

Kunnan- ja kaupunginhallituksille
Kuntayhtymien hallituksille

Uusi hallintoprosessilaki

Uusi laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019) tulee voimaan 1.1.2020. Laki korvaa vuonna 1996 säädetyn hallintolainkäyttölain (586/1996). Hallintolainkäyttölain tapaan kyseessä on yleislaki, jota sovelletaan oikeudenkäyntiin mm. hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Uuden yleislain tarkoituksena on täsmentää hallintolainkäytön eli hallintoprosessin sääntelyä, tehostaa oikeudenkäyntimenettelyä hallintotuomioistuimissa sekä kehittää korkeimman hallinto-oikeuden asemaa enemmän ennakkopäätöstuomioistuimen suuntaan.

Ollennaisin muutos koskee jatkovalitusta. Hallinto-oikeuden päätökseen saa jatkossa hakea muutosta, jos korkein hallinto-oikeus antaa valitusluvan.

Huomioitavaa on myös, että uuden lain myötä tulee päivittää hallintopäätöksiin liitettävät valitusosoitukset vastaamaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain säännöksiä valituksen sisällöstä ja valitukseen liitettävistä liitteistä. Jatkossa valitusosoituksessa on oltava myös tieto, että valituksen käsittelystä peritään maksu, samalla muutetun hallintolain (434/2003) mukaan. Kuntaliitto päivittää alkuvuodesta 2020 muutoksenhakuohjelmallinsa uuden lain mukaisiksi.

Vaikka kyse on kokonaan uudesta laista, keskeisiin hallintoprosessin periaatteisiin ei tule muutoksia. Lain nimikkeen muutos johtuu lain perustelujen mukaan lähinnä yksittäisten muutosten runsaslukuisuudesta ja lain rakenteen muutoksista sekä tavoitteesta tehdä lain nimikkeestä yksiselitteisempi ja informatiivisempi.

Tässä yleiskirjeessä käsitellään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain keskeistä sisältöä kuntien ja kuntayhtymien kannalta.

Laki sisältää siirtymäsäännöksiä.

Lisätiedot:

Palvelusähköposti: hallintolakimiehet@kuntaliitto.fi

Saija Haapalehto, puh. 09 771 2308

Kai Ketelimäki, puh. 09 771 2088

Tarja Krakau, puh. 09 771 2056

Annaliisa Lehtinen, puh. 09 771 2074

Juha Myllymäki, puh. 09 771 2193

Riitta Myllymäki, puh. 09 771 2463

Jonna Törnroos, puh. 09 771 2674

1. Lain rakenne

Hallintoasioiden oikeudenkäyntimenettelystä säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa, jäljempänä hallintoprosessilaki tai HOL, nykyistä täsmällisemmin ja yksityiskohtaisemmin; pykälä on kaikkiaan 127. Laissa on seuraava uusittu rakenne:

- 1 luku - Yleiset säännökset
- 2 luku - Valitus hallintopäätöksestä
- 3 luku - Valituksen tekeminen
- 4 luku - Muu hallintolainkäyttöasia
- 5 luku - Puhevalta ja avustajan tai asiamiehen käyttäminen
- 6 luku - Asian käsittely ja selvittäminen
- 7 luku - Suullinen käsittely
- 8 luku - Hallintotuomioistuimen päätöksenteko
- 9 luku - Tiedoksianto
- 10 luku - Oikeudenkäyntikulut
- 11 luku - Päätöksen korjaaminen ja täydentäminen
- 12 luku - Valitus hallintotuomioistuimen päätöksestä
- 13 luku - Ylimääräinen muutoksenhaku
- 14 luku - Päätöksen täytäntöönpano ja hallintotuomioistuimen väliaikaiset määräykset
- 15 luku - Voimaantulo

2. Lain tavoitteet

Hallintoprosessilain tarkoituksena on oikeusturvan sekä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaaminen hallintoasioita koskevissa oikeudenkäynneissä.

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

Lisäksi tavoitteena on turvata nykyistä selkeämmin jokaiselle pääsy tuomioistuimeen hallintoasiassa, joka koskee hänen oikeuttaan, etuaan tai velvollisuuttaan. Uusi laki ei sen sijaan tuo muutoksia esimerkiksi virallisperiaatteeseen, eikä tarkoituksena ole muuttaa myöskään sitä lähtökohtaa, että yksityisen asianosaisen tulisi yleensä voida hoitaa asiansa hallintotuomioistuimessa itse ilman asianajajaa tai muuta asiamiestä. Virallisperiaatteen mukaan oikeudenkäynnin osapuolet eivät voi määrätä asiasta vaan hallintotuomioistuimen on huolehdittava asian selvittämisestä viran puolesta.

