteista kirjeenvaihtoa. Ehdotukseen ei ole katsottu tarpeelliseksi sisällyttää säännöksiä asiakirjan toimittamistavoista. Asiakirja voitaisiin siten toimittaa viranomaiselle henkilökohtaisesti tai lähettämällä se joko postitse, sähköisesti taikka lähetin välityksellä.

1....1..7.

Pykäläehdotuksen mukaan asiakirjasta olisi ensinnäkin käytävä ilmi, mitä asia koskee. Tämän on tarpeen, jotta viranomaisen tietää, mihin toimenpiteisiin sen on tarkoitettu ryhtyvän tai mistä asiassa muutoin on kysymys. Säännöksen tarkoituksena ei olisi asettaa viranomaiselle toimitettavalle asiakirjalle muodollisia vaatimuksia, vaan pelkästään ohjata asiakirjan lähettäjää esittämään asiansa selkeästi ja ymmärrettävästi.

Toiseksi asiakirjassa olisi mainittava lähettäjän nimi sekä tarvittavat yhteystiedot asian hoitamiseksi. Lähettäjällä tarkoitettaisiin sitä henkilöä, jonka aloitteesta asiakirja toimitetaan viranomaiselle tai jonka asian hoitamisesta asiakirjan lähettämisessä on kysymys. Yhteystietoina asiakirjaan tulisi merkitä lähettäjän postiosoite tai muu osoite, johon viranomaisen vastaus ja muut asian käsittelyyn liittyvät asiakirjat halutaan toimitettavan. Edellä tarkoitettu muu osoite voisi olla esimerkiksi lähettäjän sähköpostiosoite tai telekopionumero. Osoitteena voitaisiin ilmoittaa myös valtuutetun asiamiehen tai laillisen edustajan osoite, jos viranomaisen laatimat asiakirjat on tarkoitettu toimittaviksi tähän osoitteeseen.

Pykälässä mainittujen tietojen ilmoittaminen on tarpeen henkilön yksilöimiseksi ja sen vuoksi, että viranomaisen voisi toimittaa vastauksen asiakirjassa esitettyyn vaatimukseen. Hallintoasian käsittelyssä lähettäjän osoitetietoja käytetään myös yhteyden saamiseksi asianosaiseen esimerkiksi silloin, kun hänelle varataan tilaisuus selityksen antamiseen. Tietojen yksilöintiin ja yhteystietojen ilmoittamiseen ohjaavat erilaiset viranomaisen laatimat lomakkeet, joiden käyttö hallintoasioissa on viimeaikoina yleistynyt.

17 §. *Asiakirjan lähettäjän vastuu.* Laissa ehdotetaan säädettäväksi yleisellä tasolla asiakirjan lähettäjän vastuusta. Pykälän 1 momentti sisältäisi asiakirjan lähettämislain 1 §:n 1 momentista ilmenevän pääsäännön, jonka mukaan vastuu asiakirjan perillemenosta on sen lähettäjällä. Sanottu periaate on omaksuttu myös sähköistä viranomaisasiointia koskevassa laissa.

Viranomaisella ei ole mahdollisuutta vastata asiakkaan lähettämistoimien asianmukaisuudesta eikä varmistaa niiden toimivuutta käytännössä. Näin vastuu asiakirjan toimittamisesta olisi asiakkaalla silloinkin, kun asiakirjan perillemeno vaarantuu lähettäjistä riippumattomasta syystä, kuten kolmannen osapuolen toimien vuoksi. Esimerkiksi postin kulussa tapahtuneet häiriöt tai lähetin laiminlyönnit asiakirjan toimittamisessa eivät poistaisi lähettäjän vastuuta.

Säännösehdotuksen mukaan asiakirja on toimitettava asiassa toimivaltaisen viranomaisen asiointiosoitteeseen. Näin lähettäjälle asetettaisiin ensisijainen velvollisuus selvittää, minkä viranomaisen tehtäviin asiakirjan käsitteleminen kuuluu. Samoin lähettäjän tulisi huolehtia siitä, että asiakirjan sisältävään postilähetykseen merkityt viranomaisen osoitetiedot ovat oikeita ja paikkansapitäviä. Hallinnon asiakasta ei kuitenkaan voida asettaa vastuuseen siitä, että hänelle ilmoitettu yhteystieto on vanhentunut tai virheellinen.

Viranomaisen velvollisuudesta tuottaa ja jakaa tietoa säädetään julkisuuslain 20 §:ssä. Pykälän 2 momentin mukaan viranomaisen on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa. Tähän velvollisuuteen sisältyy vaatimus ilmoittaa asiointiin tarkoitetuista yhteystiedoista ja asiointiosoitteesta.

Ehdotuksen mukaan lähettäjä vastaisi myös siitä, että viranomainen saa asiakirjan määräajan kuluessa, jos asiakirjan toimittamiselle on asetettu jokin määräaika. Säännöksessä tarkoitettu määräaika voisi olla joko vireillepanoa koskeva määräaika tai jokin muu, esimerkiksi selvityksen antamiselle asetettu määräaika. Vireillepanoa koskevat määräajat ovat hallintoasioissa verraten harvinaisia. Asia voidaan pääsäännön mukaan panna vireille milloin tahansa. Erilaisten ilmoitusten ja esimerkiksi viran täyttämistä koskevien hakemusten tekemiselle on kuitenkin saatettu asettaa määräaika. Määräaikavaatimukset liittyvät yleensä viranhakuun ja erilaisten tukien hakemiseen. Määräaikoja liittyy erityisesti Euroopan unionin tukiin, kuten

maaseutuelinkeinojen tukiin.

Asiakirjan toimittamiselle asetettu määräaika voi olla joko lakiin perustuva tai viranomaisen itse asettama. Vireillepanoa koskevat määräajat ovat yleensä ehdottomia ja sitovia. Viranomaisten on valvottava niiden noudattamista eikä määräajan jälkeen saapunutta hakemusta voida käsitellä. Vireillepanomääräaikoja koskeviin säännöksiin sisältyy kuitenkin usein poikkeus, jonka mukaan määräajan laiminlyönti ei välttämättä johda oikeudenmenetyksiin. Lakisääteisten määräaikojen laskemisesta säädetään säädettyjen määräaikain laskemisesta annetussa laissa (150/1930).

Lähettäjän vastuu merkitsisi käytännössä velvollisuutta huolehtia siitä, että asiassa toimivaltainen viranomainen saa asiakirjan ennen määräajan päättymistä. Asiakirjan viivästymisestä aiheutunut määräajan ylittäminen katsottaisiin lähettäjän vahingoksi. Näin esimerkiksi postinkulun viivästyminen ei poistaisi lähettäjän vastuuta. Voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyviä lähettäjän vastuuta koskevia säännöksiä on kuitenkin tulkittu joustavasti siten, että lähettäjä on voitu vapauttaa vastuusta tilanteessa, jossa lähetyksen perille toimittaminen on estynyt ylivoimaisen esteen vuoksi. Tällaisena voidaan pitää esimerkiksi vakavaa onnettomuutta tai sairautta, yleisen liikenteen keskeytymistä taikka postilakkoa. Laillisesta esteestä säädetään tarkemmin oikeudenkäymiskaaren 12 luvun 28 §:ssä. Siinä mainittu tai verrattavissa oleva este voi olla peruste palauttaa hakijalle määräaika hallintomenettelyssä.

Menetetyn määräajan palauttamismenettelystä säädetään hallintolainkäyttölain 61 ja 62 §:ssä. Hallintolainkäyttölain mukaan laillinen este on sillä, joka sairauden tai yleisen liikenteen keskeytymisen vuoksi on estynyt noudattamasta kehotusta saapua tuomioistuimeen tai antaa kirjallinen vastaus taikka lausuma taikka suorittamasta hänelle oikeudenkäynnissä kuuluvaa muuta tehtävää. Pykäläehdotuksen 2 momentin mukaan lähettäjällä on oikeus pyynnöstä saada todistus asiakirjan kirjaamisesta tai muusta rekisteröinnistä. Todistuksen antaminen

edellyttäisi aina nimenomaista pyyntöä, joten viranomaisen ei tarvitsisi säännönmukaisesti toimittaa sanottua todistusta lähettäjälle. Vastaava säännös sisältyy nykyiseen asiakirjain lähettämisestä annetun asetuksen 3 §:ään.

Lakiehdotukseen ei sisältyisi säännöstä viranomaisen asiakirjoja koskevasta kirjaamis- tai rekisteröintivelvollisuudesta. Julkisuuslain 18 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen tulee kuitenkin pitää luetteloa sille käsiteltäväksi annetuista tai otetuista sekä sen ratkaisemista ja käsittelemistä asioista taikka muutoin huolehtia siitä, että sen julkiset asiakirjat ovat vaivattomasti löydettävissä.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta annetun asetuksen (1030/1999) 6 §:n 1 momentin mukaan asiakirjarekisteriin on tehtävä viranomaisen käsiteltäviksi annetuista ja otetuista asioista merkinnät asian vireille saattajasta, asiakirjan saapumispäivästä tai sen laatimispäivästä sekä asian laadusta. Lisäksi asiakirjarekisteristä on käytävä ilmi suoritettavat välitoimenpiteet, kuten toimitukset sekä selvitys- ja lausuntopyynnöt ja niitä koskevat asiakirjat. Asiakirjarekisteriin on myös merkittävä tieto asian lopputoimenpiteistä ja niitä koskevista asiakirjoista.

18 §. *Asiakirjan saapumispäivä.* Pykälässä määriteltäisiin viranomaiselle toimitetun asiakirjan saapumispäivä. Ehdotettu säännös vastaisi asiakirjan lähettämislain 1 §:n 2 momentin lähtökohtaa siitä, että postitse lähetetyn asiakirjan katsotaan saapuneen viranomaiseen sinä päivänä, jona asiakirja on annettu sille.

Asiakirjan antamisella tarkoitetaan käytännössä sitä päivää, jona asiakirjan sisältävä postilähetys on saapunut viranomaisen toimipaikkaan. Saapumispäivän määrittelyyn ei vaikuta se, edellyttääkö asiakirjan käsitteleminen sen lähettämistä viranomaisen sisäisesti edelleen tietylle osastolle. Tätä voidaan pitää lähettäjän oikeusturvan kannalta tärkeänä lähtökohtana erityisesti silloin, kun viranomaisen osastot on jaettu eri tiloihin. Asiakirjan antamisessa voisi olla kysymys myös siitä, että lähettäjä toimittaa asiakirjan

viranomaiseen henkilökohtaisesti tai lähetin välityksellä. Henkilökohtainen toimittaminen on monissa tapauksissa lähettäjän kannalta nopeampi ja kustannuksiltaan edullisempi keino toimittaa asiakirja viranomaiselle. Samalla se tarjoaa asiakirjan lähettäjälle tosiasiallisen mahdollisuuden varmistua toimituksen perillemenosta.

Pykälän 2 momentti sisältäisi tarkentavan säännöksen, jonka mukaan postitse lähetyn asiakirjan saapumispäiväksi katsotaan myös se päivä, jona lähetys on saapunut viranomaisen postilokeroon tai viranomaiselle on toimitettu ilmoitus lähetysten saapumisesta postiyhteyteen. Näin saapumisilmoitus riittäisi todisteeksi lähetysten saapumisesta viranomaiseen. Vastaava periaate ilmenee nykyisestä asiakirjan lähettämislain 1 §:n 2 momentista. Sillä seikalla, missä vaiheessa asiakirja saapumisilmoitusta vastaan noudetaan, ei olisi määräajan noudattamisen kannalta merkitystä.

Yleinen lähtökohta on, että määräajassa toimitettava asiakirja on annettava viranomaiselle viimeistään määräajan viimeisenä päivänä ennen viraston aukioloajan päättymistä. Valtion virastojen aukioloaika on annettu asetuksen (332/1994) 1 §:n mukaan valtion virastot ovat avoimina arkipäivinä kello 8.00-16.15. Mainittu asetus sisältää myös säännöksiä mahdollisuudesta poiketa säännönmukaisesta aukioloajasta. Asetuksen 4 §:n 2 momentin mukaan viraston tai sen osan aukiolo on kuitenkin aina järjestettävä siten, että laissa tai asetuksessa asiakirjojen jättämiselle tai oikeustoimiin ryhtymiselle säädettyä määräaikaa voidaan noudattaa edellä tarkoitettuna viraston säännönmukaisena aukioloaikana. Kunnallisten viranomaisten aukioloajoista ei ole yleisiä säännöksiä.

19 §. *Asian vireillepano.* Pykälä sisältäisi hallintomenettelylain 7 §:ää vastaavat säännökset vireillepanotavoista. Pykälästä ilmenevän pääsäännön mukaan asia pannaan vireille kirjallisesti ilmoittamalla vaatimukset perusteineen. Viranomaisen suostumuksella asia saadaan panna vireille myös suullisesti. Vireillepanijan olisi ilmoitettava vaatimuksensa ja niiden perusteet luonnollisesti myös suullisen vireillepanon

yhteydessä.

20 §. *Asian vireilletulo*. Pykälä olisi uusi ja siinä määriteltäisiin hallintoasian vireilletulon ajankohta. Ehdotuksen tarkoituksena ei ole muuttaa nykyistä käytäntöä, vaan ottaa lakiin yleissäännös, josta ilmenisivät asian vireilletuloa koskevat pääperiaatteet. Vireilletuloajankohdan määrittely on tärkeää myös käsittelyn viivytyksentömyyttä koskevan vaatimuksen ja käsittelyvelvollisuuden täyttämisen kannalta.

Pykälän *1 momentin* mukaan hallintoasia tulisi vireille sinä päivänä, jona asian vireille panemiseksi tarkoitettu asiakirja saapuu toimivaltaiseen viranomaiseen tai kun asia on sille suullisen vireillepanon yhteydessä esitetty ja käsittelyn aloittamiseksi tarvittavat tiedot on kirjattu eli merkitty asiakirjaan. Säännös määrittäisi kirjallisen ja suullisen vireilletulon välistä eroa. Kun asia on pantu vireille kirjallisesti, vireilletuloa on arvioitava asiakirjan saapumispäivää koskevan 18 §:n kannalta. Asian suullinen vireilletulo luonnollisesti edellyttäisi, että asiassa toimivaltainen viranomainen on 19 §:n mukaisesti antanut suostumuksensa suulliseen vireillepanoon. Suullisessa vireillepanossa lähdetään vakiintuneesti siitä, että esitetyt tiedot tulevat välittömästi viranomaisen tietoon siten, että asiaa voidaan käsitellä. Viranomaisella olisi lakiehdotuksen 42 §:n mukaan velvollisuus kirjata suullisen vireillepanon yhteydessä esitetyt vaatimukset.

Vireilletulon edellytyksenä olisi, että vireillepanoa koskeva asiakirja saapuu asiassa toimivaltaiseen viranomaiseen. Viranomaisen toimivaltaisuus määräytyy muun lainsäädännön perusteella. Toimivaltaisella viranomaisella tarkoitetaan yleensä asian ratkaisemiseen toimivaltaista viranomaista. Joissain tapauksissa hakemus tai muu käsittelyyn liittyvä asiakirja on kuitenkin saatettu säätää toimitettavaksi jollekin muulle kuin asian ratkaisevalle viranomaiselle. Esimerkiksi porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoitustuesta annetun valtioneuvoston asetuksen (175/2001) 36 §:n mukaan avustusta koskeva hakemus on toimitettava Paliskuntain yhdistykselle, jonka tulee toimittaa hakemus ja lausuntonsa siitä

Lapin työvoima- ja elinkeinokeskukselle. Vireillepanijalla olisi lakiehdotuksen 17 §:n nojalla ensisijainen velvollisuus selvittää, minkä viranomaisen tehtäviin asiakirjan vastaanottaminen kuuluu. Erehdyksessä väärälle viranomaiselle toimitetun asiakirjan siirtämisestä ja asetetun määräajan merkityksestä tässä tapauksessa säädettäisiin 21 §:ssä.

Ehdotettua pykälää olisi tulkittava myös yhdessä asiakirjan sisältöä ja asian vireillepanoa koskevien säännösten kanssa. Vireillepanijan luottamusta ei voida suojata niin voimakkaasti, että asia voitaisiin saada vireille millä tahansa asiakirjalla. Vireillepanoa koskevalta asiakirjalta edellytetään riittävää yksilöintiä sekä sitä, että asiakirjasta käy selkeästi ja ymmärrettävästi ilmi vireillepanijan vaatimus perusteineen. Sama koskisi soveltuvin osin suullisesti esitettyä asiaa.

21 §. *Asiakirjan siirto*. Lakiin ehdotetaan otettavaksi hallintomenettelylain 8 §:ää vastaavat säännökset erehdyksestä väärälle viranomaiselle toimitetun asiakirjan siirtämisestä asiassa toimivaltaiselle viranomaiselle. Voimassa olevia säännöksiä ehdotetaan osin selkeytettäväksi ja täsmennettäväksi, mutta niiden asiasisältöä ei muutettaisi. Nykyinen pykäläotsikko ”asian siirto” korvattaisiin pykälän sisältöä paremmin kuvaavalla ilmaisulla ”asiakirjan siirto”.

Pykälän *1 momentin* mukaan siirtovelvollisuus syntyisi, jos asiakirja on erehdyksen vuoksi toimitettu väärälle viranomaiselle. Pykälä koskisi kaikkia viranomaiselle toimitettuja asiakirjoja, joilla on merkitystä asian käsittelyn kannalta. Tämän vuoksi pykälän soveltamisesta muihin kuin vireillepanoa koskeviin asiakirjoihin ei olisi tarpeen säätää hallintomenettelylain 8 §:n 3 momentin tavoin erikseen.

Ehdotuksessa luovuttaisiin hallintomenettelylain 8 §:n 1 momenttiin sisältyvistä ”ilmeisen erehdyksen” ja ”tietämättömyyden” käsitteistä. Viranomaisen on käytännössä mahdoton arvioida erehdyksen astetta. Erehdyksen käsite on kuitenkin tarpeen säilyttää asiakirjan toimittamista yleisesti ohjaavana lähtökohtana, jotta asiakirjoja ei tahallaan

toimitettaisi vääriin viranomaiseen. Ehdotettuun lainkohtaan ei sisältyisi hallintomenettelylain 8 §:n 1 momentin nimenomaista säännöstä asiakirjan vastaanottaneen viranomaisen velvollisuudesta selvittää asiassa toimivaltaista viranomaista. Sama periaate ilmaistaisiin säätämällä viranomaisen velvollisuudesta siirtää asiakirja ”toimivaltaiseksi katsomalleen” viranomaiselle. Lähtökohtana olisi nykyiseen tapaan viranomaisen velvollisuus selvittää, minkä viranomaisen tehtäviin asiakirjan käsittely kuuluu.

Säännösehdotus sisältäisi siirtovelvollisuutta koskevan ajallisen tehosteen, jonka mukaan siirtomenettelyyn olisi ryhdyttävä viipymättä. Vaatimus siirron viivytyksettömyydestä vastaisi sitä ajatusta, johon hallintomenettelylain 8 §:n 2 momentissa on pyritty edellyttämällä asiakirjan siirtämistä heti toimivaltaiselle viranomaiselle.

Lisäksi ehdotettu lainkohta sisältää säännöksen, jonka mukaan siirrosta on ilmoitettava asiakirjan lähettäjälle, kun voimassa olevan säännöksen mukaan ilmoittamisen kohteena on henkilö, joka on toimittanut asiakirjan viranomaiselle. Ehdotettu muutos on tarpeen lähettäjän oikeusturvan varmistamiseksi, sillä asiakirjan toimittaja voi käytännössä olla myös asian ulkopuolinen taho, jolle asiakirjan toimittaminen on uskottu.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin hallintomenettelylain 8 §:n 2 momenttia vastaavalla tavalla, ettei viranomaisen asiakirjaa siirtäessään tarvitse tehdä erillistä päätöstä asian tutkimatta jättämisestä. Jos asiakirjaa ei siirretä eikä asian tutkiminen kuulu viranomaisen toimivaltaan, asian tutkimatta jättämisestä tulisi sen sijaan tehdä nimenomainen päätös. Tämä päätös on valituskelpoinen hallintolainkäyttölain nojalla.

Ehdotettu 3 momentti vastaisi muuttamattomana hallintomenettelylain 8 §:n 4 momentin säännöstä asiakirjan toimittamiselle asetetun määräajan merkityksestä. Säännöksen mukaan määräaika katsotaan noudatetun, jos toimivaltainen viranomainen saa asiakirjan määräajan kuluessa.

22 §. *Asiakirjan täydentäminen.* Pykälä sisältäisi hallintomenettelylain 9 §:ää vastaavat säännökset asiakirjassa olevan puutteen poistamisesta. Nykyinen pykäläotsikko ehdotetaan muutettavaksi vastaamaan paremmin sääntelyn sisältöä.

Voimassa oleviin säännöksiin tehtäisiin lisäksi eräitä kielellisiä täsmennyksiä.

Pykälän 1 momentti sisältäisi viranomaiseen kohdistuvan yleisen velvoitteen kehottaa lähettäjää täydentämään toimittamaansa asiakirjaa, jos se on tarpeen asian ratkaisemiseksi. Säännöksessä viitattaisiin asiakirjan puutteellisuuteen yleisesti. Näin ei enää lueteltaisi erikseen niitä seikkoja, joihin täydentämismenettelyn edellytyksenä oleva asiakirjan puutteellisuus saattaa perustua.

Asiakirjan puutteellisuus voisi koskea asian käsittelyn edellytyksiin vaikuttavaa tietoa tai asiakirjan muodossa olevaa puutetta. Asiakirjan muotoa koskevasta puutteesta olisi kysymys myös silloin, kun asiakirja on toimitettu viranomaiselle muulla kuin sen käyttämällä kielellä tai asiakirjaa ei ole nimenomaisesti allekirjoitettu, kun muussa laissa tällaista allekirjoitusta edellytetään. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tarkemmin siitä, missä tilanteissa asiakirjaa ei tarvitsisi täydentää allekirjoituksella. Hallintolakiin ei sinällään sisältyisi erityistä allekirjoitusvaatimusta. Ehdotetun 16 §:n mukaan riittää, että asiakirjassa on lähettäjän nimi ja yhteystiedot asian hoitamiseksi.

Muutoksena nykytilaan olisi lisäksi se, että asiakirjan täydentämiselle olisi aina asetettava määräaika. Määräajan pituudesta ja asettamisesta säädettäisiin tarkemmin lakiehdotuksen 33 §:ssä. Myös täydentämispyynnön tarpeettomuutta tarkennettaisiin nykyisestä edellyttämällä, ettei täydentämismenettelyyn ryhdytä sen ollessa tarpeetonta asian ratkaisemisen kannalta.

Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan lisäksi otettavaksi säännös viranomaisen velvollisuudesta ilmoittaa asiakirjan lähettäjälle, millä tavoin tämän tulisi täydentää asiakirjaa. Viranomaisen olisi selvästi yksilöitävä, mitä lisäselvityksiä tai asiakirjoja se tarvitsee asian ratkaisemiseksi. Ehdotuksen tarkoituksena on edesauttaa asiakirjan lähettäjää toimittamaan kaikki

tarpeelliset lisäselvitykset, jotta asian käsittelyä voitaisiin jatkaa.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että asiakirjaa ei ole tarpeen täydentää allekirjoituksella, kun viranomaiseen saapuneessa asiakirjassa on sellaiset tiedot, että viranomainen voi ottaa yhteyttä viestin lähettäjään epäillessään asiakirjan alkuperäisyyttä tai eheyttä. Vastaava säännös on ehdotettu otettavaksi sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettuun lakiin.

Asiakirjan alkuperäisyydellä tarkoitetaan tässä tietoa asiakirjan lähettäjästä ja eheydellä asiakirjan säilymistä muuttumattomana. Alkuperäisyyteen tai eheyteen liittyvät epäilyt oikeuttaisivat viranomaisen aina vaatimaan asiakirjan toimittamista joko alkuperäisenä ja varustettuna asianmukaisin allekirjoituksin tai asiakirjan toimittamista uudelleen allekirjoitettuna.

Pykälän 3 momentti sisältää säännöksen asianosaisen mahdollisuudesta oma-aloitteisesti täydentää hakemustaan tai muuta asian käsittelyä varten toimittamaansa asiakirjaa sekä toimittaa käsittelyn kuluessa viranomaiselle asian ratkaisemisen kannalta tarpeellisia tietoja. Vaikka asianosaisen mahdollisuus asiakirjojen oma-aloitteiseen täydentämiseen ja lisätietojen toimittamiseen on tähänastisessakin hallintokäytännössä ollut itsestään selvää, sitä koskevan nimenomaisen säännöksen ottamista lakiin voidaan puoltaa selkeydellä. Säännöksen kirjaamisella pyritään myös joustavoittamaan käytäntöjä ja lisäämään asianosaisen aktiivisuutta asiansa hoitamisessa.

5 luku. Asian käsittelyä koskevat yleiset vaatimukset

Luvussa säädettäisiin asian käsittelyä koskevista yleisistä vaatimuksista. Tällaisia olisivat käsittelyn viivytyksettömyys ja julkisuus sekä velvollisuus käsitellä toisiinsa vaikuttavat asiat yhdessä. Yleisiin vaatimuksiin kuuluisivat myös säännökset tulkittamisen ja kääntämisen järjestämisestä samoin kuin virkamiehen esteellisyyden perusteista ja esteellisyyskysymyksen ratkaisemisesta.

1...1..7.

23 §. *Käsittelyn viivytyksettömyys.* Hyvään hallintoon on katsottu kuuluvan, että asiat tulee käsitellä asian laatu ja muut siihen vaikuttavat olosuhteet huomioon ottaen kohtuullisessa ajassa. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä hallintoasian käsittelyn viivytyksettömyyttä koskeva vaatimus saatettiin voimaan perusoikeutena. Perustuslain 21 §:n 1 momentti takaa jokaiselle oikeuden saada asiansa käsiteltyksi ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Vaatimus viivytyksettömästä asian käsittelystä kuuluu niihin hyvän hallinnon takeisiin, jotka edellytetään perustuslain mukaan turvattavan lailla.

Hallintomenettelylaki ei sisällä nimenomaisia säännöksiä hallintoasian käsittelyajan pituudesta. Ainoastaan lain 8 §:n 2 momentissa viitataan joutuisaan käsittelyyn säätämällä, että viranomaisen on siirrettävä erehdyksestä tai tietämättömyydestä toimitettu asiakirja heti toimivaltaiseksi katsomalleen viranomaiselle, jollei toimivallasta ole epäselvyyttä.

Valtion virkamieslain (750/1994) 14 §:n 1 momentin mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Mainittu säännös kohdistuu kuitenkin virkamieheen eikä viranomaiseen, joten sillä on vain välillinen merkitys hallintoasian käsittelyajalle.

Viimeisten vuosien aikana lainsäädäntöön on sisällytetty enenevässä määrin ajallisia tehosteita, jotka velvoittavat hallintoasioiden viivytyksettömään käsittelyyn. Käsittelyn viivästymisen ehkäisemiseksi useisiin lakeihin on otettu myös asianosaisen tietojenantovelvollisuutta koskevia säännöksiä sekä täsmällisiä määräyksiä hakemukseen liitettävistä tiedoista ja selvityksistä.

Viranomaisen toiminnan viivytyksettömyyttä koskevan perusoikeuden valvonnassa on ollut keskeinen asema laillisuusvalvontaviranomaisilla, sillä päätöksenteon viivästymistä ei yleensä pidetä normaalien muutoksenhaun kohteena olevana menettelyvirheenä. Valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies ovat seuranneet hallintoasioiden

käsittelyaikoja perustuslain näkökulmasta sekä kanteluiden pohjalta että omasta aloitteestaan.

Käsittelyn vaatimaa aikaa on arvioitu asian laadun ja tapaukseen liittyvien yksilöllisten olosuhteiden perusteella (esimerkiksi EOA 24.3.2000 D 369/4/97 ja 27.3.2000 D 776/4/97 sekä OKa 24.1.2002 D 675/1/00). Perus- ja ihmisoikeuksien toteuttaminen on edellytetty otettavan huomioon myös hallinnollista tehtävien organisointia koskevassa päätöksenteossa. Oikeusasiamies on esimerkiksi korostanut, ettei pelkästään viittaus yleiseen työtilanteeseen riitä selitykseksi kohtuullisten käsittelyaikojen ylittämiseen (EOA 8.9.2000 D 918/4/00).

Myös yhdenvertaisuutta koskevilla perusoikeussäännöksillä on katsottu olevan merkitystä käsittelyajan pituudelle. Sisällöltään ja laadultaan toisiaan vastaavat asiat olisi pyrittävä käsittelemään yhtä nopeasti. Säännönmukaisesta käsittelyajasta poikkeaminen tulisi voida perustaa tapaukseen liittyviin erityisiin olosuhteisiin.

Euroopan yhteisön oikeudessa ei ole asetettu yleisiä normatiivisia vaatimuksia hallintoasioiden käsittelyajan pituudelle. Eräissä tapauksissa käsittelylle on kuitenkin asetettu määräaika, jonka ylittäminen antaa asianosaiselle mahdollisuuden valittaa asiasta muutoksenhakuviranomaiseen. Valituksen katsotaan tällöin kohdistuvan hylkäävään päätökseen. Yhteisön lainsäädäntöön sisältyy säännöksiä myös päinvastaisesta menettelystä. Sen mukaan hakemus katsotaan hyväksytyksi, jollei viranomainen ole reagoinut asiaan säädetyssä määräajassa. Ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa määritellään yksilön oikeusturvaa ja oikeusturvamenettelyä koskevat laadulliset perusvaatimukset. Mainitun artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisessa ajassa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin riippumattomassa tuomioistuimessa. Vaikka ensisijaisesti rikosprosessille asetetut menettelyvaatimukset eivät sellaisinaan sovellu hallinto- ja hallintolainkäyttömenettelyyn, niiden on yleensä ymmärretty sisältävän myös hallinto-oikeudessa noudatettavia keskeisiä vähimmäisperusteita. Näin Euroopan

ihmisoikeustuomioistuimien on tukeutunut käsittelyajan kohtuullisuutta koskevaan sopimusmääräykseen myös kansallisen hallintomenettelyn kestoa arvioidessaan (esimerkiksi *Wiesinger v Austria*, 30.10.1991 A 213).

Erityisesti perustuslaissa säädettyjen hyvän hallinnon takeiden turvaamisen kannalta on tärkeää, että hallintolakiin sisällytetään nimenomainen käsittelyaika koskeva säännös. Lisäksi hallintoasioiden käsittelyaikoja tarkastellut valtiovarainministeriön työryhmä katsoi vuonna 1999 antamassaan selvityksessä, että lainsäädäntöä tulisi kehittää hallintoasian viivyttyksettömän käsittelyn takaamiseksi viranomaisessa (Valtiovarainministeriön työryhmämuistio 23/1999).

Ehdotettu 23 § sisältää sekä käsittelyä koskevan ajallisen tehosteen että viranomaiseen kohdistetun velvoitteen antaa asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta. Pykälä mahdollistaisi riittävän joustavuuden hallintoasioiden käsittelyaikojen määräytymisessä.

Pykälän 1 momentin mukaan vireille tullut asia olisi käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Ajallinen tehoste kohdistuisi lähinnä asioihin, joissa on asianosainen. Merkitystä ei olisi sillä seikalla, onko asia tullut vireille asianosaisen tai viranomaisen aloitteesta. Esimerkiksi viranomaisen aloitteesta vireille tulleen takaisinperintäasian asianmukainen ja viivyttyksetön käsittely on asianosaisen kannalta tärkeää. Toisaalta käsittelyn viivyttyksettömyydellä on merkitystä myös muille kuin asianosaisille etenkin silloin, kun asian ratkaisu saattaa vaikuttaa henkilöiden elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin. Tällöin viranomainen olisi myös velvollinen tiedottamaan asian vireilläolosta sekä käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista (41 §).

Säännöksellä pyritään estämään käsittelyprosessin tarpeeton pitkittyminen. Asian ratkaisemiseksi tarvittavat selvitykset ja lausunnot tulisi hankkia riittävän varhaisessa vaiheessa sekä mahdollisimman yksinkertaisia keinoja käyttäen. Tämä sisältäisi vaatimuksen siitä, että selvitystä

hankitaan ainoastaan siinä määrin kuin se on asian ratkaisemisen kannalta välttämätöntä. Selvitysten ja lausuntojen antamiselle olisi myös lain 33 §:n mukaan aina asetettava määräaika.

Viivytyksetön asian käsittely merkitsee myös sitä, että asiakkaan antamien tietojen tarkistaminen ja täydentäminen pyritään suorittamaan mahdollisimman tehokkaasti. Tämä edellyttää, että viranomainen antaa asiakkaalle selkeät ja helposti ymmärrettävät ohjeet siitä, mitä tietoja asian käsittelemiseksi tarvitaan. Asiakkaalle tulisi myös kertoa siitä, ettei asian käsittely viranomaisessa etene viivytyksettä ilman pyydettyjä tietoja. Hyvään hallintoon ei kuitenkaan kuulu käsittelyn nopeuttaminen lyhentämällä asiakkaalle tietojen täydentämiseen tai selityksen antamiseen varattua aikaa. Määräajan tulisi aina olla kohtuullinen pyydettyjen tietojen laatuun ja laajuuteen nähden.

Asian käsittelyn vaatimaan aikaan saattavat vaikuttaa asian erityislaatu ja sen merkitys asianosaisen oikeusaseman kannalta. Toisinaan asia saattaa olla senlaatuinen, että ratkaisun tekemiseksi joudutaan hankkimaan laaja-alaisia selvityksiä sekä arvioimaan niiden merkitystä asian lopputuloksen kannalta eri näkökulmista. Vaikka käsittelyaika tällöin saattaakin pitkittyä, sitä ei voida pitää säännöksessä tarkoitettuna aiheettomana viivästyksenä. Käsittelyssä tulisi kiinnittää huomiota myös asian merkitykseen asianosaisen oikeusaseman kannalta. Mitä suurempi merkitys ratkaisun lopputuloksella on asianosaisen jokapäiväisen elämän kannalta, sitä ripeämpään käsittelyyn asiassa tulisi pyrkiä. Ehdotettu 1 momentti ilmentäisi myös vaatimusta käsittelyvelvollisuudesta. Tämän periaatteen ydinsisältönä on, että viranomainen tutkii jokaisen sille tehdyn vaatimuksen ja antaa siihen aineellisen ratkaisun. Asiassa annettu ratkaisu voi olla myös päätös asian tutkimatta jättämisestä. Ehdotuksella vahvistettaisiin perustuslain 21 §:stä ilmenevä käsittelyvelvollisuutta koskeva pääsääntö.

Yleistä ajallista tehostetta täydentäisi pykälän 2 momentin säännös käsittelyaikaa koskevan arvion esittämisestä. Mainitun säännöksen

mukaan viranomaisen olisi esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin. Velvollisuus käsittelyaikaa koskevan arvion antamiseen koskisi siten ainoastaan niitä asioita, joissa on asianosainen. Käsittelyaika-arvion antamista koskeva pyyntö voisi olla joko suullinen tai kirjallinen.

Käsittelyn vaatima aika voi vaihdella tapauskohtaisesti huomattavasti. Esimerkiksi ympäristöhallinnon alalla käsiteltävissä asioissa joudutaan usein suorittamaan katselmuksia, mistä syystä käsittelyajat ovat pitempiä kuin muilla hallinnonaloilla. Käsittelyaikojen eroavaisuuteen vaikuttaa myös se, että joissakin tapauksissa tarvitaan enemmän yhteistyötä muiden viranomaisten kanssa kuin toisissa.

Arvion paikkansapitävyydeltä ei voida vaatia ehdotonta luotettavuutta. Asian monimutkaisuus ja käsittelyn aikana mahdollisesti tapahtuvat olosuhteiden muutokset saattavat hidastaa hakemuksen käsittelyä. On myös otettava huomioon, että käsittelyn viivästyminen saattaa johtua asianosaisen omasta menettelystä. Esimerkiksi asianosaisen yhteistyöhaluttomuus tai asioiden riitauttaminen voivat pitkittää asian käsittelyä.

Jos arviosta myöhemmin ilmenevien syiden vuoksi joudutaan joustamaan, asianosainen voisi pyytää viranomaiselta uuden arvion päätöksen antamisajankohdasta. Samalla asianosaiselle tulisi ilmoittaa syy käsittelyn viivästyneeseen. Käsittelyaikaa ei kuitenkaan tulisi perusteettomasti arvioida oletettua pitemmäksi.

Säännöksessä ei tarkemmin määriteltäisi sitä, millä tavoin käsittelyaika-arvio olisi esitettävä asianosaiselle. Arvio voitaisiin esittää joko suullisesti tai kirjallisesti. Menettelyn yksinkertaistamiseksi viranomainen voisi myös yleisesti määritellä käsittelemiensä asioiden keskimääräiset käsittelyajat. Tällaiset käsittelyaikoja koskevat yleisarviot voitaisiin esittää esimerkiksi viranomaisen sähköisillä verkkosivuilla. Samassa yhteydessä olisi mahdollista havainnollistaa

päätöksentekomenettelyä selostamalla, mitä eri vaiheita asian käsittelyyn kuuluu.

24 §. *Käsittelyn julkisuus.* Pykälässä säädettäisiin hallintomenettelylain 5 §:n kanssa samansisältöisesti käsittelyn julkisuudesta. Pykälän 1 momentista ilmenevän pääsäännön mukaan asia käsitellään julkisesti, jos niin on säädetty tai erityisen säännöksen nojalla päätetty. Julkinen käsittely voi tulla kysymykseen ainoastaan silloin, kun asiaa käsitellään suullisesti siten, että kenellä tahansa on mahdollisuus seurata käsittelyä ja saada siitä tietoja. Pelkästään suullisen selvityksen tai vaatimuksen esittäminen ei merkitsisi suullista käsittelyä.

Pykälän 2 momentissa viitattaisiin asiakirjajulkisuuden osalta julkisuuslakiin. Mainittu laki on perustuslaissa tarkoitettua yksilön tiedonsaantioikeuden toteuttamista sääntelevä yleislaki, joka osoittaa tietojen saamisen ulottuvuuden ja menettelytavat tämän oikeuden toteuttamisessa. Laissa säädetään asianosaisen tiedonsaantioikeuksista sekä viranomaisessa toimivan vaitiolovelvollisuudesta, asiakirjojen salassapidosta ja yleisten etujen suojaamiseksi välttämättömistä rajoituksista.

25 §. *Asioiden yhdessä käsitteleminen.* Pykälässä säädettäisiin velvollisuudesta valmistella ja ratkaista toisiinsa vaikuttavat asiat samanaikaisesti. Vaatimus asioiden yhdessä käsittelemisestä vastaisi keskeisiltä osiltaan hallintomenettelylain 14 §:ää. Nykyisen pykälän otsikkoa ehdotetaan selvyuden vuoksi täydennettäväksi maininnalla ”asioiden” yhdessä käsittelemisestä.

Voimassa oleva pykälä rajoittuu sellaisten asioiden yhdessä käsittelemiseen, joilla on kilpailullinen yhteys toisiinsa. Jotta viranomaisella olisi mahdollisuus käsitellä toisiinsa merkittävästi vaikuttavat asiat selkeinä kokonaisuuksina, yhdessä käsittelemisen velvollisuutta ehdotetaan laajennettavaksi siten, että myös muutoin kuin asiassa tehdyn vaatimuksen kannalta toisiinsa vaikuttavat asiat olisi valmisteltava yhdessä ja ratkaistava samalla kertaa. Ehdotuksen tarkoituksena on tehostaa hallintoasioiden käsittelyä ja asettaa pääsäännöksi kaikkien toisiinsa merkittävästi

vaikuttavien asioiden yhtäaikaista ratkaisemista. Muutos turvaisi myös viranomaisen päätöksenteon keskittämistä.

Pykäläehdotuksen mukaan eri asianosaisten samaa asiaa koskevat vaatimukset olisi käsiteltävä yhdessä, jollei niiden käsittelemistä erikseen pidetä soveliaampana. Sama koskisi asioita, jotka muutoin kuin vaatimuksen perusteena olevan intressiyhteyden vuoksi asiallisesti liittyvät toisiinsa, jos asioiden yhteinen käsittely on eduksi asian selvittämiseksi. Esimerkkinä muusta kuin keskenään kilpailevien hakemusten yhdessä käsittelemisestä voidaan mainita ulkomaalaislain alaan kuuluva perheen yhdistäminen. Myös verotuksessa on lähdetty siitä, että yhtiön ja yhtiömiehen asiat käsitellään tarkoituksenmukaisuussyistä samalla kertaa. Asioiden yhdessä käsitteleminen ei edellyttäisi, että toisiinsa vaikuttavissa asioissa on asianosaisia. Kysymys voisi siten olla myös muista kuin henkilön oikeusasemaa koskevien asioiden ratkaisemisesta tai siitä, että viranomaisaloitteisella asialla on merkittävä vaikutus sellaisen asian ratkaisemiseen, jossa on asianosainen. Asioiden yhdessä käsittelemisen edellytyksenä olisi niiden asiallisen yhteenkuuluvuuden lisäksi samanaikainen vireilläolo samassa viranomaisessa. Tämä ei sinällään edellyttäisi, että asiat ovat tulleet vireille samanaikaisesti.

Yhdessä käsiteltäväksi otetut asiat voitaisiin myöhemmin erottaa, jos ne eivät olosuhteiden muutoksen johdosta enää vaikuttaisi toisiinsa ja se on asian käsittelyn kannalta perusteltua. Yhdessä käsittelemisen vaatimus ei myöskään ulottuisi uuteen käsittelyyn palautettuihin asioihin. Siten siitä, että asiat on ensi asteessa käsitelty yhdessä, ei sellaisenaan seuraisi vaatimusta uuteen käsittelyyn palautettujen asioiden yhdessä käsittelemiseen. Jos kuitenkin yhdessä käsittelemisen edellytysten voidaan katsoa täyttyvän käsiteltäessä asioita palautuspäätöksen nojalla uudelleen ensi asteessa, vaatimus yhdessä käsittelemisestä tulisi luonnollisesti noudatettavaksi.

Velvollisuutta asioiden yhdessä käsittelemiseen rajoitettaisiin nykyiseen

tapaan siten, ettei asioita tarvitsisi käsitellä yhdessä, jos siitä aiheutuisi haitallista viivytystä. Uutena rajoitusperusteena olisi se, että yhdessä käsitteleminen on asian laadun tai luonteen vuoksi tarpeetonta. Ehdotus perustuu ajatukseen siitä, että saman viranomaisen sisällä voi olla ennakkopäätösluonteisia asioita, jotka käytännössä olisi kuitenkin käsiteltävä erikseen esimerkiksi niihin liittyvien oikeusturvanäkökohtien tai muiden vastaavien syiden vuoksi. Kysymys voi olla niin ikään siitä, että laajemmassa viranomaisessa samanaikaisesti vireillä olevat asiat kuuluvat eri toimintayksiköiden ratkaistaviksi.

