

OIKEUSTIEDE

JURISPRUDENTIA

XXXIX

2006

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN VUOSIKIRJA

Toimitusneuvosto

Pekka Vihervuori, puheenjohtaja

Antti Jokela

Matti Ilmari Niemi

Pekka Timonen

Toimittaja

Leena Halila

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. (09) 6120 300, f. (09) 604 668

sly@lakimies.org

www.lakimies.org

© 2006 kirjoittajat ja Suomalainen Lakimiesyhdistys

ISSN 0355-8215

ISBN 951-855-260-6

ISBN 978-951-855-733-6 (verkkokirja)

Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2006

Leena Halila

**OIKAISUVAATIMUSJÄRJESTELMÄN
LUONTEESTA JA KEHITTÄMISESTÄ
OIKEUSTURVAKEINONA**

Sisällys

1	JOHDANNOKSI	9
1.1	Oikaisuvaatimus hallinnon oikeusturvajärjestelmän osana	9
1.2	Tutkimustehtävän asettaminen ja tehdyt rajaukset	12
2	OIKAISUVAATIMUSJÄRJESTELMÄN KEHITYSPIIRTEITÄ	15
2.1	Kehittämistoimien käynnistyminen 1900-luvun alkupuolella ...	15
2.2	Oikaisuvaatimuksen irrottautuminen omaksi oikeusturvakeinokseen	17
2.3	Kehittämistoimet 1900-luvun jälkipuoliskolta nykypäivään	21
2.3.1	Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämisen peruslähtökohdista	21
2.3.2	Oikaisuvaatimuksesta hallintolainkäytön kehittämistoimien yhteydessä	25
3	OIKAISUJÄRJESTELMÄN KEHITYSKAAREN PAIKANTAMINEN NYKYTILAAN	33
3.1	Itseoikaisukeinojen jaotteluista	33
3.2	Millaiseksi oikaisujärjestelmä on muodostunut Ruotsissa	34
3.3	Itseoikaisusta hallintolain mukaan	38
3.4	Oikaisuvaatimusjärjestelmän yleisiä piirteitä.....	45
3.4.1	Millaisessa oikeudellisessa ympäristössä oikaisuvaatimusjärjestelmä nykyisin toimii	45
3.4.2	Millaiseksi oikaisuvaatimus määritellään oikeudelliselta luonteeltaan	48
4	MILLAISEKSI OIKAISUVAATIMUSJÄRJESTELMÄ ON PÄÄPIIRTEITTÄIN MUODOSTUNUT	52
4.1	Oikaisuvaatimus päätöksentekoviranomaiselle	52
4.2	Muita oikaisuvaatimuksen muotoja	54
4.3	Ekskurssi: valituksen yhteydessä suoritettavasta oikaisusta	63
4.4	Yhteenveto oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalasta nykyisen oikeustilan mukaan	65

5 OIKAISUVAATIMUSMENETTELYSTÄ	
OIKEUSSUOJAKEINONA	68
5.1 Mistä oikaisuvaatimusmenettelyssä päätetään	68
5.2 Millä tavalla oikaisuvaatimusmenettelystä	
säädetään erityislaeissa	70
5.3 Oikaisuvaatimusmenettelystä hallintolain mukaan	73
5.3.1 Lähtökohtia	73
5.3.2 Oikaisuvaatimusmenettelyn käynnistymisestä	74
5.3.3 Asian käsittelystä oikaisuvaatimusmenettelyssä	77
5.3.4 Asian selvittäminen ja asianosaisen kuuleminen	81
5.3.5 Asian ratkaiseminen	84
5.3.6 Oikaisuvaatimusasian kuluista	85
6 ARVIOINTIA OIKAISUVAATIMUSJÄRJESTELMÄN	
LUONTEESTA JA KEHITTÄMISTARPEISTA	
OIKEUSSUOJAKEINONA	86
LÄHTEET	91
ÜBER DIE NATUR UND DIE ENTWICKLUNG	
DES BERICHTIGUNGSSYSTEMS	
ALS RECHTSSCHUTZMITTEL	95

Oikaisuvaatimusjärjestelmän luonteesta ja kehittämisestä oikeusturvakeinona

1 JOHDANNOKSI

1.1 Oikaisuvaatimus hallinnon oikeusturvajärjestelmän osana

Hallinnon oikeusturva yhdistetään käsitteellisesti tavallisimmin hallintopäätöksestä tehtävään muutoksenhakuun. Yksityisen asianosaisen katsotaan saavan oikeusturvaa, kun hän voi saattaa itseään koskevan hallintopäätöksen lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Oikeusturvaodotukset ovat siten hallintolainkäytössä ja sitä toteuttavassa hallintotuomioistuinjärjestelmässä. Hallinnon oikeusturvaa onkin kehitetty viime vuosina voimakkaasti hallintolainkäytön alalla.¹ Kehittämistoimet ovat saaneet pontta ylikansalliselta tasolta Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevasta vaatimuksesta ja artiklaa täydentävästä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä.

