

Leena Halila

## Onko hallintoprosessilla tulevaisuutta?

Lakimies  
2/2016  
s. 291–296

Kuluva syksy on ollut poliittisen jännitysnäytelmän aikaa Suomessa. Tarkoitin ennen muuta sote-uudistusta. Tämä on vain yksi – joskin tärkeä – esimerkki muutostendenssistä, joka on ollut käynnissä julkisen hallinnon rakenteissa ja toimintatavoissa viime vuosina. Emme ole enää pitkään aikaan olleet sellaisessa toimintaympäristössä kuin hallinto-oikeuden oppiaineen alkuaikoina yli sata vuotta sitten. Historiallinen kehitys on kuljettanut meidät moderniin hallintoon,<sup>1</sup> jonka todellisuus on kokolailla toisenlainen kuin valtiollisen itsenäisyyden alussa – oikeusvaltion perusteita rakennettaessa.

Siinä kun perinteisen oikeusvaltion hallinto-oikeus nojautui hallintokoneiston rakenteelliseen selkeyteen ja hallinnon rooliin lainsäädännön toimeenpanijana, nykymuotoisen hallinnon lähtökohdat ovat pitkälti palvelujen tuottamisessa, julkisten tehtävien yhtiöittämisessä, kilpailuttamisessa, ulkoistamisessa ja yksityistämässä.

Mitä tästä kaikesta seuraa hallinto-oikeuden kannalta? Akatemiaprofessori *Kaarlo Tuori* on ilmaissut hallinto-oikeuden asemaa koskevan huolensa jo vuosia sitten – tilanteessa, jossa yhteiskunnallinen kehitys oli alkanut murtaa sodan jälkeen rakennetun hyvinvointivaltion keskeisiä perusteita. Hän tiivistä vuonna 2003 Oikeus-lehdessä julkaistun artikkelinsa otsikoksi ”Onko hallinto-oikeudella tulevaisuutta?” Otsikon retorinen kysymys on puhutteleva. Se avaa portin hallinto-oikeudellisen itseymmärryksen syventämiseen oikeudenalan toimintaympäristön syvässä murroksessa. Käytän samaa kysymyksenasettelua tänään omassa esityksessäni. Aika on jälleen toinen, ja kehityksen valtavirta on tuonut eteen uusia ja samalla yhä spesifimpiä ongelmanasetteluja. Rajaan tämän vuoksi tarkasteluni hallinto-oikeuden yhteen, mutta samalla keskeiseen lohkoon eli oikeudenkäyntiin hallintotuomioistuimissa.

Hallintoprosessin lähtökohdat ovat oikeusvaltion hallinnossa ja hallinto-oikeudessa. Esitykseni kysymyksenasettelu kumpuaa siksi kansallisen hallinnon muutoksista ja niistä odotuksista, joita modernin hallintoprosessin funktioille<sup>2</sup> nykypäivänä asetetaan. Tarkastelen hallintoprosessin asemaa seuraavassa kol-

\* *Leena Halila*, OTT, professori, Helsingin yliopisto.

Helsingin yliopistossa 2.12.2015 pidetty professorin tehtävän vastaanottamiseen liittyvä juhla-luento.

1. Ks. tästä käsitteestä esim. *Kaarlo Tuori*: Onko hallinto-oikeudella tulevaisuutta? Oikeus 2003 s. 235–236 ja *Olli Mäenpää*: Hallinto-oikeus. Sanoma Pro 2013 s. 67 ss.
2. Ks. *Olli Mäenpää*: Hallintoprosessin funktiot. Teoksessa Juhlajulkaisu Pekka Hallberg 1944–12/6–2004. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2004 s. 217–237, s. 225.

*mesta eri* näkökulmasta. Palaan jäljempänä kuitenkin myös siihen, millaisen vastauksen Kaarlo Tuori antoi artikkelissaan esittämäänsä kysymykseen hallinto-oikeuden tulevaisuudesta.

