

HALLINTOLAIN- KÄYTTÖ

**Anu Koivuluoma - Mirjami Paso - Petri Saukko -
Veijo Tarukannel - Matti Tolvanen**

ALMA TALENT - Helsinki 2020

Copyright © 2020 Alma Talent Oy ja tekijät
Yhteistyössä Lakimiesliiton Kustannus

ISBN 978-952-14-3842-4
ISBN 978-952-14-3843-1 (verkkokirja)

Kansi: Outi Pallari
Taitto: Outi Pallari

Paino: BALTO print Liettua 2020

Anna palautetta kirjasta: kustannustoimitus@almatalent.fi

Tilaa Hallintolainkäyttö-kirja Alma Talent Shopista: shop.almatalent.fi

ESIPUHE 1. PAINOKSEEN

Kirjan nimen tulisi kertoa, mistä teoksessa on kysymys. Tämän kirjan nimi *Hallintolainkäyttö* viittaa kahteen suuntaan. Hallintolainkäytön yhteys hallintoon on ilmeinen. Hallintolainkäytössä ratkaistaan valituksia hallintopäätöksistä tai riitoja, joissa yhtenä julkisoikeudellisen oikeussuhteen osapuolena on hallintoviranomainen. Oikeuskirjallisuudessa ja oikeustieteellisessä koulutuksessa hallintolainkäytön yhteys hallintoon on korostunut, tämän teoksen kirjoittajien näkemyksen mukaan ylikorostunut. Hallintolainkäyttöä on opetettu ja opetetaan hallinto-oikeuden oppiaineessa, mikä on saattanut jättää varjoon hallintolainkäytön toisen puolen, lainkäytön. Hallintolainkäytöstä ovat kirjoittaneet pääasiassa hallinto-oikeuden oppiaineen opettajat, muiden lainkäyttömuotojen asiantuntijat ovat lähinnä keskittyneet ihmettelemään hallintolainkäytön erityisluonnetta. Voi olla, että hallintolainkäytön sijoittaminen hallinto-oikeuden oppiaineeseen on ainakin osaksi ollut omiaan pitämään yllä perinteistä harhakäsitystä siitä, että hallintolainkäyttö ei olisi ”oikeaa” lainkäyttöä. Tähän käsitykseen on toki vaikuttanut sekin, että hallintolainkäyttö on historiallisesti ajatellen säädetty varsin myöhään itsenäisten tuomioistuinten tehtäväksi. Ei ole sattumaa, että kaikilla tämän teoksen kirjoittajilla on läheiset yhteydet Itä-Suomen yliopiston oikeustieteiden laitokselle. Hallintolainkäyttö on kyseisellä laitoksella sijoitettu sekä hallinto-oikeuden että prosessioikeuden oppiaineeseen. Järjestelyllä on haluttu korostaa hallintolainkäytön läheistä yhteyttä sekä hallintoon että muihin lainkäytön lajeihin.

Tässä kirjassa hallintolainkäyttö tuodaan esiin nimenomaan lainkäyttönä. Eroja muihin prosessilajeihin ei kiistetä. Hallintolainkäyttöön ei soveltu luontevasti muista prosessilajeista tuttu kahden tasaveroisen asianosaisen suhde. Hallintopäätöksen tehnyt viranomainen ei ole asianosainen, eikä viranomaisesta pidä tehdä asianosaista keino-tekoisesti. Hallintoriidoissa kaksiasianosaissuhde on olemassa, ja joisakin valituksen lajeissa ollaan asiallisesti varsin lähellä tätä asetelmaa. Toisena hallintolainkäyttöä muista prosessilajeista erottavana tekijänä on pidetty virallisperiaatetta. Kyseinen periaate on kuitenkin vähintään yhtä vahvana rikosprosessissa, ja riita-asioissakin tuomarin valta johtaa prosessia ja selvittää asiaa erityisesti valmisteluvaiheessa on nykyisin merkittävä. Hallintolainkäytössä puolestaan on varovasti edetty siihen suuntaan, että asianosaisia veloitetaan aineellisen prosessin johdon keinoin esittämään asian ratkaisemisen kannalta relevantteja seikkoja ja todisteita. Virallisperiaate ei siten enää tosiasiallisesti toimi vedenjakajana riita- ja rikosprosessin ja hallintoprosessin välillä.