Kehittämistarpeiden ja -vaikutteiden hakeminen ihmisoikeustasolta on sinänsä perusteltua ja pitkälti välttämätöntä sopimuksen laintasaisen asemankin vuoksi. Koska ihmisoikeussopimus ei varsinaisesti koske hallinnon päätöksentekomenettelyn oikeudenmukaisuutta, sopimuksen oikeudenmukaisuusedellytykset rajautuvat kansallisesta näkökulmasta katsoen ainoastaan osaan viranomaistoiminnasta eli lainkäyttötoimintaan.² Ihmis-

¹ Ennen muuta on kehitetty hallintotuomioistuinten organisatorista asemaa, mistä on esimerkiksi hallinto-oikeuslain (430/1999) voimaantulo vuonna 1999, sekä viety kehitystä muutenkin kaksiasteista hallintotuomioistuinjärjestelmää vahvistavaan suuntaan. Hallintolainkäyttölaista (586/1996) ilmenevänä lähtökohtana siten on, että hallintopäätöksestä valitetaan hallintotuomioistuimeen ja että muutoksenhakuasteita on pääsääntöisesti kaksi. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen ensi asteessa tehtävien valitusten määrää on myös vähennetty ohjaamalla näitä asioita ensin alueellisiin hallinto-oikeuksiin. Valituslupajärjestelmän käyttöalaa on samoin hienokseltaan laajennettu. Ks. *HE 112/2004 vp* ja sitä koskevat lainmuutokset 698–732/2005.

² Tosin hallintolainkäyttöäkin sopimuksen 6 artikla koskee vain osittain toisin kuin siviili- ja rikosprosessia.

oikeuksien korostuksesta voi kuitenkin seurata, että ihmisoikeussopimuksen käsitys menettelyllisestä oikeudenmukaisuudesta alkaa siirtyä myös kansalliseksi käsitykseksi oikeudenmukaisuuden sisällöstä ja ulottuvuudesta. Samalla oikeusturvaodotukset kohdistetaan enemmänkin vain yhteen suuntaan – tässä tapauksessa hallintotuomioistuinten toimintaan. Tämä ei ole kuitenkaan järjestelmämme tarkoitus, vaan lähtökohtana päinvastoin on, että menettelyllinen oikeudenmukaisuus asettaa vaatimuksia yhtäläillä myös hallinnolliselle päätöksenteolle. Tämä perusajatus on johdettavissa keskeisesti perustuslain 21 §:stä.

PL 21 §:ssä asetetaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ohella vaatimus asianmukaisesta ja viivytyksettömästä viranomaistoiminnasta sekä määritetään hallinnollisessa päätöksenteossa noudatettavat keskeiset menettelylliset oikeusturvatakeet. Tämä perusoikeusvaatimus antaa yksilölle oikeussuojaa kansallisella tasolla, ja suoja ulottuu lainkäyttötoiminnan lisäksi myös varsinaiseen hallintoon. Hallintopäätöksen tekeminen ei tapahdu pelkästään hallinnollisten tarkoituserien toteuttamiseksi, vaan viranomaisen on huolehdittava samalla päätöksentekomenettelyn moitteettomuudesta. Hyvä hallinto on asetettu erityiseksi ohjenuoraksi myös vuoden 2004 alussa voimaan tulleessa hallintolaissa (434/2003, HL).³ Viranomaisen ei hallintopäätöstä tehdessään toimi siis pelkästään oikeussuhteen toisena osapuolena, vaan sen on koettava roolinsa samalla laajemmista yksilöpainotteisista näkökohdista käsin.⁴ Se, että hallintoviranomainen vastaa siitä, että päätös syntyy mahdollisimman asianmukaisessa menettelyssä ja on myös aineellisesti oikea, on yksi osa ennakkollista oikeusturvaa.

