

HALLINTOPROSESSI

Kehityskaari, ominaispiirteet ja suhde siviili- ja rikosprosessiin

Petri Saukko

Copyright © 2024 Alma Media Finland Oy ja Petri Saukko
Yhteistyössä Juristiliiton Kustannus

Kansi: Aste Helsinki Oy, Helene Lindfors
Taitto: NotePad Ay

ISBN 978-952-14-5325-0
ISBN 978-952-14-5327-4 (verkkokirja)

Paino: Otavan Kirjapaino Oy, Keuruu 2024



Anna palautetta kirjasta: kustannustoimitus@almainsights.fi

Esipuhe

Hallintoprosessin sääntelyn perinteinen yleispiirteisyys on johtanut siihen, että sitä ei tunneta riittävästi hallintotuomioistuinten ulkopuolella. Valitusasiaansa hoitavat asianosaiset ja heidän asiamiehensä samoin kuin hallintoviranomaiset eivät aina ole selvillä prosessuaalisista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Vuonna 2020 voimaan tullut laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa on pyrkinyt vastaamaan tähän haasteeseen, joskin prosessisääntelyn yleispiirteisyys on säilynyt vahvana. Yliopistollisessa oppituolijaottelussa hallintoprosessioikeus on kuulunut perinteisesti hallinto-oikeuden, ei prosessioikeuden piiriin. Tästä on puolestaan seurannut se, että hallintoprosessi on jäänyt jossain määrin erilliseksi ja vieraaksi laajasti ymmärretyn prosessioikeuden kentässä. Tässä kirjassa selvitetään hallintoprosessin yleispiirteisyyttä ja sen asemaa osana prosessioikeuden kenttää sekä tehdään arvioita siitä, olisiko vanhoja perinteitä perusteltua tarkastella uudelleen ja tehdä päivityksiä lainsäädännön, laintulkinnan ja oikeustieteellisen opetuksen suhteen. Kirjassa käydään läpi runsaasti oikeuskäytäntöä ja lainsoveltamistilanteita sekä tuodaan esiin hallintoprosessin kehitystarpeita.

Hallintoprosessioikeus on Suomessa kehittynyt vuosisatojen saatossa hallinnon sisäisestä muutoksenhausta valtiosääntöoikeudellisesti riippumattoman tuomiovallan prosessisääntelyksi. Hallintoprosessin suhde hallintoon on aikaisemmin ollut hyvin läheinen. Ennen korkeimman hallinto-oikeuden perustamista itsenäisyyden alussa vuonna 1918 hallintoasioiden muutoksenhaku toteutui kokonaisuudessaan hallinnon sisäisenä muutoksenhakuna ilman riippumattomia tuomioistuimia. Ennen vuonna 1989 perustettuja riippumattomia lääninoikeuksia hallinnollinen muutoksenhaku toteutui alemmassa muutoksenhakuasteessa hallinnon sisäisenä muutoksenhakuna. Ennen vuotta 1996 hallintoprosessin sääntely oli

hajautunutta, alemman asteen muutoksenhaku ohjautui ylempään viranomaiseen, oikeudenkäymiskaarta sovellettiin vaihtelevasti soveltuvin osin ja KHO:n oikeuskäytännön tapauskohtaisista linjauksista haettiin merkittävästi tukea oikeudenkäyntien menettelyihin. Tämä ei kokonaisuudessaan ollut oikeusturvan näkökulmasta tyydyttävä tilanne.