Käsillä oleva teos on tarkoitettu käytettäväksi hallintolainkäytön käsi- ja oppikirjana. Se on samalla keskustelunavaus ja ilmentää yhteistä näkemystämme hallintolainkäytöstä prosessina, joka etenee hallintopäätöksestä tuomioistuimen ratkaisuun tuomioistuinta ja asianosaisia ohjaavien prosessinormien ja periaatteiden osoittamassa järjestyksessä. Tarkastelun keskiössä ovat hallintolainkäytön tavoitteet, perus- ja ihmisoikeudet, lainkäytön kansainvälistyminen, asianosaisten prosessuaaliset oikeudet ja velvollisuudet, tuomarin rooli hallintolainkäytössä ja erityisesti käsitys hallintolainkäytöstä prosessin osapuolten ja tuomioistuimen välisenä vuorovaikutuksena, jonka päämääränä on oikeudenmukainen ja eri intressit tasapainoisesti huomioon ottava ratkaisu.

Kirja hallintolainkäytöstä on syntynyt kirjoittajien vuorovaikutuksena. Olemme kukin kirjoittaneet pohjatekstit, lukeneet toistemme kirjoittamat tekstit, kommentoineet niitä kriittisesti ja päätyneet lopulta yhteiseen näkemykseen teoksen asiasisällöstä. Kirjoittamistamme huomioiden yksittäisen kirjoittajan osuuksia ei ole syytä erikseen erotella. Hallintolainkäyttö on muutoksessa ja hallintolainkäytölakiin on odotettavissa lähiaikoina ja lähivuosina muutoksia. Juna liikkuu kaiken aikaa, joten käsillä oleva teos kuvaa hallintolainkäytön

normistoa ja tilaa tammikuussa 2015. Tulevaa lainsäädäntöä on toki jossain määrin pyritty ennakoimaan. Teoksen mahdollista myöhempiä kehittämistä ajatellen olisi ensiarvoisen tärkeää saada lukijoilta palautetta sisällöllisistä valinnoistamme ja painotuksistamme.

Kirjan valmistuessa on kiitosten aika. Ensinnäkin kiitämme Talentum Media Oy:n kustannuspäällikköä *Arja Lappeteläistä* kirjan ottamisesta yhtiön kustannettavaksi sekä myös siitä, että Arja on tarmokkaasti huolehtinut teoksen valmistumisesta jokseenkin ennalta sovittussa aikataulussa. Kustannustoimittajamme *Aino Raunio* on tehokkaasti ja asiantuntevasti editoinut tekstin ja huolehtinut monista teknisistä toimituksista. Kiitämme OTM *Miikka Vuorelaa*, joka on tutkimusavustajanaamme kerännyt kirjallisuutta ja oikeustapauksia sekä huolehtinut kirjan lopussa olevan termipankin kokoamisesta. Lopuksi kiitokset kaikille niille kollegoillemme, joita olemme kirjoitustyön aikana kysymyksillämme vaivanneet ja jotka ovat antaneet kommentteillaan meille ajattelemisen aihetta.