26 §. *Tulkitseminen ja kääntäminen.* Pykälä sisältäisi säännökset viranomaisen velvollisuudesta huolehtia tulkitsemisesta ja kääntämisestä. Sääntely vastaa keskeisiltä osiltaan hallintomenettelylain 22 §:ää. Ehdotuksessa on pyritty ottamaan huomioon perustuslain asettamat uudet vaatimukset vähemmistökieliä käyttävien sekä vammaisuuden perusteella tulkitsemis- ja kääntämisapua tarvitsevien oikeuksia koskevalle lainsäädännölle samoin kuin kielilain uudistamisesta aiheutuvat muutostarpeet.

Pykäläehdotuksessa käytetyillä tulkitsemisen ja kääntämisen käsitteillä pyritään varmistamaan riittävä joustavuus velvoitteista huolehdittaessa. Terminologinen valinta osoittaa eroa ammattimaiseen tulkkaukseen ja kääntämiseen. Ehdotuksen mukaan viranomaisen voisi huolehtia tulkitsemisesta ja kääntämisestä itse tai turvautua ulkopuoliseen apuun. Jos viranomaisen ei itse huolehdi kääntämisestä, se voisi teettää käännöksen käännöstoimistossa tai muulla laillistetulla kielenkääntäjällä. Viranomaisen käännös voisi olla myös lyhennelmä asiakirjan sisällöstä. Asiakirja olisi kuitenkin aina tulkittava tai käännettävä niin laajasti, että asianosaiselle käy ilmi sen keskeinen sisältö ja ne tiedot, joilla saattaa olla tai on ollut merkitystä asian ratkaisemiselle.

Pykälän *1 momentti* sisältäisi perussäännökset siitä, kenellä on oikeus viranomaisen järjestämään tulkitsemiseen ja kääntämiseen ja millä edellytyksillä.

Säännösehdotuksen mukaan oikeus viranomaisen järjestämään tulkitsemiseen ja kääntämiseen olisi nykyiseen tapaan asianosaisella. Näin esimerkiksi laajavaikutteisissa asioissa mielipiteitä esittäville ei olisi yksinomaan menettelyyn osallistumisen perusteella oikeutta maksuttomaan tulkitsemiseen tai kääntämiseen. Viran puolesta järjestettävä tulkitseminen ja kääntäminen olisi asianosaiselle siis aina maksutonta.

Viranomaisen järjestämä tulkitseminen tai kääntäminen edellyttäisi asianosaisaseman lisäksi, että kysymys on asiasta, joka voi tulla vireille viranomaisen aloitteesta. Ehdotus vastaisi tältä osin hallintomenettelylain 22 §:n 1 momenttia. Säännöksessä tarkoitetut asiat olisivat tavallisimmin sellaisia, joissa on ensisijaisesti kysymys viranomaisen esille ottaman asianosaista koskevan vaatimuksen käsittelemisestä. Yleensä tällainen asia merkitsisi julkisen edun toteuttamista ja samalla asianosaiseen kohdistuvan velvollisuuden perustamista. Viranomaisen aloitteesta tulevat vireille myös myönnetyn etuuden takaisinperintää koskevat asiat, vaikka etuuden saaminen perustuukin asianosaisen hakemukseen.

Säännöksen sanamuoto kattaisi myös sellaiset asiat, jotka voivat tulla vireille paitsi viranomaisen myös asianosaisen aloitteesta. Tällainen on esimerkiksi kysymys sosiaalihuollon antamisesta sen ilmeisessä tarpeessa olevalle.

Valmistelun yhteydessä harkittiin tulkitsemis- ja kääntämisvelvollisuuden ulottamista yleisesti asianosaisaloitteisiin asioihin. Näin laajaa järjestämisvelvollisuutta viranomaiselle ei kuitenkaan käytännön syistä voida asettaa. Ongelmana on erityisesti viittomakielen ja harvinaisten kielten tulkki- ja käännösavun järjestämistä koskevan yleisen velvollisuuden toteuttamiseen ei tällä hetkellä tarjolla olevien tulkki- ja käännöspalvelujen rajoissa voida katsoa olevan realistisia mahdollisuuksia.

Momentin *1 kohdan* mukaan tulkitsemiseen ja kääntämiseen oikeutettuja olisivat ensinnäkin romani- ja viittomakieltä käyttävät, jotka ovat saamelaiden ohella perustuslain 17 §:n 3 momentissa

tarkoitettuja suomalaisen yhteiskunnan vähemmistöryhmiä. Mainittu perustuslain säännös sisältää romanien yhteisöllisen oikeuden ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Lisäksi se sisältää lainsäätäjään kohdistuvan perustuslaillisen toimeksiannon, jonka mukaan viittomakieltä käyttävien oikeudet turvataan lailla.

Suomessa asuu noin 6 000 romania, joista merkittäväle osalle romanikieli on äidinkielen asemassa. Vastaavasti suomalaista viittomakieltä äidinkielenään käyttäviä kuuroja on maassamme noin 5 000. Varsinkin viittomakieltä käyttävät joutuvat viranomaisessa asioidessaan yleensä käyttämään tulkkia tai avustajaa, koska korvaavan puhekielen käyttämiselle ei ole edellytyksiä. Romanikielen ja viittomakielen asema nykyisessä lainsäädännössä on joissakin suhteissa verrannollinen saamenkielen asemaan. Esimerkiksi perusopetuslain (628/1998) 12 §:n 2 momentin mukaan eri koulutusmuodoissa voidaan opettaa äidinkielenä myös romanikieltä tai viittomakieltä.

Säännösehdoituksessa tarkoitettulla muulla kielellä viitataan lähinnä ulkomaisiin kieliin. Kysymys voisi olla myös pykälässä mainitsemattoman kansallisen tai etnisen vähemmistöryhmän käyttämästä kielestä. Sanottuja vähemmistöryhmiä ovat esimerkiksi juutalaiset ja tataarit.

Viranomaisen velvollisuus huolehtia tulkitsemisesta ja kääntämisestä koskisi kuitenkin ainoastaan niitä tilanteita, joissa säännöksessä tarkoitettu romani- tai viittomakieltä taikka muuta kieltä käyttävä asianosainen ei osaa viranomaisessa käytettävää suomen tai ruotsin kieltä. Jos siis asianosaisen voidaan todeta suorituvan asiansa hoitamisesta viranomaisessa käytettävällä kielellä, viranomaisen ei tarvitsisi ryhtyä toimenpiteisiin tulkitsemis- tai kääntämisvelvoitteista huolehtimiseksi. Sama koskisi tilanteita, joissa viranomaisessa käytettävää suomen tai ruotsin kieltä osaava asianosainen toimittaa viranomaiselle vieraskielisiä asiakirjoja.

Momentin 2 kohdassa otettaisiin nykyistä laajemmin huomioon vammaisuuden tai sairauden perusteella tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevat. Sääntelyn taustalla

on perustuslain 17 §:n 3 momentin säännös, joka edellyttää vammaisuuden perusteella tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeuksien turvaamista lailla. Tähän ryhmään kuuluvat muun ohella näkövammaiset, joita on Suomessa yli 80 000. Valtaosa näkövammaisista tarvitsee suoriutuakseen jokapäiväisistä toiminnoista erilaisia julkisia palveluja ja tukitoimia.

Säännöksen perusteella tulkitsemis- ja käännösapua saisivat myös kuulovammaiset sekä puhevammaiset. Viimeksi mainittuja ovat dysfaatikot sekä afasia- ja aivohalvauspotilaat samoin kuin muut puheelimistön toimintahäiriöstä tai vauriosta kärsivät henkilöt. Säännöksessä tarkoitettu sairaus voisi olla paitsi pysyvä myös väliaikainen toimintakyvyn vajuus, jonka seurauksena henkilön aisti- tai puhekyky on siinä määrin heikentynyt, ettei hän voi tulla asiassaan ymmärretyksi.

Pykälän 2 momentissa todettaisiin selvyden vuoksi, että asia voidaan tulkita tai kääntää sellaiselle kielelle, jota asianosaisen voidaan todeta asian laatuun nähden riittävästi ymmärtävän. Tulkitseminen ja kääntäminen ei näin ollen edellyttäisi, että se suoritetaan asianosaisen äidinkielelle. Esimerkiksi ulkomaisia kieliä käyttävän asianosaisen ymmärtämä kieli on monissa tapauksissa englannin kieli.

Viranomaisen järjestämällä tulkitsemisella tarkoitettaisiin paitsi puhutun kielen ja viittomakielen tulkkausta myös vammaisuuden tai sairauden vuoksi käytettävien viittomien samoin kuin muiden kommunikaatiomenetelmien tulkitsemista.

Tulkitseminen tulee kysymykseen käsiteltäessä asiaa suullisesti. Viranomaisen on huolehdittava siitä, että asianosainen ymmärtää tulkitsemisen avulla viranomaista ja hänellä on riittävät edellytykset valvoa oikeuksiaan. Säännös ei näin ollen edellyttäisi jokaisen sanan tai eleen tulkitsemista, ellei tätä asian laatu ja ymmärrettävyys huomioon ottaen ole pidettävä välttämättömänä. Tulkitsemisen tulisi kuitenkin olla pääsääntöisesti kattavaa siten, ettei asianosaisen oikeusasema sen vuoksi vaarannu. Viranomaisen tulisi järjestää tulkitseminen siten, ettei se tarpeettomasti viivästytä asian käsittelyä eikä

aiheuta asianosaiselle kohtuutonta lisätyötä. Hallintoasian käsittely on pääsääntöisesti kirjallista, joten kysymykseen tulee useimmiten kirjallisen käännöksen laatiminen. Viranomaisen on harkittava käännöksen tarve ja sen laajuus kussakin tapauksessa erikseen. Harkinnassa olisi kiinnitettävä huomiota kysymyksessä olevan asiakirjan merkitykseen asian ratkaisemiselle. Käännöstarve saattaa joissain asioissa edellyttää laajojenkin, useita asianosaisia koskevien asiakirjojen kääntämistä. Kääntämistä on myös sokeain pistekirjoituksen muuntaminen normaaliksi kirjoitukseksi. Päinvastaisessa tilanteessa eli silloin, kun asianosainen ei näkövamma tai muun vamma vuoksi kykene lukemaan viranomaisen laatimaa tekstiä, viranomaisen voisi myös suullisesti selostaa asiakirjan sisällön.

Ehdotettu 1 momentti ei kuitenkaan estäisi viranomaista huolehtimasta tulkitsemisesta ja kääntämisestä muussakin kuin säännöksessä tarkoitettussa asiassa. Säännös ei myöskään asettaisi rajoituksia tulkitsemis- ja käännösavun antamiseen muulle henkilölle kuin asianosaiselle. Tästä ehdotetaan otettavaksi selvyuden vuoksi nimenomainen säännös pykälän 3 momenttiin. Poikkeussäännöksen tarkoituksena olisi yleisesti ohjata viranomaisen harkintaa varsinaisen tulkitsemis- ja käännösvelvollisuuden ulkopuolelle jäävissä tilanteissa. Säännöksessä kiinnitettäisiin huomiota yhtäältä hallinnon tehokkuuteen ja toisaalta asiakkaan oikeusasemaan.

Tehokkuuden edistämiseksi tulkitsemisesta ja kääntämisestä huolehtiminen on tarpeen, jos asiaa ei muutoin saada selvitettyksi. Asian ratkaiseminen saattaa edellyttää selvityksen hankkimista muultakin henkilöltä kuin laissa tarkoitettulta asianosaiselta. Tällöin saattaa tulla myös harkittavaksi kysymys tulkitsemisesta ja kääntämisestä huolehtimisesta. Tulkitsemisen ja kääntämisen tarvetta on arvioitava etenkin asiaan liittyvän julkisen edun kannalta.

Asianosaisen aloitteesta vireille tulleissa asioissa on asettava lähtökohdaksi, että asianosainen huolehtii tulkitsemisesta ja kääntämisestä itse omalla kustannuksellaan. Tulkitsemisesta ja kääntämisestä

huolehtiminen asianosaisaloitteisissa asioissa edellyttää aina tapauskohtaista arviointia.

Asianosaisaloitteisessa asiassa maksuttoman tulkitsemis- ja käännösavun saamisen merkitys korostuu erityisesti silloin, kun kysymys on henkilön perustoimeentuloa koskevasta asiasta. Oikeudesta ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon säädetään perustuslain 19 §:n 1 momentissa. Tällaiseen kuuluu esimerkiksi terveyden ja elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämättömän ravinnon ja asumisen järjestäminen. Mainitun pykälän 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.

Pykälän 4 momentissa viitattaisiin suomen ja ruotsin kieltä käyttävän oikeuksien osalta kielilakiin. Kielilaissa säädetään tarkemmin oikeudesta käyttää näitä kieliä viranomaisessa samoin kuin siitä, missä tilanteissa suomen ja ruotsin kielen käyttäminen perustuu asianosaisasemaan tai muuhun menettelylliseen oikeuteen. Kielilain mukaisena yleisenä lähtökohdana on, ettei oikeus suomen ja ruotsin kielen käyttämiseen määräydy asian käsittelykielen mukaan.

Ehdotetussa momentissa käytettäisiin pykäläotsikosta poiketen tulkkauksen ja käännöksen käsitteitä, koska vastaavat käsitteet on tarkoitus ottaa uuteen kielilakiin. Muilta osin pykälässä viitattaisiin tulkitsemiseen ja kääntämiseen, jotta ei syntyisi virheellistä käsitystä siitä, että hallintoasiassa olisi poikkeuksetta käytettävä ammattitulkkiä tai virallista kielenkääntäjää. Vastaava ajatus on ollut hallintolainkäyttölain 77 §:n taustalla.

Saamen kieli on perustuslain 17 §:n 3 momentissa mainittu vähemmistökieli, minkä vuoksi sitä käyttävät mainittaisiin erikseen. Saamelaisten asema maan ainoana alkuperäiskansana perustaisi kuitenkin erityisen syyn säätää saamen kielen käyttämisestä kansalliskieliä koskevassa säännöksessä. Saamen kieli on myös ainoa vähemmistökieli, jonka käyttämisestä viranomaisessa on oma lakinsa. Saamen kielen käyttämisestä viranomaisissa annettu

laki antaa saamelaisille oikeuden omassa asiassaan tai kuultavana ollessaan käyttää saamen kieltä niissä viranomaisissa, joissa lakia sovelletaan. Saamelaisten oikeus käyttää omaa kieltään turvataan tulkitsemisella ja kääntämisellä silloin, kun asiaa käsittelevä virkamies ei ole velvollinen taitamaan saamea.

Ehdotettu 4 momentti sisältää lisäksi hallintomenettelylain 22 §:n 3 momenttia vastaavan säännöksen viranomaisen velvollisuudesta huolehtia siitä, että muiden pohjoismaiden kansalaiset saavat sen käsiteltävissä asioissa tarvittavan tulkitsemis- ja käännösavun. Säännös liittyy Suomen hyväksymään pohjoismaiseen kielisopimukseen.

Mainitun sopimuksen 2 artiklassa on tulkitsemista koskeva perussäännös. Sen mukaan sopimusvaltiot sitoutuvat vaikuttamaan siihen, että sopimusvaltion kansalainen voi tarvittaessa käyttää omaa kieltään asioidessaan muun sopimusvaltion viranomaisessa ja muussa julkisessa toimielimessä. Saman artiklan mukaan tuomioistuimen ja muiden julkisten toimielinten on mikäli mahdollista huolehdittava, että sopimusvaltion kansalainen saa niiden käsiteltävissä asioissa tarvittavan tulkitsemis- ja kääntämisavun. Sopimuksen 3 artiklan mukaan 2 artiklassa tarkoitetusta asiasta aiheutuneet tulkitsemis- tai kääntämiskustannukset on korvattava julkista varoista.

27 §. *Esteellisyys.* Pykälä sisältäisi virkamiehen esteellisyttä koskevan yleisen periaatteen, jonka mukaan esteellinen virkamies ei saisi osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä. Vastaava lähtökohta ilmenee hallintomenettelylain 11 §:n 1 momentista.

Pykälän 1 momentista ilmenevän pääsäännön mukaan esteellisyttä koskevia säännöksiä sovellettaisiin virkamieheen. Virkamiehellä tarkoitettaisiin siten henkilöä, joka on virkaksi siihen rinnastettavassa palvelussuhteessa viranomaiseen. Näin myös kunnalliset viranhaltijat olisivat laissa tarkoitettuja virkamiehiä. Samoin virkamiehenä pidettäisiin henkilöä, joka on virkasuhteessa eduskunnan virastoon.

Säännösehdotuksessa käytetyt ilmaisut

käsittelyyn osallistumisesta ja läsnäolosta asiaa käsiteltäessä ovat sisällöltään laajoja. Niillä ei tarkoiteta pelkästään ratkaisun tekemistä vaan myös toimia, jotka välittömästi edeltävät asian ratkaisemista. Näitä ovat asian esittely ja valmistelu. Esteellinen virkamies ei saisi millään tavalla osallistua sellaisiin asian käsittelyyn liittyviin toimiin, jotka vaikuttavat asian ratkaisuun. Tällaisia ovat esimerkiksi lausuntojen pyytäminen, asianosaisten kuuleminen sekä muiden selvitysten hankkiminen. Tavanomainen toimistotyö ja siihen verrattavat toimet eivät sen sijaan ole esteellisyyden kannalta merkityksellisiä.

Säännöksessä tarkoitettulla läsnäolokiellolla on merkitystä erityisesti silloin, kun asiaa käsitellään monijäsenisessä päätöksentekokoelimesta.

Tällaisen toimielimen päätöksenteolle on ominaista, että asian ratkaisemista edeltää keskustelu asiasta. Esteellisen läsnäolo saattaisi siten vaikuttaa muiden jäsenten kannanottoihin.

Pykälän 2 momenttiin otettaisiin täydentävä säännös virkamiehen esteellisyyttä koskevien säännösten soveltamisesta monijäsenisen toimielimen jäseneksi. Näin myös valtioneuvoston, kunnanhallituksen, lautakunnan, johtokunnan jäsenet sekä muut julkisyhteisön tai laitoksen luottamushenkilöt olisivat hallintolaissa tarkoitettuja virkamiehiä. Samoin virkamieskäsitteen alaan kuuluisivat yliopistojen hallintoelinten jäsenet.

Monijäsenisen toimielimen jäsen mainittaisiin erikseen, koska näitä ei yleisesti ole rinnastettu virkamieheen. Perustuslakivaliokunta katsoi vuoden 1989 virkarikosuudistuksesta antamassaan lausunnossa (PeVL 4/1998 vp), ettei valtioneuvoston jäsentä ole syytä määritellä rikoslaisissa virkamieheksi. Monijäsenisen toimielimen jäsenet mukaan lukien valtioneuvoston jäsenet on ehdotettu mainittaviksi virkamiehestä erillään myös rikoslain 40 luvun 11 §:ssä. Edellä sanottu liittyy virkarikoslainsäädäntöä koskevaan hallituksen esitykseen (HE 77/2001 vp), joka on parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä.

Virkamiehen esteellisyttä koskevia säännöksiä sovellettaisiin ehdotetun 2 momentin mukaan lisäksi muuhun asian

käsittelyyn osallistuvaan henkilöön. Näin virkamiehen käsite ulottuisi myös julkista valtaa käyttävään henkilöön.

Julkista valtaa käyttävän henkilön käsite on ehdotettu määriteltäväksi rikoslain 40 luvun 11 §:n 5 kohdassa. Mainitun lainkohdan mukaan julkista valtaa käyttävällä henkilöllä tarkoitettaisiin varsinaisen päätöksentekijän ohella sitä, joka lain tai asetuksen nojalla taikka viranomaiselta lain tai asetuksen nojalla saadun toimeksiannon perusteella kuuluu osallistua päätöksen valmisteluun tekemällä päätösesitys tai -ehdotus, laatimalla selvitys tai suunnitelma, ottamalla näyte tai suorittamalla tarkastus taikka muulla vastaavalla tavalla.

Hallinnossa työskentelee esimerkiksi erilaisia harjoittelijoita ja muita viranomaiseen työsopimussuhteessa olevia henkilöitä, joille on saatettu antaa hallintoasioiden käsittelyyn liittyviä tehtäviä. Viranomainen voi myös pyytää lausuntoja ulkopuolisilta asiantuntijoilta. Lausunnonantajan esteellisyyttä arvioidaan käytännössä sen perusteella, mikä merkitys asianomaisella lausunnolla on asian ratkaisemisen kannalta. Ehdotetussa momentissa todettaisiin lisäksi, että tarkastajaan sovelletaan hallintolain esteellisyyssäännöksiä. Viranomainen voi käyttää tarkastuksessa apunaan ulkopuolista tarkastajaa, jos tästä on nimenomaisesti säädetty. Tämän vuoksi on tarpeen, että tarkastajan esteellisyyttä arvioidaan samoin perustein kuin virkamiehen esteellisyyttä. Tarkastuksen suorittaminen on kuitenkin aina viranomaisen palveluksessa olevien virkamiesten tehtävänä, jollei menettelyä ole perustuslain 124 §:n mukaisella tavalla ulkoistettu.

28 §. *Esteellisyyisperusteet.* Hallintomenettelylain esteellisyyssäännökset uudistettiin vuoden 1998 alusta voimaan tulleella lainmuutoksella. Uudistusta valmisteltaessa esteellisyyssäännösten ongelmiin perehdyttiin yksityiskohtaisesti ja esteellisyyssormiston säätämistarpeet arvioitiin varsin laajasti. Tämän vuoksi esteellisyyisperusteiden muuttamiseen ei ole tarvetta.

Ehdotuksessa on sen sijaan otettu huomioon 1 päivänä syyskuuta 2001 voimaan tullut tuomareiden esteellisyyttä koskeva

lakiuudistus. Mainitun uudistuksen yhteydessä oikeudenkäymiskaaren 13 lukuun otettiin nykyistä yksityiskohtaisemmat säännökset tuomarin esteellisyydestä läheisiä koskevissa asioissa. Lainsäädännön yhdenmukaisuuden vuoksi hallintolaissa ehdotetaan säädettäväksi läheisten piiristä uudistettua oikeudenkäymiskaaren 13 lukua vastaavalla tavalla.

Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan esteellisyyden aiheuttaisi paitsi virkamiehen oma asianosaisuus myös tämän sukulaisuussuhde asianosaiseen. Sukulaisuussuhteen veroisena pidettäisiin myös muuta erityistä läheisyysuhdetta (2 momentti). Säännös vastaisi hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 1 kohtaa, mutta läheisten piiri olisi nykyistä laajempi, koska läheisinä pidettäisiin myös erityisen läheistä sukulaispiiriin kuulumatonta henkilöä ja tämän sukulaista. Esteellisyyden kannalta merkitykselliset sukulaisuus- ja muut läheisyysuhteet määriteltäisiin pykälän 2 momentissa.

Momentin 2 kohtaan sisältyy säännös, jonka mukaan virkamies olisi esteellinen asiassa, jossa hän tai hänen läheisensä edustaa tai avustaa asianosaista taikka sitä, jolle asiasta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa. Säännös vastaisi asiasisällöltään hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 3 kohtaa, mutta sukulaisuuspiiri olisi ehdotetun 1 kohdan tavoin nykyistä laajempi.

Momentin 3 kohdan mukaan virkamies olisi esteellinen sellaisessa asiassa, jonka ratkaisusta on odotettavissa hänelle itselleen tai hänen läheiselleen erityistä hyötyä tai vahinkoa. Kysymyksessä on niin sanottu intressijäävi, jossa esteellisyyden perusteena on erityinen suhde virkamiehen ja asian välillä. Läheisinä pidettäisiin tässä tapauksessa ainoastaan pykälän 2 momentin 1 kohdassa lueteltuja kaikkein läheisimpiä. Säännös vastaisi hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 2 kohtaan sisältyvää esteellisyyisperustetta, mutta sukulaisuuspiiri olisi nykyistä rajoitetumpi.

Momentin 4 kohta sisältäisi muuttamattomana hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 4 kohdan säännökset virkamiehen esteellisyydestä hänen ollessaan palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan

liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaiseen tai siihen, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa.

Momentin 5 kohtaan sisällytettäisiin pääasialliselta sisällöltään hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 5 kohtaa vastaavat säännökset esteellisyydestä tilanteessa, jossa virkamies kuuluu hallitukseen tai siihen rinnastettavaan toimielimeen taikka on toimitusjohtajana taikka sitä vastaavassa asemassa sellaisessa yhteisössä, säätiössä, valtion liikelaitoksessa taikka laitoksessa, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa.

Nykyistä säännöstä ehdotetaan täydennettäväksi siten, että myös virkamiehen perhepiiriin kuuluvan henkilön toimiminen säännöksessä tarkoitettussa toimielimessä tai muussa yhteisössä johtaisi esteellisyyteen. Läheisten osalta esteellisyyden aiheuttaisi kuitenkin ainoastaan virkamiehen kaikkein läheisimpien eli ehdotetun 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettujen henkilöiden mukanaolo asianosaisyhteisössä.

Muutoksena nykytilaan olisi lisäksi se, että ehdotetussa 5 kohdassa viitattaisiin julkisoikeudellisen liikelaitoksen asemesta valtion liikelaitokseen. Näin kunnan liikelaitokset jäisivät sääntelyn ulkopuolelle. Ehdotettu uudistus ei kuitenkaan aiheuttaisi muutoksia nykyiseen käytäntöön, sillä kuntalain 52 §:n 4 momentin mukaan hallintomenettelylain 10 §:n 5 kohtaa ei sovelleta kunnallisiin liikelaitoksiin. Mainittua poikkeussäännöstä on pidetty tarpeellisena kunnallishallinnon erityispiirteiden vuoksi. Kunnan liikelaitoksen ei ole katsottu olevan samassa määrin itsenäinen kuin valtion liikelaitos, vaan se on jokseenkin samalla tavoin osa kunnan hallintoa kuin muutkin kunnan laitokset. Kun laitosten muodot eivät olennaisesti eroa toisistaan, ei ole perusteltua kohdella niitä myöskään esteellisyysskysymyksissä eri perusteiden mukaan.

Momentin 6 kohta vastaisi hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 5 a kohdan sääntelyä niin sanotusta toimielinedustusta koskevasta

esteellisyydestä. Sen mukaan virkamies on esteellinen, jos hän kuuluu viraston tai laitoksen johtokuntaan tai siihen rinnastettavaan toimielimeen ja kysymys on asiasta, joka liittyy tämän viraston tai laitoksen ohjaukseen ja valvontaan. Säännöstä ehdotetaan täydennettäväksi 5 kohtaa vastaavalla tavalla siten, että myös virkamiehen läheisimpien kuuluminen säännöksessä tarkoitettuun viraston tai toimielimen johtokuntaan aiheuttaisi virkamiehen esteellisyyden.

Momentin 7 kohta sisältäisi hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 6 kohtaa vastaavan esteellisyyttä koskevan yleislausekkeen. Mainitun lainkohdan mukaan virkamies on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu. Tällaisen syyn on oltava ulkopuolisen havaittavissa ja sen puolueettomuutta vaarantavan vaikutuksen tulee olla suunnilleen samanasteinen kuin erikseen määritellyissä esteellisyyksiperusteissa.

Yleislausekkeen perusteella jäisi arvioitavaksi kysymys niin sanotusta toisen asteen esteellisyydestä. Tällä tarkoitetaan virkamiehen osallistumista asian aikaisempaan käsittelyyn alemmassa viranomaisessa. Toisen asteen jääviyteen on perinteisesti rinnastettu esteellisyyden aiheutuminen siitä, että virkamies on toisen viranomaisen ratkaistavaksi kuuluvassa asiassa antanut lausunnon tai esittänyt mielipiteensä.

Yleislausekkeen varaan jäisi niin ikään kysymys esteellisyydestä oikaisuvaatimuksen käsittelyn yhteydessä. Oikaisuvaatimuksen käsittelyn on katsottu olevan muutoksenhausta erillistä viranomaisen itseoikaisua eli saman asian jatkokäsittelyä. Oikeuskäytännössä on lähdetty siitä, ettei virkamiehen osallistuminen asian aikaisempaan käsittelyyn sinällään johda esteellisyyteen oikaisuvaiheessa (esimerkiksi KHO 8.6.2000 T 1894). Myöskään palautuspäätöksen perusteella uuteen käsittelyyn palautetun asian uudelleen käsittelevien virkamiesten ei ole katsottu olevan esteellisiä (esimerkiksi Hämeen LO 24.4.1999 D 1742/5730/98).

Tapauskohtaisesti arvioitaviksi jäisivät niin

ikään tilanteet, joissa virkamies on asianosaisen vastapuoli tai julkinen vihemies, samoin kuin ne tilanteet, joissa virkamiehen ja asianosaisen välillä vallitsee kiinteä ystävyysuhde tai yhtiökumppanuus. Yleislausekkeen perusteella arvioitaisiin myös niin sanottua esimiesjävyttä eli virkamiehen puolueettomuuden vaarantumista esimiehen esteellisyyden vuoksi.

Pykäläehdotuksen 2 momenttiin sisältyvät säännökset, joiden mukaan määräytyy esteellisyyssäännöksissä tarkoitettu läheisyys. Säännös vastaisi oikeudenkäymiskaaren 13 luvun 3 §:ssä tarkoitettua tuomarin läheistä. Läheisten piiri jaettaisiin kolmeen ryhmään. Ensimmäiseen ryhmään kuuluisi virkamiehen kaikkein läheisin henkilöpiiri, josta käytetään nimitystä perhepiiri. Toiseen ryhmään kuuluvat virkamiehen perhepiirin jäseniä kaukaisemmat omat sukulaiset ja entinen puoliso. Kolmanteen ryhmään kuuluvat virkamiehen puolison lähisukulaiset. Toisen ja kolmannen ryhmän osalta on lähtökohtana, että näihin ryhmiin kuuluvilla sukulaisilla on esteellisyysarvioinnissa sama painoarvo.

Läheisten piirin jaottelulla on merkitystä erityisesti silloin, kun kysymys on yhteisöjä ja viranomaisia koskevista asioista. Perhepiirin ulkopuolisen sukulaisen ollessa esimerkiksi asianosaisena olevan yhteisön toimitusjohtaja, esteellisyysarvioinnissa on kiinnitettävä huomiota muun muassa käsiteltävänä olevan asian laatuun. Vastaavassa tilanteessa kaikkein läheisimpien henkilöiden osalta säännökset ovat ehdottomat niin, että virkamies ei saa käsitellä yhteisön asiaa, jos toimitusjohtajana toimii joku hänen perhepiiristään. Jos taas kyse on virkamiehen läheisen omasta asiasta, virkamies on esteellinen kaikissa ryhmissä mainittujen läheistensä asioissa.

Avio- tai avoliiton kautta syntyviä perhe- ja lankoussuhteita on perusteltua pitää virkamiehen esteellisyyttä harkittaessa samalla tavoin merkittävinä kuin vastaavia sukulaisuussuhteita. Momentin kaikissa kolmessa kohdassa ehdotetaan sen vuoksi, että läheisenä pidettäisiin pääsäännön mukaan myös kunkin säännöksessä mainitun

sukulaisen puolisoa. Ulkopuolelle on rajattu vain virkamiehen ja hänen puolisonsa sisarusten lasten puoliset. Pykälän 3 momentista puolestaan seuraa, että puolisollla tarkoitetaan aviopuolison lisäksi avopuolisoa ja rekisteröidyn parisuhteen puolisoa ja että läheisenä pidetään myös vastaavaa puolisuolaista.

Momentin 1 kohdassa on lueteltu virkamiehen läheisimmät. Näitä ovat ensinnäkin virkamiehen perheenjäsenet eli puoliso ja lapset. Lisäksi 1 kohdassa tarkoitettuja läheisiä ovat virkamiehen lapsenlapset, sisarukset, vanhemmat ja isovanhemmat. Läheisellä tarkoitettaisiin puolison ja lähisukulaisen ohella myös virkamiehelle muuten erityisen läheistä henkilöä ja tämän puolisoa.

Ehdotetussa lainkohdassa tarkoitettuna erityisen läheisellä henkilöllä tulee yleensä olla virkamiehen elämässä vastaavanlainen sija kuin perheenjäsenellä tai muilla tässä kohdassa luetelluilla henkilöillä. Ehdotuksen mukaan virkamiehellä olisi siis oikeus ja velvollisuus olla käsittelemättä asiaa, jossa asianosainen ei ole sukulaisuuden kautta hänen lähipiiriinsä kuuluva, vaan muusta syystä hänelle erityisen läheinen henkilö. Virkamiehen kaukaisempi kuin pykälässä lueteltu sukulainen, esimerkiksi serkku, voi luonnollisesti olla kohdassa tarkoitettu virkamiehelle erityisen läheinen henkilö.

Ehdotuksen mukaan virkamiehen läheisinä ei pidettäisi hänen serkkujaan eikä muita 1 ja 2 kohdassa lueteltuja sukulaisia kaukaisempia sukulaisia. Läheisiä eivät liioin olisi virkamiehen puolison vanhempien sisarukset tai virkamiehen puolison serkut.

Sukulaisuussuhteiden osalta perusteltuna lähtökohtana on pidetty sitä, että esteellisyys rajataan suhteellisen läheiseen sukulaispiiriin. Piiri laajenee kuitenkin näihinkin sukulaisiin ja myös muihin henkilöihin, jos virkamiehen suhde henkilöön on muuten erityisen läheinen. Säännöllistä ja usein toistuvaa yhteydenpitoa sekä luottamuksellisia välejä voidaan pitää eräänlaisena vähimmäisvaatimuksena virkamiehen ja kaukaisemman sukulaisen erityiselle läheisyysuhteelle. Tällöin virkamies voi 2 momentin 1 kohtaan perustuen kieltäytyä käsittelemästä sellaista

asiaa, johon hänen voi olla aidosti vaikea suhtautua neutraalisti. Esimerkkinä tällaisista asioista voidaan mainita lisäksi virkamiehen seurustelukumppanin, kihlatun tai erittäin läheisen ystävän asia.

Neljännän polven edustajia ei ole tilanteiden harvinaisuuden vuoksi kirjattu 1 kohtaan, mutta selvää on, että heitä pidettäisiin virkamiehelle erityisen läheisinä henkilöinä eikä virkamies voisi heidän asioitaan käsitellä.

Läheisyyttä on esteellisyyden perustavana seikkana arvioitava sen ajankohdan mukaan, jolloin virkamiehen on ratkaistava mahdollinen esteellisyytensä. Esimerkiksi lapsuuden tai opiskeluajan sydänystävää ei voida lukea virkamiehen läheisiin, jos he eivät enää ole toistensa uskottuja eikä heidän kanssakäymisensä ole ollut jatkuvaa.

Erityiseen läheisyyteen perustuva esteellisyys on seikka, jonka usein vain virkamies itse tietää. Jos läheisyys perustuu myös ulkonaisesti havaittaviin olosuhteisiin kuten yhteistalouteen tai kihlaukseen, esteellisyys on asianosaisenkin tunnistettavissa ja asianosaisen väite virkamiehen esteellisyydestä luonnollisesti menestyy. Muissa tapauksissa säännöksen soveltamisala ei yleensä voine vastoin virkamiehen käsitystä laajentua koskemaan henkilöä, jota virkamies itse ei pidä itselleen erityisen läheisinä.

Momentin 2 kohdassa tarkoitettuja virkamiehen läheisiä olisivat ensinnäkin virkamiehen vanhempien sisarukset eli tädit, sedät ja enot samoin kuin heidän puolisonsa. Läheisiin luettaisiin tässä kohdassa myös virkamiehen sisarusten lapset, mutta ei heidän puolisoitaan. Virkamiehen kyky käsitellä neutraalisti entisen puolisonsa asioita asetettaneen yleisestikin epäilyksenalaiseksi. Virkamiehen puolisoa pidettäisiinkin ehdotuksen mukaan myös avio- tai avoliiton päätyttyä virkamiehen läheisenä esteellisyyttä arvioitaessa.

Virkamiehen puolison entistä puolisoa säännöksessä ei mainita, vaan virkamiehen esteellisyys jää tältä osin arvioitavaksi pykälän 1 momentin 7 kohdan nojalla.

Momentin 3 kohdan mukaan virkamiehen läheisenä pidettäisiin hänen puolisonsa lapsia, lapsenlapsia, sisaruksia, vanhempia ja

isovanhempia sekä näiden puolisoita. Myös virkamiehen puolison sisarusten lapset luettaisiin virkamiehen läheisiin, mutta ei sen sijaan heidän puolisoitaan. Yhteydenpito virkamiehen ja hänen puolisonsa sisarusten lasten välillä voi erityisesti lasten vartuttua käydä hyvinkin vähäiseksi ja heidän avio- tai avopuolionsa voivat olla kokonaan tai ainakin pitkän aikaa virkamiehelle tuntemattomia henkilöitä. Ilmeinen vaara olisikin, että virkamies käsitelisi tällaisen henkilön puolison asiaa tietämättä olevansa siihen esteellinen. Samoista syistä on virkamiehen omien sisarusten lasten puoliset rajattu läheisten piirin ulkopuolelle.

Toisin kuin virkamiehen omien sukulaisten osalta läheisyys ei ehdotuksen mukaan ulottuisi virkamiehen puolison vanhempien sisaruksiin eikä heidän puolisoihinsa. Esimerkiksi perheessä, joissa sukulaisuussuhteet eivät ole kiinteät, tai liitossa, joka on vastikään solmittu, puoliso ei välttämättä tunne puolionsa näin kaukaisia sukulaisia edes nimeltä. Jos läheispiiri määriteltäisiin näin laajaksi, vaarana olisi taas virkamiehelle itselleen tunnistamaton esteellisyysperuste. Virkamies ei siis olisi läheisyyden perusteella esteellinen käsittelemään esimerkiksi puolionsa enon asiaa eikä puolionsa enon vaimon asiaa.

Pykälän 3 momentin mukaan lähisukulaisiin luettaisiin myös puolisukulaiset kuten äitipuoli, velipuoli ja sisarpuolen lapsi. Säännös vastaa voimassa olevaa lakia. Laissa ei sen sijaan ole tarpeen mainita erikseen esimerkiksi ottolapsisuhdetta, koska lapseksiottamisesta annetun lain (153/1985) 12 §:n mukaan ottolasta pidetään ottovanhempien lapsena sovellettaessa, mitä sukulaisuuden ja lankouden oikeudellisesta vaikutuksesta on voimassa. Ottolapseksi annetun lapsen ja hänen biologisten vanhempiensa välinen suhde on yleensä 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu erityinen läheisyysuhde. Sama koskee ottolasta, joka on otettu ottolapseksi sen lainsäädännön mukaan, joka edelsi tammikuussa 1979 lapseksiottamisesta annettua lakia (32/1979). Pykälän 3 momentissa ehdotetaan lisäksi, että puolisoilla tarkoitetaan aviopuolisoita ja avioliitonomaisissa olosuhteissa eläviä henkilöitä. Läheisenä pidettäisiin siis

virkamiehen avopuolisoa, tämän 3 kohdassa lueteltuja sukulaisia avio- tai avopuolisoineen, virkamiehen 1 ja 2 kohdassa tarkoitetun sukulaisen avopuolisoa sekä virkamiehen entistä avopuolisoa.

Avoliitonomaisia olosuhteita ei säännöksessä ole erityisesti määritelty. Yleensä avoliittona pidetään tilannetta, jossa eri sukupuolta olevat henkilöt elävät vakiintuneesti yhteisessä taloudessa. Tällainen sisältö säännökselläkin on tarkoitettu olevan. Jos kysymys on samaa sukupuolta olevista henkilöistä, heidät voidaan rinnastaa avopuolisoihin.

Puolisoihin rinnastettaisiin rekisteröidyssä parisuhteessa elävät henkilöt. Rekisteröidystä parisuhteesta annettu laki (950/2001) tuli voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2002. Parisuhde rekisteröidään siten, että parisuhteen osapuolet viranomaisen läsnä ollessa yhdessä allekirjoittavat virallistamista tarkoittavan asiakirjan ja viranomaisen samalla vahvistaa sen allekirjoituksellaan.

29 §. *Esteellisyyden ratkaiseminen.* Pykälä olisi uusi ja siinä säädettäisiin esteellisyydskysymyksen ratkaisemisesta. Vastaavia säännöksiä ei sisälly voimassa olevaan hallintomenettelylakiin. Eduskunnan oikeusasiamies katsoi esteellisyyssäännösten kehittämisestä vuonna 1993 antamassaan erityiskertomuksessa (K 13/1993 vp), että virkamiehen esteellisyyden toteamisesta tulisi ottaa säännökset hallintomenettelylakiin ainakin sen tapauksen varalta, että esteellisyydestä on esitetty väite. Myös perustuslakivaliokunta totesi oikeusasiamiehen mainitun kertomuksen johdosta antamassaan mietinnössä (PeVM 2/1994 vp) olevan aihetta selvittää, tulisiko asianosaiselle luoda oikeus saada erikseen ratkaisu virkamiehen esteellisyydestä. Edellä mainitut oikeusasiamiehen ja perustuslakivaliokunnan kannanotot eivät kuitenkaan johtaneet lainsäädännöllisiin toimenpiteisiin virkamiesten toimielinedustuksia ja esteellisyyttä koskevan lakiuudistuksen yhteydessä.

Ehdotettu 1 momentti sisältäisi paitsi velvollisuuden ratkaista esteellisyyttä koskeva kysymys myös ajallisen tehosteen, jonka mukaan tällainen ratkaisu olisi tehtävä

viipymättä. Säännöksellä pyritään varmistamaan, että esteellisyyttä koskevaan epäilyyn tai sitä koskevaan väitteeseen reagoidaan välittömästi, jotta siitä olisi mahdollisimman vähän haittaa vireillä olevan asian käsittelylle. Tavoitteena on myös, että esteellisyyttä koskevat kysymykset tulevat esille jo käsittelyn alkuvaiheessa.

Esteellisyyttä koskeva kysymys tulee tavallisesti esille virkamiehen omasta aloitteesta. Virkamies tietää yleensä itse parhaiten, onko hänellä sellainen suhde asiaan tai asianosaiseen, että se saattaa johtaa esteellisyyteen. Myös muu asian käsittelyyn osallistuva henkilö tai asianosainen voivat vedota esteellisyyteen. Tällöin on lähtökohtana, että virkamiehen esteellisyyttä voidaan perustellusti epäillä. Pelkkä todennäköisyys ei käytännössä riitä perusteeksi väitteen tutkimiselle.

Pykälän 2 momentista ilmenevän pääsäännön mukaan virkamies ratkaisisi itse kysymyksen esteellisyydestään. Tämä koskisi paitsi niitä tilanteita, joissa virkamies itse toteaa esteellisyytensä, myös niitä tilanteita, joissa esteellisyyttä koskeva kysymys tulee esille asianosaisen tai muun henkilön aloitteesta. Virkamies kykenee itse parhaiten tekemään selkoa niistä olosuhteista, joissa esteellisyyttä koskevassa epäilyssä on kysymys. Virkamies ei kuitenkaan saa ilman riittäviä perusteita vetäytyä velvollisuuksiinsa kuuluvan asian käsittelystä tai ratkaisemisesta.