Edellä mainituista viimeisimmistä, vuosina 1989 ja 1996 tehdyistä, muutoksista on yllättävän vähän aikaa. Näiden muutosten ja sittemmin tapahtuneen kehityskulun myötä hallinnollinen päätöksenteko on nykyään kahdessa tuomioistuinsta riippumattomassa tuomioistuinten hallintoprosessissa säännellään kattavassa prosessilaissa. Hallintotuomioistuinten lainmukaisuuskontrolli hallinnon päätöksistä on laajentunut viime vuosikymmeninä, ja yksilön oikeusturva on korostunut aikaisempaa enemmän. Hallinto (toimeenpanovalta) ja riippumaton tuomioistuintoiminta (tuomiovalta) on nykyjärjestelmässä pidettävä molemmissa asteissa valtiosääntöoikeudellisen vallanjaon mukaisesti toisistaan selkeästi erillään. Voivatko perinteet kuitenkin vaikuttaa edelleen myös tarkoituksettomasti? Kirjalla on kolme pääfunktiota. *Käyn ensinnäkin läpi hallintoprosessioikeuden vuosisataista kehityshistoriaa nykypäivään asti ja selvitän, mitä vaikutuksia kehityskaaren aikana tapahtuneilla muutoksilla on hallintoprosessioikeuden säännösten ja periaatteiden nykytilaan.*

Hallintoprosessi on saanut vaikutteita yleisen lainkäytön prosesseista. Hallintoprosessiin liittyy kuitenkin paljon ominaispiirteitä, jotka erottavat sen siviili- ja rikosprosessista. Esimerkkeinä voidaan mainita asiaryhmittäin ja asioittain vaihtelevat oikeudenkäynnin osapuolten ja tuomioistuimen rooliasettelmat ja erilaiset oikeussuojakeinot, kirjallisen käsittelyn pääsääntöisyys, hallinnon ensiasteen käsittelyn vaikutukset oikeudenkäynnin kohteeseen, viranomaisen aseman erityispiirteet oikeudenkäynnissä, asianosaisuuden määräytyminen pääsääntöisesti materiaalisella perusteella, hallinnon erilaiset toimintamuodot ja harkintavallan rakenne ja niiden vaikutus oikeusharkintaan tuomioistuimessa sekä tuomioistuimen erilaiset laissa säädetyt ratkaisuvaihtoehdot. Nämä kaikki edellyttävät tavallaan joustavaa prosessisääntelyä ja asettavat vaatimuksia oikeudenkäynneissä toteutettaville menettelyille. Joustavuudella on kuitenkin

hintansa oikeusvarmuuden, yhdenvertaisuuden ja ennakoitavuuden näkökulmasta. Ne voivat kärsiä, kuten myös asianosaisten, asiamiesten ja viranomaisten ymmärrys prosessista. *Toisena pääfunktiona käynkin läpi hallintoprosessin ominaispiirteitä, jotka erottavat sen hallinnosta ja yleisen lainkäytön prosesseista. Tällöin käsittelen sääntelyn ja prosessin perusteiden ohella laajasti oikeuskäytäntöä ja lain soveltamista. Tässä yhteydessä on aiheellista myös arvioida ominaispiirteiden perusteltavuutta suhteessa hallintoon ja yleiseen lainkäyttöön. Voidaan lisäksi esittää kysymyksiä, kuten olisiko nykyistä muodollisemmalle hallintoprosessille perusteita, joko lainsäädäntöä kehittämällä tai joustavia säännöksiä uudella tavalla soveltamalla.*

Siviili-, rikos- ja hallintoprosessiin jakautuvilla prosessilajeilla on omat ominaispiirteensä, jotka ovat terävöityneet vuosikymmenien kuluessa. Hallintoprosessissa oikeudenkäynnin osapuolena toimivasta viranomaisesta ei asioiden luonteet huomioiden saa prosessin moottorina toimivaa syyttäjää, eikä julkisoikeudellista oikeutta, etuutta tai velvollisuutta koskevassa erimielisyydessä julkisen vallan näyttötaakka voi olla vastaava kuin rikosasioissa. Vastaavasti viranomaisen vastuulla myös oikeudenkäynnissä toimivaa viranomaista ei voi verrata kantajaan tai vastaajaan riita-asiassa. Tällöin esimerkiksi vetoamis- ja väittämistaakka ja näyttöenemmysperiaate sellaisenaan sekä oikeudenkäynnin osapuolten tuomioistuinta sitova sopiminen eivät sovellu ainakaan lähtökohtaisesti julkishallinnon päätösten lainmukaisuuden edellytysten tarkasteluun. Hallintoprosessissa tavoitteena on toteuttaa molempien oikeudenkäynnin osapuolten selvitys- ja myötävaikutusvelvollisuus sekä tuomioistuimen oma selvitysvelvollisuus ja turvata tasapuolinen oikeudenkäynti. Kun hallintotuomioistuimet kontrolloivat yksittäisin päätöksin käytännössä koko Suomen viranomaiskoneistoa, hallintoprosessia kuvaa myös yksittäisten päätösten laaja yhteiskunnallinen ohjausvaikutus. Tämä asettaa yksityisen oikeusturvasta huolehtimisen ohella viranomaistoinnin kontrollifunktiolle omia edellytyksiä.