Uudistuksen tavoitteena on myös oikeudenkäyntien tehostaminen vahvistamalla hallintotuomioistuinten mahdollisuuksia tehokkaaseen prosessinjohtoon ja kehittämällä korkeimman hallinto-oikeuden asemaa nykyistä enemmän ennakkopäätöstuomioistuimeksi. Korkeimmasta hallinto-oikeudesta ei kuitenkaan ole tarkoitus muodostaa pelkästään ennakkopäätöstuomioistuinta. Korkeimman oikeuden tapaan vaan tarkoituksena on, että korkeimman hallinto-oikeuden linjaratkaisut ohjaisivat hallintoviranomaisten ja hallintotuomioistuinten ratkaisukäytäntöä nykyistä laajemmin. Pidemmällä aikavälillä tällä pyritään parantamaan hallintoviranomaisten ratkaisukäytännön ja oikeuskäytännön yhtenäisyyttä sekä vähentämään tarvetta muutoksenhakuun.

3. Suhde kuntalakiin ja kuntia koskeviin erityislakeihin

Kuntalain 16 luvun säännökset kunnallisvalituksesta ovat erityislain asemassa suhteessa hallintoprosessilakiin. Kunnallisvalitusta koskevat säännökset eroavat hallintoprosessilain hallintovalitusta koskevista säännöksistä muun muassa siinä, kuka saa valittaa ja millä tavoin valitus vaikuttaa päätöksen täytäntöönpanokelpoisuuteen. Kunnallisvalitukseen sovelletaan hallintoprosessilain hallintovalitusta koskevia säännöksiä täydentävästi siltä osin kuin kuntalaissa ei toisin säädetä.

Eduskunta on 16.12.2019 hyväksynyt lakiehdotuksen (HE 61/2019 vp) kuntalain muuttamiseksi. Kuntalain säännöksiä muutoksenhausta muutetaan vastaamaan hallintoprosessilain pääsääntöä. Kunnallisvalitusasiassa hallinto-oikeuden päätökseen voi jatkossa hakea muutosta korkeimmasta hallinto-oikeudesta, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Hallintovalitus on kuitenkin usein muutoksenhakukeinona asioissa, joissa kunnan viranomaisen toimivalta perustuu erityislainsäädäntöön ja muutoksenhausta säädetään erityislainsäädännössä. Kunnan jäsen ei voi tehdä hallintovalitusta, ainoastaan asianosainen. Niissä asioissa, joissa valitetaan hallintovalituksella, hallintoprosessilain sekä erityislainsäädännön muutoksenhakukeinot menevät kuntalain edelle.

Hallintoprosessia koskevia erityissäännöksiä on esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 25 luvussa ja sosiaalihuoltolain (1301/2014) 6 luvussa. Hallintoprosessilain säännökset tulevat tällöinkin sovellettaviksi täydentävinä säännöksinä.

4. Soveltamisala

Hallintoprosessilakia sovelletaan oikeudenkäynnissä yleisissä hallintotuomioistuimissa. Näitä ovat korkein hallinto-oikeus ja alueelliset hallinto-oikeudet, mukaan lukien Ahvenanmaan hallintotuomioistuin.

Lisäksi lakia sovelletaan hallintoasiaa koskevassa oikeudenkäynnissä vakuutus-oikeudessa, markkinaoikeudessa ja työtuomioistuimissa. Lakia sovelletaan myös valitusasioita käsittelemään perustetussa lautakunnassa, kuten sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnassa.

Oikeudenkäynnin julkisuuteen sovelletaan oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annettua lakia (381/2007).

5. Hallintovalituksen yleiset edellytykset

Yleissäännös hallintopäätöksen valituskelpoisuudesta on hallintoprosessilain 6 §:ssä. Valituskelpoisena pidetään lähtökohtaisesti hallintopäätöstä, jolla hallintoasia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta. Valittamalla ei saa hakea muutosta päätökseen, joka koskee vain asian valmistelua tai täytäntöönpanoa. Valittamalla ei myöskään saa hakea muutosta hallinnon sisäiseen määräykseen, joka koskee tehtävän tai muun toimenpiteen suorittamista.

Julkisen palvelun toteuttamista koskevat ja muut julkista tehtävää hoitavan suorittamat tosiasialliset toimet eivät lähtökohtaisesti ole valituskelpoisia. Päätöksen valituskelpoisuuden arviointi edellyttää yksittäistapauksellista harkintaa. Korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännön mukaisesti esimerkiksi päätös henkilön sijoittumisesta joko vanhainkotiin tai terveyskeskuksen vuodeosastolle on hänen yksilöllisten tarpeidensa ja kunnan käytettävissä olevien hoitopaikkojen pohjalta tehtävä huollon toteuttamistapaa koskeva ratkaisu, joka ei ole valituskelpoinen (KHO 2005:84). Sen sijaan vanhainkotiin hoitoon ottamista koskevaan hakemukseen annettua päätöstä voitiin pitää valituskelpoisena (KHO 2009:69, ään.).

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

Valituksen tekemiseen oikeutettujen asianosaisten ja viranomaisten piiri ei muutu nykyisestä (7 §). Kyseessä on yleissäännös, josta erikseen voidaan säätää poikkeuksia tai laajennuksia, kuten esimerkiksi kunnallisvalituksen osalta on tehty kuntalaisten osalta. Hallintoprosessilain luvusta 2 löytyy myös säännös yleisestä valitustiestä (8 §), toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta (10 §), samaan asiakokonaisuuteen kuuluvien eri hallinto-oikeuksissa vireille tulleiden asioiden yhdessä käsittelemisestä samassa hallinto-oikeudessa (11 §) sekä perustevalituksista (12 §). Näiltä osin sääntely on täsmällisempää kuin ennen.