Hallintoprosessi – tai *hallintolainkäyttö*, millä nimellä tätä prosessia myös kutsutaan – luetaan yhdeksi prosessilajiksi siviili- ja rikosprosessin rinnalla. Meillä on siis virallisesti kolme prosessimuotoa: siviili-, rikos- ja hallintoprosessi. Hallintoprosessi luetaan tieteellisessä jaottelussa perinteisesti hallinto-oikeuteen. Sillä on siten doktrinäärinen yhteys varsinaiseen hallintoon, jossa oikeusriidat syntyvät ja josta käsin asianosaisten oikeusturvapyyntö esitetään tuomioistuimelle. Sen sijaan siviili- ja rikosprosessi kuuluvat saman yliopistolaisen oppituolin alaisuuteen, prosessioikeuteen.

Siitä, että hallintoprosessi kuuluu vanhastaan hallinto-oikeuteen eikä prosessioikeuteen, on seurannut, että tämä niin sanottu kolmas prosessilaji on jäänyt jossakin määrin erilleen ja ehkä jopa vieraaksi laajasti ymmärretyn prosessioikeuden kentässä. Tilanne on vaikuttanut myös hallintoprosessin ulkoiseen kuvaan, jota on ainakin aikaisemmin saatettu moittia liiallisista kiinnekohdista hallinnon päätöksentekomenettelyyn ja jopa vanhakantaisuudesta muihin prosessilajeihin verrattuna.<sup>3</sup> Viimeksi mainittua kantaa voi ymmärtää esimerkiksi sitä taustaa vasten, että hallintolainkäytössä edettiin pitkään varsin hitaasti korkeimman hallinto-oikeuden valituslupajärjestelmän kehittämiseksi. Tilanne on muuttunut nyttemmin ratkaisevasti. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan vuonna 2012 tekemän kannanmuutoksen<sup>4</sup> myötä KHO:n valituslupajärjestelmän laajentaminen onkin edennyt varsin ripeästi.

Mitä sitten tarkoittaa se, että hallintoprosessi muodostaa oman itsenäisen prosessilajinsa? Vastaukseksi ei riitä se, että hallintoprosessi sisältyy oikeustieteen jaotteluissa hallinto-oikeuteen, eikä se, että tätä prosessimuotoa noudatetaan hallintotuomioistuimissa. Kun tarkastelee nykyistä vuodelta 1996 olevaa hallintolainkäyttölakia (586/1996) ja laskee siellä olevia lukuisia viittauksia oikeudenkäymiskaareen, herää päinvastoin ajatus hallintoprosessin epäitsenäisyydestä ja sen luonteesta eräänlaisena modifioituna siviiliprosessina. Jotkin hallintolainkäyttölain säännökset viittaavat jopa rikosprosessista peräisin oleviin vaatimuksiin. Vastausta hallintoprosessin luonteeseen ja asemaan prosessilajien joukossa onkin syytä hakea hieman kauempaa.

Hallintoprosessin historiallisen taustan voisi ajatella olevan Ruotsin vallan aikaisten kollegioiden lainkäyttötoiminnassa. Tämä pitää osin paikkansa. Realistisemman käynnistyspisteen hallintoprosessin kehityskaareessa voisi muodostaa kuitenkin korkeimman hallinto-oikeuden perustaminen hieman yli 97

3. Ks. asiaa koskevasta keskustelusta mm. *Leena Halila*: Hallintolainkäyttömenettelyn oikeusturvatakeista. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2000 s. 57.

4. Ks. PeVL 32–34/2012 vp.

vuotta sitten.<sup>5</sup> Tämäkin pitää osin, mutta ei kokonaan paikkansa. Hallintoprosessi oli todellisuudessa pitkään oikeudenkäymiskaaren analogista soveltamista, ja siitä puhuttiin hieman yksinkertaistaen eräänlaisena kirjoituspöytäprosessina.<sup>6</sup> Itse asiassa vasta vuonna 1996 säädetty hallintolainkäyttölaki sisältää ensimmäisen yleisen ja yhtenäisen hallintoprosessin sääntelyn. Hallintolainkäyttölakiin on kodifioitu hallintolainkäytön pitkä kansallinen kehityskaari, mutta samalla myös eurooppalainen oikeusturva- ja oikeudenkäyntikäsi, sellaisena kuin se oli saavuttamassa Suomen ihmis- ja perusoikeuskehityksen muodossa. Myös tämä laki korvautuu lähivuosina, sillä oikeusministeriössä on loppusuoralla oikeudenkäyntiä hallintotuomioistuimissa koskevan yleislain valmistelu.