Yleisissä tuomioistuimissa noudatettavilla riita- ja rikosprosessisääntelyillä ja hallintotuomioistuimissa sovellettavalla hallintoprosessisääntelyllä on keskeinen yhdistävä tekijä, valtiosääntöoikeudellinen tuomiovallan käyttö riippumattomissa tuomioistuimissa. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain esitöiden mukaan lainkäyttö

ja tuomioistuinelaitos muodostavat oikeusjärjestelmässä kokonaisuuden, jossa oikeudenkäyntimenettelyille voidaan asettaa samankaltaisia tavoitteita ja perusvaatimuksia. Hallintoprosessin menettelysääntösten kehittämisessä on siten lain esitöiden mukaan tarpeen ottaa huomioon yleisiä tuomioistuimia koskeva vastaava sääntely ja sen kehittäminen. Mitä tämä voisi jatkossa tarkoittaa tai voisi tarkoittaa käytännön soveltamisessa, lainvalmistelussa ja oikeustieteessä? *Kirjan kolmantena pääfunktiona teen arvioita siitä, mitä yleisten tuomioistuinten sääntelyn ja käytännön huomioiminen hallintoprosessissa tarkoittaa ja olisiko perusteita käsitellä kaikkia kolmea prosessilajia nykyistä tiiviimmin oikeustieteessä prosessioikeuden piirissä.*

Pyrin kirjassa näin ollen keskeisesti analysoimaan hallintoprosessioikeuden vuosisataista kehityskaarta ja nykyaikaan perinteistä kumpuavia prosessisääntöjä ja periaatteita sekä arvioimaan prosessin ominaispiirteitä ja niiden suhdetta yleiseen prosessioikeuteen. Kirjassa esitettyjä näkemyksiä ja analyysejä johdan muun muassa muuttuneesta ja kehittyneestä lainsäädännöstä, lain esitöistä, oikeuskäytännöstä, oikeuskirjallisuudesta ja muista aiheeseen liittyvistä oikeudellisista kirjoituksista, keskeisten vaikuttajien puheenvuoroista ja haastatteluista sekä yhteiskunnallisista olosuhteista. Hallintoprosessin eräänä haasteena oikeustieteelliselle tutkimukselle on se, että monet menettelykäytännöt eivät konkreetian tasolle mentäessä ilmeine mainituista materiaaleista. Hallintoprosessista on myös kirjoitettu merkittävästi vähemmän kuin siviili- ja rikosprosessista. Tämän vuoksi kirjassa esitetään myös omiin kokemuksiini perustuvia näkemyksiä. Hallintoprosessin kehityskaaren ja ominaispiirteiden analysointi toimii sekä itsetarkoituksellisesti hallintoprosessin käytännön lain soveltamisen selvittämisenä että pohjustuksena hallintoprosessioikeuden käsittelyyn osana yleistä prosessioikeutta. Tällöin tulee hallintoprosessin selkeiden erojen ohella ottaa huomioon myös hallintoprosessin painotuserojen suhde yleisen lainkäytön vastaaviin doktriineihin ja periaatteisiin.