Hallintoprosessilain 13 §:ssä säädetään valitusperusteesta ja valitusajasta. Valituksen voi edelleen tehdä vain laillisuusperustein. Valitus on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen

tiedoksisaannista. Säännökset valituksen toimittamisesta (14 §) vastaavat sisällöllisesti hallintolainkäyttölain nykytilaa. Sen sijaan lain 15 §:ään sisältyvä lista valituksessa ilmoitettavista seikoista täydentyy vaatimuksella, jonka mukaan valituksessa tulee ilmoittaa mihin valitusoikeus perustuu, jos valituksen kohteena oleva päätös ei kohdistu valittajaan. Kunnallisvalitus, joka perustuu pelkästään kunnan jäsenyyteen, on tällainen tilanne.

Pykälät valituksen liitteistä (16 §), puuttuneen tai virheellisen valitusosoituksen vaikutuksista (17 §) sekä asian siirrosta (18 §) vastaavat pääosin nykyistä sääntelyä hallintolainkäyttölaissa.

6. Muun hallintolainkäyttöasian vireillepano

Luku 4 hallintoprosessilaissa koskee muiden hallintolainkäyttöasioiden kuin valituksen tai ylimääräisen muutoksenhaun vireillepanoa. Muita hallintolainkäyttöasioita ovat erilaiset hakemuksella tai esityksellä hallintotuomioistuimessa vireille pantavat asiat kuten hallintoriita-asiat ja lastensuojelulaissa tarkoitetut tahdonvastaista huostaanottoa koskevat asiat.

Hallintoriidan käyttöala ei muutu. Hallintoriita-asiana käsiteltävät riidat määritellään hallintoprosessilain 20 §:ssä. Uutta on, että hallintoriita-Asian vireillepanolle säädetään määräaika.

Hallintoriitaa koskeva hakemus on toimitettava hallinto-oikeudelle **viiden vuoden** kuluessa siitä, kun asia on tullut riitaiseksi. Riidan alkamisajankohta riippuu käytännössä hallintoriita-Asian laadusta ja tilanteen yksityiskohdista. Hallintosopimusta koskevan riidan voidaan yleensä katsoa alkavan, kun sopimuksen osapuoli esittää sopimukseen kohdistuvan vaatimuksen, jonka toinen osapuoli kiistää. Muun julkisoikeudelliseen oikeussuhteeseen kohdistuvan riidan voidaan katsoa alkavan, kun erimielisyys edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta on ensimmäisen kerran esitetty tai todettu. Hakemuksen tekijän on esitettävä selvitys siitä, milloin hallintoriidan kohteena oleva erimielisyys on alkanut. Hallinto-oikeus arvioi asianosaisten esittämän selvityksen perusteella, onko hakemus tehty määräajassa.

Julkisoikeudelliseen maksuvelvollisuuteen kohdistuvan hallintoriidan vireillepanon viiden vuoden määräaika lasketaan kuitenkin sitä seuranneen vuoden alusta, jona maksua on vaadittu tai maksuvelvollisuuden peruste on syntynyt. Hakemuksen tekijän on esitettävä selvitys maksun vaatimisesta tai muusta maksuvelvollisuuden alkamisen ajankohdasta.

Jos hallintoriidan vireillepanon määräaika on erikseen erityissäännöksessä määritelty, noudatetaan erityissäännöstä. Tällainen säännös on esimerkiksi kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 3 §:n 3 momentissa.

7. Puhevalta ja avustajan tai asiamiehen käyttäminen

Hallintoprosessilain 5 luku sisältää aiempaa yksityiskohtaisemmat säännökset puhevallan käytöstä sekä asiamiehen tai avustajan käyttämisestä. HOL 24 § sisältää yleissäännöksen puhevallan käyttöoikeudesta. Myös vajaanvaltaisen puhevallasta, edunvalvojan puhevallasta, päämiehen sekä edunvalvojan tai huoltajan kuulemisesta, edunvalvojan määräämisestä oikeudenkäyntiä varten, asianosaisten vaihtumisesta oikeudenkäynnin aikana, asiamiehen ja avustajan kelpoisuudesta, asiamiehen tai avustajan esiintymiskiellosta, asiamiehen valtuutuksesta, vallittajan yhdyshenkilöstä sekä asiamiehen ja avustajan salassapitovelvollisuudesta on omat säännöksensä (25-34 §).

8. Asian käsittely ja selvittäminen

Hallintotuomioistuimen on jatkossakin virallisperiaatteen mukaisesti huolehdittava, että asia tulee selvitettyksi ja sen on tarvittaessa pyydettävä asianosaiselta tai päätöksen tehneeltä viranomaiselta lisäselvityksiä (37 §).

Asianosaisten ja päätöksen tehneen viranomaisen on esitettävä selvitystä vaatimustensa perusteluista totuudenmukaisesti. Niiden on myötävaikutettava asian selvittämiseen sen oikeudellisen luonteen edellyttämällä tavalla. Viranomaisen on oikeudenkäynnissä otettava huomioon tasapuolisesti yleiset ja yksityiset edut.