Ensimmäinen varsinainen hallintotuomioistuin perustettiin ylimpään asteeseen. Tilanne oli toisenlainen alemman asteisessa hallintolainkäytössä. Kesti noin 70 vuotta ennen kuin läänioikeudet muodostettiin riippumattomiksi yleisiksi hallintotuomioistuimiksi. Tuona väliaikana hallinnollisia valitusasioita ratkaistiin ylintä astetta lukuun ottamatta varsinaisen hallinnon sisällä. Tilanne on muuttunut tältä osin ratkaisevasti. Kaksiasteisen hallintotuomioistuinjärjestelmän aikaansaamisen myötä hallintoviranomaisten ratkaisutoiminta on erotettu selkeästi hallintolainkäytöstä. Se, että hallintoviranomaisen päätöksestä valitetaan hallintotuomioistuimeen, ei tee hallintolainkäyttöä hallintoasian käsittelyn jatkoksi – eräänlaiseksi kvalifioituksi hallintomenettelyksi – niin kuin aikaisemmin saatettiin ajatella.

Niin kuin professori *Olli Mäenpään* tuotannosta käy ilmi, hallinnossa ja hallintolainkäytön organisaatiossa tapahtunut kehitys on avannut tietä myös hallintoprosessin modernisoinnille ja sen funktioiden aikaisempaa tarkemmalle analyysille. Oikeusturvan lisäksi modernin hallintoprosessin tehtävin kuuluu nimenomaisesti oikeusriitojen ratkaiseminen, mutta sillä on myös valvonta-, ohjaus- ja oikeutta luova funktio. Yksityisen oikeusasemassa tapahtunut muutos hallintoalamaisesta hallinnon asiakkaaksi on edesauttanut prosessin kehittymistä riidanratkaisufunktion suuntaan. Sillä, että hallintoprosessissa haetaan toisaalta myös laillisuuskontrollia, varmistetaan laajemminkin lainsäädännön asianmukaista toimeenpanoa, oikeusvarmuutta ja hallinnon neutraliteettia.

Prosessuaalisten seikkojen tärkeästä merkityksestä huolimatta hallintolainkäytössä tehdyt ratkaisut eivät ole, eikä niiden tulekaan olla, vain asianosaisriitojen ratkaisuja yksittäistilanteissa, vaan niillä on aina myös kiinnekohdat yhteiskuntaan ja hallinnon todellisuuteen. Hallintolainkäytön ja hallinnon välillä vallitseva kohtalonyhteys vaikuttaa siihen, ettei hallintoprosessi voi olla eikä sen

5. Laki Korkeimmasta hallinto-oikeudesta, 74/1918, KHOL.

6. Esille nousevia prosessuaalisia ongelmia ratkaistiin lähinnä yksittäisesti KHOL 14 §:n nojalla laillisen oikeudenkäyntijärjestyksen vaatimukseen tukeutuen. Ks. esim. *Lassi Kilpi*: Havaintoja hallintoneuvoksen virasta. Teoksessa *Juhlajulkaisu Antti Suviranta 1923–30/11–1993*. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1993 s. 89–90.

ole tarkoituskaan olla täysimääräistä siviiliprosessia. Lainsäädäntöä ei kuitenkaan sovelleta hallintoviranomaisessa ja hallintotuomioistuimessa niille yhteisestä *julkisesta intressistä* käsin. Viimeksi mainitusta huolehtiminen kuuluu ensisijassa hallinnolle osana lainsäädännön toimeenpanoa. Doktrinäärisesti on ollut tärkeä alleviivata sitä, ettei hallintotuomioistuimen ratkaisu ole hallintopäätös vaan vastaus asianosaisen oikeusturvapyyntöön. Tuomioistuimen näkökulma ratkaistavaan oikeusriitaan ja sen keskiössä olevaan lainsäädäntöön on siten väistämättä toisenlainen kuin hallinnolla.