Ennen lopuksi esitettäviä johtopäätöksiä ja yhteenvetoa analysoin laajasti sitä, miten ajankohtainen ympäröivä yhteiskunta vaikuttaa lainkäyttöön ja tuomioistuihin. Käsiteltäviksi aihealueiksi olen tällöin nostanut muun muassa oikeusvaltiokysymykset, oikeudellistumisen, talouden, digitalisaation sekä automaation ja tekoälyn

pyrkien näin nykytilan ohella suuntaamaan katsetta myös tulevaan. Kirjan tekoälyä koskevassa osuudessa on osin hyödynnetty tekoälyä. Tällöin on tuotu esiin myös muutamia esimerkkejä tekoälylle esitetystä pyynnöistä ja saaduista vastauksista. Niiden avulla voidaan myös hahmottaa tämänhetkisen tekoälyn toimivuutta ja kyvykkyyttä hallintoprosessin näkökulmasta.

Tällä hetkellä tekoälyn kyvykkyyttä kuvaa vähänkin enemmän asiantuntemusta koskevissa asioissa edellytys käyttäjän kyvykkyydestä eli kyvystä kysyä ja johdattaa tekoälyä käyttökelpoisiin ja hyödyllisiin vastauksiin ja kyvykkyyttä osata hyödyntää niitä. Puhutaan promptauksesta. Alan kuin alan ammattilaisen käsissä tekoäly on jo nyt hyödyllinen ja käyttökelpoinen väline. Kun olen hallintoprosessin tiimoilta työskennellyt valtion hallinnossa ensiasteen päätöksentekijänä, asianajotoimistossa, tuomioistuimessa esittelijänä, tuomarina ja tuomioistuimen päällikkönä, lainvalmistelutehtävissä ministeriössä sekä yliopistolla erilaisissa toimeksiannoissa ja puhujana lukemattomissa seminaareissa, voin todeta, että tekoälystä olisi jo nykyisellä kyvykkyydellään hyötyä kaikissa näissä tehtävissä.

Esipuhe on tapana kirjoittaa kirjassa lopuksi. Olen ollut onnekas, kun olen saanut työskennellä lukemattomien juridiikan ammattilaisten kanssa monipuolisella työurallani ja hyödyntää sitä kokemusta kirjan kirjoittamiseen. Tässä vaiheessa kirjan tekoa haluankin kiittää kaikkia niitä hallinto-, siviili- ja rikosprosessin ammattilaisia, joiden kanssa olen saanut käydä toinen toistaan mielenkiintoisempia keskusteluja tämänkin kirjan aiheista.

Erityiset kiitokset haluan lausua hallinto-oikeustuomareille *Miika Laine* ja *Timo Tervonen*, jotka ovat olleet jo vuosia keskustelukumppaneinani, olipa kysymys juridiikasta, historiasta, taloudesta, tähtitieteestä, filosofiasta tai muuten vaan elämän ihmeellisyyksien ihmettelystä. He erityisesti ovat käyttäneet aikaa ja vaivaa kirjan käsikirjoituksen kommentointiin ja kannustaneet hankettani. Sisälöstä vastuu kuuluu luonnollisesti kirjoittajalle. Kiitos kuuluu myös avarakatseiselle oikeudenmukaisuuden sinnikkäälle puolustajalle, hovioikeuden presidentti *Antti Savellelle*, jonka kanssa lounailla ja eri yhteyksissä käydyt mielenkiintoiset keskustelut prosessilajeista olivat sysäyksenä tälle jo pidempään ajatuksissani hautuneelle kirjalle. Haluan kiittää myös *Almaa*, joka otti kirjani julkaistavakseen ja kus-

tannustoimittaja *Katja Kolulaa* erinomaisesta työstä kirjan loppuun saattamiseksi. Juridiikan sisältöpäällikkö *Arja Lappeteläiselle* haluan myös lausua erityisen kiitoksen aina niin miellyttävästä yhteistyöstä.