Lain 41 §:ään sisältyy reunaehdot uusien vaatimusten tai vaatimusten perustelujen esittämiseen. Sääntely vastaa asiallisesti nykytilaa. Asianosaisten ja muiden tahojen kuulemisesta säädetään lain 42-44 §:ssä.

8.1 Määräaika lisäselvityksille

Hallintoasioiden oikeudenkäynnissä pääsääntönä on, että vireillä olevassa asiassa voidaan esittää uutta selvitystä siihen asti, kunnes päätös on annettu. Tämä pääsääntö sisältyy myös uuteen hallintoprosessilakiin. Hallintotuomioistuimien voi kuitenkin jatkossa asettaa asian laatuun nähden kohtuullisen määräajan, jonka kuluessa oikeudenkäynnin osapuolen olisi toimitettava mahdollinen lisäaineisto asiassa. Hallintotuomioistuin voi asettaa tämän määräajan siinä vaiheessa, kun se katsoo asian tulleen selvitettyksi. Jos lisäaineisto toimitetaan vasta asetetun määräajan jälkeen, tuomioistuin voi jättää sen huomioon ottamatta (46 §). Säännöksen tarkoituksena on turvata asian viivytyksetöntä käsittelyä.

8.2 Suullinen valmistelu

Uutuutena on myös yleissäännös suullisesta valmistelusta (47 §). Suullinen valmistelu voidaan järjestää sen selvittämiseksi, mistä asiaan liittyvistä seikoista oikeudenkäynnin osapuolet ovat erimielisiä sekä mitä selvitystä vaatimusten tueksi on esitettävissä. Suullisessa valmistelussa ei kuulla todistajia eikä asiantuntijoita. Säännöksen tarkoituksena on vahvistaa hallintotuomioistuimen prosessinjohtoa ja nopeuttaa asian käsittelyä hallintotuomioistuimessa. Suullisen valmistelun järjestäminen ei edellytä, että sen jälkeen välttämättä järjestetään suullinen käsittely, katselmus tai tarkastus. Suullinen valmistelu voi kuitenkin selkeyttää mahdollista suullista käsittelyä.

8.3 Katselmus ja tarkastus

Laki sisältää säännökset katselmuksesta (48 §) sekä uudesta, katselmusta kevyemmin järjestettävästä tarkastuksesta (49 §). Hallintotuomioistuin voi jatkossa katselmuksen sijasta tehdä paikalla tarkastuksen tosiseikan todentamiseksi. Tarkastusta ei saa suorittaa pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa.

8.4 Hallintotuomioistuimen tiedoksisaantioikeus

Uutta on myös, että hallintotuomioistuimella on oikeus pyynnöstä saada maksutta kunnan tai muulta viranomaiselta salassapitosäännösten estämättä kaikki asian ratkaisemiseksi välttämättömät tiedot ja asiakirjat (50 §). Tämän tiedonsaantioikeuden toteuttamiseksi tuomioistuin voi velvoittaa viranomaisen esittämään pyydetyt asiakirjat ja muun selvityksen sakon uhalla.

9. Suullinen käsittely

Hallintoprosessi on edelleen lähtökohtaisesti kirjallinen prosessi, jota voidaan täydentää suullisella käsittelyllä. Tuomioistuimen ratkaisun perusteena ei siten ole ainoastaan suullisessa käsittelyssä esitetty aineisto, eikä hallintoprosessissa ole suullista pääkäsittelyä kuten riita- ja rikosprosesseissa. Hallintotuomioistuin arvioi, onko kirjallista menettelyä täydentävälle tai selkeyttävälle suulliselle käsittelylle tarvetta.

Hallintotuomioistuimen on järjestettävä suullinen käsittely, jos tuomioistuin pitää sitä tarpeellisenä tai yksityinen asianosainen sitä vaatii (57 § 1 mom.). Suullisessa käsittelyssä voidaan kuulla asianosaista, päätöksen tehnyttä viranomaista, todistajia ja asiantuntijoita sekä ottaa vastaan muuta selvitystä.

Suullisen käsittelyn järjestämistä koskevaa sääntelyä on täsmennetty niin, että järjestämisvelvollisuutta arvioitaessa korostuu suullisen käsittelyn tarpeellisuus tosiseikkojen selvittämiseksi tai muutoin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteuttamiseksi. Etenkin tilanteita, joissa tuomioistuin voi jättää suullisen käsittelyn järjestämättä, on uudessa laissa selvennetty (57 § 2 mom.).

Suullinen käsittely voidaan hallintoprosessilain mukaan rajoittaa koskemaan ainoastaan osaa asiasta, oikeudenkäynnin osapuolten käsitysten selvittämistä ja suullisen todistelun vastaanottamista tai muulla vastaavalla tavalla niin kuin nykyisinkin (59 §).

Uudessa yleislaissa on myös säännös suullisen käsittelyn kulusta (60 §). Säännöksen tarkoituksena on helpottaa oikeudenkäynnin osapuolten ja todistajien valmistautumista suulliseen käsittelyyn.