Hallintopäätöksiä tehdään vuosittain 20–30 miljoonaa hyvin erilaisissa toimintaympäristöissä. Hallintotuomioistuinjärjestelmän käyttöönottoa onkin perusteltu erityisasiantuntemuksen tarpeella. Vaikka vuoden 1996 hallintolainkäyttölaki on ammentanut paljolti indispositiivisista riita-asioista, siihen on sisällytetty myös sellaisia piirteitä, jotka tekevät siitä omanlaisensa. Erityispiirteet liittyvät esimerkiksi asianosaisasemaan, hallintopäätöksen valituskelpoisuuteen, tuomioistuimen tutkimisvaltaan ja todisteluun. Hallintolainkäyttölain lähtökohta on joka tapauksessa ohjata prosessia riittävän tehokkaasti, mutta säilyttää samalla sen joustavuus hallinnon vaihtelevissa tilanteissa ja edullisuus yksityisen asianosaisen kannalta.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen kansallinen voimaantulo vuonna 1990 toi oikeusjärjestykseen uuden, oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin käsitteen. Vastaava käsite sisällytettiin hieman myöhemmin kansalliseen perusoikeussääntelyyn, ja sillä on oma paikkansa myös EU:n perusoikeuskirjassa. Suullinen käsittely nousi heti alkuun eräänlaiseksi hallintoprosessuaalisen oikeudenmukaisuuden symboliksi, ja hallintoprosessia modernisoitiin tätä koskevalla sääntelyllä hallintolainkäyttölaissa. Vaikka oikeudenmukaisuusideaali on ulottunut vähitellen yhä laajemmalle hallintoprosessin sisäisiin suhteisiin, ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä ei ole kyseenalaistettu itsenäisen hallintotuomioistuinjärjestelmän olemassaolon perusteita eikä hallintoprosessin keskeisiä piirteitä.

Uusia näkökulmia ylikansallinen oikeuskäytäntö on sen sijaan avannut – myös tätä puolta on tärkeä korostaa. Hallintoprosessin luonne julkisoikeudellisten riitojen riippumattomana ja puolueettomana oikeudenkäyntimenettelynä on edelleen selkeytynyt, ja painopistealueiksi ovat nousseet oikeusturvan saataavuuteen ja tehokkuuteen liittyvät kysymykset. Aikaisempi jossakin määrin paternalistinen oikeusturvakäsitys on muuntunut menettelyn tasapuolisuutta ja vastavuoroisuutta koskeviksi vaatimuksiksi. Oikeudenkäynnin viivytyksettömyydellä ja siihen liittyvällä oikeusturvalla on samoin keskeinen asema oikeudenmukaisuusvaatimuksen piirissä. Vähitellen myös EU-oikeus on alkanut ulottaa yhä selvemmat vaikutuksensa hallintoprosessiin, mikä on merkinnyt kansallisen prosessiautonomian kaventumista. Tulevaisuuden kehitys osoittaa, miten unionin oikeudessa tärkeät oikeusturvan riittävä saatavuus, vastaavuus ja tehokkuus juurtuvat osaksi hallintoprosessin yleistason sääntelyä.

Hallintoprosessin oikeusturvatakeita määritetään ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa civil rights and obligations -käsitteen kautta. Uutena kehityspiirteenä on se, että hallintoprosessiin kohdistetaan vaatimuksia myös ihmisoikeuksien rikosprosessuaalisten oikeusturvatakeiden nojalla. Tämä liittyy etenkin hallinnollisten sanktiomaksujen käyttöalan viimeaikaiseen kasvuun kansallisen oikeusjärjestyksen tasolla. Hallinnollisia sanktiomaksuja ovat esimerkiksi pysäköintivirhemaksu, öljypäästömaksu, kilpailulaissa tarkoitettu seuraamusmaksu ja näihin seuraamuksiin rinnastettava veronkorotus. Sanktiomaksut rinnastetaan ihmisoikeustuomioistuimen ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä rikosoikeudellisiin seuraamuksiin. Siksi ylikansallisessa oikeuskäytännössä alleviivataan muun muassa syyttömyysolettaman, kaksoisrangaistuksen kiellon ja inkriminointisuojaan noudattamisen tärkeyttä sanktiomaksujen piirissä. Hallintoprosessi joutuu siis hakemaan paikkaansa myös suhteessa rikosoikeudellisiin rangaistuksiin ja niitä koskeviin oikeusturvatakeisiin.