Joensuussa ja Kuopiossa tammikuussa 2015

Mirjami Paso Petri Saukko Veijo Tarukannel Matti Tolvanen

ESIPUHE 2. PAINOKSEEN

Ensimmäisen painoksen esipuheessa olemme perustelleet, miksi teoksen nimeksi on valittu Hallintolainkäyttö. Nuo perustelut pätevät yhä, mutta perusteltavissa olisi ollut myös teoksen nimen muuttaminen. Uusi laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa antaa entistä enemmän tukea sille, että hallintolainkäytön perusideana on prosessi. Tästä näkökulmasta katsottuna kirjan nimenä voisi olla Hallintoprosessi. Tämä vaihtoehto oli pitkään pohdinnassamme. Päädyimme kuitenkin pitäytymään ensimmäisen painoksen nimessä osoittaaksemme, että nyt kyseessä oleva teos on perusteellisesti uudistettuna ja laajennettuna kuitenkin ensimmäisen painoksen ”henkinen” perillinen. Tarkastelun keskiössä on lainkäyttö hallintotuomioistuimissa prosessina. Tekstissä olemme käyttäneet vaihtelevasti termejä hallintolainkäyttö ja hallintoprosessi, kuitenkin lähtökohtaisesti samaa asiaa tarkoittaen.

Ensimmäisen painoksen ilmestyessä oli tiedossa, että hallintoprosessista tullaan säätämään uudistetulla lailla. Uuden lain voimaantulo viivästyi tuolloin olettamaamme pidemmälle. Kirjoittaessamme toista painosta työmme kohteena on ollut nimenomaan uudistettu hallintoprosessi. Uusi laki ei muuta oikeustilaa radikaalisti, mutta siihen sisältyy monia periaatteellisesti merkittäviä muutoksia. Laissa on säädetty entistä tarkemmin lainkäyttöasian valmistelusta hallintotuomioistuimissa. Laki sisältää useita oikeustilaa selkeyttäviä määritelmiä. Periaatteellisesti suuri muutos on mahdollisuus preklusiouhan käyttämiseen, tosin ainakin toistaiseksi varsin rajatusti.

Ensimmäisen painoksen tapaan käsillä oleva teos on tarkoitettu käytettäväksi hallintoprosessin käsi- ja oppikirjana. Kirja ilmentää

entisestään vahvistunutta yhteistä näkemystämme hallintolainkäytöstä prosessina, joka etenee hallintopäätöksestä tuomioistuimen ratkaisuun tuomioistuinta ja asianosaisia ohjaavien prosessinormien ja periaatteiden osoittamassa järjestyksessä. Tarkastelun keskiössä ovat hallintolainkäytön tavoitteet, perus- ja ihmisoikeudet, lainkäytön kansainvälistyminen, asianosaisten prosessuaaliset oikeudet ja velvollisuudet, tuomarin ja asianosaisten sekä heidän oikeusavustajiensa rooli hallintolainkäytössä ja erityisesti käsitys hallintolainkäytöstä prosessin osapuolten ja tuomioistuimen välisenä vuorovaikutuksena, jonka päämääränä on oikeudenmukainen ja eri intressit tasapainoisesti huomioon ottava ratkaisu.

Olemme monissa kohdissa laajentaneet ja syventäneet esitystämme. Kirjassa on seurattu oikeuskäytäntöä ja oikeuskirjallisuutta ajantasaisesti sekä otettu entistä enemmän huomioon hallintolainkäytön eurooppaoikeudelliset sekä perus- ja ihmisoikeudelliset ulottuvuudet. Hallintoprosessista on ilmestynyt lukuisia ansiokkaita tutkimuksia, joita on pyritty hyödyntämään oppi- ja käsikirjan sivumäärän mahdollistamissa rajoissa.

Teoksen kirjoittajakuntaan on liittynyt *Anu Koivuluoma*, joka on ollut keskeisesti valmistelemassa lakia oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Tälläkin kerralla kirja on valmistunut kaikkien kirjoittajien yhteisenä tuotoksena. Olemme keskustelleet toistemme valmistelamista jaksoista ja hyväksyneet ne yhteiseksi näkemykseksi. Tästä syystä emme ole katsoneet aiheelliseksi eritellä, kuka kirjoittajista on tietyn luvun pohjatekstit kirjoittanut.