Säännökset menettelystä suullisessa käsittelyssä ja todistelusta vastaavat sisällöltään pääosin voimassa olevia hallintolainkäyttölain säännöksiä (61-78 §). Todistelua koskeviin säännöksiin

on kuitenkin sisällytetty myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöön pohjautuva säännös itsekriminointisuoja (69 §). Itsekriminointisuoja tarkoittaa, että todistaja saa jättää kertomatta seikan, jonka kertominen saattaisi hänet tai hänen läheisensä syytteen vaaraan tai myötävaikuttaisi hänen tai hänen läheisensä syyllisyyden selvittämiseen.

Hallintoprosessilain 68 §:ään sisältyy uusi säännös vajaanvaltaisen kuulemisesta suullisessa käsittelyssä. Vajaanvaltaisen suullista kuulemistä harkittaessa on otettava huomioon hänen ikänsä ja kehitystasonsa. Jos vajaanvaltaisen suojaamiseksi tai hänen itsenäisen mielipiteensä selvittämiseksi on tarpeen, häntä voidaan kuulla niin, että läsnä olisi hänen lisäksi vain yksi tai useampi hallintotuomioistuimen jäsen. Tarvittaessa hallintotuomioistuin voi määrätä vajaanvaltaiselle tukihenkilön, joka voisi olla vajaanvaltaisen henkilökohtaisena tukena suullisessa käsittelyssä. Säännöksen tarkoituksena on vahvistaa vajaanvaltaisen oikeutta tulla kuulluksi ja ilmaista näkemyksensä oikeudenkäynnissä.

10. Hallintotuomioistuimen päätöksenteko

10.1 Asian tutkiminen

Hallintoprosessilain 79 §:ssä säädetään tuomioistuimen ratkaisupakosta ja päätösharkinnasta. Tuomioistuimen on otettava kantaa kaikkiin asian ratkaisemisen kannalta merkityksellisiin vaatimusten perusteluihin. Tällä tarkoitetaan relevantteja tosiseikkoja sekä sitä selvitystä, jonka perusteella tuomioistuin katsoo, että ratkaisun kannalta relevanttien tosiseikkojen olemassaolo on selvitetty totuudenmukaisesti.

Tuomioistuimella ei ole toimivaltaa tutkia laajasti sellaisten lainvastaisuuden perustavien seikkojen olemassaoloa, joihin oikeudenkäynnissä ei ole vedottu. Hallintoviranomaisessa tapahtuneet menettelyvirheet kuten selvät esteellisyys- tai toimivaltavirheet voivat kuitenkin olla sellaisia, että hallintotuomioistuimen tulee ottaa ne oma-aloitteisesti huomioon.

Julkisia hankintoja koskevassa ratkaisussa KHO 2015:151 (äänestysratkaisu asianosaisten kuulemisen osalta) on viitattu hallintolainkäyttölain 51 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan valitusviranomaisen tulee harkita kaikkia esiin tulleita seikkoja ja päättää, mihin seikkoihin ratkaisu voidaan perustaa. Päätöksessä todettiin, että markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluu hankintalain 94 §:n 1 momentin nojalla tutkia sille tehdystä valituksesta, onko valituksessa tarkoitettu hankinnassa menetelty lainkohdassa mainittujen säännösten vastaisesti. Markkinaoikeus on näin ollen voinut ottaa asiassa viran puolesta tutkittavakseen muitakin hankintamenettelyn lainmukaisuuden arviointia koskevia perusteita kuin ne, joihin valittaja tai muut asianosaiset ovat nimenomaisesti nojautuneet.

Kunnallisvalituksen ollessa kyseessä tuomioistuimella ei ole toimivaltaa tutkia valitusta laajemmin kuin mitä sille valitusajassa tehdystä valituksessa on esitetty (näin esim. KHO 2014:12, jossa viitattiin kuntalain säännöksiin valitusperusteista ja siitä, että valitusperusteet on esitettävä ennen valitusajan päättymistä). Myöskään unionin oikeudesta ei seuraa yleistä velvollisuutta tutkia asiaa laajemmin kuin mitä valituksessa on esitetty, jos se ei kansallisen oikeuden mukaan ole mahdollista.

Eri asia on, että tuomioistuimen tulee tutkia oma-aloitteisesti prosessinedellytykset, kuten päätöksen valituskelpoisuus, valittajan valitusoikeus ja valitusajan noudattaminen. Prosessinedellytyksen puuttuessa tuomioistuimen on jätettävä valitus tutkimatta, vaikkei kukaan oikeudenkäynnin osapuolista olisi siihen vedonnut.

Hallintolainkäytössä olisi edelleen vapaa todistusharkinta. Todisteiden esittämistapaa ei rajata tiettyihin erikseen säänneltyihin todistuskeinoihin, eikä todisteiden todistusvoiman harkintaa säännellä yksityiskohtaisesti. Hallintotuomioistuimen on kaikkia oikeudenkäynnissä esiin tulleita seikkoja harkittuaan päätettävä, mitä asiassa on selvitetty tai jäänyt asianmukaisista yrityksistä huolimatta selvittämättä.