Jos väite koskee monijäsenen toimielimen jäsentä tai esittelijää, esteellisyydestä päättäisi toimielin. Ehdotuksen mukaan monijäseninen toimielin päättäisi myös muun läsnäoloon oikeutetun esteellisyydestä. Esteelliseksi väitettyä tulisi kuulla ennen väitteen ratkaisemista, jollei se ole tarpeetonta. Kuuleminen on tarpeen etenkin silloin, kun esteellisyyden väitetään johtuvan henkilön suhteesta asiaan tai asianosaiseen. Esteellisyyttä koskeva ratkaisu olisi perusteltava.

Esteelliseksi väitetty toimielimen jäsen tai esittelijä eivät säännösehdotuksesta ilmenevän pääsäännön mukaan saisi osallistua esteellisyyttään koskevan kysymyksen ratkaisemiseen. Poikkeuksena olisivat tilanteet, joissa toimielin ei ole ilman häntä päätösvaltainen eikä esteellistä

henkilöä ole ilman huomattavaa viivytystä saatavissa hänen tilalleen.

Pykälän 3 momentti sisältäisi selventävän säännöksen siitä, ettei esteellisyyttä koskevaan päätökseen saisi hakea erikseen oikaisua eikä muutosta valittamalla. Säännönmukainen muutoksenhakuoikeus olisi asiassa annettavasta päätöksestä.

30 §. *Asian käsittelyn jatkaminen.* Pykälässä säädettäisiin niistä toimenpiteistä, joihin esteellisyyden johdosta olisi ryhdyttävä asian käsittelyn jatkamiseksi. Säännöksen tarkoituksena olisi estää esteellisyyden johdosta aiheutuva asian käsittelyn viivästyminen. Pykäläehdotuksen taustalla ovat hallintomenettelylain 11 §:n säännökset esteellisyyden vaikutuksesta.

Pykäläehdotuksen mukaan esteellisen virkamiehen tilalle olisi viipymättä määrättävä esteetön virkamies, jotta asian käsittelyä voitaisiin jatkaa. Tavallisesti on meneteltävä niin, että asianomainen viranomainen tai, jos kyse on viraston ylimpänä toimivasta virkamiehestä, ylempi viranomainen määrää esteettömän virkamiehen käsittelemään asian. Virkamiehen korvaaminen ei kuitenkaan olisi välttämätöntä käsiteltäessä asiaa monijäsenisessä toimielimessä, joka on päätösvaltainen ilman esteellistä virkamiestä.

Esille saattaa tulla tilanteita, joissa esteellisen tilalle ei käytännön syistä saada esteetöntä virkamiestä. Kysymys voi olla esimerkiksi siitä, että asian käsittelemiseksi tarvitaan sellaista erityisasiantuntemusta, jota muilla viranomaisen palveluksessa olevilla virkamiehillä ei ole. Myös henkilöstövoimavarojen puute tai tilapäinen resurssipula voivat vaikeuttaa esteettömän virkamiehen saamista. Tähän voi vaikuttaa esimerkiksi esteellisyyden toteamisen ajoittuminen yleiseen lomkauteen. Samoin viranomaisessa samanaikaisesti vireillä olevien asioiden suuri lukumäärä voi yksittäistapauksissa hankaloittaa asian siirtämistä esteettömälle virkamiehelle.

Tämän vuoksi pykälässä ehdotetaan säädettäväksi poikkeuksesta, jonka mukaan esteellinen virkamies saisi kuitenkin käsitellä asian, joka edellyttäisi välitöntä ratkaisemista. Vastaava poikkeus on mainittu

hallintomenettelylain 11 §:n 1 momentissa. Nykyisen poikkeussäännöksen soveltamisalaa kuitenkin rajoitettaisiin edellyttämällä, ettei esteellisyys saisi vaikuttaa asian ratkaisuun.

Ehdotettua muutosta voidaan pitää yleisen oikeudenmukaisuuden ja asianosaisen oikeusturvan kannalta tärkeänä. Asian kiireellisyyttä ei voida pitää riittävänä perusteena sille, että esteellinen virkamies voisi käsitellä asian silloinkin, kun esteellisyys saattaisi vaikuttaa asian ratkaisuun.

6 luku. Asian selvittäminen ja asianosaisen kuuleminen

Lain 6 lukuun ehdotetaan otettavaksi asian selvittämistä ja asianosaisen kuulemistä koskevat keskeiset säännökset. Näihin kuuluvat myös säännökset viranomaisen selvittämisvelvollisuudesta ja käytettävissä olevista selvityskeinoista. Lisäksi luvussa säädettäisiin asian vaikutuspiiriin kuuluvien henkilöiden mahdollisuuksista osallistua ja vaikuttaa asian käsittelyyn.

31 §. *Selvittämisvelvollisuus.* Pykälässä säädettäisiin selvittämisvelvollisuuden sisällöstä sekä selvitysvastuun jakautumisesta viranomaisen ja asianosaisen välillä. Sääntely vastaisi keskeisiltä osiltaan hallintomenettelylain 17 §:ää. Selvittämällä tarkoitetaan tässä sellaista tosiseikkojen arvioimista ja selvitysten hankkimista, johon viranomainen voi toimivaltansa rajoissa ryhtyä.

Pykälän 1 momentissa vahvistettaisiin hallintomenettelylain 17 §:n 1 momentista ilmenevä periaate, jonka mukaan aineellinen menettelyjohtovalta ja päävastuu asian selvittämisestä on viranomaisella. Kyse on hallinto-oikeudessa vakiintuneesta virallisperiaatteesta.

Ehdotuksen tarkoituksena on korostaa virallisperiaatteen noudattamista ja pyrkimystä aineellisen totuuden saavuttamiseen asettamalla viranomaisen velvollisuudeksi huolehtia asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä. Asian riittävällä selvittämällä tarkoitettaisiin sitä, että viranomainen hankkii sellaiset tiedot ja selvitykset, joilla se arvioi olevan merkitystä

asian ratkaisemiselle. Selvittämisen asianmukaisuus puolestaan korostaisi viranomaiselle kuuluvaa menettelyjohtovaltaa ja huolellisuutta selvitysten hankkimisessa. Viranomainen voisi hankkia selvityksiä itse viran puolesta toisilta viranomaisilta tai se voisi pyytää selvitystä asianosaiselta. Viranomainen voisi myös pyytää ulkopuolista tahoa esittämään selvitystä. Selvitysten laajuus ja tarve tulisi harkita tapauskohtaisesti.

Pykälän 2 *momentissa* säädettäisiin asianosaisen selvitysvastuusta. Asianosaisen ja viranomaisen välistä selvitysvastuun jakautumista on pidetty osin epäselvänä ja tulkinnanvaraisena. Selvitystehtävien jakautuminen riippuu käytännössä lähinnä siitä, minkä intressin toteuttamista selvitys eniten edistää. Velvoittavien hallintopäätösten kohdalla selvitysvastuu on pääsääntöisesti viranomaisella, kun taas edunsaovan päätöksen ollessa kyseessä intressi on tavallisesti asianosaisella. Toisaalta esimerkiksi laajavaikutteisissa lupa-asioissa, joissa on ristiriitaisten intressien haltijoina eri asianosaistahoja, viranomaisen velvollisuus asian selvittämiseen kasvaa.

Asian ratkaisemisen kannalta on tärkeää, että viranomainen ymmärtää asianosaisen tahdon oikein. Tämän vuoksi viranomaisen on saatava tietoonsa asianosaisen esittämän vaatimuksen sisältö sekä tunnettava ne perusteet, joihin asianosainen vetoaa. Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan otettavaksi nimenomainen säännös asianosaisen velvollisuudesta esittää selvitystä vaatimuksensa perusteista. Asianosaisen selvitysvelvollisuus olisi jossain määrin nykyistä ehdottomampi, sillä säännös ei sisältäisi hallintomenettelylain 17 §:n 2 momentin tavoin erityistä tarveharkintaa. Nykyinen säännös on merkinnyt sitä, että viranomaisen on tullut menettelyä johtaessaan harkita, onko asianosaiselta tarpeen saada selvitystä vaatimuksensa perusteista.

Ehdotuksen tarkoituksena on lisätä asianosaisen oma-aloitteisuutta selvitysten esittämisessä. Säännös ei kuitenkaan merkitsisi muutosta virallisperiaatetta koskevaan pääsääntöön, jonka mukaan

viranomaisen menettelyjohtolliseen velvollisuuteen kuuluu tarpeen mukaan ohjata asianosaista asian ratkaisemiseksi tarvittavien tietojen esittämiseen. Asianosaisella ei aina ole selvää käsitystä siitä, mitkä selvitykset ja tosiseikat ovat olennaisia asian ratkaisun kannalta. Lisäksi oikeussäännösten sisällön ymmärtäminen saattaa tuottaa vaikeuksia.

Viranomaisen tulisikin lain 8 §:ssä säädetyn neuvontavelvollisuuden mukaisesti huolehtia siitä, että asianosaiselle tarvittaessa kerrotaan relevanteista oikeussäännöksistä ja niiden sisällöstä. Näin asianosainen saa myös selkeämmän käsityksen siitä, mitä selvitystä viranomaiselle kannattaa esittää. Viranomaisen menettelyjohtovaltaan liittyisi toisaalta myös oikeus rajoittaa sellaisen aineiston vastaanottoa, jonka esittäminen on asian ratkaisemisen kannalta ilmeisen tarpeetonta.

Selvittämistehtävän suorittaminen riippuu käytännössä suurelta osin siitä, miten asianosainen täyttää oman selvitysvelvollisuutensa. Jos asianosainen ei oma-aloitteisesti toimita asian ratkaisemiseksi riittävää selvitystä, viranomaisen tulisi osoittaa, mitä lisäselvitystä asiassa on esitettävä. Viranomainen voisi myös pyytää asianosaista täsmentämään tai selkeyttämään asiaan liittyviä vaatimuksiaan. Viranomaisen aktiivisuus tarvittavan lisäselvityksen hankkimisessa voisi vaihdella yhtäältä asian laadun ja toisaalta sen mukaan, miten pätevästi asianosaisen arvioidaan pystyvän hoitamaan asiansa. Tähän arvioon voisi vaikuttaa esimerkiksi se, onko kyseessä luonnollinen henkilö vai yhteisö.

Asianosaisen passiivisuus selvitysten esittämisessä ei sinällään oikeuttaisi viranomaista sivuuttamaan sille virallisperiaatteen mukaan kuuluvaa selvitysvelvollisuutta. Erityisesti Euroopan yhteisön oikeuden edellyttämä tehokkuusvaatimus ja yhteisön oikeuden määrittelemien oikeuksien turva ovat seikkoja, jotka saattavat korostaa viranomaisen oma-aloitteisuutta selvitysten hankkimisessa silloinkin, kun asianosainen laiminlyö oman selvitysvelvollisuutensa.

Pykäläehdotus sisältäisi lisäksi yleisen

periaatteen, jonka mukaan asianosaisen tulisi muutoinkin myötävaikuttaa vireille panemansa asian selvittämiseen. Myötävaikuttamisella tarkoitettaisiin tässä lähinnä sitä, että asianosainen pyrkii viranomaisen kanssa vilpittömään yhteistyöhön siten, että asian ratkaisemiseksi tarvittavat tiedot saadaan tuotua mahdollisimman kattavasti ja totuudenmukaisesti esille. Myötävaikutusvelvollisuuden täyttämällä on merkitystä varsinkin asiaan liittyvien tosiseikkojen selvittämisessä.

Asianosaisen myötävaikutusvelvollisuus koski ainoastaan hänen itsensä vireille panemaa asiaa. Tällä tarkoitettaisiin ensisijaisesti asiaa, jossa asianosainen on tehnyt vaatimuksen jonkin oikeuden tai edun myöntämisestä itselleen. Näin asianosaiselta ei edellytettäisi myötävaikuttamista esimerkiksi silloin, kun kysymys on kilpailevan hakemuksen käsittelystä. Asianosaisella ei olisi myötävaikutusvelvollisuutta myöskään silloin, kun kysymys on hänelle asetettavasta velvollisuudesta. Näin myötävaikutusvelvollisuus ei edellyttäisi asiaa koskevan negatiivisen selvityksen antamista, kuten asianosaiselle kielteistä seuraamusta tukevaa perustetta, vaikka tällaisen selvityksen antaminen olisikin välttämätöntä asian ratkaisemisen kannalta. Usein kuitenkin on asianosaisen edun mukaista, että tämä toimii yhteistyössä viranomaisen kanssa ja pyrkii myötävaikuttamaan itseään koskevan asian selvittämiseen silloinkin, kun kysymys on viranomaisen aloitteesta vireille tulleesta asiasta.

Muuhun lainsäädäntöön sisältyy runsaasti säännöksiä, joissa selvitysvastuun jakautumista on pyritty selkeyttämään asettamalla asianosaiselle ilmoitus- tai tiedonantovelvollisuus asian ratkaisemiseen vaikuttavista seikoista. Varsinkin sosiaalietuuksien myöntämistä koskevissa asioissa on tyypillistä, että asianosaisen velvollisuutena on ilmoittaa viranomaiselle oma-aloitteisesti avustuksen myöntämiseksi tarvittavat tiedot. Ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti saattaa johtaa myönnetyn etuuden takaisinperintään tai jonkin

hallinnollisen seuraamuksen asettamiseen. Muualla lainsäädännössä asianosaisen myötävaikutusvelvollisuus voidaan säätää koskemaan myös viranomaisaloitteisia asioita.

Selvittämisen yhdenvertaisuutta koskeva hallintomenettelylain 17 §:n 3 momentti ehdotetaan poistettavaksi tarpeettomana, sillä hallinnon asiakkaiden tasapuolisesta kohtelusta ja siihen liittyvästä menettelyllisestä yhdenvertaisuudesta säädettäisiin lakiehdotuksen 6 §:ssä.

32 §. *Selvityspyyntö.* Pykäläehdotus sisältää hallintomenettelylain 12 §:n 1 momenttia vastaavan vaatimuksen selvityspyynnön yksilöimisestä. Voimassa olevan säännöksen sanamuotoa ehdotetaan muutettavaksi kielellisesti selkeämpään muotoon säätämällä viranomaisen velvollisuudesta yksilöidä selvityspyynnössä, mistä erityisistä seikoista selvitystä on esitettävä. Ehdotus ei muuttaisi säännöksen asiasisältöä.

Nykyinen hallintomenettelylain 12 §:n 2 momentti poistettaisiin tarpeettomana. Selvitysten samanaikaisesta pyytämisestä ei olisi tarpeen säätää erikseen, sillä viranomaisella olisi ehdotetun lain nojalla muutoinkin velvollisuus käsitellä asia ilman aiheetonta viivytyksiä. Myöskään asianosaiselle asetettavasta määräajasta ei enää säädettäisi selvityspyynnön yhteydessä, vaan määräajan asettamista koskevat säännökset koottaisiin yhteen pykälään (33 §).

33 §. *Selvityksen antamiselle asetettava määräaika.* Pykälä sisältäisi määräajan asettamista koskevat perussäännökset. Hallintomenettelylaissa säädetään yhtäältä selvityksen ja lausunnon antamiselle asetettavasta määräajasta (12 §:n 2 momentti) sekä toisaalta siitä, miten on meneteltävä kun tällainen määräaika asetetaan asianosaiselle (21 §). Kyseinen sääntelytekniikka johtuu hallintomenettelylain kaksijakoisesta soveltamisalasta. Määräajan asettamista koskevat säännökset on mahdollista koota yhteen pykälään luovuttaessa hallintomenettelylain mukaisesta rakenteellisesta kaksijakoisuudesta. Tämä selkeyttäisi lain soveltamista ja olisi johdonmukainen sekä sisällöllisesti helposti

ymmärrettävä ratkaisu.

Pykälän *1 momentissa* määriteltäisiin tilanteet, jotka edellyttävät määräajan asettamista. Tällaisina mainitaan asiakirjan täydentäminen, selityksen antaminen ja selvityksen esittäminen. Asiakirjan täydentäminen on tavallista vireillepanon yhteydessä, jolloin viranomaisella saattaa pyytää hakijaa täydentämään asiakirjassa olevia puutteita. Viranomaisella voi myös käsittelyä myöhemmässä vaiheessa pyytää asianosaista tai muuta tahoja täydentämään erilaisissa selvitysasiakirjoissa olevia puutteita.

Selityksellä tarkoitetaan yleensä asianosaisen kuulemistilanteessa antamaa vastausta. Se voi sisältää asianosaisen tahdonilmaisun, joko vaatimuksen tai suostumuksen, sekä asiaan liittyvää selvitystä. Selitys voi lisäksi sisältää vastavaatimuksen asiassa aiemmin tehtyyn vaatimukseen.

Määräajan asettamista edellyttävä selvitys on käsitteisällöltään laaja. Mainittua käsitettä käytettäisiin myös pykäläotsikossa sen soveltamisalaa yleisesti määrittävänä terminä. Selvitys koskee vaatimuksen perusteena olevia tosiseikkoja ja niiden olemassaoloa tukevia todisteita. Selvityksiä esitetään tavallisesti hakemuksen yhteydessä ja asiaa käsittelevälle viranomaiselle annetussa lausunnossa. Asian ratkaisemiseksi tarvittavia selvityksiä voidaan pyytää paitsi asianosaisilta myös viranomaisilta ja muilta asiantuntijahoilta. Hallintomenettelylain 21 §:stä poiketen viranomaisella ei olisi harkintavaltaa määräajan asettamisen suhteen, vaan määräaika olisi säännöksessä mainituissa tilanteissa aina asetettava. Ehdotuksella pyritään edistämään hallinnon tehokkuutta ja nopeuttamaan asian käsittelyä.

Määräajan pituus jätettäisiin nykyiseen tapaan viranomaisen harkintaan. Määräajan pituutta rajoitettaisiin kuitenkin siten, että sen olisi oltava asian laatuun nähden riittävä. Asetettavan määräajan riittävyttä tulisi näin ollen harkita yhtäältä suhteessa pyydetyn selvityksen laajuuteen ja sisältöön sekä toisaalta suhteessa asian käsittelylle varattuun aikaan. Harkinnassa tulisi ottaa huomioon muun ohella selvityksen antajan tosiasialliset mahdollisuudet hankkia

selvityksen kohteena olevat tiedot. Pyydettyä lausuntoa toiselta viranomaiselta, riittävän määräajan pituutta voitaisiin tiedustella myös lausunnon antajana olevalta viranomaiselta.

Pykälän *2 momentin* mukaan viranomaisen olisi ilmoitettava asianosaiselle määräajan noudattamatta jättämisen seuraamuksista. Vastaava lähtökohta ilmenee hallintomenettelylain 21 §:stä. Ilmoittamisvelvollisuus koskisi siten ainoastaan niitä asioita, joissa on asianosainen. Jos asianosainen ei käyttäisi hänelle varattua tilaisuutta selvityksen antamiseen määräajassa, asia voitaisiin ratkaista siitä huolimatta. Tästä seikasta tulisi mainita selvityspyynnön yhteydessä, jotta asianosainen ymmärtäisi määräajan noudattamisen merkityksen.

Ehdotuksen mukaan määräaika voitaisiin myös yksittäistapauksessa pidentää asianosaisen pyynnöstä. Edellytyksenä kuitenkin olisi, että määräajan pidentäminen on tarpeen asian selvittämiseksi. Säännös ilmentää lähinnä Suomen hallinto-oikeudessa vakiintunutta käytäntöä siitä, ettei muiden kuin prosessuaalisten määräaikaisten noudattamatta jättäminen johda oikeudenmenetyksiin. Tämän periaatteen mukaisesti määräajan noudattamatta jättäminen ei estä asian ratkaisemista, mutta määräajan jälkeenkin esitetty selvitys on otettava huomioon päätöksenteossa, jos selvitys on toimitettu ennen asian valmistelun päättämistä. Säännöksen soveltamisessa olisi näin ollen asetettava lähtökohdaksi, että myöhäänkin saapunut selvitys otetaan huomioon, jollei asian käsittely ole edennyt niin pitkälle, että sen huomioon ottaminen päätöksenteossa on käytännössä mahdotonta.

34 §. *Asianosaisen kuuleminen.* Pykälä sisältäisi hallintomenettelylain 15 §:stä ilmenevän velvollisuuden varata asianosaiselle tilaisuus tulla kuulluksi ennen asian ratkaisemista. Kuulluksi tuleminen oikeutta on perinteisesti pidetty oikeusturvaa edistävänä periaatteena. Tämän ohella kuuleminen on katsottu korostavan asianosaisasemaan olennaisesti liittyvää yksilön vaikuttamismahdollisuutta. Asianosaisen kuuleminen palvelee myös

asian selvittämistä. Näin kuulemisvelvollisuus edistää viranomaistoiminnan tasapuolisuutta ja asioiden käsittelyn huolellisuutta.

Kuulemisvelvoitteen osalta asianosainen voi tarkoittaa niin varsinaista asianosaista kuin muutakin asianosaista. Kuulemista koskevat säännökset soveltuisivat myös hallintosopimuksiin. Soveltaminen saattaa tulla kysymykseen lähinnä silloin, kun sopimus koskee muita kuin varsinaisia sopijapuolia siten, että nämä ovat laissa tarkoitettuja asianosaisia.

Pykälän 1 momentista ilmenevän pääsäännön mukaan asianosaiselle olisi ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta. Vastaavaa säännöstä ei sisälly voimassa olevaan hallintomenettelylakiin. Ehdotettu uudistus on tarpeen oikeustilan selkeyttämiseksi, koska nykyinen lainsäädäntö on jättänyt kuulemisvelvoitteen sisällöllisen ulottuvuuden jossain määrin epäselväksi. Päätöksenteon kohteena olevasta hallintoasiasta kuulemisen sivuuttamisesta on myös ollut yleensä kysymys niissä käytännön tilanteissa, joissa kuuleminen on jäänyt puutteelliseksi (esimerkiksi KHO 12.6.2001 T 1418).

Ehdotettu 1 momentti sisältäisi lisäksi hallintomenettelylain 15 §:n 1 momenttia vastaavan säännöksen siitä, ettei asiaa saa ratkaista varaamatta asianosaiselle tilaisuutta tulla kuulluksi muiden tekemistä vaatimuksista ja asian ratkaisemiseen mahdollisesti vaikuttavista selvityksistä.

Lakiin ei ehdoteta otettavaksi säännöksiä siitä, millä tavalla kuuleminen käytännössä toteutetaan. Yleinen lähtökohta olisi, että asianosainen antaa selityksensä kirjallisesti. Viranomaisen voisi hyväksyä suullisen selityksen, jos tätä voidaan pitää asian laatuun ja olosuhteisiin nähden tarkoituksenmukaisena. Suullinen kuuleminen saattaa olla perusteltua erityisesti laissa tarkoitettussa sopimusmenettelyssä.

Tällöin olisi tehtävä selvä ero kuulemisen ja vapaamuotoisen asian selvittämisen välillä, jotta ei jäisi epätietoisuutta siitä, varaako viranomaisen vielä erikseen asianosaiselle tilaisuuden antaa selityksensä.

Pykäläehdotuksen 2 momentissa säädettäisiin

pääasiassa hallintomenettelylain 15 §:n 2 momenttia vastaavalla tavalla kuulemisvelvollisuutta koskevista poikkeuksista. Voimassa olevaa lainkohtaa ehdotetaan selkeytettäväksi jaotteleamalla kuulematta jättämisen perusteet nykyistä johdonmukaisempaan järjestykseen. Lakiehdotuksessa on otettu huomioon myös kuulemisperiaatteen merkitystä korostavan viimeaikaisen oikeuskehityksen asettamat vaatimukset poikkeussäännösten soveltamiselle.

Poikkeussäännösten soveltamisalaa on tarkasteltava erityisesti hyvän hallinnon vaatimusten kannalta. Oikeus tulla omassa asiassa kuulluksi on yksi perustuslain 21 §:ssä lausutuista hallinnon keskeisistä oikeusturvaperiaatteista, jotka edellytetään turvattavan lailla. Kuulluksi tulemisen oikeus koskee lähtökohdiltaan kaikkia sellaisia asioita, joissa asianosaisella voidaan katsoa olevan intressi antaa selvitystä.

Kuulemisperiaatteen merkitystä on korostettu myös Euroopan yhteisön oikeudessa, jossa periaatetta on jo pitkään noudatettu yhtäältä jäsenvaltioiden oikeusperinteestä ja toisaalta kansainvälisestä oikeudesta johdettuna periaatteena. Kuulluksi tulemisen oikeus on kirjattu Euroopan unionin perusoikeuskirjaan, jossa se määrittää 41 artiklassa tarkoitettuja hyvän hallinnon periaatteita.

Momentin 1 kohta koskisi kuulematta jättämisestä tilanteessa, jossa vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti perusteettomana. Säännös sisältäisi saman ajatuksen, jota tarkoitetaan hallintomenettelylain 15 §:n 2 momentin 1 kohdassa vaatimuksen hylkäämisellä heti. Viittaus vaatimuksen perusteettomuuteen täsmentäisi kuitenkin säännöksen soveltamisalaa. Perusteettomuudella tarkoitetaan tässä esimerkiksi sitä, ettei eläkkeen hakija täytä eläkkeen saamisen edellytyksenä olevaa ikärajaa.

Momentin 2 kohdan mukaan asia voitaisiin ratkaista asianosaista kuulematta, jos asia koskee palvelussuhteeseen tai vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista. Säännösehdotus vastaa tältä osin nykyistä hallintomenettelylain 15 §:n 2 momentin 2 kohtaa. Palvelussuhteeseen ottamista

koskevia asioita ovat virkaan ja määräaikaan virkasuhteeseen nimittäminen. Myös määräyksen antaminen hoitaa virkaa on ehdotuksen mukainen palvelussuhteeseen ottamista koskeva asia. Vapaaehtoisella koulutuksella tarkoitetaan oppivelvollisuuden päättymisen jälkeistä koulutusta. Ehdotuksen mukaan kuulemisvelvollisuutta ei niin ollen ole asioissa, jotka koskevat esimerkiksi ammatilliseen oppilaitokseen, lukioon tai yliopistoon taikka valtion määrärahoista rahoitettavalle kurssille ottamista.

Momentin 3 kohta sisältäisi hallintomenettelylain 15 §:n 2 momentin 2 kohdan loppuosaa vastaavan säännöksen, joka mahdollistaa kuulematta jättämisen asian koskiessa hakijan ominaisuuksien arviointiin perustuvan edun myöntämistä. Tällaisia ovat lähinnä erilaiset tutkimusapurahat. Asian käsittely viranomaisessa on näiden osalta lähinnä todistus- ja päätösharkintaa.

Momentin 4 kohdan säännös kuulematta jättämisestä tilanteessa, jossa kuuleminen vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen, vastaisi hallintomenettelylain 15 §:n 2 momentin 3 kohtaa. Oikeuskäytännössä asianosaisen kuulematta jättämistä on pidetty yleensä perusteltuna silloin, kun asianosaisen aikaisemmista toimista tai tulevan päätöksen sisällöstä voidaan perustellusti päätellä asianosaisen pyrkivän vaikeuttamaan tai estämään päätöksen tekemistä esimerkiksi aineistoa tuhoamalla, piileskelemällä tai tuhoamalla taikka hävittämällä päätöksen kohteena olevaa omaisuutta.

Päätöksen tarkoituksen toteutumisen vaarantumiseen rinnastettaisiin uutena perusteena käsittelyn viivästyisestä aiheutuva merkittävä vaara ihmisten terveydelle, yleiselle turvallisuudelle tai ympäristölle. Ympäristölle aiheutuva vaara voisi kohdistua niin ilmaan, maaperään kuin eläimiin tai kasveihin. Säännösehdotuksen taustalla on ajatus tärkeän yleisen tai yksityisen edun huomioon ottamisesta viranomaisen päätöksenteossa.

Momentin 5 kohta sisältäisi hallintomenettelylain 15 §:n 2 momentin 1 kohdasta ilmenevät säännökset kuulemisen

tarpeettomuudesta. Ehdotuksen mukaan kuulemista voidaan pitää tarpeettomana hyväksyttäessä vaatimus, joka ei koske toista asianosaista. Lisäksi lainkohta sisältäisi yleislausekkeen, jonka mukaan asian saa ratkaista asianosaista kuulematta, jos kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta. Yleislausekkeen soveltamisala rajoittuisi lähinnä niihin tilanteisiin, joissa vastustetaan viranomaiselle tehdyn hakemuksen hyväksymistä esittämättä samalla mitään asian ratkaisemiseen vaikuttavaa selvitystä.

Hallintomenettelylain 15 §:n 2 momentin 4 kohtaan sisältyvää hallinnon tehokkuusnäkökohtiin perustuvaa kuulematta jättämisen perustetta ei ehdoteta otettavaksi hallintolakiin. Mainittu säännös mahdollistaa kuulematta jättämisen muun ohella asian kiireellisyyden perusteella tai sen vuoksi, että viranomaisen on säännösten mukaan ratkaistava asia tietyssä määräajassa. Hallinnon tehokkuuden varmistamisen asianosaisen oikeusturvan kustannuksella ei voida katsoa vastaavan vallitsevaa oikeuskehitystä.

35 §. *Päämiehen ja edunvalvojan tai huoltajan kuuleminen.* Pykäläehdotus vastaa pääasialliselta sisällöltään hallintomenettelylain 16 b §:n säännöksiä edunvalvojan ja päämiehen kuulemisesta. Nykyistä sääntelyä ehdotetaan täydennettäväksi siten, että pykälässä mainittaisiin edunvalvojaan rinnastettavana huoltaja tai muu laillinen edustaja. Lähtökohtana on, että toisen käyttäessä asiassa itsenäistä puhevaltaa on kuultava myös toista, jos kuuleminen on tarpeen päämiehen edun vuoksi tai asian selvittämiseksi.

36 §. *Kuulemisesta ilmoittaminen.* Pykälä olisi uusi ja siinä säädettäisiin kuulemisilmoituksen tekemisestä. Ehdotuksen tarkoituksena on selkeyttää nykyistä käytäntöä asettamalla viranomaiselle nimenomainen velvollisuus ilmoittaa asianosaiselle kuulemisen tarkoitus sekä toimittaa tälle kuulemisen kohteena olevat asiakirjat. Säännös ilmentäisi myös vaatimusta siitä, että kuulemisaineiston tulee olla esitettävissä kirjallisessa muodossa.

Hallintomenettelylakiin ei sisälly säännöksiä

kuulemisilmoituksen tekemisestä. Lain perusteluissa lähdetään kuitenkin siitä, että asianosaiselle on aina ilmoitettava hänen oikeudestaan antaa selitys tehdyistä vaatimuksista ja esitetyistä selvityksistä. Näin kuulemisesta ilmoittamista on pidetty hyvään hallintoon kuuluvana vakiintuneena käytäntönä.

Pykäläehdotuksen mukaan ilmoituksessa tulisi mainita ensinnäkin kuulemisen tarkoitus ja se, mistä seikoista asianosaisen selitystä pyydetään. Tämä on tarpeen, jotta asianosaiselle ei jää epätietoisuutta siitä, varaako viranomainen vielä myöhemmin hänelle mahdollisuuden vastineen antamiseen. Toiseksi ilmoituksesta tulisi käydä ilmi selityksen antamiselle varattu määräaika. Ehdotetun 33 §:n 2 momentin mukaan asianosaiselle olisi myös mainittava määräajan merkityksestä. Asianosaisen passiivisuus johtaa olettamaan, ettei hänellä ole tarvetta käyttää kuulemisoikeuttaan.

Pykälästä ilmenevänä lähtökohtana olisi, että asianosaiselle toimitetaan ilmoituksen yhteydessä kuulemisen kannalta tarpeelliset asiakirjat tai niiden jäljennökset. Mikäli jäljennöksiä ei kustannussyistä valmisteta tai asiakirjoja ei muusta syystä toimiteta, asianosaiselle olisi varattava mahdollisuus tutustua asiakirjoihin asianomaisessa viranomaisessa tai muussa tarkoitukseen sopivassa paikassa. Tässä tapauksessa ilmoituksesta tulisi selvästi käydä ilmi, missä ja milloin asianosaisella on mahdollisuus tutustua asiakirjoihin. Kuulemisaineiston toimittamatta jättämistä koskevassa harkinnassa tulisi kiinnittää huomiota asianosaisen tosiasiallisiin mahdollisuuksiin tutustua asiakirjoihin. Etenkin silloin, kun asianosainen asuu toisella paikkakunnalla, asiakirjoihin tutustuminen viranomaisen toimipaikassa saattaa olla tarpeettoman hankalaa.

37 §. *Suullinen vaatimus ja selvitys.* Pykälässä säädettäisiin sen otsikon mukaisesti suullisen vaatimuksen ja selvityksen esittämisestä. Ehdotus vastaisi pääasialliselta sisällöltään hallintomenettelylain 18 §:n säännöksiä asianosaisen suullisesta lausumasta. Voimassa olevaa sääntelyä ehdotetaan muutettavaksi siten, että asianosaiselle

taataan nykyistä paremmat mahdollisuudet suullisen vaatimuksen ja selvityksen esittämiseen.

Hallintomenettelylain 18 §:n mukaan asianosaisen oikeus suullisen vaatimuksen tai selvityksen esittämiseen riippuu siitä, pitääkö viranomaisen suullisen lausuman vastaanottamista käytännössä mahdollisena. Hallintomenettelylain perustelujen mukaan mahdollisuuksien voidaan katsoa puuttuvan erityisesti silloin, jos lausuman suullinen muoto vaarantaisi menettelyn varmuutta. Sama koskee tilanteita, joissa suullisen menettelyn järjestämistä voidaan pitää asian käsittelyn kannalta selvästi epätarkoituksenmukaisena taikka se tuottaisi kohtuutonta vaivaa tai häiriötä viranomaisen muulle toiminnalle. Tällöin on katsottu voitavan kiinnittää huomiota lausuman laajuuteen ja siihen, kuinka paljon työtä sen merkitseminen asiakirjaan aiheuttaisi viranomaiselle.

Nykyinen sääntely perustuu lähinnä ajatukseen suullisen muodon tarkoituksenmukaisuudesta eräissä tilanteissa. Vähemmälle huomiolle on sen sijaan jätetty se seikka, että eräissä tilanteissa mahdollisuudella tietojen esittämiseen suullisesti saattaa olla olennainen merkitys asianosaisen oikeusaseman kannalta.

Pykälän 1 momentti sisältäisi säännökset siitä, missä tilanteissa viranomaisella olisi velvollisuus suullisten tietojen vastaanottamiseen. Ehdotuksen mukaan suullisen muodon käyttäminen olisi turvattava silloin, kun asianosainen ei perustellusta syystä kykene kirjalliseen ilmaisuun tai se tuottaa tälle kohtuuttomia vaikeuksia. Tästä voi olla kysymys esimerkiksi silloin, kun asianosainen on luku- ja kirjoitustaidoton tai ei vammaan tai sairauden vuoksi pysty asioimaan kirjallisesti. Vaikka vammaisuus tai sairaus ovat perusteena myös viranomaisen järjestämälle tulkkaukselle, suullisen vaatimuksen tai selvityksen esittäminen saattaa tulla kysymykseen muussa kuin lakiehdotuksen 26 §:ssä tarkoitettussa viranomaisen aloitteesta vireille tullessa asiassa. Tilaisuuden varaaminen edellyttäisi kuitenkin nykyiseen tapaan sitä, että asianosainen nimenomaisesti ilmaisee

halukkuutensa suullisen vaatimuksen tai selvityksen esittämiseen.

Mahdollisuutta suullisen vaatimuksen tai selvityksen antamiseen rajoitettaisiin siten, ettei tilaisuutta tarvitsisi varata, jos se ei ole tarpeen asian selvittämiseksi. Suullisesti annettavien tietojen merkitys asian selvittämisen kannalta jäisi viranomaisen harkintaan. Tilaisuutta suullisen lausumaan antamiseen ei tulisi evätä ainakaan niissä tilanteissa, joissa viranomaisen pyytää vastaavia tietoja kirjallisesti.

Hallintomenettelylaissa suullisen lausuman antamista täydentää säännös, jonka mukaan muut asianosaiset on kutsuttava paikalle, jos siihen on syytä. Tällaisella syyllä tarkoitetaan lähinnä yhdenvertaisuuden vaarantumista, jolleivät kaikki asianosaiset saa samanlaisia mahdollisuuksia esiintyä asiaa käsiteltäessä. Tätäkin tärkeämpänä voidaan pitää sitä seikkaa, että muilla asianosaisilla on tosiasialliset mahdollisuudet valvoa oikeuksiaan ja etujaan. Edellä sanotun vuoksi muiden asianosaisten paikalle kutsumisen velvoitetta ehdotetaan täsmennettäväksi viittaamalla näiden henkilöiden oikeuksien tai edun valvomisen tarpeeseen. Lähtökohtana olisi, että muille asianosaisille tulee varata tilaisuus antaa selityksensä myös suullisesti esitetyistä vaatimuksista tai selvityksistä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin viranomaisen harkintaan perustuvasta suullisten tietojen vastaanottamisesta. Ehdotuksen mukaan viranomaisen voisi asianosaisen pyynnöstä varata tilaisuuden asian selvittämiseksi tarpeellisten tietojen suulliseen esittämiseen muissakin kuin 1 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa. Tietojen esittäminen suullisesti voisi säännöksen nojalla tulla kysymykseen lähinnä silloin, kun sitä voidaan pitää sekä viranomaisen että asianosaisen kannalta tarkoituksenmukaisempana menettelymuotona. Viranomaisen ei kuitenkaan voisi vaatia asianosaista esiintymään asiassa suullisesti, vaan tilaisuuden varaamisen tulisi aina perustua asianosaisen nimenomaiseen tahdonilmaukseen.

38 §. *Katselmus.* Pykälä sisältäisi katselmuksen toimittamista koskevat

perussäännökset. Katselmuksessa on kysymys menettelyyn liittyvästä erillisestä toimesta asian ratkaisemiseksi ja merkityksellisten seikkojen selvittämiseksi. Katselmuksen toimittamiseen liittyy menettelyllisiä piirteitä etenkin silloin, kun asianosaiset ovat läsnä katselmuksessa ja esittävät mielipiteitään siinä ilmenevistä seikoista.

Hallintomenettelylain 19 §:n 1 momentti mahdollistaa katselmuksen toimittamisen, mutta siinä noudatettava menettely jää nykyisen sääntelyn perusteella avoimeksi. Hallintomenettelylakia säädettäessä katselmuksen toimittamista koskevaa menettelyllistä sääntelyä ei pidetty tarkoituksenmukaisena, koska katselmuksen sisältönä on lähinnä havaintojen tekeminen aistien avulla. Yleisten menettelysääntöjen puuttuminen on jossain määrin lisännyt katselmuksen toimittamista koskevien erityissäännösten määrää.

Pykäläehdotuksen 1 momentista ilmenevän lähtökohdan mukaan katselmuksen aiheena on viranomaisen tarve hankkia asiassa lisäselvitystä päätöksen tekemiseksi. Viranomaiselle ei kuitenkaan asetettaisi velvollisuutta katselmuksen toimittamiseen, vaan se jäisi viranomaisen harkintaan silloinkin, kun sen toimittamista voidaan pitää säännöksessä tarkoitettulla tavalla tarpeellisena. Harkinnassa tulisi kuitenkin lähteä siitä, että katselmus toimitetaan, jos siihen on osoitettavissa riittävät perusteet. Aloite katselmuksen toimittamiseksi voisi tulla asianosaiselta tai muulta taholta. Viranomaisen menettelyjohdollinen vastuu merkitsee kuitenkin sitä, että sen tulisi ilman nimenomaista pyyntöäkin harkita katselmuksen tarpeellisuutta.

Katselmuksen toimittamisen ajankohdasta olisi annettava tieto asianosaiselle sekä varattava tälle tilaisuus olla läsnä katselmuksessa ja esittää mielipiteensä esille tulevista seikoista. Asianosaisen oikeus mielipiteen esittämiseen rajoittuisi katselmukseen. Kyseinen lainkohta ei siten perustaisi asianosaiselle erityistä oikeutta tulla kuulluksi katselmuksessa esille tulleista seikoista sen toimittamisen jälkeen.

Asian laadun niin vaatiessa katselmukseen olisi kutsuttava myös viranomaisen, jonka

tehtäviin katselmuksen kohteena olevan toiminnan valvonta lain mukaan kuuluu tai jonka asiantuntemusta tarvitaan asian ratkaisemiseksi. Viranomaisen läsnäolo-oikeus on tarpeen, jotta katselmuksessa saadaan mahdollisimman totuudenmukainen käsitys sen kohteena olevan toiminnan yksityiskohdista.

Ehdotettu momentti sisältäisi myös hallinto-oikeudellista suhteellisuusperiaatetta määrittävän kiellon kohtuuttoman haitan aiheuttamisesta katselmuksen kohteelle tai sen haltijalle. Vaikka viranomaisen menettelyjohtovalta sinällään sisältäisi oikeuden toimittaa katselmus myös siinä tapauksessa, että asianosainen vastustaa sitä, säännös ei perustaisi oikeutta ryhtyä pakkotoimiin katselmuksen toimittamiseksi. Viranomaisella on mahdollisuus saada esimerkiksi poliisilta virka-apua katselmuksen toimittamiseen. Katselmus olisi muutoinkin pyrittävä toimittamaan siten, että siitä aiheutuisi mahdollisimman vähän häiriötä katselmuksen kohteelle, asianosaiselle ja ulkopuolisille tahoille.

Ehdotetun 2 momentin mukaan katselmuksessa olisi pidettävä pöytäkirjaa. Pöytäkirjaan olisi merkittävä viranomaisen tekemät keskeiset havainnot eli kaikki sellaiset toimituksessa esille tulleet seikat, joilla saattaa olla merkitystä asian ratkaisemiselle. Pöytäkirja olisi annettava viipymättä tiedoksi asianosaisille ja muille toimitukseen kutsutuille. Pöytäkirjalla olisi merkitystä sekä asian käsittelyn myöhemmässä vaiheessa että haettaessa muutosta viranomaisen päätökseen.

Ehdotettu 3 momentti sisältäisi yleisen periaatteen, jonka mukaan katselmus on julkinen. Tällä tarkoitettaisiin sitä, ettei yleisön pääsyä katselmukseen ole rajoitettu. Julkisuuden rajoittaminen olisi säännösehdotuksen mukaan mahdollista kuitenkin silloin, jos se on tarpeen asian laadun tai katselmuksen kohteena olevan toiminnan luonteen kannalta. Yleisön pääsyn rajoittaminen edellä mainituin perustein olisi viranomaisen tapauskohtaisessa harkinnassa. Ehdotettu momentti sisältäisi lisäksi rajoituksen, jonka mukaan katselmusta ei saa toimittaa kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa, ellei muussa laissa nimenomaisesti

mahdollisteta kotirauhan piiriin puuttumista. Säännöksessä tarkoitettuja kotirauhan piiriin kuuluvia tiloja ovat perustuslain 10 §:n ja rikoslain 24 luvun kotirauhan rikkomista koskevissa säännöksissä suojattu kotirauhan ala. Kotirauhan ydinsisältönä on yksityishenkilön asunto.