Viime aikoina on ollut esillä myös mahdollisuus korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden yhdistämisestä. Asiaa on pohdittu oikeusministeriön hallinnonalalla valmistuneessa Oikeudenhoidon uudistamisohjelmassa.<sup>7</sup> Ohjelmassa on alleviivattu sitä, että yhdistämisessä olisi kysymys ainoastaan ylimpien tuomioistuinten organisatorisesta yhdistämisestä. Kaikki kolme prosessilajia olisivat edelleen olemassa yhdistetyssä uudessa tuomioistuintuomiossa. Kun otetaan huomioon hallintoprosessin erityislaatu, voi vain esittää huolensa tästä kehityksestä. Hallintoprosessin historia on ollut vanhastaan sidoksissa itsenäiseen hallintotuomioistuinjärjestelmään, jossa sitä on kehitetty ja rikastettu lähes sadan vuoden ajan. Siviili- ja rikosprosessilla on merkitystä tämän prosessimuodon kannalta, mutta yhtäläillä on tärkeää muistaa sen erot muihin prosessilajeihin nähden.

Miksi hallintoprosessi sitten on ylipäänsä tärkeä ulkoistuvassa ja yksityistävissä yhteiskunnassamme? Palaan kysymyksen osalta akatemiaprofessori Kaarlo Tuorin alussa mainittuun artikkeliin. Kaarlo Tuori kysyy siis artikkelissaan, kykeneekö hallinto-oikeus vastaamaan hallinnon kehitystendensseistä aiheutuneisiin muutoksiin. Hän vastaa tiivistetysti seuraavaa: ”Jälkihyvinvointivaltiollistakin’ lainsäädäntöä on tarkasteltava ensisijaisesti oikeusvaltion näkökulmasta. Siksi hyvinvointivaltion jälkeistä kehitystä, mukaan luettuna yksityistämistä, voi ainakin tietyissä suhteissa pitää hallinto-oikeuden tulevaisuuden kannalta myönteisenä.” Doktriinin uudistumistarvetta ei Tuorin mukaan sovi kuitenkaan kiistää, ja oikeussuojaongelmien muutosten tulisi heijastua yleisten oppienkin tasolle.<sup>8</sup>

7. Ks. Oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013–2025. Oikeusministeriö. Mietintöjä ja lausuntoja 16/2013 s. 21–22.

8. Ks. Tuori Oikeus 2003 s. 236, 242–243 ja 248–249.

Hallinto-oikeudessa on ja tulee olemaan jatkossakin keskeistä hallinnon ja yksityisen välisen oikeussuhteen tarkastelu ja sen ytimessä oleva yksityisen oikeudellinen suoja. Tämä lähestymistapa muodostaa myös hallintoprosessin keskeisen funktion. Hallinnossa tapahtuneista muutoksista huolimatta on edelleen tärkeää kysyä, miten yksityisen oikeusturva toteutuu oikeusriidassa, jonka valtasuhteet ovat toisenlaiset, hierarkkiset, kuin esimerkiksi yksityisten osapuolten välillä.

Vastaan siis alussa esittämäni kysymykseen ”Onko hallintoprosessilla tulevaisuutta” myönteisesti: kyllä on. Tärkeää on kuitenkin se, että hallintoprosessin erityislaatu tunnustetaan eikä sen asemaa heikennetä organisatorisilla tai muilla muutoksilla. Yksi hallintoprosessin vahvuuksista on toimia aktiivisessa vuorovaikutuksessa siviili- ja rikosprosessin kanssa lähtien siitä, että yleisprosessuaalisten esikuvien käytössä on kuitenkin rajansa. Viimeksi mainittu lähtökohta on tunnustettu myös ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä. Esimerkiksi hallinnollisten sanktiomaksujen kasvava käyttöönotto on johtunut pitkälti tämän prosessimuodon joustavuudesta hallinnon muuttuvissa tilanteissa – tinkimättä samalla kuitenkin oikeusturvan perus-, ihmisoikeus- ja EU-oikeudellisista vaatimuksista. Moderni hallintoprosessi on osoittanut kaiken kaikkiaan muuntautumiskykynsä yhteiskunnan murroksessa, ja se ansaitsee kiistatta paikkansa tasavertaisena prosessilajina muiden joukossa.