Kirjan kannen tähtikuvio on rakentunut yhdistelmästä Kreikan mytologiaa ja oikeustieteellistä oppisuuntausta. Tähtikuvio on nimeltään Herkules. Antiikin myytin mukaan ylijumala Zeus palautti poikansa puolijumala Herakleen (latinaksi Hercules) sankariteoistaan muodostamalla kyseisen tähtikuvion. Oikeustieteessä Ronald Dworkin kehitti puolestaan teoriaa täydellisestä lakien tulkit-sijasta, Judge Hercules, hahmottamaan muun muassa yhden ainoan oikean ratkaisun periaatteellista olemassaoloa. Kirjassa tulee esiin, että hallintoprosessin kehityskaareen sisältyy ajan saatossa tällaisia-kin ajatussuuntauksia. Vaikka väite yhden ainoan oikean ratkaisun olemassaolosta lienee aina ollut arvosteltavissa, nykypäivän lainkäyt-töön sitä on entistään vaikeampi sovitella. Tilanne voi kuitenkin väitteen osalta olla eri, jos se ymmärretään laajemmin oikeusvaltiol-listen oikeustraditioiden selittäjänä. Kirja ei ole teoreettinen, siinä ei tehdä Herakleen tavoin kahtatoista sankaritekoa, ei taistella hirviöi-tä vastaan, ei matkata manalaan eikä yritetä liittyä jumalten jouk-koon Olympokselle, mutta yritetään omalta pieneltä osaltaan jatkaa Herakleen vapauttaman titaani Prometheuksen työtä tulen kantami-ssa.

Katajanokalla 10.11.2024

Petri Saukko

Sisällys

ESIPUHE	V
LYHENTEET	XV
I JOHDANTO	1
1 Johdanto, aiheen alustus ja kysymyksenasettelu	1
1.1 Johdanto.....	1
1.2 Alustus aiheeseen ja kysymyksenasettelu	7
2 Oikeussuoja, oikeusturvakeinojen tehokkuus ja EU-oikeus	29
3 Hallintoprosessioikeuden perusteet	41
4 Määrittelyn tarkastelua - lainsäädäntö, hallinto, lainkäyttö, lainmukaisuus ja tarkoituksenmukaisuus	72
II HALLINTOPROSESSIN KEHITYS JA NYKYTILA OSANA PROSESSIOIKEUTTA	90
5 Hallinto-oikeudellisen muutoksenhakujärjestelmän kehityskaari	90
5.1 Muinaissuomalaiset ja Ruotsin vallan aika	90
5.2 Suomen suurruhtinaskunta osana Venäjän keisarikuntaa	105
5.3 Suomen itsenäisyyden aika.....	124
5.3.1 KHO:n perustamisesta ja itsenäisyyden alkuvuosikymmenistä 1940-luvun loppuun	124
5.3.2 Hallintoasioiden muutoksenhakuun prosessilaki – hallintovalituslaki vuonna 1950	145

5.3.3	Lääninoikeuksien perustaminen vuonna 1955	149
5.3.4	Lääninoikeuslain kokonaisuudistus vuonna 1974	168
5.3.5	Riippumattomat lääninoikeudet vuonna 1989	177
5.3.6	Ensimmäinen kattava hallintoprosessilaki – hallintolainkäyttölaki vuonna 1996	187
5.3.7	Hallinto-oikeuksien perustaminen vuonna 1999	204
5.3.8	Vuoden 2016 muutokset hallintolainkäyttölakiin ja eräihin muihin lakeihin	209
5.3.9	Uusi hallintoprosessi – laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa vuonna 2020	230
	5.3.9.1 Lähtökohdat ja perusteet	230
	5.3.9.2 Lakimuutoksia ja niiden arviointia	240
	5.3.9.3 Koottuja näkemyksiä.....	346
5.4	Kehityskaaren yhteenveto	348
6	Hallinto-oikeudellisen muutoksenhakujärjestelmän ominaispiirteistä	362
6.1	Rakenteellinen perusta.....	362
6.2	Oikeusturvan ulottuvuudet ja menettelyt	373
	6.2.1 Johdanto	373
	6.2.2 Hallinnon jatke?	375
	6.2.3 Kaksiasiansaissausteen puute.....	379
	6.2.4 Hallintotuomioistuimen selvitysvelvollisuus – virallisperiaate	387
	6.2.5 Lainalaisuuden laajuuden ulottuvuus ja suhde viranomaisen harkintavaltaan	404
	6.2.6 Hallintoviranomaisen kontrollifunktion ja yksityisen oikeusturvan välinen suhde.....	416