39 §. *Tarkastus.* Viranomaisten suorittamat tarkastukset ovat viimeisten vuosien aikana selvästi yleistyneet eri hallinnonaloilla. Tarkastuksella pyritään asian yksityiskohtaiseen ja totuudenmukaiseen selvittämiseen. Sen yhteydessä saadaan usein tuotua esille sellaisia tosiseikkoja, joiden selvittämiseen hallintoasian tavanomaisessa kirjallisessa käsittelyssä ei aina ole mahdollisuuksia.

Hallintomenettelylakiin ei sisälly säännöksiä viranomaisten suorittamista tarkastuksista ja niissä noudatettavasta menettelystä. Muuhun lainsäädäntöön sisältyy sitä vastoin runsaasti säännöksiä erityyppisistä tarkastus- ja valvontamenettelyistä. Erityissäännökset ovat kuitenkin sisällöltään epäyhtenäisiä, hajanaisia ja osin puutteellisia. Huomionarvoinen seikka on myös se, että merkittävä osa säännöksistä koskee yksinomaan tarkastuksiin liittyviä toimivaltakysymyksiä, kuten tarkastus- ja tiedonsaantioikeutta. Sen sijaan menettelylliset kysymykset ja asianosaisten oikeusturvan edellytykset tarkastuksia suoritettaessa ovat jääneet lainsäädännössä vähemmälle huomiolle.

Voimassa olevaa oikeustilaa ei voida pitää tyydyttävänä. Tämän vuoksi lakiin ehdotetaan otettavaksi yleiset säännökset asian käsittelyyn liittyvässä tarkastuksessa noudatettavasta menettelystä. Ehdotuksen tarkoituksena on turvata tarkastuksen asianmukainen suorittaminen. Ehdotettu sääntely ei kuitenkaan perustaisi viranomaiselle yleistä toimivaltaa tarkastuksen suorittamiseen, vaan tämä edellyttäisi vastaisuudessaakin erityistä toimivaltasäännöstä. Pykälässä ei säädettäisi myöskään asianosaisten velvollisuuksista tarkastusmenettelyssä.

Pykäläehdotus koskisi ainoastaan sellaista viranomaisen toimivaltaan muun lainsäädännön nojalla kuuluvaa tarkastusta, jonka suorittaminen on tarpeen tietyn

hallintoasian selvittämiseksi tai päätöksen edellytysten toteamiseksi. Viranomaisen toimivaltaan kuuluvat valvontatyypiset tarkastukset jäisivät vastaisuudessa muun lainsäädännön varaan.

Pykälän *1 momentti* koskisi tarkastuksen käytännön toteuttamista ja asianosaisen oikeuksia tarkastusta suoritettaessa. Ehdotuksen mukaan viranomaisena olisi velvollinen ennakolta ilmoittamaan asianosaiselle tarkastuksen aloittamisajankohdasta asianosaiselle, jota asia välittömästi koskee. Tällä tarkoitetaan sitä asianosaista, jonka harjoittamaa toimintaa tai hallitsemää omaisuutta asiassa tarkastetaan. Ilmoittaminen takaisi sen, että asianosaisella on tosiasialliset mahdollisuudet varmistaa läsnäolonsa tarkastusta suoritettaessa ja seurata tarkastuksen kulkua.

Toisinaan tarkastuksen tarkoituksen toteutuminen saattaa kuitenkin edellyttää yllätyksellisyyttä. Tämä voi tulla kysymykseen esimerkiksi silloin, kun asianosaisen voidaan olettaa hankaloittavan tarkastuksen suorittamista tai vääristävän tarkastuksen kohteena olevia tosiseikkoja. Sanotunlaisia erityistilanteita varten lainkohtaan ehdotetaan sisällytettäväksi säännös, joka mahdollistaisi ilmoittamatta jättämisen silloin, kun ilmoittaminen vaarantaisi tarkastuksen tarkoituksen toteutumista.

Pykälässä tarkoitettuna asianosaisen oikeusturvan kannalta on tärkeää, että hänelle taataan oikeus olla läsnä tarkastuksessa sekä esittää tarkastajalle mielipiteensä ja kysymyksiä tarkastukseen liittyvistä seikoista. Ehdotuksen mukaan asianosaisen läsnäolo-oikeuteen ei sinällään vaikuttaisi se seikka, onko tarkastuksen toimittamisesta ilmoitettu ennakolta vai ei. Ilmoittamatta jättäminen ei synnyttäisi oletamaa läsnäolokiellosta.

Viranomaisen tehtäviin kuuluisi mahdollisuuksien mukaan kertoa asianosaiselle tarkastuksen kuluessa sen tavoitteista ja suorittamiseen liittyvistä toimista sekä tarvittavista jatkotoimenpiteistä. Jatkotoimena tarkastuksessa tulee kysymykseen lähinnä tarkastuskertomuksen laatimisesta

ilmoittaminen sekä mainitseminen asianosaisen oikeudesta tulla kuulluksi sen johdosta. Säännöksessä tarkoitettuna tiedottamismahdollisuuden voidaan katsoa puuttuvan lähinnä silloin, kun asianosainen ei ole läsnä tarkastusta suoritettaessa. Tarkastuksen käytännön suorittamista koskevien keskeisten seikkojen ilmoittaminen asianosaiselle edistää tarkastuksen asianmukaisuutta sekä takaa riittävän vuorovaikutteisuuden tarkastajan ja asianosaisen välillä.

Ehdotettuun momenttiin sisältyy lisäksi hallinto-oikeudellista suhteellisuusperiaatetta määrittävä säännös, jonka mukaan tarkastus olisi toimitettava aiheuttamatta tarkastuksen kohteelle tai sen haltijalle kohtuutonta haittaa. Suhteellisuusperiaate ilmenee myös viranomaisten toiminnan asianmukaisuutta korostavasta lakiehdotuksen 6 §:stä, mutta tarkastusmenettelyn luonteen vuoksi siitä on tarpeen säätää ehdotetussa yhteydessä erikseen.

Asian selvittämisen kannalta on tärkeää, että tarkastuksessa päädytään johtopäätöksiin. Tämän vuoksi pykälän *2 momentissa* ehdotetaan säädettäväksi tarkastuksen johdosta laadittavasta kirjallisesta tarkastuskertomuksesta. Mainitun asiakirjan laatiminen olisi tarkastajan tehtävänä. Ehdotuksen mukaan tarkastuskertomus olisi laadittava viipymättä tarkastuksen päättymisen jälkeen.

Tarkastuskertomukseen olisi kirjattava tarkastuksen kulku ja tarkastajan tekemät keskeiset havainnot. Tarkastuksen kulun kirjaaminen tarkoittaa sitä, että tarkastuskertomuksesta käyvät ilmi tarkastuksessa läsnä olleet asianosaiset, tarkastuksen kohde sekä asian yksilöimiseksi tarpeelliset tiedot, kuten tarkastuksen suorittaneen viranomaisen nimi sekä toimituksen päivämäärä ja kellonaika. Tarkastajan tekemistä havainnoista yksilöitäisiin tarkastuskertomuksessa ainoastaan keskeisimmät eli ne, joilla voidaan katsoa olevan merkitystä asian ratkaisemiselle.

Ehdotuksen mukaan tarkastuskertomus olisi annettava tiedoksi tarkastuksessa läsnäoloon oikeutetulle asianosaiselle. Muille asianosaisille olisi luonnollisesti varattava

lakiehdotuksen 34 §:n mukaisesti tilaisuus tulla kuulluksi tarkastuksessa esille tulleista seikoista, jos nämä seikat saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.

40 §. *Suullinen todistelu.* Suullisten todistelukeinojen käyttö on hallinnollisessa päätöksenteossa jäänyt varsin vähäiseksi. Hallintoasian käsittely on lähes poikkeuksetta kirjallista. Näin myös tosiseikkoja koskeva näyttö sisältyy yleensä niihin asiakirjoihin, joiden perusteella asia ratkaistaan.

Suullisten todistelukeinojen vähäisestä käytöstä ei kuitenkaan voida päätellä, että menettelymuoto olisi vailla merkitystä. Suullisen todistelun merkitystä on korostanut etenkin ihmisoikeussopimuksen 6 artikla, jossa tarkoitettuihin oikeussuojatakeisiin kuuluvat vaatimus käsittelyn suullisuudesta sekä oikeus kuulustella ja kuulustuttaa todistajia. Vaikka artiklan soveltamisessa on kysymys ensisijaisesti rikoksesta syytetyille taatuista oikeuksista, oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevat perussäännökset sisältävä perustuslain 21 § on korostanut näiden oikeuksien merkitystä myös osana hallinnon oikeusturvatakeita.

Edellä sanotun perusteella lakiin on katsottu tarpeelliseksi ottaa hallintomenettelylain 19 §:n 2 ja 3 momenttia vastaavat säännökset suullisesta todistelusta ja sen toimittamiseksi tarvittavan virka-avun antamisesta. Pykälä jaettaisiin selvyiden vuoksi kolmeen momenttiin.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin valallisen kuulemisen perusteista ja asianosaisen läsnäolo-oikeudesta kuultaessa todistajaa tai asianosaista. Ehdotettu lainkohta sisältäisi hallintomenettelylain 19 §:n 2 momentin ensimmäisen ja viimeisen virkkeen. Todistelukeinoihin ehdotetaan kuitenkin lisättäväksi uskonnonvapauslain (267/1922) 9 §:n mukaiset edellytykset sille, että uskontokuntaan kuulumaton voi todistajanvalan sijasta antaa vakuutuksen. Uskontokuntaan kuuluva voi valintansa mukaan joko vannon valan tai antaa vakuutuksen. Vastaava säännös sisältyy oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 29 §:n 1 momenttiin.

Muutoksena nykyiseen olisi lisäksi se, että läsnäolo-oikeus todistajan kuulemisessa

rajoitettaisiin koskemaan menettelyn varsinaisia asianosaisia eli niitä henkilöitä, joita asiassa tehtävä päätös välittömästi koskee. Asianosaisen kyselyoikeutta täsmennettäisiin säätämällä asianosaisen oikeudesta esittää kuultavalle kysymyksiä sekä lausua käsityksensä kuultavan kertomuksesta.

Suullisten todistuskeinojen käyttämiseksi tarvittavan virka-avun antamisesta säädettäisiin pykälän 2 momentissa. Hallintomenettelylaki jättää jossain määrin avoimeksi hallinto-oikeuden aseman virka-apua antavana viranomaisena. Voimassa olevan 19 §:n 2 momentin mukaan kuulemisen toimittaa se hallinto-oikeus, jossa kuuleminen voi tapahtua soveliaimmin. Säännöksen sanamuoto saattaa johtaa virheelliseen tulkintaan asian siirtämisestä hallinto-oikeuden käsiteltäväksi. Tämän vuoksi säännöstä ehdotetaan täsmennettäväksi nimenomaisella maininnalla hallinto-oikeuden antamasta virka-avusta. Ehdotettu sanamuoto selkeyttäisi hallintoviranomaisen ja hallinto-oikeuden välistä tehtävien jakoa.

Ehdotettuun momenttiin sisältyisi myös hallintomenettelylain 19 §:n 2 momenttia vastaava säännös siitä, että tuomioistuimen käsiteltävässä oikeushallintoasiassa kuulemisen toimittaa asianomainen tuomioistuin.

Pykälän 3 momentti sisältäisi viittaussäännöksen, jonka mukaan todistajan esteellisyydestä ja asianosaisen oikeudesta kieltäytyä todistamasta säädetään hallintolainkäyttölaissa. Mainitun säännöksen sisällyttämistä ehdotettuun lakiin voidaan pitää kuultavan oikeusturvan ja sääntelyn selkeyden vuoksi tarpeellisena.

41 §. *Vaikuttamismahdollisuuksien varaaminen.*

Perusoikeusuudistuksen keskeisiä tavoitteita oli luoda edellytykset sille, että ihmiset voisivat aikaisempaa enemmän vaikuttaa itseään koskeviin asioihin. Perustuslain 14 §:n 3 momentti sisältää julkiseen valtaan kohdistuvan toimeksiannon edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Vastuuta ympäristöön koskevan perustuslain 20 §:n 2

momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön ja mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Perustuslaillinen toimeksianto on molemmissa tapauksissa suhteellisen väljä. Säännöksissä ei täsmennetä keinoja, joilla julkisen vallan tulee edistämismahdolleensa täyttää. Perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen (HE 309/1993 vp) mukaan yksilön vaikuttamismahdollisuudet voivat realisoitua esimerkiksi vapaana kansalaistoimintana tai tätä tarkoitusta varten luotujen nimenomaisten mekanismien kautta, kuten kansalaisaloitteella. Ympäristösäännöksessä lausutun julkiseen valtaan kohdistuvan edistämismahdolle toimitaan merkittävää toimeksiantoa ympäristölainsäädännön kehittämiseksi siten, että ihmisten vaikuttamismahdollisuuksia omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon laajennetaan.

Perustuslaillisen edistämismahdolle on katsottu korostavan erityisesti muiden kuin varsinaisten asianosaisten vaikuttamismahdollisuuksia asioissa, jotka vaikuttamatta välittömästi näiden henkilöiden etuun tai oikeuteen muutoin vaikuttavat merkittävästi yhteiseen elinympäristöön tai henkilöä koskevaan päätöksentekoon. Kysymys on viime kädessä siitä, että muille kuin menettelyn varsinaisille asianosaisille pyritään takaamaan tietty prosessuaalinen asema, jonka perusteella näillä henkilöillä on mahdollisuus vaikuttaa itseään tai elinympäristöään koskevan asian käsittelyyn.

Voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyy runsaasti säännöksiä asian vaikutusalaan kuuluvien henkilöiden mahdollisuuksista osallistua ja vaikuttaa asian ratkaisemiseen. Sellainen on esimerkiksi hallintomenettelylain 13 §, joka sisältää säännökset viranomaisen velvollisuudesta tiedottaa asian vireilläolosta sellaisille henkilöille, joilla ei ole lakiin perustuvaa asianosaisasemaa. Tiedottamisvelvollisuus edellyttää, että asian ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus laajalla alueella tai lukuisien henkilöiden oloihin. Asian vireilläolosta on ilmoitettava myös tiedossa

olevalle henkilölle, jonka asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin asian ratkaisu saattaa vaikuttaa huomattavasti.

Julkisuuslaissa vaikuttamismahdollisuuksilla tarkoitetaan menettelyyn osallistumisen lisäksi yleisempiäkin vaikuttamiskeinoja, kuten kansalaistoimintaa ja vaikuttamista tiedotusvälineiden kautta. Hyvää hallintoa konkretisoiva osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistäminen tarkoittaa myös viranomaispalvelujen saatavuuden parantamista tai viranomaisen ja yksityisen välisen yhteistyön lisäämistä.

Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistäminen on ymmärretty laajasti myös kuntalain 27 §:ssä, joskin kuntalain valmistelu ajoittui perusoikeusuudistusta edeltäville vuosille. Mainitun pykälän 2 momenttiin on koottu esimerkkiluettelo asioista ja keinoista, joilla asukkaiden osallistumista ja vaikuttamista voidaan erityisesti edistää. Tällaisina mainitaan esimerkiksi kunnan asioista tiedottaminen ja julkisten kuulemistilaisuuksien järjestäminen sekä kunnan asukkaiden oma-aloitteisen asioiden hoidon avustaminen.

Ympäristölainsäädännössä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistäminen on monissa tapauksissa merkinnyt asianosaiskäsitteen laajentamista. Esimerkiksi ympäristönsuojelulaissa yhdistyksille on tietyin edellytyksin annettu oikeus tulla kuulluksi ja muutoksenhakuoikeus.

Vastaavat kansalaisten ja yhteisöjen vaikutusmahdollisuuksien edistämistä koskevat tavoitteet olivat maankäyttö- ja rakennuslain säätämisen taustalla. Kaavoitusmenettelyssä tavoite pyrittiin toteuttamaan säätämällä viranomaisen velvollisuudesta olla vuorovaikutuksessa niiden henkilöiden ja yhteisöjen kanssa, joiden oloihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa. Vuorovaikutukseen kuuluvat esimerkiksi avoin tiedottaminen ja keskustelu, yhteisen kielen ja tiedollisen pohjan hakeminen sekä suunnitelmien riittävä havainnollisuus.

Sosiaalishallinnon alaan kuuluvassa lainsäädännössä edistämismahdolle tulokinnassa on sitä vastoin lähdetty asianosaisen menettelyllisten oikeuksien

parantamisesta. Perusoikeuksien toteutumista edistävästä sosiaalilainsäädännöstä voidaan mainita maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annettu laki (493/1999). Mainitun lain keskeisenä tavoitteena on lisätä maahanmuuttajien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia suomalaisessa yhteiskunnassa. Maahanmuuttajan asemaa on pyritty parantamaan muun ohella säätämällä tämä osallistumisesta itseään koskevan kotoutumissuunnitelman laatimiseen. Edellä esitetystä ilmenee, että julkiseen valtaan kohdistuvaa edistämismahdollisuutta on tulkittu hieman poikkeavalla tavalla riippuen siitä, onko kysymys ollut yksilöä koskevaan päätöksentekoon liittyviä osallistumisoikeuksia korostavasta perustuslain 14 §:stä vai ympäristövastuuta koskevasta 20 §:stä. Varsinkin viimeksi mainitun säännöksen kohdalla on korostunut ajatus henkilöiden yleisestä vaikuttamismahdollisuudesta. Kokonaisuutena arvioiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistämistä voidaan pitää olennaisena osana hyvän hallinnon takeiden turvaamista koskevaa perustuslaillista toimeksiantoa. Edellä sanottu huomion ottaen on tärkeää, että lakiin sisältyisi mahdollisimman kattavat säännökset muiden kuin asianosaisten mahdollisuudesta osallistua ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon. Ehdotuksen lähtökohdat perustuvat laajavaikutteisen asian vireilläolosta ilmoittamista koskevaan hallintomenettelylain 13 §:ään. Voimassa olevia säännöksiä ehdotetaan muutettaviksi siten, että yksilöiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia lisätään perustuslain edellyttämällä tavalla. Pykälän 1 momentista ilmenevän pääsäännön mukaan vaikuttamismahdollisuuksien varaaminen edellyttäisi, että asian ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus muiden kuin asianosaisten elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin. Hallintopäätöksen ohella myös hallintosopimus voi koskea muita kuin asianosaisia. Pykälää olisikin sovellettava hallintosopimuksen valmisteluun aina silloin, kun sopimus koskee asioita, jotka vaikuttavat jonkun elinympäristöön, työntekoon tai

muihin oloihin pykälässä tarkoitettulla tavalla.

Elinympäristön käsite saisi sisältönsä lähinnä perustuslain 20 §:n ympäristösäännöksestä. Säännöksellä pyritään takaamaan siinä tarkoitetuille henkilöille mahdollisuus vaikuttaa päätöksentekoon erityisesti silloin, kun asian ratkaiseminen saattaa vaikuttaa elinympäristön terveellisyteen. Vaikutusmahdollisuuksien varaamista koskevassa arvioinnissa tulisi kiinnittää huomiota myös asian ratkaisusta mahdollisesti aiheutuviin ympäristöhaittoihin, kuten meluun ja hajuun. Huomattava vaikutus elinympäristöön saattaisi merkitä lisäksi sitä, että asiassa tehtävä päätös voi olennaisella tavalla vaikuttaa alueen viihtyisyyteen.

Elinympäristön käsite kattaisi myös asumiseen vaikuttamisen, josta nykyisin mainitaan hallintomenettelylain 13 §:n 2 momentissa. Näin esimerkiksi vuokranantajalle asetettava velvoite vaikuttaa useimmiten vuokralaisen asumiseen.

Vaikuttamismahdollisuuksien henkilöllinen ulottuvuus kohdistuisi elinympäristöä koskevissa asioissa lähinnä niihin, jotka asuvat tai pysyvästi oleskelevat päätöksenteon kohteena olevalla alueella taikka muutoin merkittävässä määrin käyttävät ympäristöä. Lyhytaikaista ja epäsäännöllistä oleskelua ei sen sijaan pidettäisi sellaisena ympäristön käyttämisenä, joka perustaisi henkilölle oikeuden vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Säännöksessä tarkoitettu henkilön työntekoon kohdistuva vaikutus voisi koskea esimerkiksi kunnallisen sairaalan tai oppilaitoksen lakkauttamista, joilla saattaa olla käytännössä laajojakin työllisyyspoliittisia vaikutuksia. Asiassa annettavan ratkaisun vaikutus henkilöiden muihin oloihin viittäisi voimassa olevan hallintomenettelylain tavoin tilanteisiin, joissa ratkaisu saattaa vaikuttaa ammatin tai elinkeinon harjoittamiseen. Tämä voi perustua esimerkiksi asianosaisena olevan ja toisen henkilön väliseen vuokrasopimukseen, jolloin vuokranantajalle tai työnantajalle asetettava velvoite voi kohdistua myös vuokralaisen tai työntekijän etuihin. Jos sen

sijaan asian ratkaisu vaikuttaa jonkun henkilön ammatin tai elinkeinonharjoittamisen oikeuteen, tällaista henkilöä olisi pidettävä menettelyssä asianosaisena.

Vaikuttamismahdollisuuksilla tarkoitettaisiin sitä, että pykälässä tarkoitetuille henkilöille varataan tilaisuus esittää asiasta mielipiteensä sekä mahdollisuus saada tietoja käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista sekä lausua mielipiteensä asiasta. Säännös ei edellyttäisi, että kyseiset henkilöt tosiasiallisesti käyttävät vaikuttamismahdollisuutensa, vaan tarkoituksena olisi ainoastaan ohjata ja tiedottaa näiden käyttämisestä. Lakiin ei ehdoteta otettavaksi säännöksiä mielipiteiden esittämistavasta, vaan mielipiteet voitaisiin esittää kirjallisesti tai suullisesti. Viranomaisen voisi myös

tarkoituksenmukaisuussyistä korostaa tietyn esittämistavan ensisijaisuutta. Ehdotettu 2 momentti sääntelisi ilmoittamistapaa. Lähtökohtana olisi, että vaikutusmahdollisuuksien varaamisesta ilmoitettaisiin lakiin sisältyvien tiedoksiantosäännösten mukaisesti. Näin ilmoittamistapa määräytyisi lähtökohdiltaan asian vaikutusalueen piiriin kuuluvien henkilöiden lukumäärän mukaan.

Ilmoituksessa olisi selitettävä, mistä asiasta on kysymys ja minkälaiset ratkaisun kohteena olevien asemaan liittyvät vaikutukset saattavat olla. Ratkaisutoimenpiteen kohteena oleva asia olisi siten yksilöitävä keskeisiltä osiltaan. Ilmoituksessa olisi myös mainittava, miten ja minkä ajan kuluessa viranomaiselle voidaan esittää asiaa koskevia tietoja, mielipiteitä ja kysymyksiä. Lisäksi ilmoituksessa tulisi selvittää, miten asian vaikutuspiiriin kuuluvat henkilöt voivat saada asiasta lisätietoja. Ilmoituksesta olisi käytävä ilmi viranomaisen nimi ja tarvittavat yhteystiedot.

Vireilläolosta ilmoittamisessa on luonnollisesti otettava huomioon julkisuuslainsäädännön asettamat rajoitukset ilmoituksen sisällölle. Esimerkiksi yritysten liike- ja ammattisalaisuudet kuuluvat julkisuuslain nojalla salassapidettäviin tietoihin. Lakiehdotuksen 24 §:ssä on viittaussäännös julkisuuslain soveltamiseen. Ilmoitusvelvollisuudesta poikkeamisesta

ehdotetaan otettavaksi hallintomenettelylain 13 §:n 3 momentin kanssa samansisältöinen säännös pykälän 3 momenttiin. Tilaisuutta vaikuttamismahdollisuuksien käyttämiseen ei ehdotuksen mukaan tarvitsisi varata, jos se vaarantaa ratkaisun tarkoituksen toteutumisen, aiheuttaa muuta merkittävää haittaa tai se on ilmeisen tarpeetonta. Kysymys on yleensä sellaisista tapauksista, joissa ratkaisun kohteeksi joutuvat henkilöt voisivat omilla toimillaan vaikeuttaa hallintopäätökseen liittyvien tavoitteiden saavuttamista, jos he saisivat ennalta tietää asian vireilläolosta. Ilmoittaminen saattaa puolestaan olla tarpeetonta lähinnä silloin, kun asiasta on herännyt laaja julkinen keskustelu esimerkiksi joukkoviestimien aloitteesta tai asian kohteena olevat henkilöt ovat muulla tavalla saaneet tiedon asian vireilläolosta.

42 §. *Tietojen kirjaaminen.* Pykälä sisältäisi hallintomenettelylain 20 §:ää vastaavat säännökset tietojen kirjaamisesta. Säännöksessä tarkoitettun kirjaamisvelvoitteen piiriin kuuluvia tietoja olisivat suullisesti esitetyt vaatimukset ja selvitykset, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Lisäksi viranomaisen olisi merkittävä asiakirjoihin tieto siitä, että ratkaisua varten on hankittu tieto henkilörekisteristä, jollei julkisuuslain 11 §:n 2 momentin säännöksistä muuta johdu.

7 luku. Asian ratkaiseminen

Luvussa säädettäisiin päätöksen muotoa ja sisältöä sekä perusteluvollisuutta koskevista vaatimuksista. Lisäksi lukuun ehdotetaan otettavaksi valitusosoitusta koskevat säännökset.

43 §. *Päätöksen muoto.* Pykälässä vahvistettaisiin kirjallisen päätöksen antamista koskeva pääsääntö ja säädettäisiin suullista päätöstä koskevista erityisvaatimuksista. Hallintomenettelylaki ei sisällä nimenomaisia säännöksiä päätöksen muotoa koskevista vaatimuksista. Päätöksen perustelemista ja sisältöä koskevat säännökset ilmentävät kuitenkin kirjallisen muodon kriteereitä. Kirjallisen päätöksen antamista on siten tähänastisessa käytännössä pidetty hyvän hallinnon mukaisena

vakiintuneena periaatteena.

Päätöksiä ovat kaikki sellaiset hallintoasiassa annetut ratkaisut, joilla on asian käsittelyn päättävä vaikutus. Päätöksessä voi olla kysymys myös asian tutkimatta jättämisestä. Päätöksiä ovat myös erillisestä hakemuksesta annetut ennakkotiedot ja -ratkaisut. Nämä ovat tyyppillistä varsinkin verotuksen alalla. Ennakkoratkaisumenettelyssä

Verohallituksen yhteydessä toimiva keskusverolautakunta antaa veroviranomaisia sitovan ratkaisun, jos verovelvollinen vetoaa siihen. Tällaisesta ratkaisusta voidaan valittaa edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Pykälän *1 momentti* sisältäisi yleisen periaatteen, jonka mukaan hallintopäätös on annettava kirjallisena. Kirjallisen päätöksen antaminen takaa sen, että ratkaisuun tyytymättömällä on mahdollisuus saada tietoonsa päätöksen perusteet ja hän voi harkintansa mukaan saattaa päätöksen tuomioistuimen tutkittavaksi. Sääntelyn taustalla ovat erityisesti perustuslain 21 §:n muutoksenhakuoikeutta koskevat säännökset. Hallinnossa tehdään jonkin verran myös suullisia hallintopäätöksiä. Suullisten hallintopäätösten määrästä ja asiaryhmistä ei kuitenkaan ole kattavaa tietoa. Uudistuksen yhteydessä

toteutetussa haastattelututkimuksessa ilmeni, että suullista päätöksentekoa käytetään lähinnä viraston sisäisissä henkilöstöasioissa. Usein nämäkin päätökset kirjataan henkilöstökirjanpitoon. Koska suullisista päätöksistä voi olla muutoksenhakuoikeus, on tarpeen säätää päätöksen antamisesta myös näissä tilanteissa. Tämän vuoksi pykälän *2 momenttiin* ehdotetaan otettavaksi säännös mahdollisuudesta poiketa kirjallisen päätöksen antamista koskevasta pääsäännöstä. Ehdotuksen mukaan päätös voitaisiin antaa suullisesti, jollei kirjallista muotoa voida käyttää asian kiireellisyyden vuoksi.

Asian kiireellisyyteen perustuva poikkeus voisi tulla sovellettavaksi varsin harvoin. Käytännössä tämän syyn vuoksi päätös voitaisiin antaa suullisena, jos päätös on voitava antaa välittömästi sen perusteena olevien seikkojen tultua viranomaisen tietoon. Kysymys voisi olla esimerkiksi

valvonta- tai tarkastustoimenpiteiden yhteydessä saatujen tietojen perusteella annettavasta toiminnan väliaikaista keskeyttämistä koskevasta päätöksestä.

Muutoksenhaun tai oikaisuvaatimuksen tekemisen kannalta on tarpeen, että päätös voidaan saada kirjallisesti myös silloin, kun se on annettu suullisesti. Tämän vuoksi pykälän *3 momentissa* ehdotetaan säädettäväksi velvollisuus antaa suullinen päätös viipymättä myös kirjallisena oikaisuohjeineen tai valitusosoituksineen. Jos sen sijaan päätökseen ei voitaisi hakea oikaisua tai muutosta valittamalla, viranomaisen tulisi nimenomaisesti kertoa tästä seikasta antaessaan asiassa suullisen päätöksen.

Säännös ei edellyttäisi, että päätöksen kirjallisena antamista edeltäisi asianosaisen pyyntö. Ehdotuksessa lähdetään näin ollen siitä, että muutoksenhakukelpoinen suullinen päätös olisi aina annettava kirjallisena. Sääntely ei myöskään sinällään asettaisi kirjallisen päätöksen antamisen edellytykseksi, että hakemus on tehty kirjallisesti. Muutoksenhakukelpoinen suullinen päätös olisi siten annettava kirjallisena vireillepanotavasta riippumatta.

Ehdotetussa lainkohdassa säädettäisiin lisäksi oikaisua tai valitusta koskevan määräajan alkamisesta silloin, kun päätös on annettu suullisesti. Säännöksen mukaan määräaika alkaisi kulua kirjallisen päätöksen tiedoksisaannista siten kuin siitä erikseen säädetään. Hallintolainkäyttölain 22 §:n mukaan valitusaikaa laskettaessa tiedoksisaantipäivää ei oteta lukuun.

44 §. *Päätöksen sisältö.* Pykälässä säädettäisiin niistä seikoista, joiden on käytävä ilmi päätöksestä. Nykyisin päätöksen sisältövaatimuksista säädetään hallintomenettelylain 23 §:ssä. Mainitun pykälän mukaan päätöksestä on käytävä ilmi, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia on muuten ratkaistu. Päätökseen kohdistuu sekä yksilöintivaatimus että selkeysvaatimus. Yksilöimiseksi riittää, että asianosainen saa päätöksestä tietää, miten viranomainen on tarkoittanut järjestää päätöksellä ratkaisemansa asiat. Selkeysvaatimus puolestaan edellyttää päätökseltä sekä

ajatuksellista että kielellistä ymmärrettävyyttä.

Voimassa olevia päätöksen sisältöä koskevia säännöksiä voidaan pitää varsin väljinä ja epätasällisinä, vaikka niistä ilmeneekin päätökseltä edellytetty keskeinen sisältö. Päätöksen sisältövaatimuksia ehdotetaan keskeisiltä osin tarkennettaviksi. Eri hallintoasioissa annettavien päätösten monimuotoisuuden vuoksi päätösten sisällölle on kuitenkin jätettävä riittävästi joustavuuden varaa. Laissa ei myöskään ehdoteta säädettäväksi tarkemmin päätöksen ulkoasusta tai rakenteesta eikä siitä, missä järjestyksessä asiat on mainittava päätöksessä. Tarkoitus ei myöskään ole, että päätöksessä olisi ehdottomasti käytettävä pykälän mukaisia termejä, vaikka yhdenmukaisuuteen tulisikin pyrkiä.

Pykälän *1 momentti* koskisi kirjallisen päätöksen sisältöä. Momentin *1 kohdan* mukaan päätöksessä olisi mainittava päätöksen tehneen viranomaisen nimi.

Päätöksestä tulisi käydä ilmi myös päätöksen tekemisen ajankohta. Tällaisena ajankohtana ilmoitetaan tavallisesti päivämäärä, jona päätös on annettu. Käytännössä saattaa kuitenkin esiintyä tilanteita, joissa päätöksen tekemisen ajankohta on eri kuin päätöksen antamispäivä. Päätös saatetaan päivätä joko sen ratkaisupäivälle tai sille päivälle, jolloin se on asianosaisen saatavilla. Ehdotuksella pyritään selkeyttämään nykyistä käytäntöä edellyttämällä päätökseen merkittäväksi aina se päivämäärä, jona päätös on tehty.

Momentin *2 kohdan* mukaan päätöksessä olisi mainittava asianosaiset, joihin päätös kohdistetaan. Tällä tarkoitettaisiin menettelyn varsinaisia asianosaisia. Asianosaisten yksilöinti merkitsisi vaatimusta ilmoittaa asianosaisten nimet. Sen sijaan ehdotettu säännös ei sinällään edellyttäisi, että päätöksessä olisi mainittava myös asianosaisten yhteystiedot.

Momentin *3 kohta* koskee asian ratkaisun ilmoittamista. Säännöksen mukaan kirjallisesta päätöksestä olisi käytävä selvästi ilmi ensinnäkin päätöksen perustelut. Tarkemmat säännökset päätöksen perustelemisesta ovat lakiehdotuksen 45 §:ssä. Perustelut voidaan ottaa myös päätöksen liitteeksi. Tällaista liitettä voidaan

pitää hallintopäätöksen kiinteänä osana, vaikka kysymyksessä olisikin muodollisesti erillinen asiakirja.

Toiseksi päätöksessä olisi ilmoitettava yksilöidysti, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu. Säännös vastaisi hallintomenettelylain 23 §:ää.

Momentin *4 kohdan* mukaan päätöksessä olisi mainittava sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi tarvittaessa pyytää lisätietoja päätöksestä. Säännöksessä tarkoitettuna henkilönä olisi luontevinta mainita päätöksen tekijä tai muu asian ratkaisemiseen osallistunut. Tällainen henkilö voisi olla myös esittelijä, jonka ehdotuksesta päätös on tehty. Jos asian ratkaisemiseen osallistuneita henkilöitä on useita, päätöksessä voitaisiin mainita yksi heistä.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin suullisen päätöksen sisältövaatimuksista. Käytännön syistä suulliselta päätökseltä ei voida edellyttää vastaavaa laajuutta ja yksityiskohtaisuutta kuin kirjalliselta päätökseltä. Asianosaisen oikeusturvan kannalta on kuitenkin tärkeää, että päätöksen keskeinen sisältö tuodaan perustellusti esille myös suullisen päätöksen yhteydessä.

Ehdotuksen mukaan suullista päätöstä annettaessa asianosaiselle on ilmoitettava, miten asia on ratkaistu ja selostettava ratkaisun perustelut. Asiaratkaisun ilmoittamisella tarkoitetaan lähinnä sitä, että asianosaiselle selostetaan edellä 1 momentin 3 kohtaa vastaavalla tavalla selkeästi ja yksiselitteisesti, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten tämän oikeuksia on rajoitettu. Päätöksen sisällön suullisessa esittämisessä olisikin kiinnitettävä erityistä huomiota lakiehdotuksen 9 §:ssä säädettäviin kielenkäytön laatua koskeviin vaatimuksiin. Viranomaisen tulisi myös varmistua siitä, että asianosainen todella ymmärtää asian lopputuloksen ja sen merkityksen oikeusasemansa kannalta.

45 §. *Päätöksen perusteleminen.* Perusteluvollisuudella on keskeinen merkitys asianosaisen oikeusturvan kannalta. Asianosaisen on saatava tietää, mitkä seikat ovat johtaneet häntä koskevan ratkaisun tekemiseen. Riittävät perustelut antavat

edellytyksiä harkita muutoksenhaun tarvetta. Perustelujen täsmällisyydellä ja selkeydellä on merkitystä myös viranomaistoimintaa kohtaan tunnetun yleisen luottamuksen kannalta.

Ensi asteen viranomaisen perusteluilla on merkitystä myös lainkäyttöviranomaisille. Hyvin perusteltu päätös helpottaa muutoksenhakuasian käsittelyä, kun tuomioistuimella on jo valmiina tiedossaan ne seikat, joiden perusteella viranomainen on ratkaissut asian. Samoin tuomioistuin saa perusteluista selville, mihin seikkoihin asian ratkaissut viranomainen on kiinnittänyt huomiota ja minkä merkityksen se on niille antanut.

Hallintomenettelylain 24 §:n 1 momentin mukaan on riittävää, että päätös perustellaan ilmoittamalla sen perusteena olevat pääasialliset tosiseikat sekä säännökset ja määräykset. Säännös ilmentää vaatimuksia tosiasia-perustelujen ja oikeudellisten perustelujen esittämisestä. Tosiasia-perusteluina päätöksessä on käytävä ilmi ne selvitetyn katsottavat tosiseikat, joille asian ratkaisu perustuu. Oikeudellisena perusteena on ilmoitettava ratkaisun perusteena olevat lain tai asetuksen säännökset sekä mahdolliset yleiset oikeusperiaatteet.

Perusteluvollisuuden merkitys yleisenä oikeusturvaperiaatteena on viimeisten vuosien aikana selvästi korostunut. Tähän on vaikuttanut osaltaan perusoikeusuudistus, jonka yhteydessä oikeus perusteltuun päätökseen saatiin voimaan perusoikeutena. Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan tämä oikeus kuuluu niihin oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeisiin, jotka edellytetään turvattavan lailla.

Perusteluvollisuuden kannalta merkitystä on ollut myös Euroopan yhteisön oikeudella. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ainakin yksityisten oikeussubjektien kannalta merkittävät päätökset on perusteltava. Perusteluvollisuus konkretisoituu erityisesti silloin, kun yhteisön oikeutta koskeva päätös on yksityisen kannalta kielteinen tai jollain tavoin oikeuksia rajoittava. Perusteluvollisuus edellyttää riittävän tiedon antamista, jotta päätöksen

kohteena oleva yksilö voi pyrkiä toteuttamaan oikeuttaan.

Perusteluvollisuuden tärkeyden ja sen lisääntyneen merkityksen vuoksi pykälän 1 *momentissa* ehdotetaan vahvistettavaksi yleinen periaate, jonka mukaan viranomainen olisi velvollinen perustelemaan tekemänsä päätöksen. Momentin toinen virke koskisi perustelun sisältöä. Ehdotuksen mukaan perusteluissa olisi ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet asian ratkaisuun. Asian ratkaisuun vaikuttavina tosiseikkoina voitaisiin mainita ainoastaan ne, jotka välittömästi tukevat päätöksen lopputulosta. Lisäksi perusteluissa olisi mainittava säännökset, joihin ratkaisu perustuu. Ehdotettu momentti vastaisi keskeisiltä osiltaan hallintolainkäyttölain 53 §:n perusteluvollisuutta koskevia säännöksiä.

Pykälän 2 *momentissa* säädettäisiin perusteluvollisuutta koskevista poikkeuksista. Voimassa oleva hallintomenettelylain 23 §:n 2 momentti mahdollistaa perusteluvollisuudesta poikkeamisen varsin laajasti. Poikkeaminen voi tulla kysymykseen muun ohella silloin, kun perusteleminen on laissa tarkoitettulla tavalla tarpeetonta tai perustelujen laatiminen tuottaa viranomaiselle merkittäviä käytännön vaikeuksia. Perustelut voidaan jättää esittämättä myös silloin, jos perustelua ei voida laatia asian kiireellisyyden vuoksi taikka viivyttämättä huomattavasti päätöksen antamista.

Perustuslain 21 §:n 2 momentissa mainittu vaatimus päätösten perustelemisesta on yksittäistapauksissa kaventanut hallintomenettelylain perusteluvollisuutta koskevien poikkeussäännösten soveltamisalaa. Päätöksen perustelemista on pidetty tarpeellisena sellaisissakin tilanteissa, joissa hallintomenettelylaki ei sitä nimenomaisesti ole edellyttänyt (esimerkiksi AOK 23.5.1996 D 348/1/95 ja 116/1/96).

Hallintolakiin ehdotetaan otettavaksi soveltamisalaltaan jossain määrin hallintomenettelylain 23 §:n 2 momenttia rajoitetummat säännökset perusteluvollisuudesta poikkeamisesta. Ehdotettu 2 *momentti* mahdollistaisi perustelujen esittämättä jättämisen viidessä

tilanteessa. Momentin *1 kohdan* mukaan perustelut voitaisiin jättää esittämättä, jos tärkeä yleinen tai yksityinen etu edellyttää päätöksen välitöntä antamista. Kysymys olisi lähinnä voimassa olevan hallintomenettelylain 23 §:n 2 momentin 3 kohdan sallimasta asian kiireellisyyttä koskevasta poikkeuksesta. Ehdotettu sanamuoto olisi kuitenkin nykyistä ehdottomampi, sillä säännöksen soveltaminen ei olisi mahdollista pelkästään päätöksen antamisen huomattavan viivästymisen perusteella. Säännös asettaisi perusteluvollisuudesta poikkeamisen edellytykseksi yhtäältä yleisen tai yksityisen edun merkityksen ja toisaalta sen, että päätös on annettava välittömästi.

Kysymyksessä on tyyppinen intressivertailua edellyttävä säännös, jota sovellettaessa on pyrittävä erilaiset intressit tasapuolisesti huomioon ottavaan ratkaisuun perustelemisesta poikkeamista harkittaessa. Tärkeä yleinen etu voi liittyä muun ohella yleisen turvallisuuden ylläpitoon. Päätöksen antaminen esimerkiksi valvontatoimen yhteydessä saattaa yksittäistapauksessa edellyttää yleisen edun kannalta päätöksen välitöntä antamista. Tärkeä yksityinen etu taas voi liittyä esimerkiksi yksityiselämän suojaamiseen tai yksilön turvallisuuden varmistamiseen.

Momentin *2 kohdan* mukaan perustelut voitaisiin jättää esittämättä päätöksen koskiessa kunnallisen monijäsenen toimielimen toimittamaa vaalia. Tällä tarkoitetaan lähinnä luottamushenkilöiden valintaa ja muita palvelussuhteeseen ottamista koskevia asioita, joiden ratkaiseminen on kunnallishallinnossa yleensä monijäsenen toimielimen tehtävänä.

Vaalin toimittamisesta säädetään kuntalain 60 §:ssä. Päätöksentekoon kuuluu, että ääniä voi antaa kenelle tahansa vaalissa kysymykseen tulevalle eli kelpoisuusvaatimukset täyttävälle hakijalle. Lopullinen valinta voi selvitä vasta kokouksessa suljetun lippuvaalin jälkeen. Tämän vuoksi päätöksentekotilanteessa on usein mahdotonta esittää kaikkia valinnan perusteluita. Ehdotus valinnasta on luonnollisesti valmisteltava yhtä

perusteellisesti kuin muutkin päätökset.