10.2. Hallintotuomioistuimen ratkaisuvaihtoehdot

Hallintoprosessilain 80 §:n mukaan hallintotuomioistuimen ratkaisujen nimikkeet ovat joko päätös tai välipäätös.

Hallintoprosessilain 81 § sisältää listan valitusasiaan annettavan päätöksen ratkaisuvaihtoehtoista, kuten valituksen kohteena olevan päätöksen pysyttäminen tai sen kumoaminen. Edellytykset valituksen tutkimatta jättämiselle on myös lueteltu. Vastaava lista hallintoriita-

asioiden ja muiden hallintolainkäyttöasioiden ratkaisuvaihtoehdoista löytyy lain 82 §:stä. Sääntely vastaa nykyistä käytäntöä hallintotuomioistuimissa, vaikkei asiasta ole laintasosta sääntelyä.

Kuntalain 135 §:ssä tarkoitetun kunnallisvalituksen erityispiirteenä on vakiintuneesti katsottu olevan, että tuomioistuin ei voi kunnallisvalituksen kassatorisen perusluonteen vuoksi muuttaa kunnan viranomaisen päätöstä. Tuomioistuin voi yleensä ainoastaan kumota tai pysyttää kunnallisvalituksen kohteena olevan päätöksen (näin esim. KHO 2009 T 3209).

Kunnallisvalitusta koskevan säännöksen perusteena on kunnallinen itsehallinto, joka rajoittaa tuomioistuimen toimivaltaa puuttua kunnalliseen päätöksentekoon. Kunta voi itsenäisesti päättää, miten se toimii päätöksen tultua kumotuksi. Tuomioistuin ei voi lähtökohtaisesti myöskään palauttaa päätöstä kunnalliselle viranomaiselle uudelleen käsiteltäväksi, vaan kunnallisen viranomaisen harkintavaltaan kuuluu myös ratkaista, käsitelläänkö asia uudelleen.

Kunnallisvalitukseen kohdistuvat rajoitukset eivät kuitenkaan ole ehdottomia. Jos asianosaisen oikeusturvan tehokas toteuttaminen sitä vaatii, tuomioistuin voi kunnallisvalituksen hyväksyessään palauttaa asian viranomaiselle uudelleen käsiteltäväksi tai muuttaa hallintopäätöstä (näin esim. KHO 2009:10, jossa katsottiin, että mikäli kunnallisella viranhaltijalla on lain mukaan oikeus saada vaatimansa palkka, kunnallisen itsehallinnon suojaaminen ja kunnallisvalituksen lähtökohtainen kassatorisuus ei ole esteenä sille, että hallinto-oikeus kumoaa kunnallisen viranomaisen päätöksen ja velvoittaa viranomaisen maksamaan viranhaltijalle lainmukaisen palkan).

Kunnallisvalituksen kassatorisuus vaikuttaa myös tuomioistuimen mahdollisuuteen tutkia ehdottomia prosessinedellytyksiä oma-aloitteisesti. Hallintotuomioistuin ei voi tutkia, mikä kyseessä olevan kunnan viranomaisista on ollut toimivaltainen tekemään päätöksen, jos toimivallan puuttumiseen ei ole valituksessa vedottu. Hallintotuomioistuimen on kuitenkin kunnallisvalituksen kassatorisesta luonteesta huolimatta tutkittava oma-aloitteisesti, onko kyseinen kunta ollut ylipäätään toimivaltainen tekemään päätöksen asiassa.

10.3 Hyödyntämiskielto

Hallintoprosessilaissa on uusi säännös hyödyntämiskiellosta (83 §). Hyödyntämiskielto tarkoittaa sitä, ettei hallintotuomioistuin ei saa hyödyntää selvitystä, joka on hankittu laissa säädetyn vaitiolo-oikeuden tai vaitiolovelvollisuuden vastaisesti tai muulla tavoin lainvastaisesti, kuten kiduttamalla, jos hyödyntäminen vaarantaa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisen.

10.4 Muut hallintotuomioistuimen päätöksentekoa koskevat säännökset

Hallintotuomioistuimen päätöksentekoa koskee myös hallintoprosessilain säännökset rangausluonteisen hallinnollisen taloudellisen seuraamuksen käsittelyn viivästymisen huomioimisesta (84 §), äänestamisestä (85 §), päätöksen sisällöstä ja perustelemisesta (86 ja 87 §) sekä tuomioistuimen päätökseen liitettävästä valitusosoituksesta (88 ja 89 §).

11. Tiedoksianto

Hallintoprosessilain 9 luvussa (90-94 §) on säännökset hallintotuomioistuimen päätösten tiedoksiannosta. Tiedoksiantomenettely kevenee. Pääsäännön mukaan hallintotuomioistuimen päätös tai muu asiakirja annetaan tiedoksi kirjeitse tai sähköisellä viestillä käyttäen tiedoksiannon vastaanottajan tuomioistuimelle tätä tarkoitusta varten ilmoittamaa prosessiosoitetta (tavallinen tiedoksianto) (90§).