Kiitämme Alma Talentin sisältöpäällikköä *Arja Lappeteläistä* kirjan ottamisesta yhtiön kustannettavaksi sekä myös siitä, että Arja on tälläkin kerralla tarmokkaasti huolehtinut teoksen valmistumisesta jokseenkin ennalta sovitussa aikataulussa. Kiitokset myös siitä, että olemme saaneet käyttää kustantajan tiloja yhteisissä palaveriessamme. Kustannustoimittajamme *Aino Raunio* on tehokkaasti ja asiantuntevasti editoinut tekstin ja huolehtinut monista teknisistä toimituksista. Kiitämme myös ON *Emilia Eskelistä* hänen avustaan teoksen päivittämisessä.

Kuopiossa Minna Canthin päivänä 2020

Kirjoittajat

SISÄLLYS

ESIPUHE 1. PAINOKSEEN	V
ESIPUHE 2. PAINOKSEEN	IX
SISÄLLYS	XI

I YLEINEN OSA

1. HALLINTOLAINKÄYTÖN KEHITYSHISTORIA	3
1.1 Hallintolainkäytön luonne ja kehitysvaiheet	3
1.2 Hallintolainkäytön ala ja sen liike	10
1.3 Hallintolainkäyttö ja kansainväliset oikeusturvakeinot	15
2. HALLINTOLAINKÄYTÖN OMINAISPIIRTEET	29
2.1 Ominaispiirteiden taustat	29
2.2 Asiaryhmät	35
2.3 Asiaryhmien säädetyt ja tulkinnalliset erityispiirteet	39
2.3.1 Sääntelyn yleisluonteisuus	39
2.3.2 Säädetyt erityispiirteet	40
2.3.3 Erityispiirteet laintulkinnassa	42
2.4 Johtopäätökset	51
3. HALLINTOPROSESSI JA MUUT PROSESSILAJIT	53
3.1 Prosessi ja aineellinen oikeus	53
3.2 Teoriat lainkäytön tehtävistä ja tavoitteesta	54
3.2.1 Riita- ja rikosasiat	54

Sisällys

3.2.2 Hallintoprosessi	58
3.3 Tuomarin ja asianosaisten roolit	61
3.3.1 Riita- ja rikosasiat	61
3.3.2 Hallintoprosessi	64
3.4 Aineellinen prosessinjohto ja asianosaisten määräämistoimet	67
3.4.1 Riita- ja rikosasiat	67
3.4.2 Hallintoprosessi	70
3.5 Tuomarin ja asianosaisten työnjako todistelussa . .	76
3.5.1 Todistelu riita- ja rikosasioissa	76
3.5.2 Todistelu hallintoprosessissa	78
3.6 Johtopäätökset	81

II ERITYINEN OSA

1. OIKEUDENKÄYNNISTÄ HALLINTOASIOISSA ANNETUN LAIN SOVELTAMISALA	89
1.1 Lain tarkoitus, soveltamisala ja suhde muuhun lainsäädäntöön	89
1.2 Määritelmät	91
2. VALITUS HALLINTOPÄÄTÖKSESTÄ	93
2.1 Hallintolainkäyttöjärjestelmän tyypilliset oikeus- suojakeinot ja valituslupajärjestelmä	93
2.2 Prosessinedellytykset	98
2.2.1 Toimivaltaiset hallintotuomioistuimet	103
2.2.2 Päätöksen valituskelpoisuus	109
2.2.3 Valituskiellot	122
2.2.4 Valitusoikeus ja valitustie	125
2.3 Valituksen tekeminen ja toimittaminen	135
2.4 Valituksen muuttaminen	141
2.5 Valituksen täydentäminen	150
2.6 Asian siirto valitusasiassa	152
2.7 Valituksen peruuttaminen	154
2.8 Valituksen vaikutus päätöksen täytäntöönpanoon	155