Monijäsenisten toimielinten antamat virkavaalipäätökset on perusteltu vasta oikaisuvaatimukseen annetussa ratkaisussa tai valitusviranomaiselle annettavassa lausunnossa, jos päätös on riitautettu. Hyvään hallintoon kuitenkin kuuluu, että hakijalle pyritään pyynnöstä ilmoittamaan valinnan perusteet riippumatta siitä, aikooko hän riitauttaa päätöksen vai ei. Perustelujen esittäminen jälkikäteen saattaa myös vähentää muutoksenhakuja, kun hakija saa jo oikaisuvaiheessa tietää, mitkä seikat ja selvitykset ovat olleet päätöksen antamisen taustalla.

Momentin *3 kohta* vastaisi pääasialliselta sisällöltään hallintomenettelylain 24 §:n 2 momentin 2 kohtaa. Ehdotettu säännös mahdollistaisi perusteluiden esittämättä jättämisen asian koskiessa vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista tai hakijan ominaisuuden arviointiin perustuvan edun myöntämistä.

Momentin *4 kohdan* mukaan perustelut voitaisiin jättää esittämättä tilanteissa, joissa viranomaisen hyväksyy asianosaisen tekemän vaatimuksen eikä asia koske toista asianosaista. Säännös vastaisi hallintomenettelylain 24 §:n 2 momentin 1 kohtaa. Lainkohtaa ehdotetaan kuitenkin tarkennettavaksi maininnalla siitä, ettei muilla asianosaisilla ole oikeutta hakea päätökseen muutosta. Ehdotettu säännös on tarpeen, jotta laajavaikutteisissa hallintoasioissa ei synny epäselvyyttä perusteluvollisuuden täyttämistä.

Momentin *5 kohta* mahdollistaisi perusteluvollisuudesta poikkeamisen hallintomenettelylain 23 §:n 2 momentin 1 kohtaa vastaavalla tavalla tilanteissa, joissa perusteluvollisuutta voidaan pitää muusta syystä ilmeisen tarpeettomana. Perusteluvollisuuden tarpeellisuutta voidaan arvioida tapauskohtaisesti asianosaisen oikeusturvan ja tiedontarpeen kannalta.

Pykälän *3 momenttiin* ehdotetaan otettavaksi poikkeusperusteiden soveltamista rajoittava säännös. Säännöksen mukaan perustelut olisi esitettävä 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa, jos päätös merkitsee olennaista muutosta vakiintuneeseen käytäntöön.

Säännöksellä pyritään varmistamaan siitä, että merkittäviä linjanmuutoksia perustellaan riittävästi.

Perusteluvollisuuden edellytyksenä oleva olennaisuuden vaatimus jää viime kädessä päätöksen tekevän viranomaisen harkintaan. Säännöksen taustalla on kuitenkin ajatus siitä, että päätös tulee selvästi muuttamaan vakiintuneena pidettyä ratkaisukäytäntöä.

46 §. *Ohjeet oikaisukeinon käyttämisestä.* Pykälä sisältäisi säännökset oikaisukeino-ohjeiden antamisesta ja se vastaisi pääasialliselta sisällöltään hallintomenettelylain 24 a §:n 1 momenttia.

Pykälä jaettaisiin selkeyden vuoksi kolmeen momenttiin. Ehdotettu *1 momentti* rajoitettaisiin koskemaan oikaisukeino-ohjeen antamista silloin, kun valituksen tekemisen edellytyksenä on erikseen säädetty oikaisumenettely.

Kyse on oikaisuvaatimukseen perustuvasta eli lakisääteisestä itseoikaisusta, joka on useissa erityissäännöksissä säädetty valitusmenettelyn pakolliseksi esiasteeksi.

Pykälän *2 momentti* edellyttäisi oikaisukeino-ohjeen antamista niissä tilanteissa, joissa on erikseen säädetty päätöksen saattamisesta viranomaisen käsiteltäväksi muuna kuin muutoksenhakuasiana. Tyypillinen tällaista menettelyä koskeva säännös on sosiaalihuoltolain 45 §:n säännös, jonka mukaan asianosainen voi vaatia, että viranhaltijan päätös saatetaan sosiaalilautakunnan käsiteltäväksi. Vasta lautakunnan päätöksestä saa valittaa hallinto-oikeuteen.

Hallintomenettelylain 24 a §:n 2 momentin viittaussäännös valitusosoituksen liittämisestä päätökseen poistettaisiin tarpeettomana, koska hallintolakiin otettaisiin omat säännökset valitusosoituksesta.

Voimassa olevassa lainsäädännössä ei ole säännöksiä oikaisukeino-ohjeiden sisällöstä. Käytännössä on ollut epäselvyyttä esimerkiksi oikaisuvaatimuksen tekemiselle asetetun määräajan alkamisesta silloin, kun oikaisuohjetta ei ole annettu tai se on annettu virheellisenä. Asian selkeyttämiseksi pykälän *3 momenttiin* ehdotetaan otettavaksi nimenomainen säännös, jonka mukaan oikaisukeinon käyttämistä koskevien

ohjeiden sisältöön ja korjaamiseen sovelletaan, mitä lakiehdotuksen 47 ja 49 §:ssä säädetään valitusosoituksesta. Ehdotettu lakitekninen ratkaisu takaa yhdenmukaisen käytännön oikaisu- ja muutoksenhakuohjauksessa.

47 §. *Valitusosoitus.* Pykälä sisältäisi hallintolainkäyttölain 14 §:ää pääosin vastaavat säännökset valitusosoituksen sisällöstä ja sen liittämistä hallintopäätökseen. Lakiin ei kuitenkaan ehdoteta otettavaksi valituslupa-asioita koskevaa hallintolainkäyttölain 14 §:n 4 momenttia, vaan tästä säädettäisiin vastaisuudessaakin hallintolainkäyttölaissa.

Hallintolainkäyttölain 14 §:n 1 ja 2 momenttia vastaavat säännökset ehdotetaan yhdistettäväksi siten, että pykälän *1 momentissa* säädettäisiin sekä

valitusosoituksen liittämistä päätökseen että valitusosoituksen sisältöä koskevista vaatimuksista. Nykyisen 1 momentin mukaan valitusosoitus on liitettävä päätökseen, josta saa valittaa. Terminologiaa täsmennettäisiin edellyttämällä valitusosoituksen liittämistä päätökseen, johon saa hakea muutosta valittamalla.

Valitusosoituksen sisältövaatimuksista säädettäisiin samansisältöisesti hallintolainkäyttölain 14 §:n 2 momentin kanssa. Lainkohdassa lueteltaisiin ne seikat, joiden on käytävä ilmi valitusosoituksesta. Näitä ovat ensinnäkin valitusviranomainen ja se viranomainen, jolle valituskirjelmä on toimitettava. Jos valituskirjelmän saa erityissäännöksen nojalla toimittaa vaihtoehtoisesti useammalle viranomaiselle, kaikki nämä viranomaiset olisi mainittava. Mainittaessa viranomainen, jolle toimituskirja voidaan toimittaa, tulisi mainita sekä viranomaisen käynti- että postiosoite. Kolmantena asiana valitusosoituksessa tulisi mainita valitusaika. Ehdotuksen mukaan valitusosoituksessa tulisi selostaa myös, mistä valitusajan laskeminen alkaa. Tämä tarkoittaa sen säännön ilmoittamista, jonka mukaan aika lasketaan.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin hallintolainkäyttölain 14 §:n 3 momenttia vastaavasti siitä, että valitusosoituksessa olisi selostettava vaatimukset valituskirjelmän sisällöstä ja liitteistä sekä valituksen perille

toimittamisesta. Muutoksena nykyiseen olisi ainoastaan voimassa olevassa lainkohdassa mainitun ”säännöksen” käsitteen korvaaminen yleiskielenomaisella ilmaisulla sisältöä ja liitteitä sekä valituksen toimittamista koskevista ”vaatimuksista”.

Vaatimusten selostaminen valituskirjelmän sisällöstä ja liitteistä tarkoittaa, että valitusosoituksessa olisi riittävällä tarkkuudella mainittava hallintolainkäyttölain 23 ja 24 §:n nojalla ilmoitettavat asiat samoin kuin valituskirjelmän liitteeksi 25 §:n nojalla tarvittavat asiakirjat. Jos valituskirjelmässä olisi erityissäännöksen nojalla ilmoitettava muita seikkoja, tulisi myös siitä kertoa valitusosoituksessa.

Hallintolainkäyttölain perusteluissa (HE 217/1995 vp) valituksen perille toimittamista koskevilla säännöksillä viitataan asiakirjojen lähettämisestä annetun lain säännöksiin siitä, mitä menettelytapaa käyttäen valituskirjelmiä voidaan toimittaa perille. Viimeksi mainitun lain kumoaminen ehdotetun uudistuksen yhteydessä ei kuitenkaan merkitsisi kyseisen säännöksen jäämistä vaille käytännön merkitystä. Valitusosoituksessa on tärkeää selostaa myös määräaikalain mukaiset säännökset, jotka edellyttävät valituksen perille toimittamista ennen valitusajan päättymistä.

48 §. *Ilmoitus valituskiellosta ja valituskelvottomuudesta.* Pykälään ehdotetaan otettavaksi hallintolainkäyttölain 15 §:ää vastaava säännös siitä, että päätöksessä olisi ilmoitettava mahdollisesta valituskiellosta ja sen perusteista. Nykyistä säännöstä ehdotetaan täydennettäväksi maininnalla päätöksen valituskelvottomuudesta. Tämä on tarpeen, jotta valituskelvottomia päätöksiä koskevasta muutoksenhakukiellosta ei synny asianosaiselle epäselvyyttä.

49 §. *Valitusosoituksen korjaaminen.* Pykälässä säädettäisiin valitusosoituksen korjaamisen edellytyksistä. Pykäläehdotus vastaa asiasisällöltään hallintolainkäyttölain 16 §:ää.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin hallintolainkäyttölain 16 §:n 1 momenttia vastaavalla tavalla viranomaisen velvollisuudesta antaa uusi lainmukainen valitusosoitus, jos valitusosoitusta ei ole

annettu tai alkuperäisessä osoituksessa on virheellisesti ilmoitettu päätöstä koskevasta valituskiellosta. Nykyisen säännöksen sanamuotoa muutettaisiin kielellisesti selkeämpään muotoon viittaamalla päätökseen, johon ei saa hakea muutosta valittamalla. Ehdotettu muutos ei vaikuttaisi säännöksen soveltamiseen.

Pykälän 2 momentin säännös muun kuin 1 momentissa tarkoitettun valitusosoituksen korjaamisesta vastaisi pääasialliselta sisällöltään hallintolainkäyttölain 16 §:n 2 momenttia. Voimassa olevaan lainkohtaan sisältyvä viittaus pykälän 1 momenttiin ehdotetaan kuitenkin poistettavaksi tarpeettomana. Säännöksen nojalla viranomaisella on velvollisuus antaa uusi korjattu valitusosoitus, jos sitä pyydetään valitusosoituksessa mainitussa ajassa tai, jos valitusaika on ilmoitettu valitusosoituksessa liian lyhyeksi, säädetyssä valitusajassa.

Ehdotettu 3 momentti sisältäisi hallintolainkäyttölain 16 §:n 3 momenttia vastaavan säännöksen siitä, että annettaessa 1 tai 2 momentin nojalla uusi valitusosoitus valitusaika alkaa siitä, kun uusi valitusosoitus on annettu tiedoksi.

8 luku. Päätöksessä olevan virheen korjaaminen

Lain 8 luvussa säädettäisiin päätöksessä olevan virheen korjaamisen edellytyksistä sekä korjaamisasian vireilletulosta ja sen käsittelyssä noudatettavasta menettelystä.

50 §. *Asiavirheen korjaaminen.* Viranomaisen voi nykyisin korjata päätöksessään olevat virheet joko hallintomenettelylain 26 tai 27 §:n nojalla taikka muuhun lainsäädäntöön perustuvien oikaisusäännösten nojalla. Itseoikaisua koskevat säännökset otettiin hallintomenettelylakiin lähinnä muutoksenhakuviranomaisten käsiteltävänä olevien asioiden vähentämiseksi. Itseoikaisua voidaan pitää nopeana, yksinkertaisena ja oikeussuojajärjestelmän tavoitteiden kannalta tarkoituksenmukaisena keinona oikaista päätöksessä olevat selvät virheet. Hallintomenettelylain itseoikaisusäännöstö rakentuu tapauksen vaikeusasteen mukaiseen virheiden korjaamiseen. Itseoikaisuvalta

koskee ainoastaan sellaisia päätöksiä, joiden virheellisyydestä ei ole epäilystä. Tätä taustaa vasten asiavirheen korjaamista koskevan hallintomenettelylain 26 §:n soveltamisala rajoittuu sellaisten päätösten korjaamiseen, joka perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen taikka ilmeisen vääriin lain soveltamiseen. Hallintomenettelylain itseoikaisusääntelyn taustalla olevaa ajatusta oikaisujärjestelmän rajoittamiseen koskemaan selviä ja luonteeltaan kiistattomia virheitä voidaan pitää edelleenkin asianmukaisena ja perusteltuna lähtökohtana oikaisusääntösten kehittämiseksi.

Ehdotettu pykälä mahdollistaisi viranomaisen itseoikaisun nykyistä laajemmin. Pykälän 1 momentissa määriteltäisiin ne perusteet, joiden nojalla asiavirheen korjaamiseen voidaan ryhtyä. Tällaisina mainittaisiin hallintomenettelylain 26 §:n 1 momentin tavoin sellaiset selvät virheet, joihin lainkäyttöviranomaisen puuttuminen ei ole tarkoituksenmukaista. Asiavirheestä on kysymys silloin, kun asiaan kuuluvat tosiseikat on selvitetty virheellisesti tai puutteellisesti taikka lakia on sovellettu väärin.

Viranomaisen itseoikaisua koskeva keskeinen uudistus olisi se, että päätöksen tehneelle viranomaiselle annettaisiin mahdollisuus oikaista myös asian käsittelyssä tapahtunut menettelyvirhe ja ratkaista asia uudelleen. Menettelyvirheellä tarkoitetaan virhettä viranomaisen menettelyssä eli sitä, että päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä. Virhe saattaa koskea esimerkiksi viranomaisen väärää kokoonpanoa, kuulemisvirhettä tai päätöksen perustelemista koskevaa virhettä.

Nykyisin menettelyvirhe voidaan ottaa huomioon hallinto- ja kunnallisvalituksen yhteydessä sekä prosessuaalisessa kantelussa ja päätöksen purkamisessa. Hallintovalituksen käsittelyssä valitusviranomaisen on tutkittava menettelyvirheet viran puolesta eli valittajan vaatimuksista huolimatta. Kunnallisvalituksen yhteydessä virheeseen puuttuminen sen sijaan edellyttää, että valittaja on kiinnittänyt siihen huomiota valituksessaan. Virheeseen vetoaminen on

sinänsä mahdollista myös käsittelyn myöhemmässä vaiheessa, jos virheen olemassaolo tulee vasta tuolloin valittajan tietoon.

Hallinnossa tehdään vuosittain varsin suuri määrä päätöksiä, joita rasittaa menettelyvirhe. Useimmissa tapauksissa kyse on luonteeltaan hallintomenettelylaissa tarkoitettuun asiavirheeseen rinnastettavasta selvästä ja ilmeisestä virheestä. Hallintoasian käsittelyssä tapahtuneiden menettelyvirheiden tutkiminen aiheuttaa merkittävästi lisätyötä valitusviranomaisille sekä samalla pidentää ja ruuhkauttaa muiden asioiden käsittelyä. Menettelyvirheitä koskevien valitusten käsittelystä seuraa osapuolille myös lisäkustannuksia.

Itseoikaisumahdollisuuden ulottaminen koskemaan käsittelyn yhteydessä tapahtuneita menettelyvirheitä olisi sekä asianosaisen että viranomaisen kannalta joustava lakitekkinen ratkaisu. Ehdotuksen tarkoituksena on yksinkertaistaa ja nopeuttaa menettelyvirheiden tutkimiseen liittyviä käytäntöjä sekä vähentää valitusviranomaisille tehtäviä muutoksenhakuja.

Esityksessä lähdetäisiin siitä, että menettelyvirhettä koskevissa tapauksissa viranomaisen poistaisi virheellisen päätöksensä ja käsittelisi asian uudestaan poistaen puutteen menettelyssään esimerkiksi toimittamalla suorittamatta jääneen asianosaisen kuulemisen. Päätöksen tehneen viranomaisen ei siten tarvitsisi tutkia käsittelyssä tapahtuneen virheen vaikutusta ratkaisun lopputulokseen.

Viranomaiselle ei hallintomenettelylain 26 §:n tapaan asetettaisi ehdotonta velvollisuutta säännöksessä tarkoitetun virheen korjaamiseen. Jos viranomaisen ei ryhtyisi virheen korjaamista koskeviin toimenpiteisiin, asianosainen voisi saattaa virheen olemassaolon nykyiseen tapaan valitusviranomaisen tutkittavaksi. Sama koskisi tilanteita, joissa viranomaisen ja asianosainen eivät pääse yksimielisyyteen virheen olemassaolosta.

Ehdotetussa 2 momentissa säädettäisiin asiavirheen korjaamisen edellytyksistä. Momentin ensimmäisessä virkkeessä vahvistettaisiin yleinen periaate, jonka

mukaan päätös voidaan korjata sekä asianosaisen eduksi että vahingoksi. Muutoksena nykyiseen olisi se, ettei päätöksen korjaaminen asianosaisen eduksi enää edellyttäisi asianosaisen suostumusta. Nimenomaisen suostumuksen pyytämistä on pidetty näissä tilanteissa yleisesti tarpeettomana. Asianosaisen kieltäytymistä päätöksen korjaamisesta hänelle edulliseen suuntaan voidaan pitää jokseenkin teoreettisena mahdollisuutena, joka saattaa tulla kysymyksen lähinnä silloin, kun asianosaisen vaatimukseen suostutaan ainoastaan osittain.

Suostumusedellytyksen on myös katsottu soveltuvan huonosti massahallinnossa annettujen päätösten korjaamiseen. Näissä tilanteissa suostumuksen pyytämistä jokaiselta päätöksen kohteena olevalta asianosaiselta erikseen on pidetty työläänä, aikaa vievänä ja kustannuksiltaan kalliina menettelynä.

Lainsäädäntöön on viimeisten vuosien aikana otettu runsaasti säännöksiä, jotka oikeuttavat viranomaisen korjaamaan päätöksensä asianosaisen suostumuksetta. Näissä säännöksissä ei yleensä ole annettu merkitystä sille seikalle, korjataanko päätös asianosaisen eduksi vai vahingoksi. Esimerkiksi kotikuntalain (201/1994) 16 §:n nojalla asiavirhe voidaan korjata asianosaisen sitä vastustaessa. Vastaavasti tavaramerkkilain (7/1964) 52 §:n 1 momenttiin otettiin vuonna 1995 tehdyllä lainmuutoksella säännös, jonka mukaan rekisteriviranomaisen on poistettava virheellinen päätöksensä ja ratkaistava asia uudelleen. Virheen korjaaminen ei tässä tapauksessa edellytä asianosaisen suostumusta.

Lakiehdotuksessa on kuitenkin katsottu tarpeelliseksi säilyttää asianosaisen suostumusta koskeva edellytys niissä tilanteissa, joissa päätös korjataan asianosaiselle haitalliseen suuntaan. Tätä pääsääntöä sovellettaessa ei voida tehdä eroa sen suhteen, onko kysymys menettelyvirheen vai päätöksen sisältöä koskevan asiavirheen korjaamisesta. Merkitystä ei myöskään olisi päätöksen kohteena olevien asianosaisten lukumäärällä. Näin ollen korjattaessa useita asianosaisia koskevaa päätöstä haitalliseen

suuntaan suostumus tarvittaisiin jokaiselta asianosaiselta erikseen.

Ehdotuksen mukaan suostumusta ei kuitenkaan tarvittaisi tilanteissa, joissa asianosainen on itse omalla menettelyllään aikaansaanut päätöksen virheellisyyden. Tällä viitataan lähinnä niihin tilanteisiin, joissa on kysymys asianosaisen vilpillisestä menettelystä tai vakavasta laiminlyönnistä. Säännös ei kuitenkaan ehdottomasti edellyttäisi asianosaisen menettelyltä tahallisuutta, vaan korjaamisen perusteena voisi olla myös asianosaisen erehdykseen tai huolimattomuuteen perustuva virheellisten tietojen antaminen. Korjaamisen menettelyyn ryhtyminen riippuisi viime kädessä viranomaisen harkinnasta.

51 §. *Kirjoitusvirheen korjaaminen.* Pykälässä säädettäisiin päätöksessä olevan kirjoitusvirheen korjaamisesta. Säätely vastaisi keskeisiltä osiltaan hallintomenettelylain 27 §:ää.

Pykäläehdotuksen 1 momentin mukaan kirjoitusvirheenä pidettäisiin hallintomenettelylain 27 §:n tavoin päätöksessä olevaa ilmeistä kirjoitus- tai laskuvirhettä. Nykyistä säätelyä ehdotetaan täydennettäväksi maininnalla siitä, että kirjoitusvirheenä olisi korjattava myös muu edellä mainittuihin tekniisiin virheisiin verrattava selvä virhe. Säännös ei juurikaan laajentaisi hallintomenettelylain 27 §:n soveltamisalaa, mutta se kattaisi selvemmin ne tilanteet, joissa on kysymys puhtaasti teknisen virheen korjaamisesta. Ehdotettu muotoilu myös selkeyttäisi asia- ja kirjoitusvirheen välistä rajanvetoa. Vastaava säännös sisältyy hallintolainkäyttölain 56 §:ään.

Esimerkkinä muusta selvästä virheestä voidaan mainita se, että päätöksessä on väärän henkilön nimi asianosaisena, vaikka asiakirjoista oikea asiantila ilmenee selvästi. Jos virheellinen nimi johtuu harkinnassa tapahtuneesta virheestä, korjausta ei voitaisi säännöksen nojalla tehdä.

Korjausta ei saisi ehdotetusta 2 momentista ilmenevän pääsäännön mukaan tehdä, jos korjaaminen johtaa asianosaiselle kohtuuttomaan tulokseen. Säännös vastaisi tältä osin hallintomenettelylain 27 §:ää. Muutoksena nykyiseen olisi korjaamiskieltoa

koskeva poikkeus, jonka mukaan viranomaisen olisi korjattava kohtuuttomaankin lopputulokseen johtava virhe, jos se on aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä.

Asianosaisen menettelyn huomioon ottaminen perustuisi jokseenkin vastaaviin lähtökohtiin, joihin on viitattu edellä 50 §:n 2 momentin perusteluissa. Säännöksen tarkoituksena on mahdollistaa virheen korjaaminen erityisesti tilanteessa, jossa asianosainen on vilpillisellä menettelyllään tai laiminlyönnillään aikaansaanut päätöksen virheellisyyden. Myös asianosaisen erehdys tai huolimattomuus voisivat olla perusteena virheen korjaamiselle.

52 §. *Korjaamisasian vireilletulo ja käsittely.* Pykälässä säädettäisiin korjaamisasian vireilletulosta ja sen käsittelystä. Pykälän 1 momentista ilmenevän pääsäännön mukaan korjaamisasia voisi tulla vireille viranomaisen aloitteesta tai asianosaisen vaatimuksesta. Vastaavaa säännöstä ei sisälly hallintomenettelylakiin. Voimassa olevat itseoikaisusäännökset viittaavat viranomaisaloitteiseen vireillepanoon, mutta lain perusteluissa korostetaan, että korjaamisasia voi tulla vireille myös asianosaisen aloitteesta.

Viranomaisen velvollisuutena on huolehtia tekemiensä päätösten oikeellisuudesta. Tähän liittyy vaatimus siitä, että viranomainen seuraa päätöstensä laatua ja puuttuu viipymättä havaitsemiinsa virheisiin. Esityksen mukaisena periaatteellisena lähtökohtana olisi, että viranomainen omasta aloitteestaan korjaa päätöksensä, jos siihen on aihetta. Ehdotettu säännös ei sulkisi pois myöskään sitä mahdollisuutta, että jokin muu kuin päätöksen tehnyt viranomainen tekee aloitteen virheen korjaamisesta. Tällainen viranomainen voi olla esimerkiksi päätöksen täytäntöönpaneva viranomainen.

Eräissä tilanteissa asianosaisella saattaa kuitenkin olla viranomaista paremmat edellytykset havaita päätöksessä oleva virhe. Asianosaisella voi myös käytännön syistä olla tarkempi tieto siitä, ovatko päätöksen perusteena olevat tosiseikat ja selvitykset oikeita sekä päätöksen tekemisen kannalta olennaisia. Selvyiden vuoksi asianosaisen oikeudesta saada korjaamisasia vireille

otettaisiin lakiin nimenomainen säännös. Asianosainen voisi panna korjaamisasian vireille, vaikka hänellä ei olisi asiassa oikeussuojan tarvetta.

Asiaa vireille pantaessa asianosaisen olisi ilmoitettava, mitä päätöstä vaaditaan korjattavaksi, miten päätöstä tulisi korjata ja mihin vaatimus perustuu. Viranomainen voi laatia lomakkeen helpottamaan korjaamisasian vireillepanoa. Lomakkeen käyttämisestä ei kuitenkaan voida pitää asian käsittelemisen edellytyksenä, ellei sen käyttämisestä ole säädetty pakolliseksi.

Ehdotuksen mukaan muut kuin viranomainen tai asianosainen eivät voisi saattaa korjaamisasiaa vireille. Tosin on mahdollista, että viranomainen ryhtyy korjaamista edellyttäviin toimenpiteisiin ulkopuolisen tahon ilmoituksen perusteella. Näissä tilanteissa asian vireilletulo tulkitaan kuitenkin viran-omaisaloitteiseksi.

Momenttiin ehdotetaan myös sisällytettäväksi säännös viiden vuoden määräajasta, jonka kuluessa viranomaisen olisi tehtävä aloite tai vastaavasti asianosaisen olisi esitettävä vaatimus virheen oikaisemiseksi. Ehdotettu määräaika vastaisi päätöksen purkamiselle hallintolainkäyttölain 64 §:n 2 momentissa asetettua määräaika. Koska voimassa olevaan hallintomenettelylakiin ei sisälly mitään määräaika päätöksen korjaamiselle tai tätä koskevan vaatimuksen esittämiseksi, on vaarana, että korjaamismenettelyä käytettäisiin purun sijasta tai normaalien purkumahdollisuuksien jo umpeuduttua. Tarkoituksena ei kuitenkaan ole muuttaa vallitsevaa oikeustilaa, vaan ylimääräisten muutoksenhakekeinojen käyttäminen olisi edelleen korkeimman hallinto-oikeuden harkinnassa.

Valmistelun yhteydessä tuli esille tarve säätää myös viranomaisen velvollisuudesta kertoa asianosaiselle itseoikaisumahdollisuudesta. Sääntelyä puoltaisi lähinnä se seikka, että laissa säädettäisiin muiden muutoksenhakekeinojen käyttämiseen liittyvästä ohjauksesta, kuten oikaisukeino-ohjeiden antamisesta ja valitusosoituksen liittämistä päätökseen. Valmistelussa päädyttiin kuitenkin siihen, ettei viranomaiselle ole tarpeen asettaa

erityistä velvollisuutta tiedottaa itseoikaisumahdollisuuksista ja korjaamisasian vireille saattamisesta, vaan näitä koskevien ohjeiden antaminen voidaan jättää lain 8 §:ään perustuvan yleisen neuvontavelvollisuuden varaan.

Pykälän 2 momentti sisältäisi säännökset siitä, millä tavoin asia- ja kirjoitusvirheen korjaamista käsiteltäessä olisi meneteltävä. Momentista ilmenevän pääsäännön mukaan asiavirheen korjaaminen edellyttäisi asian uudelleen käsittelemistä ja uuden päätöksen antamista. Asiaa uudelleen käsiteltäessä asianosaiselle olisi luonnollisesti varattava tilaisuus tulla kuulluksi virheen korjaamisen johdosta, jollei erityistä syytä kuulemisesta poikkeamiseen olisi. Korjaamisasiassa annettaisiin päätös, josta alkaisi kulua uusi muutoksenhaku-aika tai muu määräaika.

Kirjoitusvirheen korjaaminen ei edellyttäisi käsittelyn uusimista, vaan kirjoitusvirhe korjattaisiin korvaamalla virheen sisältävä toimituskirja korjatulla toimituskirjalla. Asianosaisen oikeusturva kuitenkin edellyttää, että tälle varataan tilaisuus tulla kuulluksi ennen kirjoitusvirheen korjaamista, jollei kuulemista ole pidettävä tarpeettomana. Kuulemistilaisuuden varaaminen saattaa olla tarpeetonta etenkin silloin, kun asianosainen on itse tehnyt aloitteen virheen korjaamiseksi.

Pykälän 3 momentti koskee päätöksen tehtävää merkintää sen korjaamisesta. Säännös vastaisi asiasisällöltään nykyistä hallintomenettelylain 28 §:n 3 momenttia. Kyseisen säännöksen sanamuotoa uudistettaisiin kuitenkin siten, että päätöksen ”tallekappaletta” koskeva käsite korvattaisiin säädöstekstissä yleisemmin käytetyllä ”taltiokappaleen” käsitteellä. Lisäksi säännökseen ehdotetaan otettavaksi selvyiden vuoksi maininta siitä, että korjaamista koskeva merkintä voidaan tehdä myös viranomaisen käytössä olevaan sähköiseen tietojärjestelmään.

53 §. Täydentävät säännökset korjaamismenettelystä. Pykälässä säädettäisiin korjaamisasian käsittelyä koskevista erityisistä menettelyvaatimuksista. Ehdotettu sääntely vastaisi keskeisiltä osiltaan hallintomenettelylain 28 §:n 1, 2 ja 4

momentin säännöksiä.

Pykälän 1 momentti koski korjaamisasian vireilläolon vaikutusta päätöksen täytäntöönpanoon. Lainkohtaan ehdotetaan sisällytettäväksi hallintomenettelylain 28 §:n 2 momentin säännös siitä, että viranomainen voi käsitellessään asia- tai kirjoitusvirheen korjaamista kieltää päätöksen täytäntöönpanon toistaiseksi. Täytäntöönpanoa edellyttäviä päätöksiä ovat esimerkiksi verojen ja maksujen määräämistä sekä erilaisten avustusten myöntämistä koskevat päätökset.

Voimassa olevaa lainkohtaa täydennettäisiin maininnalla siitä, että viranomainen voisi korjaamisasiaa käsitellessään myös määrätä päätöksen täytäntöönpanon keskeytettäväksi. Ehdotettu täydennys on tarpeen, sillä monissa tapauksissa päätöksen täytäntöönpano on ehditty aloittaa ennen korjaamisasian vireilletuloa. Hallintopäätöksen täytäntöönpano edellyttää pääsäännön mukaan päätöksen lainvoimaisuutta. Tällä tarkoitetaan sitä, ettei päätökseen voida enää hakea muutosta säännönmukaisia muutoksenhakekeinoja käyttäen. Valitusaikana tehdyllä valituksella on täytäntöönpanoa siirtävä vaikutus. Vaatimus lainvoimaisuudesta koskee ensisijaisesti velvoittavia hallintopäätöksiä. Edunsovat päätökset tulevat periaatteessa välittömästi lainvoimaisiksi, jos valitusoikeus päätöksestä on vain asianosaisella.

Hallintolainkäyttölain 31 §:n 2 momentin nojalla päätös voidaan panna valituksesta huolimatta täytäntöön, jos täytäntöönpanokelpoisuudesta on säädetty tai päätöksen luonne taikka yleinen etu edellyttävät päätöksen välitöntä täytäntöönpanoa. Muuhun lainsäädäntöön sisältyy lukuisia säännöksiä, jotka oikeuttavat lainvoimaa vailla olevan päätöksen täytäntöönpanoon. Sellaisia ovat esimerkiksi ne myönnetyn etuuden takaisinperintää koskevat säännökset, joissa täytäntöönpano perustuu verojen ja maksujen perimisestä ulosottoimien annettuun lakiin (367/1961).

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, että korjausasiaa käsittelevän viranomaisen on korjaamismenettelyyn ryhtyessään selvítettävä, onko päätökseen haettu oikaisua

tai muutosta taikka onko siitä vireillä erikseen säädetty menettely. Säännös vastaisi perusajatukseltaan hallintomenettelylain 28 §:n 1 momenttia. Nykyistä säännöstä täydennettäisiin viranomaisen velvollisuudella selvittää myös oikaisu- tai muun erikseen säädetyn menettelyn samanaikainen vireilläolo korjaamisasian kanssa.

Ehdotuksen mukaan korjaamisasian käsiteltäväksi ottamisesta olisi ilmoitettava ja siinä tehty päätös olisi toimitettava muutoksenhakuviranomaiselle tai muun lainsäädännön perusteella asiaa käsittelevälle viranomaiselle. Säännöksestä käy ilmi, ettei muutoksenhaun tai muun menettelyn vireilläolo estä viranomaista korjaamasta tekemäänsä päätöstä. Erityisen suuri merkitys ilmoittamisella on silloin, kun päätöksen korjaava viranomainen on ehtinyt toimittaa muutoksenhakuviranomaiselle alkuperäiset asiakirjat ja oman selityksensä.

Momenttiin ehdotetaan lisäksi sisällytettäväksi selvyiden vuoksi maininta siitä, ettei korjaamisasian käsittely vaikuta valitusajan tai muun määräajan kulumiseen. Asianosaisten keskuudessa on ollut usein epäselvyyttä siitä, katkaiseeko korjaamisen menettelyn käynnistäminen valitusajan kulumisen. Joissain tapauksissa asianosainen on jäänyt odottamaan oikaisuasiassa annettua päätöstä tekemättä samaan aikaan valitusta. Tällöin on enää käytettävissä ylimääräinen muutoksenhaku, jos viranomainen ei suostu päätöksen korjaamiseen. Koska tulkintaa koskevat epäselvyydet saattavat johtaa merkittäviin oikeudenmenetyksiin, on tärkeää, että laista ilmenee selvästi korjaamisasian vireilläolon merkityksettömyys valitusajan kulumisen kannalta.

Pykälän 3 momentti sisältäisi hallintomenettelylain 28 §:n 4 momenttia vastaavan säännöksen siitä, että päätökseen, jolla viranomainen on hylännyt virheen korjaamista koskevan vaatimuksen, ei saa hakea muutosta valittamalla. Voimassa olevan säännöksen sanamuotoa selkeytettäisiin, mutta asiasisältöä ei muutettaisi.

Päätös olla suostumatta päätöksen korjaamista koskevaan vaatimukseen ei

koske, korjaamisedellytykset huomioon ottaen, asianosaisen etua tai oikeutta sillä tavoin, että päätöksestä tulisi järjestää perustuslain 21 §:n mukainen muutoksenhaku. Korjaamisvaatimusten käsittelyä koskevien päätösten muutoksenhakumahdollisuus saattaisi päinvastoin johtaa yrityksiin haitata asian varsinaista muutoksenhakukäsittelyä.

III OSA. **Hallintopäätöksen ja muun asiakirjan tiedoksianto**

Lain III osaan ehdotetaan sisällytettäväksi asiakirjojen tiedoksiantoa koskevat yleiset säännökset. Sääntelyn lähtökohdat perustuvat voimassa olevaan tiedoksiantolakiin. Ehdotetuilla säännöksillä pyritään selkeyttämään nykyistä sääntelyä ja yksinkertaistamaan tiedoksiantoa koskevia menettelyjä.

9 luku. **Yleiset säännökset tiedoksiannosta**

Luvussa säädettäisiin viranomaisen velvollisuudesta hallintoasian käsittelyyn liittyvien asiakirjojen tiedoksiantoon sekä lueteltaisiin tiedoksiantotavat. Luvussa määriteltäisiin lisäksi tiedoksiannon vastaanottajatahot.

54 §. *Tiedoksiantovelvollisuus.* Pykälässä asetettaisiin viranomaiselle yleinen velvollisuus antaa tiedoksi hallintoasian käsittelyyn liittyvät asiakirjat. Ehdotuksen tarkoituksena on korostaa tiedoksiannon merkitystä yhtäältä osana hallintoasian käsittelyä ja toisaalta muutoksenhakuoikeuden käyttämisen edellytyksenä. Ehdotettu pykälä muodostaa myös johdonmukaisen lähtökohdan tiedoksiantoa koskevalle säännöstölle.

Pykälän 1 momentti koskisi hallintopäätöksen tiedoksiantoa. Ehdotuksen mukaan jokainen hallinnossa tehty päätös, joka koskee jonkun oikeusasemaa, on annettava tiedoksi. Säännöksestä ilmenevä keskeinen lähtökohta on, että päätös olisi annettava tiedoksi muutoksenhakuun oikeutetuille. Tällaisena mainittaisiin ensinnäkin asianosainen, jolla on hallintolainkäyttölain 6 §:n nojalla säännönmukainen valitusoikeus

hallintoviranomaisen antamasta päätöksestä. Hallinto-oikeudellisen valitusoikeuden perusteet eivät kaikilta osin vastaa hallintoasian käsittelyssä noudatettavia asianosaisaseman lähtökohtia. Lainsäädännöstä voi johtua, että muutoksenhakuun oikeutettujen piiri ei yhdy asianosaisina kuultavien piirin kanssa. Myös käytäntö voi olla muodostunut erilaiseksi hallintoasian käsittelyn asianosaispiirin ja asianosaisuuden perusteella muutoksenhakuun oikeutettujen kohdalla.

Tämän vuoksi pykälässä ehdotetaan säädettäväksi siitä, että viranomaisen olisi annettava tekemänsä päätös tiedoksi asianosaisen ohella myös muulle henkilölle, jolla on oikeus hakea siihen oikaisua tai muutosta valittamalla. Säännös laajentaisi hallintomenettelylain 25 §:ssä säädettyä tiedoksiantovelvollisuutta, koska se asettaisi viranomaiselle velvollisuuden selvittää, onko joku muukin kuin asianosainen oikeutettu valittamaan päätöksestä.

Ehdotettua soveltamisalan laajennusta voidaan perustella erityisesti oikeusturvanäkökohdilla. Päätöksen oikeusvaikutusten alkamisen kannalta on tärkeää, että kaikki muutoksenhakuun oikeutetut saavat päätöksen tiedokseen. Päätöksen tiedoksisaannista alkavat kuluja erilaiset määräajat, kuten valitusaika tai oikaisumenettelyaika taikka päätöksessä tarkoitetun velvollisuuden täyttämiseksi varattu aika.

Säännösehdotus sisältää yleisen ajallisen tehosteen, jonka mukaan viranomaisen on ryhdyttävä tiedoksiantoa edellyttäviin toimenpiteisiin viipymättä sen jälkeen, kun se on tehnyt asiassa päätöksen. Tällä pyritään varmistamaan, ettei päätöksen tekemisen ja tiedoksiannon välinen aika pitkity aiheuttomasti. Vaikka perustuslain 21 §:n 1 momentti ei suoranaisesti aseta vaatimuksia muulle kuin asian vireilläolon pituudelle, tähän voidaan katsoa liittyvän läheisesti vaatimus siitä, että myös päätöksen kohteena olevan henkilön kannalta olennainen tiedoksianto toimitetaan viivytyksettä.

Ehdotetusta momentista ilmenevän pääsäännön mukaan tiedoksiannosta vastaisi se viranomainen, jonka tehtäviin asian ratkaiseminen kuuluu tai jonka tehtäväksi

tiedoksiannosta huolehtiminen on erityisen säännöksen perusteella annettu.

Momentin loppuosaan sisältyisi selvyuden vuoksi maininta siitä, ettei päätöksen muutoksenhakukelpoisuudella olisi tiedoksiantovelvollisuuden kannalta sinällään merkitystä. Ehdotuksen mukaan

tiedoksiantovelvollisuus koskisi myös sellaisia päätöksiä, joihin liittyy muutoksenhakukiello. Tällaisia ovat valituskelvottomat päätökset ja ne, joista muutoksenhaku on erityisen säännöksen nojalla kielletty. Nämä päätökset olisi annettava tiedoksi varsinaisille asianosaisille. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin viranomaisen velvollisuudesta huolehtia myös muun asian käsittelyyn vaikuttavan asiakirjan tiedoksiannosta. Käsittelyyn vaikuttavina asiakirjoina mainittaisiin ilmoitus ja kutsu. Ilmoituksia ovat muun ohella ilmoitus tarkastuksen suorittamisesta, kuulemisilmoitus sekä muille kuin asianosaisille toimitettava ilmoitus vaikuttamismahdollisuuksien käyttämisestä. Kutsuna pidettäisiin kutsua katselmukseen tai todistajan kuulemiseen taikka tilaisuuteen, jossa asianosainen esittää selvitystä suullisesti. Säännökseen sisältyvää luetteloa ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi, vaan käsittelyyn vaikuttava asiakirja voisi olla myös muu kuin siinä erikseen mainittu asiakirja. Tällaisia ovat esimerkiksi täydennyskehoitus, tarkastuskertomus, katselmuspöytäkirja, asiakirjan saapumistodistus ja arvio päätöksen antamisajankohdasta.

Kysymyksessä olevaan lainkohtaan ei ole katsottu tarpeelliseksi sisällyttää säännöstä subjektiivisesta tiedoksiantioikeudesta eli siitä, kenelle tiedoksianto näissä tilanteissa olisi toimitettava. Tiedoksiannon kohteena momentissa tarkoitetuissa tapauksissa voisivat olla asianosainen tai tämän edustaja taikka jokin muu henkilö, jolla on asiassa menettelyllisiä oikeuksia. Viimeksi mainittuja ovat asian vaikutusalaan kuuluvat henkilöt ja asiassa kuultava todistaja. Tiedoksiannon kohteena voisi olla myös lakiehdotuksen 38 §:n nojalla katselmukseen kutsuttu viranomainen.

Pykälän 3 momenttiin ehdotetaan otettavaksi selvyuden vuoksi säännös siitä, että asiakirja

annetaan tiedoksi alkuperäisenä tai jäljennöksenä. Vastaava periaate on ilmaistu voimassa olevan tiedoksiantolain 4 §:n 1 momentissa ja oikeudenkäymiskaaren 11 luvun 5 §:ssä.

55 §. *Tiedoksiantotavat.* Lakiin ehdotetaan otettavaksi tiedoksiantomenettelyä yleisesti ohjaava säännös, jossa todettaisiin käytettävissä olevat tiedoksiantotavat. Pykälä ei sisältäisi tarkempia säännöksiä tiedoksiantotapojen käyttämisestä, vaan näistä säädettäisiin luvun muissa pykälissä. Säännösehdotuksen tarkoituksena on antaa selkeä yleiskuva tiedoksiantomenettelyä koskevista vaihtoehdoista. Tarkoituksena on myös yleisesti ohjata viranomaisista tiedoksiantotapojen valinnassa.