Hallintopäätöksen tekeminen nähdään nykyisellään siten osana perustuslain turvaamaa hyvää hallintoa. Viranomaisten oikeusturvatehtävän ytimen voidaankin katsoa olevan paljolti tässä toiminnassa. Sen sijaan varsinaiseen lainkäyttötoimintaan hallintoviranomaiset eivät juurikaan enää osallistu, koska järjestelmämme on kehitetty viime vuosina yhä vahvemmin kaksiasteisen (hallinto)tuomioistuinjärjestelmän suuntaan. Voisi siten ajatella, että hallinnon oikeusturvatehtävä päättyisi hallintopäätökseen, minkä jälkeen vastuu yksilön oikeusturvasta siirtyisi lainkäyttökoneistolle. Näin ei ole kuitenkaan asianlaita. Hallintoviranomaisille on näet kuulunut vanhastaan mahdollisuus myös päätöksissä olevien virheiden jälkikäteiseen

³ Ks. HE 72/2002 vp s. 4 ja 43. Hallituksen esityksessä hyvälle hallinnolle on haettu PL 21 §:n ohella sisältöä kansainväliseltä tasolta kuten Euroopan unionin perusoikeuskirjasta. Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla on nähty esikuvana, vaikka sopimuksen soveltamisalan onkin todettu olevan näissä asioissa rajatun. Ks. mainittu HE s. 17 ss.

⁴ Ks. hallintopäätöksen ja hallintolainkäyttöpäätöksen eroista oikeussuojafunktion kannalta *Mäenpää*, Hallintoprosessioikeus s. 14 ss.

korjaamiseen. Viranomainen on siis osaltaan voinut ottaa vastuuta virheiden korjaamisesta hallinnossa. Tämä on tapahtunut käsittelemällä kertaalleen jo ratkaistu asia uudelleen. Järjestelmästä käytetään yleisnimitystä itseoikaisu.

Itseoikaisujärjestelmä on rakentunut hiljalleen vuosikymmenten aikana, ja se on levinnyt vähitellen yhä laajemmalle hallinnon eri osa-alueille. Järjestelmälle on tunnusomaista se, että se mahdollistaa ilmeisen tehokkaan puuttumisen hallintopäätösten virheellisyyksiin. Tällä tavalla järjestelmä on ainakin pyritty kuvaamaan ulospäin, kun sitä on ryhdytty käyttämään etenkin massahallinnossa olevien virheiden korjaamiskeinona. Itseoikaisujärjestelmän tehokkuusfunktio ja yleensäkin se, että hallintokoneisto kantaa osavastuun hallintopäätösten virheellisyydestä, näyttää erityisen ajankohtaiselta juuri tällä hetkellä, kun joudutaan kantamaan kasvavaa huolta oikeusturvan saatavuudesta ja toimivuudesta.⁵

Vaikka myös hallintotuomioistuinten toimintaedellytyksiä on pyritty parantamaan, itseoikaisu on nostettu keskustelussa esille erityisesti pohdittaessa keinoja oikeusturvan tehostamiseen.⁶ Katset ovat siirtyneet tähän oikeussuojakeinoon siis samalla, kun on muutenkin pyritty korostamaan hallinnon omaa vastuuta yksilön oikeusturvan toteutumisesta. Viime aikojen näkymät näyttäisivätkin olevan viitoittamassa tietä jonkinlaiselle oikaisujärjestelmän ”uudelle tulemiselle”. Esille nousseessa keskustelussa oikaisujärjestelmälle haetaan vähintäänkin aktiivisempaa ja itseenäisempää roolia oikeusturvajärjestelmän kokonaisuudessa aikaisempaan tilanteeseen verrattuna.

⁵ Esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaisten kaavavalitusten pitkät käsittelyajat ovat herättäneet julkisuudessa viime aikoina keskustelua. Ks. *OM:n työryhmämietinnöt 2004:1* ja *2005:12* sekä *OM:n julkaisu 2003:4* s. 14–15. Ongelma on näkynyt myös ihmisoikeustasolla, kun Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut eräissä tapauksissa oikeudenkäynnin kohtuullisen keston kynnyksen ylittyneen Suomen hallintotuomioistuimissa. Ks. esimerkiksi tapaukset *Launikari v. Suomi*, 5.10.2000 ja *Kukkola v. Suomi*, 15.11.2005.