2.9 Puhevalta ja asiamiehen käyttäminen	158
2.10 Oikeusapu hallintoprosessissa	163
2.11 Asiamiehen ja avustajan salassapitovelvollisuus	167
2.12 Täytäntöönpanon kieltäminen ja muut täytäntöönpanoa koskevat määräykset	168
3. PROSESSI HALLINTOTUOMIOISTUIMESSA	169
3.1 Oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja asian selvittäminen	169
3.1.1 Oikeusturva asian selvittämisessä	169
3.1.2 Virallisperiaate ja sen rajat asian selvittämisessä	179
3.1.3 Määräajat asian selvittämisessä	185
3.1.4 Oikeudenkäynnin osapuolten kuuleminen asian selvittämisessä	187
3.1.5 Tuomarin esteellisyys	199
3.2 Hallintotuomioistuimen väliaikaiset määräykset täytäntöönpanosta ja muita prosessitoimia	206
3.2.1 Täytäntöönpanon keskeyttäminen, kieltäminen ja muu täytäntöönpanoa koskeva määräys	206
3.2.2 Asiakokonaisuuden yhdessä käsitteleminen hallinto-oikeudessa	212
3.3 Suullinen valmistelu ja suullinen käsittely	215
3.3.1 Pääsääntönä kirjallinen käsittely	215
3.3.2 Suullisen käsittelyn toimittamisen perusteet	217
3.3.3 Suullinen valmistelu	218
3.3.4 Suullisen käsittelyn järjestäminen	220
3.3.5 Suullisen käsittelyn tarpeellisuuden yksityiskohtaisempaa arviointia	228
3.3.6 Suullisen käsittelyn kulku	233
3.3.7 Suullisen käsittelyn kulut ja korvaukset	246
3.3.8 Pöytäkirja, tallentaminen ja tallenne	248
3.4 Katselmus	249
3.5 Tarkastus	253
3.6 Asiakirjan ja esineen esittäminen	254
3.7 Tulkitseminen ja kääntäminen	257

3.8 Järjestyksen turvaaminen, uhkasakkolain soveltaminen ja arvio käsittelyajasta	263
3.9 Päätöksenteko	265
3.9.1 Asian ratkaisemisen lähtökohdat	265
3.9.2 Asiassa tehtävät ratkaisut	271
3.9.3 Hyödyntämiskielto ja reformatio in peius -kielto	278
3.9.4 Rangaistuksen luonteisen hallinnollisen taloudellisen seuraamuksen käsittelyn viivästyminen	283
3.9.5 Hallintotuomioistuinten kokoonpanot ja äänestäminen	288
3.9.6 Päätöksen perusteleminen	292
3.9.7 Valitusosoitus ja tiedoksiannot	298
3.9.8 Päätöksen korjaaminen ja täydentäminen	306
3.10 Hallintoriita ja muu hallintolainkäyttöasia	308
3.10.1 Yleistä	308
3.10.2 Hallintoriidan käyttöala	309
3.10.3 Hallintoriitahakemus ja asian käsittely	317
3.10.4 Hallinto-oikeuden ratkaisu hallintoriita-asiassa	322
3.10.5 Jatkovalitus ja hallinto-oikeuden päätöksen täytäntöönpano	324
3.10.6 Perustevalitus	325
3.11 Oikeudenkäyntikulut	327
4. PÄÄTÖKSEN TÄYTÄNTÖÖNPANO JA SEN VAIKUTUKSET	335
5. YLIMÄÄRÄINEN MUUTOKSENHAKU	341
5.1 Yleistä	341
5.2 Menetetyn määräajan palauttaminen	344
5.3 Lainvoimaisen päätöksen purkaminen	348
5.4 Menettely ylimääräisessä muutoksenhaussa	356

6. PÄÄTÖKSEN OIKEUSVOIMA JA TODISTUS- VAIKUTUS HALLINTOTUOMIOISTUIMESSA JA PROSESSILAJIEN VÄLILLÄ	359
7. SIIRTYMÄSÄÄNNÖKSET	379
KÄSITELUETTELO	383
KIRJALLISUUS	401
VIRALLISLÄHTEET	415
OIKEUSTAPAUSHAKEMISTO	417
ASIAHAKEMISTO	423