Ehdotetussa laissa luovuttaisiin nykyisen tiedoksiantolain mukaisesta erityistiedoksiannosta. Sen tilalle ehdotetaan otettavaksi säännökset tavallisesta ja todisteellisesta tiedoksiannosta. Tarkoituksena on yksinkertaistaa ja yhtenäistää tiedoksiantoa koskevia menettelyjä.

Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan otettavaksi säännös siitä, että tiedoksianto toimitettaisiin pääsäännön mukaan tavallisena tiedoksiantona. Tavallinen tiedoksianto toimitettaisiin postitse kirjeellä vastaanottajalle. Lakiehdotuksen 59 §:ssä säädettäisiin tarkemmin tavallisen tiedoksiannon käyttämisestä. Tavallista tiedoksiantoa käytettäisiin aina silloin, kun erityisiä syitä muiden tiedoksiantotapojen käyttämiseen ei ole.

Pykälässä tarkoitettuja todisteellisia tiedoksiantotapoja olisivat tiedoksianto saantitodistusta vastaan, asiakirjan noutaminen ja haastetiedoksianto. Myös asiakirjan luovuttaminen sijaistiedoksiantona toiselle henkilölle olisi laissa tarkoitettu todisteellinen tiedoksiantotapa, vaikka siitä säädettäisiinkin omassa pykälässään. Todisteellista tiedoksiantoa koskeva keskeinen uudistus olisi, että saantitodistusmenettelyn käyttö rajoitettaisiin ehdotetun 60 §:n mukaisesti koskemaan ainoastaan sellaisten asiakirjojen tiedoksiantoa, joiden kohdalla viranomaisen on erityisesti varmistettava tiedoksiannon perillemenosta.

Yleistiedoksianto tulisi ehdotuksen mukaan käytettäväksi silloin, jos tiedoksiantoa ei voida toimittaa tavallisena tai todisteellisena tiedoksiantona. Muiden tiedoksiantotapojen käyttö ei ole mahdollista silloin, kun vastaanottajaa ei tiedetä tai vastaanottaja välttelee taikka pakoilee tiedoksiantoa eikä tiedoksiantoa voida toimittaa myöskään sijaistiedoksiantona.

Ehdotetun 2 momentin mukaan yleistiedoksiantoa voitaisiin käyttää lisäksi silloin, kun asiakirja on annettava tiedoksi useille henkilöille tai kun henkilöiden lukumäärää ei tiedetä. Ehdotettu sääntely ei sinällään asettaisi estettä muiden tiedoksiantotapojen käyttämiseen useita henkilöitä koskevissa asioissa, mutta yleistiedoksiantoa voidaan pitää näissä tilanteissa yksinkertaisempuna ja kustannuksia säästävänä tiedoksiantotapana. Yleistiedoksiannon käyttämisen edellytykset vastaisivat pääosin tiedoksiantolain 10 ja 11 §:ssä säädetyistä perusteista. Kyseisen tiedoksiantotavan käytön edellytyksenä olevaa vastaanottajien lukumäärää lisättäisiin kuitenkin nykyisestä kymmenestä henkilöstä kolmeenkymmeneen henkilöön. Osoitetietojen selvittämiseen on nykyaikaisessa hallinnossa varsin monipuoliset mahdollisuudet. Tietojen hankkiminen ei myöskään tuota merkittävää lisätyötä, sillä tiedot ovat useimmissa tapauksissa nopeasti ja yksinkertaisesti saatavilla sähköisesti. Lisäksi kirjeitse toimitettavan tiedoksiannon yleistyminen vähentää tiedoksiannosta aiheutuvia kustannuksia.

56 §. *Tiedoksianto yksityishenkilölle.* Pykälä sisältäisi säännökset tiedoksiannon toimittamisesta yksityishenkilölle. Yksityishenkilön käsitettä käytettäisiin laissa osoittamaan eroa luonnollisen henkilön ja oikeushenkilön välillä. Yksityishenkilön käsitettä on käytetty lainsäädännössä esimerkiksi yksityishenkilön velkajärjestelystä annetussa laissa (57/1993) ja useissa verolainsäädännön alaan kuuluvissa laeissa. Käsitteelle on annettu eri säädöksissä hieman toisistaan poikkeava sisältö. Nyt ehdotetussa laissa yksityishenkilöllä tarkoitettaisiin luonnollista henkilöä ja sellaista henkilöä, joka harjoittaa

elinkeino- tai yritystoimintaa toiminnan muodostamatta erillistä juridista henkilöä.

Pykälän *1 momentista* ilmenevän pääsäännön mukaan yksityishenkilölle osoitettu tiedoksianto toimitettaisiin henkilölle itselleen tai tämän lailliselle edustajalle. Laillisella edustajalla tarkoitettaisiin huoltajaa, holhoojaa tai muuta laillista edustajaa, kuten henkilölle määrättyä edunvalvojaa. Lähtökohtana olisi, että tiedoksianto toimitetaan säännöksessä tarkoitettulle lailliselle edustajalle, jos tällainen on.

Lainkohta sisältäisi selvyuden vuoksi säännöksen tiedoksiannon toimittamisesta rinnakkaista puhevallan käyttöä koskevissa tilanteissa eli silloin, kun vastaanottajalla ja tämän laillisella edustajalla on molemmilla oikeus käyttää asiassa puhevaltaa. Tällaisissa tapauksissa tiedoksianto olisi toimitettava kummallekin erikseen.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin tiedoksiannon toimittamisesta asiassa, joka koskee kahta tai useampaa asianosaista yhteisesti. Tällaisissa tapauksissa on yksinkertaisinta, että tiedoksianto voidaan toimittaa samanaikaisesti useammalle asianosaiselle. Ehdotuksen mukaan useaa asianosaista koskevassa asiassa tiedoksianto toimitetaan yhteisessä asiakirjassa ilmoitetulle yhdyshenkilönä toimivalle asianosaiselle. Asianosaisten tulisi siten yhteistä asiakirjaa laatiessaan harkita, kenen osoitteeseen tai kenelle he haluavat tiedoksiannot toimitettavan. Säännös vastaisi voimassa olevan tiedoksiantolain 15 §:ää.

Tiedoksiannon vastaanottaneen asianosaisen velvollisuutena olisi ilmoittaa tiedoksisaannista muille allekirjoittajille. Ilmoittamistapaa ei ehdoteta säänneltäväksi, vaan asianosainen voisi ilmoittaa tiedoksisaannista sopivaksi katsomallaan tavalla. Jälkikäteisen todistelun kannalta tarkoituksenmukaisinta olisi kuitenkin ilmoittaa tiedoksisaannista muille asianosaisille kirjallisesti. Ilmoituksen tulisi mahdollisuuksien mukaan liittää jäljennös tiedoksi annetusta asiakirjasta.

Pykälän *3 momenttiin* otettaisiin tiedoksiantolain 4 §:n 3 momenttia vastaava säännös siitä, että yksityishenkilölle osoitettu tiedoksianto voidaan toimittaa myös

sellaiselle henkilölle, jolla on valtuus ottaa asiaa koskeva tiedoksianto vastaan. Valtuutetulla on yleensä oikeus ottaa päämiehensä puolesta vastaan asian käsittelyyn liittyviä asiakirjoja. Toisinaan lainsäädännössä tai annetussa valtuutuksessa saatetaan kuitenkin rajoittaa valtuutetun toimintakelpoisuutta. Tämän vuoksi säännökseen on katsottu tarpeelliseksi sisällyttää maininta, joka estää tiedoksiannon toimittamisen valtuutetulle, jos tämän oikeutta vastaanottaa tiedoksiantoja on erikseen rajoitettu.

Tiedoksiantoa ei voitaisi toimittaa valtuutetulle myöskään niissä tapauksissa, joissa edellytetään tiedoksiannon toimittamista asianosaiselle henkilökohtaisesti. Tästä voi olla kysymys lähinnä silloin, kun asianosainen on velvoitettu saapumaan viranomaiseen suorittamaan jotakin henkilökohtaisesti. Kun tiedoksiannon kohteena olevan velvoitteen laiminlyönnistä voi aiheutua asianosaiselle haitallisia seuraamuksia on tärkeää, että asianosainen saa velvoitteesta henkilökohtaisesti tiedon. Säännöksessä tarkoitettu henkilökohtainen tiedoksianto voisi koskea esimerkiksi toimimisvelvollisuutta, johon voi liittyä myös uhkasakko.

Pykälässä ei asetettaisi viranomaiselle ehdotonta velvollisuutta toimittaa tiedoksianto asianosaisen sijasta tämän valtuuttamalle henkilölle, vaan harkintavalta tässä suhteessa olisi viranomaisella. Jos tiedoksianto toimitetaan päämiehelle valtuutetun asemesta, olisi siitä ilmoitettava valtuutetulle. Tämä on tarpeen sen vuoksi, että valtuutetulle turvataan edellytykset hoitaa päämiehensä asiaa mahdollisimman hyvin. Myös siinä tapauksessa, että viranomaisen valtuutuksessa olevan epäselvyyden vuoksi toimittaisi tiedoksiannon päämiehelle, olisi samalla ilmoitettava valtuutetulle, että tiedoksianto on toimitettu päämiehelle. Näin olisi syytä toimia ainakin sellaisissa tapauksissa, joissa tiedoksiannosta alkaisi kulua määräaika muutoksen hakemiseen tai muuhun oikeuden säilyttämiseen.

57 §. Tiedoksianto yhteisölle, säätiölle, kuolinpesälle ja konkurssipesälle. Yhteisöä,

säätiötä, kuolinpesää ja konkurssipesää koskevat tiedoksiantosäännökset koottaisiin selkeyden vuoksi yhteen pykälään.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin yhteisölle ja säätiölle toimitettavasta tiedoksiannosta. Yhteisöt ovat jäsenyyteen ja omistukseen perustuvia oikeushenkilöitä. Jäsenyyteen perustuvien oikeushenkilöiden perusmuoto on aatteellinen yhdistys. Yhdistyslain (503/1989) mukaan rekisteröity aatteellinen yhdistys voi saavuttaa oikeuksia, tehdä sitoumuksia sekä kantaa ja vastata. Jäsenet eivät henkilökohtaisesti vastaa yhdistyksen sitoumuksista.

Osuuskuntien oikeuskelpoisuudesta ja jäsenten mahdollisesta taloudellisesta vastuusta säädetään osuuskuntalaissa (1488/2001).

Yhtiöt ovat omistukseen perustuvia oikeushenkilöitä. Niille on tyypillistä sääntömääräinen osakkuuksien tai osuuksien lukumäärä. Tavallisesti osakkaat tai yhtiömiehet käyttävät valtaa yhtiössä panostensa suhteessa tai muutoin määritellyssä suhteessa. Osakeyhtiöihin sovelletaan osakeyhtiölain (734/1978) säännöksiä. Avointa yhtiötä ja kommandiittiyhtiötä puolestaan sääntelee vuonna 1988 annettu laki avoimesta yhtiöstä ja kommandiittiyhtiöstä (389/1988).

Säätiöissä ei ole jäseniä eikä omistajia. Ne eivät ole yhteisöjä, joissa henkilöt toimivat omassa intressissään. Säätiön keskeisenä tunnusmerkkinä on omaisuuden määrääminen käytettäväksi tiettyyn tarkoitukseen erillisen hallinnon alaisuudessa. Hallintoelinten jäsenet käyttävät päätösvaltaa säätiön tarkoituksen toteuttamiseksi. Säätiölaissa (109/1930) säädetään itsenäisistä yksityisoikeudellisista säätiöistä. Myös työnantajien perustama eläkesäätiö olisi laissa tarkoitettu säätiö.

Ehdotetun 1 momentin mukaan tavallinen tiedoksianto yhteisölle tai säätiölle toimitettaisiin sen ilmoittamaan osoitteeseen. Tällä tarkoitetaan sitä osoitetta, joka yleisesti on ilmoitettu yhtiön tai säätiön postiosoitteena.

Yhteisölle tai säätiölle osoitettu todisteellinen tiedoksianto toimitettaisiin sen sijaan henkilölle, jolla on oikeus ottaa vastaan sen puolesta tiedoksiantoja. Tiedoksiannon vastaanottamiseen oikeutetuista on säädetty

yhteisöjä ja säätiöitä koskevissa laeissa hieman toisistaan poikkeavalla tavalla.

Yhdistyslain 36 §:n 4 momentin mukaan haaste tai muu tiedoksianto katsotaan yhdistykselle toimitetuksi, kun se on annettu tiedoksi henkilölle, jolla on oikeus yksin tai yhdessä toisen kanssa kirjoittaa yhdistyksen nimi. Vastaavasti osuuskuntalain 23 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan haaste tai ilmoitus katsotaan osuuskunnalle toimitetuksi, kun se on annettu tiedoksi jollekin hallituksen jäsenelle, toimitusjohtajalle tai muulle, jolla on oikeus yksin tai yhdessä toisen kanssa kirjoittaa toiminimi.

Osakeyhtiölain 16 luvun 2 §:n mukaan tiedoksianto katsotaan yhtiölle toimitetuksi, kun se on annettu tiedoksi hallituksen jäsenelle, toimitusjohtajalle tai muulle, jolla on oikeus yksin tai yhdessä toisen kanssa kirjoittaa toiminimi. Jollei yhtiöllä ole tällaista henkilöä, tiedoksiantamisessa yhtiölle noudatetaan soveltuvin osin oikeudenkäymiskaaren 11 luvun 7 §:n säännöksiä. Avoimesta yhtiöstä ja kommandiittiyhtiöstä annetun lain 3 luvun 4 §:n mukaan haasteen ja muun tiedoksiannon katsotaan tulleen yhtiön tietoon, kun se on annettu tiedoksi yhtiömiehelle, toimitusjohtajalle tai prokuristille.

Säätiölain 10 §:n 3 momentin mukaan haasteen tai muun tiedonannon katsotaan tulleen säätiölle toimitetuksi, kun se on annettu tiedoksi hallituksen puheenjohtajalle tai henkilölle, jolla on oikeus yksin tai yhdessä toisen kanssa kirjoittaa säätiön nimi.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tiedoksiannon toimittamisesta kuolinpesälle. Nykyinen tiedoksiantolaki ei sisällä vastaavaa yleissäännöstä. Lain 16 §:ssä kuitenkin säädetään pesää hallussaan pitävän toimitsijan velvollisuudesta ilmoittaa hänelle toimitetusta tiedoksiannosta muille pesän osakkaille.

Ehdotuksen mukaan kuolinpesää koskeva tiedoksianto olisi ensisijaisesti toimitettava sille pesän osakkaalle, jonka hallussa pesä on. Kuolinpesän osakkaita ovat perilliset ja yleistestamentin saajat sekä osituksen toimittamiseen saakka leski. Kuolinpesän hallinnosta säädetään perintökaaren (40/1965) 18 ja 19 luvuissa.

Ennen kuolinpesän hallinnon järjestämistä

omaisuuden hoidosta vastaa väliaikaisena pesänhoitajana perittävän kanssa asunut osakas tai osakas, jolla on muutoin mahdollisuus pitää omaisuutta hoidossaan. Tämän vuoksi pykälässä ehdotetaan säädettäväksi, että tiedoksianto toimitetaan pesänhoitajalle, jos tällainen on. Jos kukaan ei ryhdy väliaikaiseksi pesänhoitajaksi, toimintavelvollisuus on niillä, joille sen olosuhteisiin nähden voidaan katsoa kuuluvan.

Kun pesänselvittäjä on määrätty pitämään huolta kuolinpesän hallinnosta, osakkaat menettävät oikeutensa hallita pesää ja asialegitimaatio siirtyy pesänselvittäjälle. Pesänselvittäjä toimii pesänhoitajana. Tiedoksianto olisi säännöksen nojalla mahdollinen myös testamentin toimeenpanijalle tai pesänjakajalle, jotka on perintökaareissa rinnastettu pesänhoitajaan.

Jos pesänhoitajaa ei ole, pesän osakkaat hallitsevat ja edustavat pesää yhdessä sitä koskevissa asioissa. Selvyiden vuoksi ehdotetaan säädettäväksi, että tässä tapauksessa tiedoksianto voidaan toimittaa yhdelle pesän osakkaalle. Tiedoksiannon vastaanottaneen osakkaan velvollisuutena olisi ilmoittaa tiedoksisaannista muille pesän osakkaille. Ehdotukseen ei sisälly säännöstä siitä, millä tavoin osakkaan olisi ilmoitettava tiedoksisaannista muille osakkaille. Todistamisvelvollisuus tiedoksiannon edelleen toimittamisesta kuuluisi kuitenkin tiedoksiannon vastaanottaneelle pesän osakkaalle. Käytännössä voidaan pitää riittävänä, että jäljennös asiakirjasta toimitetaan tiedoksi siten, että sen toimittaminen voidaan jälkepäin osoittaa. Näin ollen olisi tarkoituksenmukaisinta käyttää todisteellista ilmoittamistapaa, kuten saantitodistusta.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin konkurssipesälle toimitettavasta tiedoksiannosta. Vastaava säännös sisältyy oikeudenkäymiskaaren 11 luvun 15 §:ään. Pykäläehdotuksen mukaan tiedoksianto konkurssipesälle toimitetaan pesänhoitajalle. Pesänhoitajalla tarkoitetaan konkurssisäännön (31/1868) 5 luvussa mainittua väliaikaista pesänhoitajaa ja pesänhoitajaa sekä uskottua miestä ja toimitsijamiestä. Pesänhoitaja hoitaa

konkurssipesän omaisuutta ja hänellä on valtuus toimia pesän puolesta.

58 §. *Tiedoksianto viranomaiselle.* Pykälä sisältäisi säännökset tiedoksiannosta viranomaiselle. Viranomaisen käsite saisi sisältönsä lakiehdotuksen 2 §:stä.

Ehdotetun 1 momentin mukaan tiedoksianto toimitettaisiin ensisijaisesti sille viranomaiselle, joka käyttää asiassa puhevaltaa. Valtion puhevaltaa käyttävällä viranomaisella tarkoitetaan sitä viranomaista, jolla on oikeus asiassa edustaa valtiota ja valvoa valtion etua. Säännös koskisi vastaavasti tiedoksiantoa kunnalliselle viranomaiselle.

Lainsäädännössä on toisinaan mainittu se viranomainen, jonka tulee valvoa valtion etua asiassa ja jolle asiakirja on annettava tiedoksi. Esimerkiksi Tiehallinnosta annetun valtioneuvoston asetuksen (659/2000) 14 §:n mukaan Tiehallinnon keskushallinto kantaa ja vastaa valtion puolesta sekä valvoo tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa sekä välimiesmenettelyssä ja muissa vastaavissa toimituksissa valtion etua ja oikeutta kaikissa Tiehallinnolle kuuluvissa asioissa.

Jos valtion puhevallan käytöstä on epäselvyyttä, tiedoksianto toimitettaisiin lääninhallitukselle. Ehdotus vastaisi tältäkin osin tiedoksiantolain 12 §:ää. Lääninhallituksen tehtävänä on selvittää, mille viranomaiselle valtion edun valvonta asiassa kuuluu. Jos lääninhallituksen on valvottava valtion etua ja oikeutta tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa taikka jossakin toimituksessa, lääninhallitus määrää lääninhallitusasetuksen (120/1997) 11 §:n nojalla asiamiehen käyttämään valtion puhevaltaa.

Pykälän 2 momentti sisältäisi tiedoksiantolain 13 §:ää vastaavat säännökset siitä, miten on meneteltävä annettaessa asiakirja tiedoksi todisteellisesti kunnalle. Nykyisiin säännöksiin ehdotetaan tehtäväksi ainoastaan vähäisiä kielellisiä muutoksia. Pääsääntönä olisi, että tiedoksianto kunnalle toimitetaan kunnanjohtajalle tai kunnan puhevaltaa asiassa käyttävän toimielimen puheenjohtajalle. Säännöksessä ei enää mainittaisi erikseen kunnanhallitusta ja kunnallista lautakuntaa, jolla on asiassa

itsenäinen toimivalta. Säännöksessä mainittu toimielimen käsite kattaisi kyseiset tahot. Ehdotuksen mukaan tiedoksianto voitaisiin toimittaa myös muulle henkilölle, joka on oikeutettu kunnanjohtajan tai puheenjohtajan puolesta vastaanottamaan tiedoksiantoja. Edellytyksenä tällöin olisi, että henkilön toimivaltuuksista voidaan nimenomaisesti varmistua.

Pykälän 3 *momentissa* todettaisiin selvyuden vuoksi, että tiedoksiantoon julkista hallintotehtävää hoitavalle yksityiselle sovellettaisiin niitä lakiehdotukseen sisältyviä tiedoksiantosäännöksiä, jotka koskevat tiedoksiantoa yksityiselle. Näillä tarkoitetaan lain 56 ja 57 §:ää. Ehdotettu säännös on tarpeen väärinkäsitysten välttämiseksi, koska julkista hallintotehtävää hoitavat yksityiset rinnastetaan lakiehdotuksen 2 §:ssä viranomaisiin. Viranomaistiedoksiantoa koskevat säännökset eivät niihin liittyvien erityispiirteidensä vuoksi sovellu yksityisille toimitettavaan tiedoksiantoon.

10 luku. **Tiedoksiannossa noudatettava menettely**

Lain 10 luvussa säädettäisiin tiedoksiantotapoja käytettäessä noudatettavasta menettelystä.

59 §. *Tavallinen tiedoksianto.* Pykäläehdotuksessa säädetään tavallisessa tiedoksiannosta noudatettavasta menettelystä. Pykäläotsikossa on tahdottu nimenomaisesti korostaa kyseisen tiedoksiantotavan asemaa hallintoasian käsittelyyn liittyvien asiakirjojen pääsääntöisenä tiedoksiantotapana.

Pykälän 1 *momentista* ilmenevän lähtökohdan mukaan tavallinen tiedoksianto toimitettaisiin lähettämällä asiakirja postitse kirjeellä vastaanottajalle. Asiakirjan sisältävää postilähetystä ei ehdotuksen mukaan tarvitsisi kirjata, vaan se voitaisiin lähettää tavallisena kirjeenä.

Ehdotuksen tarkoituksena on tehostaa ja nopeuttaa hallinnon toimintaa sallimalla kirjeen käyttäminen nykyistä laajemmin. Tavallisena kirjeenä toimitettavan tiedoksiannon lisääminen ja vastaavasti saantitodistusmenettelyn käytön

rajoittaminen myös vähentäisi tiedoksiannosta aiheutuvia kustannuksia. Lisäksi yleisen pääsäännön vahvistaminen selkeyttäisi tiedoksiantotapojen valintaa. Monissa tapauksissa on ollut epäselvyyttä siitä, milloin asiakirjan tiedoksianto edellyttää todisteellisuutta.

Kirjeen käytön yleistymisestä ei voida olettaa aiheutuvan erityisiä ongelmia. Kirjeellä toimitettava tiedoksianto on säädetty ainoaksi vaihtoehdoksi esimerkiksi kuntalain 95 §:ssä, eikä sen käyttämisestä ole aiheutunut merkittäviä vaikeuksia. Päinvastoin tavallisena kirjeenä lähettämistä on pidetty yksikertaisena, joustavana ja kustannuksiltaan edullisena tiedoksiantotapana. Kirjeenä toimittaminen on asetettu ensisijaiseksi tiedoksiantotavaksi myös useissa muissa säännöksissä.

Tavallisen tiedoksiannon toimittaminen edellyttäisi luonnollisesti sitä, että vastaanottajan postiosoite on viranomaisen tiedossa. Lain 16 §:stä ilmenevän lähtökohdan mukaan viranomaisella on tieto ainakin vireillepanijan ja sellaisten henkilöiden osoitteista, jotka ovat toimittaneet käsittelyn kuluessa viranomaiselle asiaa koskevia asiakirjoja. Jos sen sijaan vastaanottaja ei ole ilmoittanut osoitetietojaan, näiden tietojen selvittäminen jäisi viranomaisen tehtäväksi.

Pykälän 2 *momentin* mukaan kirjeen katsottaisiin tulleen tiedoksi seitsemäntenä päivänä kirjeen lähettämisestä, jollei muuta näytetä. Lähtökohdانا on, että sen, joka väittää tiedoksiannon tapahtuneen tätä myöhemmin, on esitettävä väitteensä tueksi riittävä näyttö. Asian katsottaisiin tulleen viranomaisen tietoon kuitenkin kirjeen saapumispäivänä. Kirjeen tiedoksisaantijankohdtaa koskevat säännökset vastaisivat tiedoksiantolain 22 §:n säännöksiä. Vastaava periaate on omaksuttu kuntalain 95 §:ssä.

60 §. *Todisteellinen tiedoksianto.* Pykälä sisältäisi säännökset todisteellisten tiedoksiantotapojen käytön edellytyksistä ja niissä noudatettavista menettelyvaatimuksista.

Uudistuksen tarkoituksena on rajoittaa todisteellisten tiedoksiantotapojen käyttöä mahdollisimman vähäiseksi. Yleisten

oikeusturvaperiaatteiden kannalta todisteellisesta tiedoksiannosta ei kuitenkaan voida luopua.

Voimassa olevan tiedoksiantolain 8 §:stä ilmenevän lähtökohdan mukaan todisteellista tiedoksiantotapaa tulee käyttää silloin, jos tiedoksianto on päätöksen voimaantulon edellytys tai siitä alkaa kulua jokin määräaika.

Todisteellisten tiedoksiantotapojen käyttöalaa on pidetty nykyisen sääntelyn perusteella jokseenkin epäselvänä. Aina ei ole tiedetty, milloin tulee käyttää todisteellista menetelmää ja milloin asiakirja voidaan antaa tiedoksi tavallisena kirjeenä. Tulkinnanvaraisuutta on esiintynyt etenkin välitoimien tiedoksiannossa.

Lisäksi saantitodistusmenettelyyn on katsottu liittyvän merkittäviä käytännön ongelmia. Menettelyä on yleisesti pidetty hitaana, kustannuksiltaan kalliina ja sekä tiedoksiannon toimittajan että vastaanottajan kannalta työläänä tiedoksiantotapana.

Pykälän 1 momentin tarkoituksena on rajoittaa ja täsmentää saantitodistusmenettelyn käyttöalaa. Ehdotuksen mukaan saantitodistusta olisi käytettävä ainoastaan silloin, kun tiedoksianto koskee velvoittavaa päätöstä, jonka tiedoksisaannista alkaa kulua muutoksenhaku aika tai muu vastaanottajan oikeuteen vaikuttava määräaika.

Velvoittavia päätöksiä ovat kaikki sellaiset päätökset, joissa asetetaan jokin toiminnallinen velvoite. Tällainen voi olla maksuvelvoite tai esimerkiksi velvoite poistaa jokin rakennus. Velvoittavana päätöksenä ei sen sijaan pidettäisi esimerkiksi jonkin tuen tai avustuksen myöntävää päätöstä, joka sisältää merkittäviä omaisuuden käyttämistä koskevia ehtoja tai rajoituksia. Lähtökohdana olisi pääasiallisen velvoittava luonne. Esimerkiksi valtionavustuslain 11 §:n 2 momentin mukaan valtionavustuspäätökseen voidaan ottaa avustuksen myöntämisen edellytysten varmistamiseksi tarpeellisia ehtoja ja rajoituksia.

Saantitodistusta voitaisiin viranomaisen harkinnan mukaan käyttää myös silloin, jos todisteellista tiedoksiantotapaa voidaan pitää muusta syystä tarpeellisena asianosaisen oikeuksien turvaamiseksi. Tästä saattaa olla

kysymys esimerkiksi silloin, kun käsittelyn aikana joudutaan toimittamaan katselmus tai suullinen kuuleminen asian selvittämiseksi ja henkilön läsnäolo toimituksessa on tarpeen asian ratkaisemisen kannalta.

Saantitodistusta vastaan toimitettavassa tiedoksiannossa käytetään vahvistettua saantitodistuslomaketta.

Saantitodistusmenettelyssä lähettäjä saa todistuksen siitä, että lähetys on luovutettu vastaanottajalle. Ehdotetun säännöksen mukaan saantitodistuksesta tulee käydä ilmi tiedoksiannon toimittaja ja vastaanottaja sekä tiedoksisaannin ajankohta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin viranomaisen mahdollisuudesta luovuttaa asiakirja vastaanottajalle henkilökohtaisesti. Säännös vastaisi perusajatuksestaan tiedoksiantolain 4 §:n 1 momentin 3 kohtaa. Asiakirjan noutamista voidaan eräissä tilanteissa pitää muita todisteellisia tiedoksiantotapoja yksinkertaisempaan keinona antaa asiakirja tiedoksi. Asiakirjan noutaminen olisi siten vaihtoehto asiakirjan lähettämiselle postitse saantitodistusta vastaan. Menettelyä ei saantitodistuksen tapaan rajoitettaisi asiallisin perustein, vaan asiakirjan noutamista voitaisiin käyttää myös silloin, kun kyse on muun kuin 1 momentissa tarkoitetun asiakirjan tiedoksiantamisesta.

Jos tiedoksianto toimitettaisiin säännöksessä tarkoitetulla tavalla luovuttamalla asiakirja vastaanottajalle henkilökohtaisesti, tiedoksiannosta olisi tällöin laadittava kirjallinen todistus. Tämä on tarpeen, jotta tiedoksianto voidaan jälkeenpäin osoittaa toimitetuksi. Tiedoksiantotodistuksesta olisi käytävä ilmi tiedoksiannon toimittanut viranomainen ja tiedoksiannon vastaanottaja sekä tiedoksiannon ajankohta.

Pykälän 3 momentin mukaan viranomainen voisi harkintansa mukaan toimittaa tiedoksiannon haastetiedoksiantona haastemiehen välityksellä. Haastetiedoksiannon käyttäminen tulisi kysymykseen lähinnä silloin, kun tiedoksiantoa ei ole saatu toimitetuksi saantitodistusta vastaan. Esityksestä ilmenevän lähtökohdan mukaan haastetiedoksianto olisi saantitodistusmenettelyyn nähden toissijainen tiedoksiantotapa. Toisaalta

viranomaisella ei säännöksen perusteella olisi velvollisuutta haastetiedoksiannon käyttämiseen silloinkaan, kun sitä voidaan pitää säännöksessä tarkoitettulla tavalla aiheellisenä. Haastetiedoksiannon käyttäminen perustuisi aina viranomaisen tapauskohtaiseen harkintaan.

Pykälässä ei ehdoteta tarkemmin säädettäväksi haastetiedoksiannossa noudatettavasta menettelystä, vaan tältä osin viitattaisiin oikeudenkäymiskaaren 11 luvun haastetiedoksiantoa koskeviin säännöksiin. Pykälässä sallittaisiin kuitenkin menettely, jossa eri määräyksellä haastetiedoksiantoja toimittamaan oikeutettu valtion tai kunnan palveluksessa oleva virkamies taikka viranhaltija toimittaa haastetiedoksiannon. Vastaava säännös sisältyy tiedoksiannosta hallintoasioissa annetun asetuksen 2 §:ään. Pykäläehdotuksen mukaan haastetiedoksiannon toimittajan esteellisyyteen sovelletaan hallintolain esteellisyyttä koskevia säännöksiä.

Haastetiedoksianto tulee hallintoasioissa kysymykseen varsin harvoin. Eräissä tapauksissa haastetiedoksiannolla saattaa kuitenkin olla merkittävää käyttöarvoa, minkä vuoksi siitä ei ole syytä luopua. Haastetiedoksiannon toimittamista koskevan kattavan säännösten ottamista hallintolakiin ei kuitenkaan voida pitää kyseisen sääntelyn edellyttämä laajuus ja yksityiskohtaisuus huomioon ottaen tarkoituksenmukaisena.

61 §. *Sijaistiedoksianto.* Pykälässä säädettäisiin mahdollisuudesta luovuttaa tiedoksiannon kohteena oleva asiakirja sijaistiedoksiantona toiselle henkilölle, jos tiedoksiannon vastaanottajaa tai tämän edustajaa ei tavoiteta. Sijaistiedoksianto tarjoaa näin ollen mahdollisuuden saada tiedoksianto toimitetuksi silloinkin, kun edellytyksiä todisteellisten tiedoksiantotapojen käyttämiseen ei ole. Ehdotuksella pyritään selkeyttämään ja yksinkertaistamaan nykyistä sääntelyä kokoomalla voimassa olevan tiedoksiantolain 5 luvun sijaistiedoksiantoa koskevat säännökset yhteen pykälään.

Pykäläehdotuksen 1 momentista ilmenee sijaistiedoksiannon toissijaisuus ehdotetussa 60 §:ssä säädettyihin todisteellisiin tiedoksiantotapoihin nähden.

Sijaistiedoksianto voitaisiin käyttää ainoastaan silloin, kun todisteellisen tiedoksiannon oikeaa vastaanottajaa ei tavoiteta. Tästä voi olla kysymys, kun vastaanottaja piileskelee tai välttelee tiedoksisaantia taikka henkilön olinpaikasta ei muutoin ole tietoa. Edellytyksenä olisi myös, ettei tiedoksiannon vastaanottajan edustajaa tavoiteta. Ennen

sijaistiedoksiannon toimittamista viranomaisen tulisikin pyrkiä selvittämään vastaanottajan olinpaikkaa tiedustelemalla sitä ainakin siltä henkilöltä, jolle asiakirja sijaistiedoksiannossa luovutettaisiin.

Asiakirjan luovuttaminen sijaistiedoksiantona edellyttäisi, että kyseinen henkilö nimenomaisesti suostuu vastaanottamaan asiakirjan. Suostumus on tarpeen erityisesti sen vuoksi, että sijaistiedoksiannon vastaanottaja sitoutuu samalla toimittamaan asiakirjan edelleen tiedoksiannon varsinaiselle vastaanottajalle.

Momentin 1 kohdan mukaan asiakirja voitaisiin luovuttaa vastaanottajan kanssa samassa taloudessa asuvalle viisitoista vuotta täyttäneelle henkilölle. Vastaava lähtökohta ilmenee tiedoksiantolain 18 §:stä. Samassa taloudessa asuvalla tarkoitettaisiin henkilöä, joka asuu vastaanottajan kanssa samassa huoneistossa. Useimmiten kysymyksessä on vastaanottajan läheispiiriin kuuluva henkilö, kuten hänen avio- tai avopuolisonsa, lapsensa taikka vanhempansa. Samassa taloudessa asuvana pidetään myös alivuokralaista tai vuokranantajaa taikka muuta vuokrasuhteen perusteella samassa huoneistossa asuvaa henkilöä.

Momentin 2 kohdan mukaan sijaistiedoksiannon vastaanottajana voisi olla myös vastaanottajan työnantaja tai työnantajan edustaja. Voimassa olevaan tiedoksiantolakiin ei sisälly vastaavaa säännöstä. Ehdotettu täydennys on tarpeen, jotta tiedoksianto saataisiin toimitetuksi myös niissä tilanteissa, joissa tiedoksisaantia välttelevä henkilö on todennäköisesti työnantajan tavoitettavissa.

Momentin 3 kohdan mukaan tiedoksiannon voisi elinkeinonharjoittajan puolesta ottaa vastaan joku yrityksen palveluksessa olevista henkilöistä. Edellytyksenä tällaiselle sijaistiedoksiannolle olisi, että elinkeinoa

harjoitetaan pysyvässä toimipaikassa eikä tiedoksiannon vastaanottajana olevaa elinkeinonharjoittajaa tavata tästä toimipaikasta tavanmukaisena työaikana. Sijaistiedoksianto voitaisiin tällöin toimittaa esimerkiksi toimistohenkilökuntaan kuuluvalla, jolla olisi käytännössä mahdollisuus toimittaa asiakirja nopeasti oikealle vastaanottajalle.

Momentin 4 kohdan mukaan sijaistiedoksianto olisi mahdollista myös vastaanottajana olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa olevalle toimihenkilölle. Vaikka säännöksessä ei täsmennettäisi sitä sijaistiedoksiannon kohteena olevaa henkilöpiiriä, lähtökohtana voidaan pitää asiakirjan luovuttamista ensisijaisesti sellaiselle henkilölle, joka on läheisessä yhteydessä oikeaan vastaanottajaan.

Pykälän 2 momentin mukaan sijaistiedoksiannosta olisi laadittava kirjallinen todistus, josta käy ilmi tiedoksiannon toimittaja ja sijaistiedoksiannon vastaanottaja sekä tiedoksiannon ajankohta. Tämän on tarpeen sijaistiedoksiantoon liittyvän vahingonkorvausvastuun kannalta.

Säännösehdotuksen mukaan viranomaisen olisi velvollinen lähettämään jäljennöksen sijaistiedoksiannon toimittamista koskevasta todistuksesta tiedoksiannon oikealle vastaanottajalle. Näin olisi meneteltävä siinäkin tapauksessa, että asiakirja olisi luovutettu vastaanottajan kanssa samassa taloudessa asuvalle henkilölle.

Ilmoitus voitaisiin lähettää tavallisena kirjeenä vastaanottajan osoitteeseen. Tiedoksiannon vastaanottaja voisi ilmoituksen perusteella tiedustella asiakirjaa sijaistiedoksiannon vastaanottajalta, jollei hän olisi sitä ilmoituksen saapumiseen mennessä vielä saanut. Jos sen sijaan vastaanottaja ei saisi tiedokseen sijaistiedoksiannossa luovutettuja asiakirjoja, hänen olisi otettava yhteys ilmoituksen lähittäneeseen viranomaiseen, joka tarvittaessa huolehtisi uudesta tiedoksiannosta.

Pykälän 3 momentti sisältäisi säännökset tiedoksisääntöjen ajankohdasta sijaistiedoksiannossa. Ehdotuksen mukaan tiedoksisääntöjen katsotaan tapahtuneen

kolmantena päivänä sijaistiedoksiantoa koskevan tiedoksiantotodistuksen osoittamasta päivästä. Säännös vastaisi tiedoksiantolain 22 §:n 1 momenttia.

Ehdotettuun 3 momenttiin sisältyy lisäksi säännös, joka estää sijaistiedoksiannon toimittamisen siinä tapauksessa, että tiedoksiannon vastaanottajan ei voida otaksua saavan asiakirjaa haltuunsa kohtuullisessa ajassa. Näissä tilanteissa saattaa olla kysymys esimerkiksi siitä, että vastaanottaja ei ole käynyt kotonaan tai työpaikallaan pitkähköön aikaan.

62 §. *Yleistiedoksianto.* Pykälässä säädettäisiin yleistiedoksiannossa noudatettavasta menettelystä. Ehdotettu sääntely perustuisi keskeisiltä osiltaan voimassa olevan tiedoksiantolain 7 §:ään.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin yleistiedoksiannon toteuttamistavasta. Sen mukaan yleistiedoksianto toimitettaisiin pitämällä asiakirja määrätyn ajan vastaanottajan nähtävillä viranomaisessa. Nähtävillä pitämisellä tarkoitettaisiin käytännössä sitä, että vastaanottajalle varataan tilaisuus tutustua tiedoksiannon kohteena olevaan asiakirjaan viranomaisessa. Kysymys ei siten olisi asiakirjan asettamisesta julkisesti nähtäville, vaan tiedoksiannon vastaanottajan tulisi erikseen pyytää asiakirjoja nähtäväkseen.

Yleistiedoksiannossa nähtävillä asettamisen aika olisi aina määrättävä etukäteen. Lakiin ei ehdoteta otettavaksi säännöksiä määrääjän pituudesta. Lähtökohtana voidaan kuitenkin pitää sitä, että määräaika on kohtuullinen asian laatuun ja siihen liittyviin olosuhteisiin nähden. Vastaanottajalle tulisi näin ollen taata tosiasiallinen mahdollisuus asiakirjaan tutustumiselle.

Pykälän 2 momentin mukaan asiakirjan nähtäville asettamisesta olisi ilmoitettava etukäteen virallisessa lehdessä ja sen lisäksi viranomaisen ilmoitustaululla tai sellaisessa sanomalehdessä, josta vastaanottajan voidaan otaksua saavan parhaiten tiedon. Virallinen lehti olisi siten yleistiedoksiannossa aina pakollinen ilmoittamistapa. Viranomaisen ilmoitustaulu ja sanomalehti olisivat sen sijaan toistensa vaihtoehtoja. Säännösehdotuksessa tarkoitettut ilmoitukset tulisi mahdollisuuksien mukaan julkaista

samanaikaisesti.

Virallinen lehti on kolme kertaa viikossa sekä sähköisesti että painetussa muodossa ilmestyvä lakien toimeenpanoon liittyvistä ilmoitusvelvoitteista huolehtiva lehti. Lehti julkaisee viranomais tiedot alkuperäisessä muodossa. Virallisessa lehdessä on yli 40 erilaista kuulutusryhmää.

Viranomaisen ilmoitustaululla tarkoitetaan virallisille ilmoituksille nimenomaisesti varattua taulua tilassa, johon yleisön pääsyä ei ole rajoitettu. Kaikissa viranomaisissa tällaista ilmoitustaulua ei kuitenkaan ole. Säännös ei sinällään edellyttäisi ilmoitustaulun nimeämistä, vaan sellaisen puuttuessa riittävää olisi ilmoittaminen virallisessa lehdessä ja säännöksessä tarkoitettussa sanomalehdessä.

Sanomalehdessä ilmoittamista voidaan pitää tiedonvälityksen kannalta varsin tehokkaana ilmoittamistapana. Jos vastaanottajan koti- tai oleskelupaikka on viranomaisen tiedossa, säännöksessä tarkoitettu sanomalehti voisi olla tällä alueella ilmestyvä paikallislehti. Muussa tapauksessa tarkoituksenmukaisinta olisi julkaista ilmoitus valtakunnallisessa sanomalehdessä.

Valtakunnallisessa sanomalehdessä ilmoittamista voitaisiin tarkoituksenmukaisuussyistä käyttää myös silloin, kun tiedoksianto on toimitettava useille henkilöille, jotka asuvat eri puolilla maata. Valtakunnallisia sanomalehtiä ovat Helsingin Sanomat sekä eräät poliittiset sanomalehdet, kuten Kansan Uutiset, Suomenmaa ja Uutispäivä Demari. Valtakunnallisia ovat myös taloussanomalehdet ja iltapäivälehdet.

Laajavaikutteisissa asioissa yleistiedoksiannon toimittaminen saattaa edellyttää ilmoittamista sekä asian vaikutusalueella yleisesti leviävässä sanomalehdessä että valtakunnallisessa sanomalehdessä. Säännös ei siten estäisi viranomaista ilmoittamista useammassa kuin yhdessä sanomalehdessä, jos tätä voidaan pitää yleisen tiedonvälityksen kannalta tarpeellisena. Ilmoittamisen laajuus jäisi viranomaisen tapauskohtaiseen harkintaan.