Asiakirjan tiedoksianto on toimitettava todisteellisesti vain, jos se koskee velvoittavaa päätöstä, jonka tiedoksisaannista alkaa kulu muutoksenhakuaika tai muu vastaanottajan oikeuteen vaikuttava määräaika. Tällaisenkin päätöksen voi kuitenkin toimittaa tavallisena tiedoksi-antona asianosaisen käyttämälle asianajajalle, julkiselle oikeusavustajalle tai luvan saaneelle oikeudenkäyntiavustajalle. Todisteellisen tiedoksiannon käyttötavat, kuten todisteellinen sähköinen tiedoksianto, on laissa lueteltu.

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

12. Oikeudenkäyntikulut

Oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevat säännökset (HOL 95-101 §) pysyvät sisällöltään pääosin ennallaan.

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

Korvausvelvollisuutta arvioitaessa voidaan ottaa huomioon muun muassa asian oikeudellinen epäselvyys, osapuolen oma toiminta ja asian merkitys asianosaiselle. Hallintoprosessilaissa ei kuitenkaan korosteta viranomaisen virheen merkitystä niin kuin voimassa olevassa hallintolainkäyttölaissa.

Nykyisin voimassa olevan hallintolainkäyttölain 74 §:n 2 momentin mukaan harkittaessa julkisen asianosaisen korvausvelvollisuutta on otettava erityisesti huomioon, onko oikeudenkäynti aiheutunut viranomaisen virheestä. Viranomaisen toimintaa on oikeuskäytännössä arvioitu esimerkiksi ratkaisussa KHO 2016:26, jossa kunnallinen viranomainen oli liittännyt päätökseen valitusosoituksen, mutta hallinto-oikeus jätti valituksen tutkimatta, koska katsoi, että päätös koski vain valmistelua eikä sen vuoksi ollut valituskelpoinen. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että kysymys päätöksen valituskelpoisuudesta oli kyseessä olevassa tapauksessa ollut tulkinvarainen, joten viranomainen ei ollut tehnyt virhettä liittäessään päätökseen valitusosoituksen. Viranomaista ei ollut siten määrättävä korvaamaan valittajan oikeudenkäyntikuluja hallinto-oikeudessa.

13. Päätöksen korjaaminen ja täydentäminen

Hallintoprosessilain 11 lukuun sisältyvät säännökset hallintotuomioistuimen mahdollisuudesta korjata tai täydentää antamaansa päätöstä (HOL 102-105 §).

14. Valitus hallintotuomioistuimen päätöksestä

14.1 Valituslupa pääsäännöksi

Valituslupamenettely on hallintoprosessilain uusi pääsääntö jatkovalitusten osalta (107 §). Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Poikkeuksista valituslupasääntelyyn tulee säätää erikseen. Aiempi sääntely on ollut päinvastainen: valitusluvasta säädetään erikseen. Näin ollen muutos on merkittävä.

Muuhun lainsäädäntöön sisältyvät yleisviittaukset hallintolainkäyttölakiin tarkoittavat 1.1.2020 jälkeen viittausta lakiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Säännökset, joiden mukaan hallinto-oikeuden päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään, tarkoittaisivat siten uuden yleislain tultua voimaan valituslupasääntelyä.

Säännös koskee vain muutoksenhakua hallinto-oikeuden päätökseen. Valitusluvasta muutoksenhaussa muun hallintotuomioistuimen päätökseen säädetään erikseen. Säännöksiä valitusluvasta muutoksenhaussa markkinaoikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen on esimerkiksi hankintalaissa (1397/2016).

14.2 Valitusluvan myöntämisperusteet

Valituslupa on hallintoprosessilain 111 §:n mukaan myönnettävä, jos:

- 1) lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeätä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi (ennakkopäätösperuste)
- Tarve ratkaisukäytäntöä ohjaavan ennakkopäätöksen saamiseen voi liittyä esimerkiksi oikeuskysymyksiin, joissa hallinto-oikeudet ovat antaneet erisuuntaisia ratkaisuja. Ennakkopäätöksen tarve on myös silloin, jos asiaan liittyy uuden lainsäädännön

soveltamista koskevia tai muita sellaisia tulkinnanvaraisia oikeuskysymyksiä, joilla on merkitystä laajemminkin kuin kyseessä olevassa tapauksessa, eikä asiasta vielä ole korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntöä.

- 2) asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi
 - Kyseessä voi olla ilmeinen asiavirhe tai sellainen menettelyvirhe, joka on voinut vaikuttaa asian ratkaisuun. Valitusluvan myöntämisen perusteena voi olla muukin ilmeinen virhe kuin sellainen, jonka perusteella päätös voitaisiin purkaa ylimääräisessä muutoksenhaussa.
- 3) valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy.
 - Tällainen syy voi olla esimerkiksi asian taloudellinen tai muu erityisen suuri merkitys valittajan oikeusturvan tai yleisen edun kannalta. Muu painava syy voi olla myös se hallintolainkäytössä yleinen tilanne, että samanlaisessa tilanteessa yksi asianosainen saa valitusluvan ja voittaa asiansa. Tällöin valituslupa olisi yhdenvertaisuuden vuoksi yleensä myönnettävä muillekin samassa asemassa oleville valituslupaa hakeneille.