6.2.7	Suullinen käsittely lisäselvityskkeinona ja vertailua pääkäsittelyyn.....	427
6.2.8	Normivalitus.....	436
6.2.9	Oikeusvoima, luottamuksensuoja ja todistusvaikutus.....	442
6.2.10	Reformatio in peius -kielto.....	467
6.3	Rooliasetelmat ja hallinnon monimuotoisuus ...	475
6.3.1	Oikeudenkäynnin rooliasetelmat	475
6.3.2	Hallinnon monimuotoisuus	488
6.3.3	Sovintomenettely hallintoprosessissa – mahdollisuus vai mahdottomuus?	498
6.3.3.1	Tarkastelun lähtökohdat.....	498
6.3.3.2	Sovinnon kaltainen menettely ja kontradiktorisuus.....	501
6.3.3.3	Sopimuksesta ja sovintomenettelystä.....	507
6.3.3.4	Yhteenvetoa.....	512
6.3.4	Kohtuullisuusarvioinnista hallintoprosessissa	516
6.4	Julkisuus yleisissä hallintotuomioistuimissa.....	530
7	Hallintoprosessioikeus osana yleistä prosessioikeutta	550
7.1	Prosessilajeista yleisesti.....	550
7.2	Prosessilajien systematisoinnin lähtökohtia	560
7.3	Oikeudenkäyntien periaatteita.....	567
7.3.1	Positiiviset oikeusnormit ja periaatteet tuomioistuimen päätöksenteossa	567
7.3.2	Periaatteista siviili-, rikos- ja hallintoprosessissa	573
7.4	Prosessilajien esimerkinomaisia rajapintoja	580
7.4.1	Hallinto- ja rikosprosessi.....	580
7.4.2	Hallinto- ja siviiliprosessi	591
7.4.3	Kokoavia havaintoja	599

III	YHTEISKUNNALLINEN KEHITYS SEKÄ HALLINTOPROSESSIN HAASTEET JA MAHDOLLISUUDET	602
8	Yleisesti yhteiskunnallisesta nykytilasta	602
8.1	Kansainvälisestä kehityksestä, demokratiasta, oikeusvaltiosta ja hallintoprosessin muutostuulista	603
8.2	Yhteiskunnallisen kehityksen arvaamattomat vaikutukset hallintoprosessiin	619
8.3	Oikeus turvaa taloutta ja talous mahdollistaa oikeutta	623
8.4	Tekniikan hyödyntäminen, digitalisaatio ja tekoäly.....	634
8.4.1	Tekniikan hyödyntäminen hallintotuomioistuimen suullisissa ja sisäisissä käsittelyissä	634
8.4.2	Automaattinen päätöksenteko hallinnossa, tekoäly ja hallintotuomioistuimet	644
8.4.2.1	Tekoälyn perusteista.....	644
8.4.2.2	Automaattisesta päätöksenteosta julkishallinnossa	651
8.4.2.3	Tekoälyn sääntelystä, mahdollisuuksista ja uhkista.....	660
IV	LOPUKSI	684
9	Johtopäätöksiä ja yhteenvetoa	684
9.1	Johtopäätöksiä kirjan keskeisistä funktioista ja vallanjako-opista.....	684
9.2	Yhteenvetoa.....	700
	KIRJALLISUUS	718
	OIKEUSTAPAUSHAKEMISTO	735
	ASIAHAKEMISTO	742