Ehdotuksen mukaan ilmoituksesta on käytävä ilmi, mitä asia koskee sekä maininta asiakirjan nähtävillä pitämisen paikasta ja ajasta. Ilmoituksessa tulisi kuvata

yleisluontoisesti tiedoksiannon kohteena olevan asian käsittelyn lähtökohtia sekä sitä, minkä tyyppisestä asiakirjasta tiedoksiannossa on kysymys. Ilmoituksessa ei sen sijaan saisi yksityiskohtaisesti selostaa asiakirjan sisältöä tai sitä, mihin lopputulokseen asiassa on päädytty. Tarkoituksena on ainoastaan välittää vastaanottajalle tieto mahdollisuudesta tutustua tiedoksiannon kohteena olevaan asiakirjaan ja tiedoksiannon toimittamisesta. Pykälän 3 momentissa säädettäisiin tiedoksisääntöjen ajankohdasta käytettäessä yleistiedoksiantoa. Säännös sisältäisi tiedoksisääntöjen 22 §:n 3 momenttia vastaavan säännöksen siitä, että tiedoksisääntöjen katsottaisiin tapahtuneen seitsemäntenä päivänä ilmoituksen julkaisemisesta virallisessa lehdessä. Muussa kuin virallisessa lehdessä julkaistavassa ilmoituksessa tulisi myös mainita, missä virallisen lehden numerossa ilmoitus tiedoksiannon kohteena olevan asiakirjan nähtävillä asettamisesta julkaistaan.

63 §. *Tiedoksianto ulkomailla.* Pykälässä säädettäisiin ulkomailla asuvalle tai siellä oleskelevalle toimitettavasta tiedoksiannosta. Säännöstä sovellettaisiin myös silloin, kun kysymys on tiedoksiannosta oikeushenkilölle, jonka toimipaikka sijaitsee maan rajojen ulkopuolella. Edellytyksenä siis olisi, että tiedoksianto on osoitettu henkilölle, jolla on ulkomailla pysyvä osoite.

Pohjoismaiden välillä tapahtuvasta oikeusavusta tiedoksiannon toimittamisessa toisessa pohjoismaassa on voimassa Suomen, Ruotsin, Norjan, Tanskan ja Islannin kesken tehty sopimus, joka on meillä saatettu voimaan asetuksella (469/1975). Tätä täydentää pohjoismaiden keskeisestä oikeusavusta tiedoksiannon toimittamisessa ja todistelussa annettu asetus (470/1975). Sopimuksen mukaan viranomainen voi näiden maiden välillä lähettää tiedoksisääntöpyynnön suoraan toisen sopimusmaan asianomaiselle valtion viranomaiselle. Sopimus sisältää yksityiskohtaisia määräyksiä muun ohella tiedoksiannettavan asiakirjan kielestä.

Lakiin ehdotetaan otettavaksi edellä tarkoitettuja asetuksia täydentävät säännökset

ulkomaille toimitettavasta tiedoksiannosta. Pykälän 1 momentin mukaan tiedoksianto ulkomaille voitaisiin toimittaa joko hallintolakiin ehdotettujen säännösten mukaan tai asianomaisen vieraan valtion lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Pykälä sisältäisi kuitenkin yleisen varauksen siitä, että hallintolakia tai ulkomaan lakia voitaisiin soveltaa vain, jollei se olisi ristiriidassa Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten ja velvoitteiden kanssa. Jos siten esimerkiksi Suomen hyväksymät kansainväliset sopimukset tietyssä tilanteessa vaativat todisteellisuutta, olisi samaa edellytettävä kysymykseen tulevalta ulkomaiselta menettelytavalta.

Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan sisällytettäväksi tiedoksiantolain 17 §:stä ilmenevä rajoitus, jonka mukaan yleistiedoksiantoa edellyttävissä tapauksissa ulkomaille tarkoitettu tiedoksianto toimitettaisiin Suomessa yleistiedoksiannolla. Sanottu rajoitus on tarpeen, sillä yleistiedoksiantoa ei käytännön syistä voida poikkeuksetta toimittaa ulkomaille. Suomella ei ole kaikissa maissa edustustoa, jonka avulla yleistiedoksiannon toimittaminen ylipäättään saattaisi olla mahdollista. Myöskään muiden maiden viranomaisia ei voida velvoittaa laissa tarkoitettua yleistiedoksiannon toimittamiseen.

IV OSA. Erinäiset säännökset ja voimaantulo

Lain IV osassa säädettäisiin eräistä lain soveltamisen kannalta keskeisistä yksityiskohdista ja lain voimaantulosta.

11 luku. Erinäiset säännökset

Lain 11 lukuun ehdotetaan otettavaksi säännöksiä hallintoasioihin liittyvistä kuluista ja niiden korvaamisesta, tulkin ja kääntäjän esteellisyydestä ja hallinnollisten seuraamusten määräämisestä. Luku sisältäisi myös välttämättömät rangaistus- ja vahingonkorvausvastuuta koskevat säännökset. Lisäksi luku sisältäisi ohjauksen hallintoasiana valmisteltavaa sopimusta

koskevan riidan saattamisesta hallintoriitana hallinto-oikeuden käsiteltäväksi.

64 §. *Hallintoasiasta aiheutuvat kulut ja todistelukustannukset.* Pykälän 1 momentista ilmenevän pääsäännön mukaan hallintoasiasta osapuolille aiheutuneita kuluja ei korvattaisi, vaan kukin vastaisi omista kuluistaan. Jos asianosainen on vaatinut kulujen korvaamista oikaisuvaatimuksessa, vaatimus on jätettävä tutkimatta sillä perusteella, ettei käsittelykulujen korvaaminen kuulu viranomaisen toimivaltaan. Ehdotetun lain nojalla määräytyisi kuitenkin tulkkaus- ja käännskulujen korvaamisvelvollisuus.

Pykälän 2 momentti sisältäisi viittaussäännöksen, jonka mukaan hallintopäätöksen maksullisuudesta ja tiedoksiannosta aiheutuvista kustannuksista säädetään erikseen. Valtion maksuperustelain 4 §:n mukaan hakemuksesta tehdyt päätökset ovat maksullisia, jollei päätöksen maksuttomuudelle ole perusteltua syytä. Lainsäädäntöön sisältyy runsaasti säännöksiä hallintopäätöksistä perittävistä maksuista. Tällöin on useimmiten lähtökohtana, että myönteisestä ja kielteisestä päätöksestä peritään samansuuruinen maksu.

Lainsäädäntöön sisältyy jonkin verran myös tiedoksiannosta aiheutuvia kustannuksia koskevia säännöksiä. Esimerkkinä voidaan viitata tuomioistuinten ja eräiden oikeushallintoviranomaisten suoritteista perittävistä maksuista annetun asetuksen (774/1993) 4 §:ään, jonka mukaan haastemiehen suorittamasta tiedoksiannosta siitä annettavine todistuksineen peritään toimitusmaksua 20 euroa. Tiedoksiantoyrityksestä peritään samansuuruinen maksu.

Ehdotettu 2 momentti sisältäisi myös informatiivisen säännöksen siitä, että valtion varoista myönnettävästä oikeudellisesta avusta säädetään oikeusapulaissa (257/2002). Mainittu laki sisältää säännökset oikeusapujärjestelmästä, jonka puitteissa valtion varoin annetaan oikeusapupalveluita sellaisille kansalaisille, joiden ei voida olettaa taloudellisen asemansa vuoksi kykenevän kokonaisuudessaan vastaamaan tarvitsemansa oikeusavun kustannuksista. Oikeusapuun kuuluu oikeudellinen

neuvonta, tarpeelliset toimenpiteet sekä avustaminen tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa. Tarpeellisilla toimenpiteillä tarkoitetaan esimerkiksi tarvittavien asiakirjojen laadintaa ja avustamista sopimus- ja sovintoneuvotteluissa. Avustajan palveluiden lisäksi oikeusapu merkitsee vapautusta eräistä asian käsittelyyn liittyvistä menoista.

Pykälän 3 momenttiin ehdotetaan otettavaksi todistajan palkkiota koskevat säännökset samansisältöisinä kuin ne ovat hallintomenettelylain 19 §:n 3 momentissa. Ehdotuksen mukaan todistajan palkkio suoritettaisiin viranomaisen käytettävistä olevista varoista. Momenttiin sisältyisi kuitenkin säännös siitä, että viranomainen voi erityisestä syystä velvoittaa asianosaisen kokonaan tai osittain korvaamaan viranomaiselle todistajalle maksetut korvaukset.

65 §. *Tulkin ja kääntäjän esteellisyys.* Lakiehdotus ei sisällä säännöksiä tulkin tai kääntäjän yleisistä kelpoisuusvaatimuksista. Viranomaisen velvollisuutena olisi kuitenkin todeta, että tulkki tai kääntäjä hallitsee tehtävänsä riittävän hyvin. Tulkkinä tai kääntäjänä voisi toimia periaatteessa kuka tahansa siihen kykenevä henkilö. Myös asian käsittelijä tai muu virkamies voisi toimia tulkkinä tai kääntäjänä. Tämä ei saa kuitenkaan merkitä asianosaisen sellaista avustamista, joka aiheuttaisi virkamiehen esteellisyyden.

Jos viranomaisessa ei ole tulkiksi tai kääntäjäksi kykenevää henkilöä, viranomaisen tulisi hankkia muu henkilö siihen tehtävään. Ehdotuksen mukaan tulkiksi tai kääntäjäksi ei saisi valita henkilöä, jolla on sellainen suhde asianosaiseen tai asiaan, että se voi vaarantaa hänen luotettavuutensa tässä tehtävässä. Tehtävän luonteen vuoksi esteellisyyden perustavia syitä on arvioitava kussakin tapauksessa erikseen. Syynä voi olla esimerkiksi tulkin tai kääntäjän läheinen sukulaisuus tai voimakas tunneside asianosaiseen. Myös taloudellista riippuvuutta voidaan pitää säännöksessä tarkoitettuna luotettavuutta vaarantavana tekijänä.

Ehdotuksessa lähdetäisiin siitä, että

viranomainen suorittaessaan tulkin tai kääntäjän valintaa arvioi samalla tämän mahdollista esteellisyyttä. Jos esteellisyys todettaisiin asian käsittelyn myöhemmässä vaiheessa, viranomaisen tulisi valita esteellisen tilalle uusi tulkki tai kääntäjä.

Jos asianosainen itse omalla kustannuksellaan huolehtii tulkitsemisesta tai kääntämisestä, viranomaisella olisi mahdollisuus torjua asianosaisen esittämä käännös, jos sitä ei voida pitää luotettavana. Tällöin viranomaisen tulisi varata asianosaiselle tilaisuus uuden käännöksen hankkimiseen. Vastaavasti viranomainen voisi kieltää asianosaisen valitsemaa tulkkia toimimasta asiassa, jos tulkin luotettavuuden voidaan katsoa vaarantuneen.

66 §. *Hallintosopimusta koskeva riita.* Lain soveltamisalan piiriin kuuluvaa hallintosopimusta ei pidettäisi hallintopäätökseen rinnastettavana täytäntöönpanokelpoisena

viranomaisratkaisuna. Tämän vuoksi laissa olisi säädettävä erikseen sopimusta koskevan riidan saattamisesta hallintoriita-asiana hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Ehdotettu säännös edellyttäisi samalla hallintolainkäyttölain 69 §:n 1 momentin soveltamisalan laajentamista koskemaan hallintosopimuksia.

Toinen vaihtoehto olisi ohjata hallintosopimuksia koskevat riidat hallinto-oikeuden sijasta yleiseen alioikeuteen. Tätä ei kuitenkaan voida pitää tarkoituksenmukaisena ottaen huomioon kysymyksessä olevien sopimusten hallinto-oikeudellinen luonne. Asian käsittelystä yleisessä alioikeudessa saattaisi aiheutua asianosaisille myös merkittäviä taloudellisia lisäkustannuksia. Kuluriski liittyy vastapuolen korvausvelvollisuuteen, jos asianosainen häviää jutussa.

Pykäläehdotuksen mukaan sopimusasiassa voitaisiin vaatia hallinto-oikeudelta hallintoriitahakemuksella sitovaa asiaratkaisua tilanteessa, jossa asianosainen ja viranomainen eivät pääse yksimielisyyteen hallintosopimuksen sisällöstä. Ehdotuksen tarkoituksena olisi erityisesti asianosaisen oikeusturvan parantaminen. Hallintoriita eroaa hallintovalituksesta muun ohella siinä, ettei hallintoriitahakemuksen tekemiselle ole

säädetty määräaika. Hakemuksen sitovan asiaratkaisun saamiseksi voisivat tehdä molemmat sopimusosapuolet eli asianosainen tai viranomainen.

67 §. *Hallinnolliset seuraamukset.* Lakiin ehdotetaan otettavaksi hallinnollisten seuraamusten määräämistä koskevat viittaussäännökset. Pykälässä todettaisiin, että viranomainen voi tehostaa antamaansa kieltoa, velvoitetta tai vaatimusta uhkasakolla, teettämishallalla taikka keskeyttämishallalla tai muulla hallinnollisella seuraamuksella siten kuin siitä erikseen säädetään. Pykäläehdotuksesta ei siten ole johdettavissa toimivaltaa hallinnollisten seuraamusten määräämiseen, vaan asianomaisia seuraamuksia voidaan käyttää vain lailla erikseen säädetyissä rajoissa.

Pykälässä erikseen lueteltujen hallinnollisten seuraamusten asettamisesta ja täytäntöönpanosta säädetään uhkasakkoilaisissa (1113/1990). Hallintoasiassa uhkasakkoilain mukainen seuraamus asetetaan tavallisesti asiassa annetun lopullisen ratkaisun tehosteeksi. Seuraamus voidaan kuitenkin asettaa myös käsittelyn aikana esimerkiksi katselmuksen tai tarkastuksen yhteydessä, jos se on tarpeen menettelyn toteuttamiseksi. Lisäksi on mahdollista, että asianosaiselle asetettua velvollisuutta saapua paikalle henkilökohtaisesti tehostetaan viranomaisen määräämällä uhkasakolla.

Lainsäädäntöön sisältyy lukuisia säännöksiä viranomaisen mahdollisuudesta muiden hallinnollisten seuraamusten määräämiseen. Monissa tapauksissa on säädetty, että seuraamus voidaan panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana.

Hallinnollinen seuraamus on esimerkiksi takaisinperittävän määrän korottaminen. Maaseutuelinkeinojen tukitehtäviä hoidettaessa noudatettavasta menettelystä annetun lain 7 §:n 4 momentin mukaan takaisinperittävää määrää voidaan korottaa 20 prosentilla, jos asianosainen on tukea hakiessaan menettelyt vilpillisesti tai törkeän tuottamuksellisesti. Jos kysymys on erittäin törkeästä menettelystä, määrää voidaan korottaa enintään 100 prosentilla. Vastaava sääntely sisältyy porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoituslain (45/2000) 48 §:ään.

1...1..7.

Valmisteverotuslain (1469/1994) 33 §:ssä säädetään virhemaksusta, jota voidaan käyttää hallinnollisena seuraamuksena silloin, kun joku laiminlyö valmisteverolainsäädännössä säädetyt ilmoittamisvelvollisuuden tai rikkoo tulliviranomaisen antamaa päätöstä tai määräystä ilman, että verovelvolliselle voidaan määrätä sanktioluonteinen veronkorotus. Virhemaksu voidaan määrätä esimerkiksi tapauksissa, joissa tullihallituksen antamassa luvassa määrättyjä ehtoja ei ole noudatettu. Sama koskee tilanteita, joissa luvanvaraiseen toimintaan on ryhdytty ilman lupaa tai toimintaa on jatkettu luvan peruuttamisen jälkeen.

Myös ylikuormamaksusta annetun lain (51/1982) mukainen ylikuorman kuljettamisesta valtiolle määrättävä maksu olisi säännösehdotuksessa tarkoitettu hallinnollinen seuraamus.

68 §. *Tiedoksiannon edelleen toimittamisen laiminlyöntiä koskeva vahingonkorvausvastuu.* Asiakirjan edelleen toimittamisen tehosteeksi ehdotetaan säädettäväksi korvausvastuu siitä vahingosta, joka toimittamisvelvollisuuden laiminlyönnistä on aiheutunut. Vastaavat säännökset sisältyvät voimassa olevan tiedoksiantolain 26 §:ään.

Pykälän 1 momentin mukaan lakiehdotuksen 56 §:n 2 momentissa ja 57 §:n 2 momentissa tarkoitettu ilmoitusvelvollinen sekä 61 §:n 1 momentissa tarkoitettu sijaistiedoksiannon vastaanottaja olisivat velvollisia korvaamaan vahingon, joka on aiheutunut tiedoksisaannin ilmoittamatta jättämisestä tai asiakirjan toimittamatta jättämisestä taikka sen viivästyttämisestä. Edellä tarkoitettuja ilmoitusvelvollisia ovat asianosaisten yhteisessä asiakirjassa ilmoitettu yhdyshenkilö sekä kuolinpesän puolesta tiedoksiantoja vastaanottava osakas. Vahingonkorvausasia käsitellään yleisessä tuomioistuimessa. Vahinko olisi kuitenkin korvattava ainoastaan, jos se laiminlyönnin laatuun tai muihin olosuhteisiin nähden katsottaisiin kohtuulliseksi.

Pykälän 2 momentti sisältäisi ilmoitusvelvollisen ja sijaistiedoksiannon vastaanottajan oikeusturvan kannalta tarpeelliset säännökset siitä, että

tiedoksiannosta huolehtivan viranomaisen velvollisuutena olisi ilmoittaa vastaanottajalle tiedoksiannon edelleen toimittamisen laiminlyöntiin liittyvästä vahingonkorvausvastuusta. Ehdotuksen mukaan tällainen ilmoitus olisi liitettävä tiedoksiannettavaan asiakirjaan. Säännös vastaisi perusajatukseltaan tiedoksiantolain 26 §:n 2 momenttia.

69 §. *Asiamiehen ja avustajan salassapitovelvollisuuden rikkominen.* Laissa ehdotetaan säädettäväksi asiamiehen ja avustajan salassapitovelvollisuuden rikkomisesta samansisältöisesti hallintomenettelylain 6 a §:n kanssa. Säännöksessä viitataan ensin rikoslain 38 luvun 1 ja 2 §:ään, jotka koskevat yksityisen salassapitorikosta ja salassapitorikkomusta. Mainitut lainkohdat eivät koske virkamiehiä. Niiden soveltamisalan piiriin kuuluvat lähinnä ne tilanteet, joissa asiamies tai avustaja taikka muu päämiehen asian hoitamiseen osallistuva on saanut tietoonsa salassa pidettäviä tietoja ja rikkoo salassapitovelvollisuutensa.

Koska salassapitovelvollisuuden rikkominen arvosteltaisiin virkarikoksia ja julkisyhteisön työntekijän rikoksia koskevien säännösten mukaan, jos tekijä on näihin ryhmiin kuuluva henkilö, viittaussäännöksessä olisi myös sitä koskeva maininta. Säännökseen sisältyisi myös ankaruusvertailua edellyttävä toissijaisuuslauseke, joka viittaisi esimerkiksi yrityssalaisuuden rikkomista koskevaan säännökseen (rikoslain 30 luvun 5 §). Salassapitovelvollisuuden rikkomiseen sovellettaisiin ehdotettua pykälää, lukuun ottamatta niitä tilanteita, joissa asiamies on saanut tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta asiaa käsittelevältä tai asiaa käsitteeltä viranomaiselta. Tuolloin salassapitovelvollisuuden perusta on julkisuuslaissa ja salassapitovelvollisuuden rikkomiseen on sovellettava julkisuuslain 35 §:ää.

12 luku. Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

Lain 12 luku sisältäisi tavanomaiset voimaantulo- ja siirtymäsäännökset.

1....1..7.

70 §. *Voimaantulo.* Pykälän 1 momentti sisältäisi tavanomaisen voimaantulosäännöksen.

Lain voimaantuloajankohtaa on esityksessä perusteltu tarkemmin jäljempänä voimaantuloa koskevassa jaksossa (3.).

Pykälän 2 momentin mukaan lailla kumottaisiin seuraavat kolme lakia: hallintomenettelylaki, asiakirjain lähettämisestä annettu laki ja tiedoksiannosta hallintoasioissa annettu laki.

71 §. *Siirtymäsäännökset.* Pykälän 1 momentin mukaan hallintolakia ei sovellettaisi niihin hallintoasioihin, joiden käsittely on aloitettu ennen hallintolain voimaantuloa. Poikkeuksena olisivat sellaiset uuteen käsittelyyn palautetut asiat, joiden palauttamisesta päätetään hallintolain voimaantulon jälkeen.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin selvyyden vuoksi siitä, että muussa laissa tai asetuksessa oleva yleisviittaus hallintomenettelylakiin, asiakirjain lähettämisestä annettuun lakiin tai tiedoksiannossa hallintoasioissa annettuun lakiin tarkoittaisi hallintolain voimaantulon jälkeen viittausta tähän lakiin. Säännös koskisi siten ainoastaan sellaisia viittauksia, joissa säädetään jonkin kumottavaksi ehdotetun lain soveltamisesta kokonaisuudessaan. Jos sen sijaan viittaus koskee lakien osittaista soveltamista, asianomainen lainsäädäntö olisi erikseen tarkistettava vastaamaan ehdotetun hallintolain säännöksiä.

Pykälän 3 momenttiin ehdotetaan otettavaksi tavanomainen säännös, jonka mukaan ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

1.2. Laki hallintolainkäyttölain muuttamisesta

2 §. *Soveltamisalan rajoitukset.* Pykälässä viitataan nykyisin hallintomenettelylain 18-20 §:n soveltamiseen hallintolainkäyttölain 37-50 §:n asemesta silloin, kun valitusasiaa käsitellään muussa viranomaisessa kuin tuomioistuimessa. Viittaus suulliseen käsittelyyn, suulliseen lausumaan ja katselmukseen sovellettavista säännöksistä

ehdotetaan muutettavaksi koskemaan hallintolain 37 ja 38 §:ää sekä 40 ja 42 §:ää, jotka vastaisivat asiasisällöltään voimassa olevassa pykälässä mainittuja hallintomenettelylain säännöksiä. Viittaussäännös otettaisiin omaksi momentikseen (2 momentti).

43 §. *Kutsu suulliseen käsittelyyn.* Pykälän 3 momentissa säädetään asianosaisten sekä todistajien ja asiantuntijoiden kutsumisesta suulliseen käsittelyyn. Viittaus tiedoksiannosta hallintoasioissa koskevaan lainsäädäntöön ehdotetaan muutettavaksi teknisesti siten, että momentissa viitataan tiedoksiannon osalta hallintolakiin.

48 §. *Kuuleminen virka-aputeitse.* Yhdenmukaisesti 43 §:n muutoksen kanssa 48 §:n 2 momenttiin ehdotetaan otettavaksi viittaus hallintolakiin.

55 §. *Päätöksen ja muun asiakirjan tiedoksianto.* Voimassa oleva pykälä koskee ainoastaan tiedoksiantoa asianosaiselle. Hallintolainkäyttölaki ei sisällä säännöksiä päätöksen tiedoksiantotavoista, vaan tämä on jätetty tiedoksiantolain varaan.

Hallintolainkäyttölain 55 §:ään ehdotetaan otettavaksi säännökset päätöksen ja muiden lainkäyttöasiassa laadittujen asiakirjojen tiedoksiannossa noudatettavasta menettelystä. Ehdotettu muutos edellyttää myös pykäläotsikon muuttamista sen sisältöä vastaavaksi.

Asiakirja olisi nykyisen käytännön mukaisesti annettava tiedoksi menettelyn varsinaisille asianosaisille sekä tarvittaessa sellaisille viranomaisille ja muillekin, jotka eivät ole muodollisesti asianosaisia.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin todisteellisen tiedoksiantotavan käytön edellytyksistä. Ehdotuksen mukaan päätös, jonka tiedoksiannosta alkaa kuluva valitusaika tai muu asianosaisten oikeuteen vaikuttava määräaika, olisi annettava tiedoksi todisteellisesti siten kuin hallintolain 60 §:ssä säädetään. Säännös vastaisi pääasialliselta sisällöltään voimassa olevan tiedoksiantolain edellytyksiä erityistiedoksiannon käyttämisestä. Hallintolain 60 §:n mukaan päätös olisi annettava tiedoksi postitse saantitodistusta vastaan tai luovuttamalla se vastaanottajalle henkilökohtaisesti. Päätös voitaisiin antaa tiedoksi myös

haastetiedoksiantona, jos viranomainen pitää sitä yksittäistapauksessa asianmukaisena tiedoksiantotapana.

Ehdotuksen mukaan todisteellista menetelmää voitaisiin käyttää lisäksi niissä tilanteissa, joissa tiedoksiannon perillemenosta on muusta syystä tarpeen varmistua asianosaisten oikeuksien turvaamiseksi. Tästä saattaa olla kysymys esimerkiksi silloin, kun asianosainen tai todistaja joudutaan kutsumaan suulliseen käsittelyyn ja henkilön läsnäolo on tarpeen asian selvittämiseksi. Todisteellisuus voi eräissä tilanteissa olla tarpeen sellaistenkin päätösten kohdalla, joiden tiedoksiannosta ei ala kuluva valitusaika tai muuta määräaika. Tällaisia ovat esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden antamat päätökset, joista ei ole säännönmukaista valitusoikeutta. Lähtökohtana kuitenkin on, että tuomioistuimien itsenäisesti harkitsee todisteellisen tiedoksiantomenetelmän tarpeen välitoimien ja muiden kuin 1 momentissa erikseen määriteltyjen päätösten tiedoksiantamisessa.

Ehdotettu momentti ei luonnollisestikaan estäisi muiden tiedoksiantotapojen käyttämistä, sikäli kuin tällaisesta muusta menettelystä on säännöksiä. Lainsäädäntöön sisältyy esimerkiksi säännöksiä julkipanon jälkeen annettavista päätöksistä. Julkipanolla tarkoitetaan sitä, että päätöksen antamisesta ilmoitetaan ennen sen antamista asianomaisen viranomaisen ilmoitustaululla. Päätöksen antamisella tarkoitetaan ajankohtaa, jona päätös on asianosaisten saatavilla. Julkipanoa koskevia säännöksiä sisältyy muun ohella maankäyttö- ja rakennuslakiin sekä ympäristönsuojelulakiin. Pykälän 2 momentin mukaan asiakirjojen tiedoksiantoon sovellettaisiin muutoin mitä siitä hallintolain säädetään. Tiedoksiantovelvollisuus määräytyisi siten hallintolain säännösten perusteella. Hallintolainkäyttöasiassa annettujen päätösten ja muiden asiakirjojen tiedoksiantoon soveltuivat yleisesti myös hallintolakiin ehdotetut tiedoksiannon vastaanottajaa koskevat säännökset.

Muu asiakirja kuin 1 momentissa tarkoitettu päätös voitaisiin hallintolain 59 §:n mukaisesti antaa tiedoksi postitse tavallisena kirjeenä. Niin ikään hallintolaki

mahdollistaisi asiakirjan luovuttamisen sijaistiedoksiantona toiselle henkilölle tilanteessa, jossa vastaanottajaa ei tavoiteta tai tiedoksiantoa ei muutoin voida toimittaa. Sijaistiedoksianto rinnastettaisiin pykäläehdotuksen 1 momentissa tarkoitettuihin todisteellisiin tiedoksiantotapoihin.

Kaikki ehdotetun hallintolain tiedoksiantosäännökset eivät kuitenkaan sovellu tiedoksiantoon hallintolainkäyttöasioissa. Tämän vuoksi 2 momenttiin ehdotetaan otettavaksi säännös yleistiedoksiantoa koskevasta poikkeuksesta. Ehdotuksen mukaan yleistiedoksiantoa voitaisiin käyttää ainoastaan silloin, kun tiedoksiantoa ei muulla tavoin voida toimittaa. Yleistiedoksianto olisi näin ollen mahdollista silloin, kun hallintolaissa tarkoitettu tavallinen tai todisteellinen tiedoksianto ei onnistu sen vuoksi, ettei vastaanottajaa tiedetä tai tätä ei tavoiteta. Poikkeuksena hallintoasioihin lainkäyttöasioissa ei sen sijaan mahdollistettaisi henkilöiden suureen lukumäärään perustuvaa yleistiedoksiantoa. Lainkäyttöasiassa annetut päätökset on annettava pääsäännön mukaan tiedoksi kaikille niille, jotka ovat erikseen kääntyneet asiassa tuomioistuimen puoleen.

Pykälän 3 momenttiin ehdotetaan otettavaksi selvyyden vuoksi viittaus sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa ehdotettuun lakiin. Mainittu laki mahdollistaisi päätöksen ja muun asiakirjan tiedoksiantamisen sähköisin menetelmin.

69 §. *Hallintoriita-asia*. Hallintosopimusta koskeva oikeusriita voitaisiin hallintolain 66 §:n mukaan saattaa hallintoriita-asiana hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Tämä edellyttää hallintolainkäyttölain 69 §:n 1 momentin soveltamisalan laajentamista koskemaan hallintosopimuksia. Ehdotettu täydennys olisi ainoastaan tekninen, eikä se sinällään aiheuttaisi muutoksia hallintoriita-asioiden käsittelylle.

77 §. *Tulkitseminen ja kääntäminen*. Pykälän 1 momentin 1 kohtaan sisältyvää viittaussäännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä viitataan hallintomenettelylain 22 §:n 1 momentin asemesta hallintolain 26 §:n 1 momenttiin.

1...1..7.

2. Tarkemmat säännökset ja määräykset

Ehdotettu hallintolaki ei sisältäisi säännöksiä, joilla valtuutettaisiin antamaan tarkentavia säännöksiä ja määräyksiä alemmanasteisilla säädöksillä.

3. Voimaantulo

Ehdotettu hallintolaki koskee hallintoasioissa noudatettavaa menettelyä kaikissa viranomaisissa ja yksityisissä niiden hoitaessa julkista hallintotehtävää. Laki merkitsee eräiltä osin olennaista muutosta nykyiseen menettelyyn. Hallintolain täytäntöönpano vaatii näin ollen laajamittaista tiedottamista ja viranomaisten henkilöstön koulutusta. Tämän vuoksi ehdotetaan, että lait tulisivat voimaan 1 päivänä tammikuuta 2004.

Tarkoituksena on, että samanaikaisesti saatettaisiin voimaan hallintolain johdosta tehtävät muun lainsäädännön välttämättömät muutokset.

4. Säättämisjärjestys

Perustuslain 21 §:n 2 momentti sisältää lainsäätäjään kohdistuvan toimeksiannon hyvän hallinnon takeiden turvaamisesta lailla. Hyvän hallinnon takeilla tarkoitetaan paitsi vaatimuksia asianmukaisesta ja viivytyksettömästä viranomaistoiminnasta myös yksilön ennakkollista oikeusturvaa ilmentäviä menettelyllisiä vaatimuksia. Asianmukaisen käsittelyn vaatimukseen on liitetty virkatoiminnan puolueettomuus ja hallintomenettelylain mukainen palveluperiaate.

Ehdotetussa laissa säädettäisiin hallinnossa yleisesti noudatettavista laadullisista vähimmäisvaatimuksista ja perustuslain 21 §:ssä luetelluista menettelyllisen oikeusturvan tärkeimmistä osa-alueista. Laki sisältäisi myös käsittelyn viivytyksettömyyttä koskevat säännökset. Laissa ei kuitenkaan ole mahdollista säätää kaikista hyvän hallinnon osakysymyksistä, vaan

tarkoituksena on turvata viranomaisten toiminnassa ainoastaan tietty lähtötaso.

Perustuslain 21 §:ssä tarkoitettuihin hyvän hallinnon takeisiin kuuluu vaatimus käsittelyn julkisuudesta. Perustuslakiin sisältyvän julkisuusperiaatteen säätämisen taustalla on ollut ajatus lähinnä suullisen oikeudenkäyntimenettelyn julkisuudesta. Hallintoasian käsittely on pääsääntöisesti kirjallista. Kirjallisen menettelyn säätäminen julkiseksi merkitsisi olennaista muutosta viranomaisten käytännölle eikä sitä voida pitää myöskään perustuslain ajatuksen mukaisena. Asiakirjajulkisuus riittää täyttämään julkisuusvaatimuksen kirjallisessa päätöksenteossa.

Suullinen käsittely voi hallintoasioissa tulla kysymykseen lähinnä monijäsenisten toimielimien päätöksenteossa ja asian selvittämisen yhteydessä järjestetyissä suullisissa toimituksissa, kuten katselmuksessa. Hallintolain 38 § sisältäisi nimenomaisen säännöksen katselmuksen julkisuudesta. Monijäsenisten toimielinten kokousten ja istuntojen julkisuudesta säädetään muussa lainsäädännössä.

Hyvään hallintoon on katsottu kuuluvan myös se, että yksilölle taataan riittävät mahdollisuudet osallistua ja vaikuttaa itseään koskeviin asioihin. Ehdotetulla lailla edistettäisiin perustuslain 14 §:n 3 momentissa ja 20 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla yksilön mahdollisuuksia vaikuttaa itseään ja elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Tähän liittyy läheisesti perustuslain 2 §:n 2 momentti, jonka mukaan kansanvaltaan kuuluu yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan sekä elinympäristönsä kehittämiseen. Säännös viittaa yksilön osallistumiseen ja vaikuttamiseen yhteiskunnallisen toiminnan eri tasoilla sekä ilmaisee sen periaatteen, etteivät yksilön mahdollisuudet vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristön kehittämiseen voi kansanvaltaisessa yhteiskunnassa perustua pelkästään mahdollisuuteen äänestää vaaleissa. Hallintolain 41 § sisältäisi säännökset yksilöiden yleisistä vaikuttamismahdollisuuksista ja viranomaisen velvollisuudesta tiedottaa niiden käyttämisestä.

1....1..7.

Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan viittomakieltä käyttävien ja vammaisuuden perusteella tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla. Ehdotetussa laissa on pyritty parantamaan muuta kuin kansalliskieltä käyttävien sekä vammaisuuden tai sairauden perusteella tulkitsemis- ja kääntämisapua tarvitsevien oikeuksia erityisesti täsmentämällä harkinnanvaraisesta tulkitsemisesta ja kääntämisestä huolehtimisen perusteita.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on myös tosiasiallisesti pyrittävä turvaamaan perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Säännös korostaa pyrkimystä perusoikeuksien aineelliseen turvaamiseen muodollisen, menettelyvaatimuksiin liittyvän perusoikeusturvan kannalta. Säännöksessä tarkoitettu julkisen vallan käsite ulottuu myös muuhun kuin valtion nimissä tapahtuvaan toimintaan.

Ehdotettu laki koskisi viranomaisten ohella välillistä julkista hallintoa sekä yksityisiä niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi suorittamiseksi eikä vaarana perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Perustuslakivaliokunta on lähtenyt siitä, että tällöin tulee säännösperusteisesti taata oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeiden noudattaminen tässä toiminnassa (PeVM 10/1998 vp). Yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on perustuslain 80 §:n mukaan säädettävä lailla.

Ehdotettu laki vastaisi perustuslain edellyttämää säädöstasoa eikä se sisältäisi perustuslain kannalta ongelmallisia perusoikeusrajoituksia. Laki ei 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:

*Lakiehdotukset***1.****Hallintolaki**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

I OSA

Yleiset säännökset

1 luku

Lain tarkoitus ja soveltamisala

1 §

Lain tarkoitus

Tämän lain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Lain tarkoituksena on myös edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta.

2 §

Soveltamisala

Tässä laissa säädetään hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä.

Tätä lakia sovelletaan valtion viranomaisissa, kunnallisissa viranomaisissa ja itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa sekä eduskunnan virastoissa ja tasavallan presidentin kansliassa (*viranomainen*).

Mitä tässä laissa säädetään viranomaisesta, koskee valtion liikelaitoksia ja julkisoikeudellisia yhdistyksiä sekä yksityisiä niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä.

3 §

Soveltaminen hallintosopimuksiin

Tätä lakia sovellettaessa

1...1..7.

hallintosopimuksella tarkoitetaan viranomaisen toimivaltaan kuuluvaa sopimusta julkisen hallintotehtävän hoitamisesta tai sopimusta, joka liittyy julkisen vallan käyttöön.

Hallintosopimusta tehtäessä on noudatettava hyvän hallinnon perusteita ja riittävällä tavalla turvattava niiden henkilöiden oikeudet sopimuksen valmistelussa sekä mahdollisuudet vaikuttaa sopimuksen sisältöön, joita sovitettava asia koskee.

4 §

Soveltamisalan rajaukset

Tätä lakia ei sovelleta lainkäyttöön, esitutkintaan, poliisitutkintaan eikä ulosottoon. Lakia ei sovelleta myöskään sotilaskäskyasioihin eikä tehtävän tai muun toimenpiteen suorittamista koskeviin hallinnon sisäisiin määräyksiin.

Tämän lain säännöksiä ei sovelleta ylimpien laillisuusvalvojien harjoittamaan laillisuusvalvontaan, ellei erikseen toisin säädetä.

Käsiteltäessä hallintokanteluasioita muissa kuin 2 momentissa tarkoitetuissa viranomaisissa on noudatettava hyvän hallinnon perusteita sekä turvattava niiden henkilöiden oikeudet, joita asia välittömästi koskee. Kanteluasiassa annettavaan ratkaisuun ja sen tiedoksiantoon sovelletaan tämän lain säännöksiä.

5 §

Suhde muuhun lainsäädäntöön

Jos muussa laissa on tästä laista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan tämän lain asemesta.

Hallintoasian sähköisestä vireillepanosta ja käsittelystä sekä päätöksen sähköisestä tiedoksiannosta säädetään sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa (/).

Hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä Suomen evankelis-luterilaisessa kirkossa säädetään kirkkolaissa (1054/1993).

2 luku

Hyvän hallinnon perusteet

6 §

Hallinnon oikeusperiaatteet

Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

7 §

Palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus

Asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

8 §

Neuvonta

Viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää

1...1..7.

neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Jos asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan, sen on pyrittävä opastamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen.

9 §

Hyvän kielenkäytön vaatimus

Viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä.

Asiakkaan oikeudesta käyttää omaa kieltään viranomaisessa asioidessaan on voimassa, mitä siitä erikseen säädetään tai mitä johtuu Suomea sitovista kansainvälisistä sopimuksista.

10 §

Viranomaisten yhteistyö

Viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä. Viranomaisten välisestä virka-avusta säädetään erikseen.

3 luku

Asianosaisasema ja puhevallan käyttäminen

11 §

Asianosainen

Hallintoasiassa asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee.

12 §

Asiamies ja avustaja

Hallintoasiassa saa käyttää asiamiestä ja avustajaa. Päämiehen on kuitenkin tultava henkilökohtaisesti paikalle, jos se on

tarpeen asian selvittämiseksi. Asiamiehen on esitettävä valtakirja tai muulla luotettavalla tavalla osoitettava olevansa oikeutettu edustamaan päämiestä. Valtakirja on viranomaisen määräyksestä yksilöitävä, jos toimivallasta tai toimivallan laajuudesta on epäselvyyttä. Asianajajan ja julkisen oikeusavustajan tulee esittää valtakirja ainoastaan, jos viranomainen niin määrää.

Jos asiamies tai avustaja on tehtävänsä sopimaton, viranomainen voi kieltää tätä esiintymistä asiassa siinä viranomaisessa. Kiellosta on ilmoitettava päämiehelle ja varattava tälle tilaisuus uuden asiamiehen tai avustajan hankkimiseen.

Viranomaisen antamasta esiintymiskieltoa koskevasta päätöksestä saa hakea erikseen muutosta valittamalla siltä viranomaiselta, jonka toimivaltaan asiassa annettavan ratkaisun muutoksenhaku kuuluu. Kieltoa koskeva muutoksenhaku ei estä asian käsittelyn jatkamista, ellei muutoksenhakuviranomainen toisin määrää.

13 §

Asiamiehen ja avustajan salassapitovelvollisuus

Asiamies tai avustaja ei saa luvottomasti ilmaista päämiehen hänelle asian hoitamista varten uskomaa luottamuksellista tietoa.

Asiamiehen tai avustajan tehtävänsä hoitamista varten muutoin saamia tietoja koskevaan salassapitovelvollisuuteen ja hyväksikäyttökieltoon sovelletaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999) silloinkin, kun tietoja on saatu muulta kuin asiaa käsittelevältä viranomaiselta.

Mitä 1 ja 2 momentissa säädetään, koskee myös asian käsittelyssä käytettävää tulkkiä ja kääntäjää. Sama koskee niin ikään muuta henkilöä, joka toimeksiannosta tai muutoin osallistuu päämiehen asian hoitamiseen.

1...1..7.

14 §

Vajaavaltaisen puhevalta

Vajaavaltaisen puolesta käyttää puhevaltaa hänen edunvalvojansa, huoltajansa tai muu laillinen edustajansa. Vajaavaltaisella on kuitenkin oikeus käyttää yksinään puhevaltaa asiassa, joka koskee hänen vallitsemaansa tuloa tai varallisuutta.

Kahdeksantoista vuotta täyttänyt vajaavaltainen käyttää itse yksin puhevaltaansa henkilöään koskevassa asiassa, jos hän kykenee ymmärtämään asian merkityksen.

Kaksitoista vuotta täyttäneellä alaikäisellä ja hänen huoltajallaan tai muulla laillisella edustajallaan on kummallakin oikeus erikseen käyttää puhevaltaa asiassa, joka koskee alaikäisen henkilöä taikka henkilökohtaista etua tai oikeutta.

15 §

Edunvalvojan oikeus käyttää puhevaltaa

Täysivaltaiselle määrätty edunvalvoja käyttää päämiehensä ohella itsenäisesti puhevaltaa asioissa, jotka kuuluvat hänen tehtäviinsä. Jos edunvalvoja ja hänen päämiehensä ovat puhevaltaa käyttäessään eri mieltä, päämiehen kanta on ratkaiseva, jos hän kykenee ymmärtämään asian merkityksen.

Jos päämiehen toimintakelpoisuutta on rajoitettu muulla tavoin kuin vajaavaltaiseksi julistamalla, edunvalvoja käyttää yksin päämiehen puhevaltaa asiassa, josta päämiehellä ei ole oikeutta päättää. Edunvalvoja ja hänen päämiehensä käyttävät kuitenkin yhdessä puhevaltaa asiassa, josta heidän tulee yhdessä päättää.

II OSA

Hallintoasian vireilletulo ja asian käsittely viranomaisessa

4 luku

Asiakirjan lähettäminen viranomaiselle ja hallintoasian vireilletulo

16 §

Asiakirjan sisältö

Viranomaiselle toimitettavasta asiakirjasta on käytävä ilmi, mitä asia koskee. Asiakirjassa on mainittava lähettäjän nimi sekä tarvittavat yhteystiedot asian hoitamiseksi.

17 §

Asiakirjan lähettäjän vastuu

Asiakirja toimitetaan asiassa toimivaltaisen viranomaisen asiointiosoitteeseen lähettäjän omalla vastuulla. Jos asiakirjan toimittamiselle on asetettu määräaika, lähettäjän on huolehdittava siitä, että asiakirja saapuu viranomaiseen määräajassa. Asiakirjan lähettäjälle on pyynnöstä annettava todistus asiakirjan kirjaamisesta tai muusta rekisteröinnistä.