Korkein hallinto-oikeus voi myöntää valitusluvan myös siten, että se koskee vain osaa muutoksenhaun kohteena olevasta hallintotuomioistuimen päätöksestä.

14.3 Kunnallisvalitus

Valituslupasäätely hallintoprosessilaissa ei koske kuntalain mukaista muutoksenhakua. Kuntalakiin on kuitenkin tarkoitus tuoda vastaava valituslupasäätely. Tätä on esitetty hallituksen esityksessä 61/2019 vp, jonka lakiehdotus eduskunta hyväksyi 16.12.2019.

14.4 Viranomaisen valitusoikeus laajentuu

Viranomaisen valitusoikeutta laajennetaan uuden yleislain 109 §:ssä. Alkuperäisen hallintopäätöksen tehneellä viranomaisella on jatkossa oikeus valittaa ensi asteen hallintotuomioistuimen päätöksestä ylempään hallintotuomioistuimeen, jos hallintopäätöstä on ensi asteessa muutettu tai se on kumottu. Nykyisin hallintopäätöksen tehneen viranomaisen oikeus valittaa hallintotuomioistuimen päätöksestä voi perustua vain erityissäännöksiin tai siihen, että valitusoikeus on viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi tarpeen.

Päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeus antaa mahdollisuuden korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätöksen saamiseen myös tapauksissa, joissa hallinto-oikeuden päätös on ollut asianosaiselle myönteinen. Tällaiseen asiaan voi sisältyä tulkintakysymyksiä, joissa olisi tarpeen saada korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu viranomaisten ratkaisukäytäntöjen selkeyttämiseksi ja yhtenäistämiseksi.

15. Ylimääräinen muutoksenhaku

Ylimääräinen muutoksenhaku selkeytyy. Ylimääräisessä muutoksenhaussa kanteluperusteet yhdistetään purkuperusteisiin ja kantelusta itsenäisenä ylimääräisenä muutoksenhakukeinona luovutaan. Ylimääräisiä muutoksenhakukeinoja ovat jatkossa vain menetetyn määräajan palauttaminen ja lainvoimaisen päätöksen purkaminen (113 §). Kyse on teknisluontoisesta muutoksesta eikä soveltamista tai tulkintakäytäntöjä ole tarkoitus muuttaa.

16. Päätöksen täytäntöönpano ja väliaikaiset määräykset

Hallintoprosessilain 122 § säätelee valituksen vaikutuksesta päätöksen täytäntöönpanokelpoisuuteen. Pykälä koskee sekä hallintopäätöksen että hallintotuomioistuimen päätöksen täytäntöönpanokelpoisuutta. Lähtökohtana on, että valitus lykkää päätöksen täytäntöönpanoa.

Valitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei kuitenkaan estä päätöksen täytäntöönpanoa asiassa, jossa tarvitaan valituslupa. Täytäntöönpanoon ei kuitenkaan saa ryhtyä, jos valitus käy täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi.

Päätös voidaan panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana myös, jos:

- 1) laissa niin säädetään (esimerkiksi kuntalaki 143 §);
- 2) päätös on luonteeltaan sellainen, että se on pantava täytäntöön heti;
- 3) päätöksen täytäntöönpanoa ei yleisen edun vuoksi voida lykätä.

Hallintotuomioistuin voi antaa hallintopäätöksen täytäntöönpanoa koskevan määräyksen sekä muun väliaikaisen määräyksen (123-124 §).

17. Hallintolain muutos

Hallintolain 47 §:n 2 momenttiin on lisätty säännös siitä, että valitusosoituksessa on kerrottava myös valituksen käsittelystä mahdollisesti perittävistä maksuista. Silloin kun valittaminen on tuomioistuinmaksulain (1455/2015) mukaan maksullista, tämän tulee käydä ilmi valitusosoituksesta. Tieto maksuista voidaan antaa valitusosoituksessa tai sen liitteessä.

18. Voimaantulo ja siirtymät

Hallintoprosessilaki tulee voimaan 1.1.2020. Kun muutosta haetaan ennen 1.1.2020 tehtyyn hallintopäätökseen tai hallintotuomioistuimen tekemään päätökseen, sovelletaan hallintolainkäyttölakia. Lakia oikeudenkäynnistä hallintoasioissa sovelletaan, kun muutosta haetaan 31.12.2019 jälkeen tehtyyn päätökseen.

Ylimääräiseen muutoksenhakuun sovelletaan hallintolainkäyttölakia kuitenkin vain, jos se on pantu vireille ennen hallintoprosessilain voimaantuloa 1.1.2020.

1.1.2020 hallintotuomioistuimessa vireillä olevat asiat käsitellään tuomioistuimessa loppuun soveltaen hallintolainkäyttölakia.

Hallintolain 47 §:n 2 momentin muutos valitusosoituksen tiedoista tulee voimaan 1.1.2020.

SUOMEN KUNTALIITTO



Minna Karhunen
toimitusjohtaja



Jonna Törnroos
lakimies