18 §

Asiakirjan saapumispäivä

Asiakirjan katsotaan saapuneen viranomaiseen sinä päivänä, jona asiakirja on annettu viranomaiselle. Postitse lähetetyn asiakirjan saapumispäiväksi katsotaan myös se päivä, jona lähetys on saapunut viranomaisen postilokeroon tai viranomaiselle on toimitettu ilmoitus lähetyksen saapumisesta postiyhteyteen.

19 §

Asian vireillepano

Asia pannaan vireille kirjallisesti ilmoittamalla vaatimukset perusteineen. Viranomaisen suostumuksella asia saa panna vireille myös suullisesti.

1....1..7.

20 §

Asian vireilletulo

Hallintoasia tulee vireille, kun asian vireille panemiseksi tarkoitettu asiakirja on saapunut toimivaltaiseen viranomaiseen tai kun asia on sille suullisen vireillepanon yhteydessä esitetty ja käsittelyn aloittamiseksi tarvittavat tiedot on kirjattu.

21 §

Asiakirjan siirto

Viranomaisen, jolle on erehdyksestä toimitettu asiakirja sen toimivaltaan kuulumattoman asian käsittelemiseksi, on viipymättä siirrettävä asiakirja toimivaltaiseksi katsomalleen viranomaiselle. Siirrosta on ilmoitettava asiakirjan lähettäjälle.

Asiakirjaa siirrettäessä asian tutkimatta jättämisestä ei tarvitse tehdä päätöstä. Siirrettäessä asiakirja, joka on toimitettava viranomaiselle määräajassa, määräaika katsotaan noudatetun, jos toimivaltainen viranomaisen saa asiakirjan määräajan kuluessa.

22 §

Asiakirjan täydentäminen

Jos viranomaiselle toimitettu asiakirja on puutteellinen, viranomaisen on kehoitettava lähettäjää määräajassa täydentämään asiakirjaa, jollei se ole tarpeetonta asian ratkaisemiseksi. Asiakirjan lähettäjälle on ilmoitettava, miten asiakirjaa on täydennettävä.

Viranomaiseen saapunutta asiakirjaa ei tarvitse täydentää allekirjoituksella, jos asiakirjassa on tiedot lähettäjistä, eikä asiakirjan alkuperäisyyttä ja eheyttä ole syytä epäillä.

Asianosainen voi myös omasta aloitteestaan täydentää hakemustaan tai muuta asian käsittelyä varten toimittamaansa asiakirjaa sekä toimittaa käsittelyn kuluessa viranomaiselle asian ratkaisemisen kannalta tarpeellisia asiakirjoja.

5 luku

Asian käsittelyä koskevat yleiset vaatimukset

23 §

Käsittelyn viivytyksettömyys

Asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

Viranomaisen on esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin.

24 §

Käsittelyn julkisuus

Asia käsitellään julkisesti, jos niin on säädetty tai erityisen säännöksen nojalla päätetty.

Asiakirjojen julkisuudesta ja asianosaisen tiedonsaantioikeudesta säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa.

25 §

Asioiden yhdessä käsitteleminen

Jos viranomaisessa tehtävä päätös saattaa merkittävästi vaikuttaa muun samassa viranomaisessa samanaikaisesti vireillä olevan asian ratkaisemiseen, viranomaisen on valmisteltava asiat yhdessä ja ratkaistava samalla kertaa, jollei yhdessä käsittelemisestä aiheudu haitallista viivytystä tai jollei se ole asian laadun taikka luonteen vuoksi tarpeetonta.

26 §

Tulkitseminen ja kääntäminen

1...1..7.

Viranomaisen on järjestettävä tulkitseminen ja kääntäminen asiassa, joka voi tulla vireille viranomaisen aloitteesta, jos:

1) romani- tai viittomakieltä taikka muuta kieltä käyttävä asianosainen ei osaa viranomaisessa käytettävää suomen tai ruotsin kieltä; tai

2) asianosainen ei vammaisuuden tai sairauden perusteella voi tulla ymmärretyksi.

Asia voidaan tulkita tai kääntää sellaiselle kielelle, jota asianosaisen voidaan todeta asian laatuun nähden riittävästi ymmärtävän.

Asian selvittämiseksi tai asianosaisen oikeuksien turvaamiseksi viranomainen voi huolehtia tulkitsemisesta ja kääntämisestä muussakin kuin 1 momentissa tarkoitettussa asiassa.

Suomen ja ruotsin kieltä käyttävän oikeudesta viranomaisen järjestämään tulkkaukseen sekä käännökseen säädetään kielilaissa (/). Tulkitsemisesta ja kääntämisestä saamen kielelle on voimassa, mitä siitä erikseen säädetään. Viranomaisen on myös huolehdittava siitä, että muiden pohjoismaiden kansalaiset saavat sen käsiteltävissä asioissa tarvittavan tulkitsemis- ja käännösavun.

27 §

Esteellisyys

Virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen.

Mitä virkamiehen esteellisyydestä säädetään, koskee myös monijäsenisen toimielimen jäsentä ja muuta asian käsittelyyn osallistuvaa sekä tarkastuksen suorittavaa tarkastajaa.

28 §

Esteellisyysperusteet

Virkamies on esteellinen:

- 1) jos hän tai hänen läheisensä on asianosainen;
 - 2) jos hän tai hänen läheisensä avustaa taikka edustaa asianosaista tai sitä, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;
 - 3) jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitetulle läheiselleen;
 - 4) jos hän on palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaiseen tai siihen, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;
 - 5) jos hän tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä on hallituksen, hallintoneuvoston tai niihin rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa sellaisessa yhteisössä, säätiössä, valtion liikelaitoksessa tai laitoksessa, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;
 - 6) jos hän tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä kuuluu viraston tai laitoksen johtokuntaan tai siihen rinnastettavaan toimielimeen ja kysymys on asiasta, joka liittyy tämän viraston tai laitoksen ohjaukseen tai valvontaan; tai
 - 7) jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu.
- Läheisellä tarkoitetaan 1 momentissa:
- 1) virkamiehen puolisoa ja virkamiehen lasta, lapsenlasta, sisarusta, vanhempaa, isovanhempaa ja virkamiehelle muuten erityisen läheistä henkilöä samoin kuin tällaisen henkilön puolisoa;
 - 2) virkamiehen vanhempien sisarusta sekä hänen puolisoaan, virkamiehen sisarusten lapsia ja virkamiehen entistä puolisoa; sekä
 - 3) virkamiehen puolison lasta, lapsenlasta, sisarusta, vanhempaa ja isovanhempaa samoin kuin tällaisen henkilön puolisoa sekä virkamiehen puolison sisarusten lapsia.
- Läheisenä pidetään myös vastaavaa puolisuokulaista. Puolisoilla tarkoitetaan

1...1..7.

aviopuolisoita sekä avioliitonomaisissa olosuhteissa ja rekisteröidyssä parisuhteessa eläviä henkilöitä.

29 §

Esteellisyyden ratkaiseminen

Virkamiehen esteellisyyttä koskeva kysymys on ratkaistava viipymättä. Virkamies ratkaisee itse kysymyksen esteellisyydestään. Monijäsenen toimielimen jäsenen ja esittelijän esteellisyydestä päättää kuitenkin toimielin. Monijäseninen toimielin päättää myös muun läsnäoloon oikeutetun esteellisyydestä. Jäsen tai esittelijä saa osallistua esteellisyyttään koskevan asian käsittelyyn vain, jos toimielin ei olisi ilman häntä päätösvaltainen eikä hänen tilalleen ole ilman huomattavaa viivytystä saatavissa esteetöntä henkilöä. Esteellisyyttä koskevaan päätökseen ei saa hakea erikseen oikaisua eikä muutosta valittamalla.

30 §

Asian käsittelyn jatkaminen

Esteellisen virkamiehen tilalle on viipymättä määrättävä esteetön virkamies. Virkamies saa kuitenkin käsitellä kiireellisen asian, jonka ratkaisuun esteellisyys ei voi vaikuttaa.

6 luku

Asian selvittäminen ja asianosaisen kuuleminen

31 §

Selvittämisvelvollisuus

Viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.

Asianosaisen on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista. Asianosaisen on muutoinkin myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen.

32 §

Selvityspyyntö

Lausuntoa tai muuta selvitystä koskevassa pyynnössä on yksilöitävä, mistä erityisistä seikoista selvitystä on esitettävä.

33 §

Selvityksen antamiselle asetettava määräaika

Asiakirjan täydentämistä, selityksen antamista ja selvityksen esittämistä varten on asetettava asian laatuun nähden riittävä määräaika.

Asianosaiselle on ilmoitettava, ettei määräajan noudattamatta jättäminen estä asian ratkaisemista. Määräaikaa voidaan asianosaisen pyynnöstä pidentää, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi.

34 §

Asianosaisen kuuleminen

Asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.

Asian saa ratkaista asianosaista kuulematta, jos:

- 1) vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti perusteettomana;
- 2) asia koskee palvelussuhteeseen tai vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista;
- 3) asia koskee hakijan ominaisuuksien arviointiin perustuvan edun myöntämistä;
- 4) kuuleminen vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen tai kuulemisesta aiheutuva asian käsittelyn viivästyminen aiheuttaa merkittävää vaaraa ihmisten

1...1..7.

terveydelle, yleiselle turvallisuudelle taikka ympäristölle; tai

5) hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista tai kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta.

35 §

Päämiehen ja edunvalvojan tai huoltajan kuuleminen

Edunvalvojan, huoltajan tai muun laillisen edustajan käyttäessä puhevaltaa on kuultava hänen päämiestään ja vastaavasti päämiehen käyttäessä puhevaltaa on kuultava edunvalvojaa, huoltajaa tai muuta laillista edustajaa, jos kuuleminen on tarpeen päämiehen edun vuoksi tai asian selvittämiseksi.

36 §

Kuulemisesta ilmoittaminen

Asianosaiselle on ilmoitettava kuulemisen tarkoitus ja mistä seikoista selvitystä pyydetään sekä selityksen antamiselle varattu määräaika. Asianosaiselle on toimitettava kuulemisen kohteena olevat asiakirjat alkuperäisinä tai jäljennöksinä taikka varattava muutoin tilaisuus tutustua niihin.

37 §

Suullinen vaatimus ja selvitys

Viranomaisen on pyynnöstä varattava asianosaiselle tilaisuus esittää vaatimus tai selvitys suullisesti, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi ja kirjallinen menettely tuottaa asianosaiselle kohtuuttomia vaikeuksia. Muut asianosaiset on kutsuttava samanaikaisesti paikalle, jos se on välttämätöntä asianosaisten oikeuksien tai edun valvomiseksi.

Viranomaisen voi asianosaisen pyynnöstä varata tilaisuuden asian selvittämiseksi tarpeellisten tietojen suulliseen

esittämiseen muissakin kuin 1 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa.

38 §

Katselmus

Viranomaisen voi toimittaa katselmuksen, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi. Asianosaiselle on varattava tilaisuus olla läsnä katselmuksessa ja esittää mielipiteensä esille tulevista seikoista. Asian laadun niin vaatiessa katselmukseen on kutsuttava myös viranomaisen, jonka tehtäviin asianomaisen toiminnan valvonta lain mukaan kuuluu tai jonka asiantuntemusta tarvitaan asian ratkaisemiseksi. Katselmus on toimitettava aiheuttamatta kohtuutonta haittaa katselmuksen kohteelle tai sen haltijalle. Katselmuksessa on pidettävä pöytäkirjaa, josta tulee käydä ilmi viranomaisen tekemät keskeiset havainnot. Pöytäkirja on viipymättä annettava tiedoksi asianosaiselle ja muille toimitukseen kutsutuille.

Katselmus on julkinen. Viranomaisen voi rajoittaa yleisön pääsyä katselmukseen, jos se on tarpeen asian laadun tai katselmuksen kohteena olevan toiminnan luonteen vuoksi. Katselmusta ei saa toimittaa kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa, ellei laissa erikseen toisin säädetä.

39 §

Tarkastus

Viranomaisen on ilmoitettava toimivaltaansa kuuluvan tarkastuksen aloittamisajankohdasta asianosaiselle, jota asia välittömästi koskee, jollei ilmoittaminen vaaranna tarkastuksen tarkoituksen toteutumista. Edellä tarkoitettulla asianosaisella on oikeus olla läsnä tarkastuksessa sekä esittää mielipiteensä ja kysymyksiä tarkastukseen liittyvistä seikoista. Tarkastuksen kuluessa

asianosaiselle on, mikäli mahdollista, kerrottava tarkastuksen tavoitteista, sen suorittamisesta ja jatkotoimenpiteistä. Tarkastus on suoritettava aiheuttamatta tarkastuksen kohteelle tai sen haltijalle kohtuutonta haittaa.

Tarkastajan on viipymättä laadittava tarkastuksesta kirjallinen tarkastuskertomus, josta tulee käydä ilmi tarkastuksen kulku ja tarkastajan tekemät keskeiset havainnot. Tarkastuskertomus on annettava tiedoksi tarkastuksessa läsnäoloon oikeutetulle asianosaiselle.

40 §

Suullinen todistelu

Erityisestä syystä hallintomenettelyssä voidaan kuulla todistajaa valan tai vakuutuksen nojalla ja asianosaista totuusvakuutuksen nojalla. Asianosaisille, joita asiassa tehtävä päätös välittömästi koskee, on varattava tilaisuus olla läsnä kuultaessa todistajaa tai asianosaista. Asianosaisilla on oikeus esittää kuultavalle kysymyksiä sekä lausua käsityksensä kuultavan kertomuksesta.

Virka-apua suullisten todistuskeinojen käyttämiseksi antaa se hallinto-oikeus, jossa todistajan tai asianosaisen kuuleminen voi tapahtua soveliaimmin. Tuomioistuimen käsiteltävässä oikeushallintoasiassa kuulemisen toimittaa asianomainen tuomioistuin.

Todistajan esteellisyydestä sekä todistajan ja asianosaisen oikeudesta kieltäytyä todistamasta on voimassa, mitä hallintolainkäyttölaiassa (586/1996) säädetään.

41 §

Vaikuttamismahdollisuuksien varaaminen

Jos asian ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus muiden kuin asianosaisten elinympäristöön, työntekoon tai muihin

oloihin, viranomaisen tulee varata näille henkilöille mahdollisuus saada tietoja asian käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista sekä lausua mielipiteensä asiasta.

Asian vireilläolosta ja vaikuttamismahdollisuuksien käyttämisestä on ilmoitettava asian merkityksen ja laajuuden kannalta sopivalla tavalla.

Asian vireilläolosta ei kuitenkaan tarvitse ilmoittaa, jos se vaarantaa ratkaisun tarkoituksen toteutumisen tai aiheuttaa muuta merkittävää haittaa taikka jos se on ilmeisen tarpeetonta.

42 §

Tietojen kirjaaminen

Tiedot suullisesti esitetyistä vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun, on kirjattava tai muulla tavoin rekisteröitävä. Sama koskee henkilötietolaissa (523/1999) tarkoitettuja henkilörekistereistä saatua tietoa.

7 luku

Asian ratkaiseminen

43 §

Päätöksen muoto

Hallintopäätös on annettava kirjallisesti. Päätös voidaan antaa suullisesti, jollei kirjallista muotoa voida käyttää 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.

44 §

Päätöksen sisältö

1....1..7.

Kirjallisesta päätöksestä on käytävä selvästi ilmi:

- 1) päätöksen tehnyt viranomainen ja päätöksen tekemisen ajankohta;
- 2) asianosaiset, joihin päätös kohdistuu;
- 3) päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu; sekä
- 4) sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä.

Annettaessa suullinen päätös asianosaiselle on ilmoitettava, miten asia on ratkaistu, ja selostettava ratkaisun perustelut.

45 §

Päätöksen perusteleminen

Päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.

Päätöksen perustelut voidaan jättää esittämättä, jos:

- 1) tärkeä yleinen tai yksityinen etu edellyttää päätöksen välitöntä antamista;
- 2) päätös koskee kunnallisen monijäsenen toimielimen toimittamaa vaalia;
- 3) päätös koskee vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista tai sellaisen edun myöntämistä, joka perustuu hakijan ominaisuuksien arviointiin;
- 4) päätöksellä hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista eikä muilla ole oikeutta hakea päätökseen muutosta; taikka
- 5) perusteleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta.

Perustelut on kuitenkin 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa esitettävä, jos päätös merkitsee olennaista muutosta vakiintuneeseen käytäntöön.

46 §

Ohjeet oikaisukeinon käyttämisestä

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 valitusosoituksesta.

47 §

Valitusosoitus

Päätökseen, johon saa hakea muutosta valittamalla, on liitettävä valitusosoitus. Siinä on mainittava:

- 1) valitusviranomainen;
 - 2) viranomainen, jolle valituskirjelmä on toimitettava; sekä
 - 3) valitusaika ja mistä se lasketaan.
- Valitusosoituksessa on selostettava vaatimukset valituskirjelmän sisällöstä ja liitteistä sekä valituksen perille toimittamisesta.

48 §

Ilmoitus valituskiellosta ja valituskelvottomuudesta

Jos valittaminen on erityisen säännöksen nojalla kielletty tai päätös ei ole valituskelpoinen, päätökseen on sisällytettävä ilmoitus siitä, minkä säännöksen nojalla valittaminen ei ole mahdollista.

49 §

1....1..7.

Valitusosoituksen korjaaminen

Jos valitusosoitusta ei ole annettu tai päätöksessä on virheellisesti ilmoitettu, ettei siihen saa hakea muutosta valittamalla, viranomaisen on annettava uusi lainmukainen valitusosoitus.

Jos valitusosoitus on virheellinen, viranomaisen on annettava uusi valitusosoitus, jos sitä pyydetään valitusosoituksessa mainitussa tai säädettyssä valitusajassa.

Valitusaika alkaa kulua uuden valitusosoituksen tiedoksiannosta.

8 luku

Päätöksessä olevan virheen korjaaminen

50 §

Asiavirheen korjaaminen

Jos päätös perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen taikka ilmeisen vääriin 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 aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä.

51 §

Kirjoitusvirheen korjaaminen

Viranomaisen on korjattava päätöksessään oleva ilmeinen kirjoitus- tai lasku- tai virhe taikka muu niihin verrattava selvä virhe.

Virhettä ei saa kuitenkaan korjata, jos korjaaminen johtaa asianosaiselle kohtuuttomaan tulokseen eikä virhe ole

aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä.

52 §

Korjaamisasian vireilletulo ja käsittely

Viranomainen käsittelee korjaamisasian omasta aloitteestaan tai asianosaisen vaatimuksesta. Aloite on tehtävä tai vaatimus virheen korjaamiseksi on esitettävä viiden vuoden kuluessa päätöksen tekemisestä.

Asiavirheen korjaaminen edellyttää, että asia käsitellään uudelleen ja asiassa annetaan uusi päätös. Kirjoitusvirhe korjataan korvaamalla virheen sisältävä toimituskirja korjatulla toimituskirjalla. Asianosaiselle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi ennen kirjoitusvirheen korjaamista, jollei se ole tarpeetonta.

Asia- tai kirjoitusvirheen korjaamisesta on tehtävä merkintä alkuperäisen päätöksen taltiokappaleeseen tai viranomaisen käytössä olevaan tietojärjestelmään. Uusi tai korjattu toimituskirja on annettava asianosaiselle maksutta.

53 §

Täydentävät säännökset korjaamismenettelystä

Käsitellessään asia- tai kirjoitusvirheen korjaamista viranomainen voi kieltää päätöksen täytäntöönpanon toistaiseksi tai määrätä sen keskeytettäväksi.

Jos korjattavaan päätökseen on haettu oikaisua, muutosta tai siitä on vireillä erikseen säädetty menettely, korjaamisasian käsiteltäväksi ottamisesta on ilmoitettava ja siinä tehty päätös toimitettava tälle viranomaiselle. Korjaamisasian käsittely ei vaikuta valitusajan tai muun määräajan kulumiseen.

Päätökseen, jolla viranomainen on hylännyt virheen korjaamista koskevan vaatimuksen, ei saa hakea muutosta valittamalla.

1....1..7.

III OSA

Hallintopäätöksen ja muun asiakirjan tiedoksianto

9 luku

Yleiset säännökset tiedoksiannosta

54 §

Tiedoksiantovelvollisuus

Viranomaisen on annettava tekemänsä päätös viipymättä tiedoksi asianosaiselle ja muulle henkilölle, jolla on oikeus hakea siihen oikaisua tai muutosta valittamalla. Viranomaisen on annettava tiedoksi myös sellainen päätös, johon liittyy muutoksenhakukielto.

Viranomaisen on huolehdittava asian käsittelyn kuluessa ilmoituksen, kutsun tai muun asian käsittelyyn vaikuttavan asiakirjan tiedoksiantamisesta.

Asiakirja annetaan tiedoksi alkuperäisenä tai jäljennöksenä.

55 §

Tiedoksiantotavat

Tiedoksianto toimitetaan tavallisena tai todisteellisena tiedoksiantona taikka, jos sitä ei voida edellä tarkoitettuun tavoin toimittaa, yleistiedoksiantona.

Yleistiedoksiantoa voidaan käyttää myös silloin, kun asiakirja on annettava tiedoksi yli kolmellekymmenelle tiedossa olevalle henkilölle tai kun henkilöiden lukumäärää ei tiedetä.

56 §

Tiedoksianto yksityishenkilölle

Tiedoksianto yksityishenkilölle toimitetaan henkilölle itselleen tai tämän lailliselle edustajalle. Jos tiedoksiannon

vastaanottajalla ja tämän edustajalla on molemmilla oikeus käyttää asiassa puhevaltaa, tiedoksianto on toimitettava kummallekin erikseen.

Asiassa, joka koskee kahta tai useampaa asianosaista yhteisesti, tiedoksianto toimitetaan yhteisessä asiakirjassa ilmoitetulle yhdyshenkilönä toimivalle asianosaiselle. Vastaanottajan on ilmoitettava tiedoksisaannista muille allekirjoittajille.

Tiedoksianto voidaan toimittaa asianosaisen valtuuttamalle henkilölle, jollei tämän oikeutta vastaanottaa tiedoksiantoja ole erikseen rajoitettu tai tiedoksiantoa ole toimitettava asianosaiselle henkilökohtaisesti. Valtuutetulle on ilmoitettava päämiehelle toimitetusta tiedoksiannosta.

57 §

Tiedoksianto yhteisölle, säätiölle, kuolinpesälle ja konkurssipesälle

Tavallinen tiedoksianto yhteisölle tai säätiölle toimitetaan sen ilmoittamaan osoitteeseen. Todisteellinen tiedoksianto yhteisölle tai säätiölle toimitetaan henkilölle, jolla on oikeus ottaa vastaan sen puolesta tiedoksiantoja.

Tiedoksianto kuolinpesälle toimitetaan sille pesän osakkaalle, jonka hallussa pesä on, tai pesänhoitajalle. Jos kuolinpesä on usean osakkaan yhteisessä hallinnossa, tiedoksianto voidaan toimittaa yhdelle heistä. Osakkaan on ilmoitettava tiedoksisaannista muille pesän osakkaille. Tiedoksianto konkurssipesälle toimitetaan pesänhoitajalle.

58 §

Tiedoksianto viranomaiselle

Tiedoksianto toimitetaan sille viranomaiselle, joka käyttää asiassa puhevaltaa. Jos valtion puhevaltaa käyttävästä viranomaisesta on

1...1..7.

epätietoisuutta, tiedoksianto toimitetaan lääninhallitukselle.

Todisteellinen tiedoksianto kunnalle toimitetaan kunnanjohtajalle tai kunnan puhevaltaa asiassa käyttävän toimielimen puheenjohtajalle. Tiedoksianto voidaan toimittaa myös muulle henkilölle, joka on oikeutettu kunnanjohtajan tai toimielimen puheenjohtajan puolesta vastaanottamaan tiedoksiantoja.

Tiedoksiantoon julkista hallintotehtävää hoitavalle yksityiselle sovelletaan, mitä edellä säädetään tiedoksiannosta yksityiselle.

10 luku

Tiedoksiannossa noudatettava menettely

59 §

Tavallinen tiedoksianto

Tavallinen tiedoksianto toimitetaan postitse kirjeellä vastaanottajalle.

Vastaanottajan katsotaan saaneen asiasta tiedon seitsemäntenä päivänä kirjeen lähettämisestä, jollei muuta näytetä. Asian katsotaan tulleen viranomaisen tietoon kuitenkin kirjeen saapumispäivänä.

60 §

Todisteellinen tiedoksianto

Tiedoksianto on toimitettava postitse saantitodistusta vastaan, jos se koskee velvoittavaa päätöstä, jonka tiedoksisaannista alkaa kulua muutoksenhakuaika tai muu vastaanottajan oikeuteen vaikuttava määräaika. Saantitodistusta voidaan käyttää myös, jos se on muusta syystä tarpeen asianosaisen oikeuksien turvaamiseksi. Saantitodistuksesta on käytävä ilmi tiedoksiannon toimittaja ja vastaanottaja sekä tiedoksisaannin ajankohta.

Asiakirja voidaan myös luovuttaa tiedoksiannon vastaanottajalle tai tämän edustajalle. Tiedoksiannosta on tällöin

laadittava kirjallinen todistus, josta on käytävä ilmi tiedoksiannon toimittaja ja vastaanottaja sekä tiedoksiannon ajankohta.

Jos viranomaisen katsoo siihen olevan aihetta, tiedoksianto voidaan toimittaa haastetiedoksiannona. Haastetiedoksiannosta on soveltuvin osin voimassa, mitä siitä oikeudenkäymiskaaren 11 luvussa säädetään. Haastetiedoksiannon voi toimittaa myös valtion tai kunnan viranomaisen palveluksessa oleva virkamies tai viranhaltija, joka eri määräyksellä on oikeutettu toimittamaan haastetiedoksiantoja viranomaisen toimialaan kuuluvassa asiassa. Haastetiedoksiannon toimittajan esteellisyyteen sovelletaan tämän lain esteellisyyttä koskevia säännöksiä.

61 §

Sijaistiedoksianto

Jos todisteellisen tiedoksiannon vastaanottajaa tai tämän edustajaa ei tavoiteta, asiakirja voidaan luovuttaa suostumusta vastaan:

- 1) vastaanottajan kanssa samassa taloudessa asuvalle viisitoista vuotta täyttäneelle henkilölle;
- 2) vastaanottajan työnantajalle tai työnantajan edustajalle;
- 3) jos vastaanottaja harjoittaa elinkeinoa pysyvässä toimipaikassa, tämän yrityksen palveluksessa olevalle henkilölle; taikka
- 4) vastaanottajana olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa olevalle toimihenkilölle.

Sijaistiedoksiannosta on laadittava kirjallinen todistus, josta käy ilmi tiedoksiannon toimittaja ja kenelle asiakirja on luovutettu sekä tiedoksiannon ajankohta. Jäljennös tiedoksiantotodistuksesta on viipymättä lähetettävä tiedoksiannon vastaanottajalle.

Tiedoksisaannin katsotaan tapahtuneen kolmantena päivänä sijaistiedoksiantoa koskevan tiedoksiantotodistuksen osoittamasta päivästä. Sijaistiedoksiantoa ei voida toimittaa, ellei tiedoksiannon

1...1..7.

vastaanottajan voida otaksua saavan asiakirjaa haltuunsa kohtuullisessa ajassa.

62 §

Yleistiedoksianto

Yleistiedoksiannossa asiakirja pidetään määrätyn ajan vastaanottajan nähtävillä viranomaisessa.

Asiakirjan nähtävillä asettamisesta on ilmoitettava virallisessa lehdessä ja sen lisäksi viranomaisen ilmoitustaululla tai sellaisessa sanomalehdessä, josta vastaanottajan voidaan otaksua parhaiten saavan tiedon. Ilmoituksesta on käytävä ilmi, mitä asia koskee sekä maininta siitä, missä ja mihin ajankohtaan saakka asiakirja pidetään nähtävillä.

Ilmoituksessa on todettava, että tiedoksisaannin katsotaan tapahtuneen seitsemäntenä päivänä ilmoituksen julkaisemisesta virallisessa lehdessä.

63 §

Tiedoksianto ulkomaille

Tiedoksianto toimitetaan ulkomaille tämän lain tai asianomaisen vieraan valtion lainsäädännön mukaan, jollei Suomea sitovista kansainvälisistä sopimuksista ja velvoitteista muuta johdu.

Jos ulkomaille tarkoitettua tiedoksiantoa ei saada toimitetuksi, asiakirja annetaan tiedoksi Suomessa yleistiedoksiannolla.

IV OSA

Erinäiset säännökset ja voimaantulo

11 luku

Erinäiset säännökset

64 §

Hallintoasiasta aiheutuvat kulut ja todistelukustannukset

Hallintoasiassa kukin vastaa omista kuluistaan.

Hallintopäätöksen maksullisuudesta ja tiedoksiannosta aiheutuvista kustannuksista säädetään erikseen. Valtion varoista myönnettävästä oikeudellisesta avusta säädetään oikeusapulaissa (257/2002).

Todistajalle maksetaan korvaus noudattaen soveltuvin osin, mitä valtion varoista maksettavista todistelukustannuksista annetussa laissa (666/1972) säädetään. Korvaus maksetaan viranomaisen käytettävissä olevista varoista. Jos siihen on syytä, viranomainen voi velvoittaa asianosaisen kokonaan tai osaksi korvaamaan sille näistä varoista maksettavat korvaukset.

65 §

Tulkin ja kääntäjän esteellisyys

Tulkkina tai kääntäjänä ei saa käyttää henkilöä, joka on sellaisessa suhteessa asianosaiseen tai asiaan, että hänen luotettavuutensa voi tästä syystä vaarantua.

66 §

Hallintosopimusta koskeva riita

Hallintosopimusta koskeva riita käsitellään hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

67 §

Hallinnolliset seuraamukset

Viranomainen voi tehostaa antamaansa kieltoa, velvoitetta tai vaatimusta uhkasakolla, teettämishallalla taikka keskeyttämishallalla tai muulla hallinnollisella seuraamuksella siten kuin erikseen säädetään.

68 §

1...1..7.

Tiedoksiannon edelleen toimittamisen laiminlyöntiä koskeva vahingonkorvausvastuu

Edellä 56 §:n 2 momentissa ja 57 §:n 2 momentissa tarkoitettu ilmoitusvelvollinen sekä 61 §:n 1 momentissa tarkoitettu sijaistiedoksiannon vastaanottaja on velvollinen korvaamaan ilmoittamatta jättämisestä tai asiakirjan toimittamatta jättämisestä taikka sen viivästyttämisestä aiheutuneen vahingon, sikäli kuin se laiminlyönnin laatuun ja muihin olosuhteisiin nähden harkitaan kohtuulliseksi.

Viranomaisen on liitettävä tiedoksiannettavaan asiakirjaan ilmoitus edellä 1 momentissa tarkoitettun vastaanottajan toimittamisvelvollisuudesta tai ilmoitusvelvollisuudesta sekä sen laiminlyöntiin liittyvästä vahingonkorvausvastuusta.

69 §

Asiamiehen ja avustajan salassapitovelvollisuuden rikkominen

Rangaistus 13 §:ssä säädetyn salassapitovelvollisuuden rikkomisesta tuomitaan rikoslain 38 luvun 1 tai 2 §:n mukaan, jollei teko ole rangaistava rikoslain 40 luvun 5 §:n mukaan tai siitä muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta.

12 luku

Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

70 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 20 .

Tällä lailla kumotaan niihin myöhemmin tehtyine muutoksineen:

1) 6 päivänä elokuuta 1982 annettu hallintomenettelylaki (598/1982);

2) asiakirjain lähettämisestä 26 päivänä helmikuuta 1954 annettu laki (74/1954); ja
3) tiedoksiannosta hallintoasioissa 15 päivänä huhtikuuta 1966 annettu laki (232/1966).

71 §

Siirtymäsäännökset

Ennen tämän lain voimaantuloa vireille tulleisiin hallintoasioihin sovelletaan

tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Uuteen käsittelyyn palautettuihin asioihin sovelletaan kuitenkin tämän lain säännöksiä.

Muussa laissa tai asetuksessa oleva viittaus hallintomenettelylakiin, asiakirjain lähettämisestä annettuun lakiin tai tiedoksiannosta hallintoasioissa annettuun lakiin tarkoittaa tämän lain voimaantulon jälkeen viittausta tähän lakiin.

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

2.

Laki**hallintolainkäyttölain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 26 päivänä heinäkuuta 1996 annetun hallintolainkäyttölain (586/1996) 2 §, 43 §:n 3 momentti, 48 §:n 2 momentti, 55 §, 69 §:n 1 momentti sekä 77 §:n 1 momentti, sellaisena kuin niistä on 69 §:n 1 momentti laissa 433/1999, seuraavasti:

2 §

Sovelletun alan rajoitukset

Tämän lain 37-50 §:ää sovelletaan ainoastaan tuomioistuimissa.

Muussa viranomaisessa sovelletaan suulliseen käsittelyyn, suulliseen lausumaan ja katselmukseen hallintolain (/) 37, 38, 40 ja 42 §:ää.

43 §

Kutsu suulliseen käsittelyyn

Edellä 1 momentissa tarkoitettujen henkilöiden samoin kuin todistajan ja asiantuntijan kutumisesta suulliseen käsittelyyn huolehtii valitusviranomainen noudattaen, mitä tiedoksiannosta hallintolaissa säädetään. Asianosainen voidaan kutsua suulliseen käsittelyyn myös lähettämällä kutsu asianosaiselle postitse tämän tuomioistuimelle ilmoittamaan osoitteeseen.

48 §

Kuuleminen virka-aputeitse

Todistajan ja asianosaisten kutumisesta kuulemistilaisuuteen on vastaavasti voimassa, mitä heidän kutumisestaan suulliseen käsittelyyn säädetään 43 §:ssä. Valitusviranomaisen on nimettävä ne

1...1..7.

asianosaiset, todistajat ja muut henkilöt, jotka on kutsuttava kuulemistilaisuuteen, sekä ilmoitettava, onko asianosaiset määrättävä henkilökohtaisesti saapumaan paikalle ja onko tällöin asetettava sakon uhka. Kutumisesta huolehtii virka-apua antava tuomioistuin noudattaen, mitä tiedoksiannosta hallintolaissa säädetään.

55 §

Päätöksen ja muun asiakirjan tiedoksianto

Päätös, jonka tiedoksiannosta alkaa kulua valitusaika tai muu asianosaisen oikeuteen vaikuttava määräaika, annetaan tiedoksi todisteellisesti siten kuin hallintolain 60 §:ssä säädetään. Todisteellista tiedoksiantotapaa voidaan käyttää myös, jos se on muusta syystä tarpeen asianosaisen oikeuksien turvaamiseksi.

Asiakirjojen tiedoksiantoon sovelletaan muutoin, mitä siitä hallintolaissa säädetään. Asiakirja voidaan antaa tiedoksi yleistiedoksiannolla kuitenkin ainoastaan, jos tiedoksiantoa ei muulla tavoin voida toimittaa.

Päätöksen ja muun asiakirjan sähköisestä tiedoksiannosta säädetään sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa (/).

69 §

Hallintoriita-asia

Julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta tai muuta julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta aiheutuvaa velvollisuutta tai oikeutta koskevan riidan samoin kuin hallintosopimusta koskevan riidan, johon haetaan viranomaisen ratkaisua muuten kuin muutoksenhakuteitse (*hallintoriita-asia*), käsittelee hallinto-oikeus.

77 §

Tulkitseminen ja kääntäminen

Viranomaisen on huolehdittava tulkitsemisesta ja kääntämisestä, jos henkilö ei osaa viranomaisessa kielilain (/) mukaan

käytettävää kieltä taikka aisti- tai puhevian vuoksi ei voi tulla ymmärretyksi ja:

- 1) asian aikaisemmassa käsittelyvaiheessa sitä käsitelleen viranomaisen on tullut huolehtia tulkitsemisesta tai kääntämisestä hallintolain 26 §:n 1 momentin tai muun säännöksen nojalla;
- 2) lainkäyttöasiaa käsittelevä viranomaisen toimii ensi asteena asiassa, joka on tullut vireille viranomaisen aloitteesta; tai
- 3) henkilöä kuullaan suullisesti.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Helsingissä 24 päivänä toukokuuta 2002

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Oikeusministeri *Johannes Koskinen*

Rinnakkaisteksti

2.

Laki

hallintolainkäyttölain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 26 päivänä heinäkuuta 1996 annetun hallintolainkäyttölain (586/1996) 2 §, 43 §:n 3 momentti, 48 §:n 2 momentti, 55 §, 69 §:n 1 momentti sekä 77 §:n 1 momentti, sellaisena kuin niistä on 69 §:n 1 momentti laissa 433/1999, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

2 §

Soveltamisalan rajoitukset

Tämän lain 37-50 §:ää sovelletaan ainoastaan tuomioistuimissa. Muussa viranomaisessa sovelletaan hallintomenettelylain (598/82) 18-20 §:ää myös valitukseen ja ylimääräiseen muutoksenhakuun.

Tämän lain 37-50 §:ää sovelletaan ainoastaan tuomioistuimissa. Muussa viranomaisessa sovelletaan *suulliseen käsittelyyn, suulliseen lausumaan ja katselmukseen hallintolain (/) 37, 38, 40 ja 42 §:ää.*

43 §

Kutsu suulliseen käsittelyyn

Edellä 1 momentissa tarkoitettujen henkilöiden samoin kuin todistajan ja asiantuntijan kutumisesta suulliseen käsittelyyn huolehtii valitusviranomainen noudattaen, mitä tiedoksiannosta hallintoasioissa säädetään. Asianosainen voidaan kutsua suulliseen käsittelyyn myös lähettämällä kutsu asianosaiselle postitse tämän tuomioistuimelle ilmoittamaan osoitteeseen.

43 §

Kutsu suulliseen käsittelyyn

Edellä 1 momentissa tarkoitettujen henkilöiden samoin kuin todistajan ja asiantuntijan kutumisesta suulliseen käsittelyyn huolehtii valitusviranomainen noudattaen, mitä tiedoksiannosta *hallintolaissa* säädetään. Asianosainen voidaan kutsua suulliseen käsittelyyn myös lähettämällä kutsu asianosaiselle postitse tämän tuomioistuimelle ilmoittamaan osoitteeseen.

48 §

Kuuleminen virka-aputeitse

Todistajan ja asianosaisten kutsumisesta kuulemistilaisuuteen on vastaavasti voimassa, mitä heidän kutsumisestaan suulliseen käsittelyyn säädetään 43 §:ssä. Valitusviranomaisen on nimettävä ne asianosaiset, todistajat ja muut henkilöt, jotka on kutsuttava kuulemistilaisuuteen, sekä ilmoitettava, onko asianosaiset määrättävä henkilökohtaisesti saapumaan paikalle ja onko tällöin asetettava sakon uhka. Kutsumisesta huolehtii virka-apua antava tuomioistuimien noudattaen, mitä tiedoksiannosta hallintoasioissa säädetään.

55 §

Päätöksen tiedoksianto

Päätös on annettava tiedoksi asianosaiselle siten kuin tiedoksiannosta hallintoasioissa erikseen säädetään.

48 §

Kuuleminen virka-aputeitse

Todistajan ja asianosaisten kutsumisesta kuulemistilaisuuteen on vastaavasti voimassa, mitä heidän kutsumisestaan suulliseen käsittelyyn säädetään 43 §:ssä. Valitusviranomaisen on nimettävä ne asianosaiset, todistajat ja muut henkilöt, jotka on kutsuttava kuulemistilaisuuteen, sekä ilmoitettava, onko asianosaiset määrättävä henkilökohtaisesti saapumaan paikalle ja onko tällöin asetettava sakon uhka. Kutsumisesta huolehtii virka-apua antava tuomioistuimien noudattaen, mitä tiedoksiannosta *hallintolaissa* säädetään.

55 §

Päätöksen ja muun asiakirjan tiedoksianto

Päätös, jonka tiedoksiannosta alkaa kulua valitusaika tai muu asianosaisten oikeuteen vaikuttava määräaika, annetaan tiedoksi todisteellisesti siten kuin hallintolain 60 §:ssä säädetään. Todisteellista tiedoksiantotapaa voidaan käyttää myös, jos se on muusta syystä tarpeen asianosaisten oikeuksien turvaamiseksi. Asiakirjojen tiedoksiantoon sovelletaan muutoin, mitä siitä hallintolaissa säädetään. Asiakirja voidaan antaa tiedoksi yleistiedoksiannolla kuitenkin ainoastaan, jos tiedoksiantoa ei muulla tavoin voida toimittaa. Päätöksen ja muun asiakirjan sähköisestä tiedoksiannosta säädetään sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa (/).

Hallintoriita-asia

Julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta tai muuta julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta aiheutuvaa velvollisuutta tai oikeutta koskevan riidan, johon haetaan viranomaisen ratkaisua muuten kuin muutoksenhakuteitse (*hallintoriita-asia*), käsittelee hallinto-oikeus.

Julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta tai muuta julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta aiheutuvaa velvollisuutta tai oikeutta koskevan riidan *samoin kuin hallintosopimusta koskevan riidan*, johon haetaan viranomaisen ratkaisua muuten kuin muutoksenhakuteitse (*hallintoriita-asia*), käsittelee hallinto-oikeus.

Tulkitseminen ja kääntäminen

Viranomaisen on huolehdittava tulkitsemisesta ja kääntämisestä, jos henkilö ei osaa viranomaisessa kielilain (148/22) mukaan käytettävää kieltä taikka aisti- tai puhevian vuoksi ei voi tulla ymmärretyksi ja:

- 1) asian aikaisemmassa käsittelyvaiheessa sitä käsitelleen viranomaisen on tullut huolehtia tulkitsemisesta tai kääntämisestä hallintomenettelylain 22 §:n 1 momentin tai muun säännöksen nojalla;
- 2) lainkäyttöasiaa käsittelevä viranomaisen toimii ensi asteena asiassa, joka on tullut vireille viranomaisen aloitteesta; tai
- 3) henkilöä kuullaan suullisesti.

Viranomaisen on huolehdittava tulkitsemisesta ja kääntämisestä, jos henkilö ei osaa viranomaisessa kielilain (/) mukaan käytettävää kieltä taikka aisti- tai puhevian vuoksi ei voi tulla ymmärretyksi ja:

- 1) asian aikaisemmassa käsittelyvaiheessa sitä käsitelleen viranomaisen on tullut huolehtia tulkitsemisesta tai kääntämisestä *hallintolain 26 §:n 1 momentin* tai muun säännöksen nojalla;
- 2) lainkäyttöasiaa käsittelevä viranomaisen toimii ensi asteena asiassa, joka on tullut vireille viranomaisen aloitteesta; tai
- 3) henkilöä kuullaan suullisesti.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.