⁶ Oikaisujärjestelmän merkitystä on pohdittu mm. hallintolain valmistelun ja hallintolainkäytön kehittämisen yhteydessä. Ks. *OM:n julkaisu 2/2000* s. 176–177, *hallintolainkäytön horisontaaliryhmän väliraportti 2000* s. 4–5, *OM:n julkaisu 2002:24* kohta 2.1.4, *Niemi-vuo – Keravuori* s. 32 sekä *OM:n julkaisu 2003:34* s. 46–47. Ks. myös *HaVM 13/2005 vp* ja *KM 2003:3* s. 32. Hallintovaliokunnan mukaan mm. veroasioissa oikaisumenettely on nopeuttanut erityisesti selvien virheiden korjaamista ja vähentänyt merkittävästi tarvetta valittaa päätöksistä hallintotuomioistuihin.

1.2 Tutkimustehtävän asettaminen ja tehdyt rajaukset

Itseoikaisu jaotellaan oikeuskirjallisuudessa perinteisesti kahteen osaluokkaan, jotka noudattelevat lainsäädännön päälinjauksia.⁷ Itseoikaisulajit ovat oikaisuvaatimukseen perustuva itseoikaisu, josta käytetään myös nimitystä lakisääteinen itseoikaisu, sekä hallintolaissa säädetty asiavirheen korjaaminen (varsinainen itseoikaisu) ja kirjoitusvirheen korjaaminen (teknieluonteinen itseoikaisu).⁸ Oikaisuvaatimukseen perustuvassa itseoikaisuissa on kysymys varsinaisen muutoksenhaun pakollisesta esivaiheesta, jossa hallintoviranomainen tutkii uudestaan aikaisemman virheelliseksi katsotun päätöksen.⁹ Siten vasta oikaisuvaatimukseen annettu päätös muodostaa sellaisen ratkaisun, joka voi olla valituksen kohteena.

Oikaisuvaatimusjärjestelmässä oikaisu on muodostettu siis varsinaisen muutoksenhaun pakolliseksi esivaiheeksi. Se, millaisia oikaisukeinoja tässä tilanteessa voi tulla kysymykseen, saattaa olla käytännössä hyvinkin vaihtelevaa. Oikaisuvaatimus sisältää oikeussuojakeinona siis hyvinkin monityyppisiä järjestelyjä.¹⁰ Aikaisemmin oikaisuvaatimusjärjestelmälle oli tunnusomaista se, että oikaisu tehtiin samalle eli päätöksentekoviranomaiselle. Nytemmin oikaisuvaatimus voidaan tehdä myös muulle kuten ylemmälle viranomaiselle tai erityiselle oikaisuviranomaiselle (esimerkiksi verotuksen oikaisulautakunta).

Oikeussuojajärjestelmään sisältyy toisaalta myös sellaisia asian uudelleenkäsitteilyn muotoja, jotka eivät ole ainakaan suoraan mahdutettavissa edellä mainittuun pääjaotteluun. Lainsäädännössä on ensinnäkin sellaisia järjestelyjä, jotka liittyvät toimivallan delegointiin monijäseniseltä toimielimeltä sen alaiselle viranhaltijalle. Tällaiset delegoituun toimivaltaan perustuvat asiat on saatettava ensin asianomaisen viranomaisen käsiteltäväksi ennen varsinaiseen muutoksenhakuun turvautumista. Esimerkkinä tällaisesta järjestelystä voidaan mainita sosiaalihuoltolain (710/1982, SHL) 45 §, jonka mukaan viranhaltijan päätöksestä ei saa tehdä valitusta, vaan se on saatettava asianomaisen monijäsenisen toimielimen käsiteltäväksi.

⁷ Ks. esimerkiksi *Uotila et al.* s. 256–257.

⁸ Vastaavantyyppistä sääntelyä sisältyy myös erityislakeihin. Ks. esimerkiksi sairausvakuutuslain (1224/2004) 17:5 §, asiavirheen korjaaminen.

⁹ Ks. *Uotila et al.* s. 257 ja *Mäenpää* s. 451–452.

¹⁰ Järjestelmässä on myös käsitteellisesti täsmentämisen varaa. Yleisesti käytössä oleva oikaisuvaatimusmenettely-nimike kuvaa ehkä paremmin oikaisuvaatimuksen tekemiseen ja käsitteeseen liittyvää menettelyä kuin itse oikaisuvaatimusjärjestelmää. Ks. myös *KM 1985:48* s. 100, jossa on todettu, että termiä oikaisuvaatimusmenettely voidaan pitää sikäli epäonnistuneena, että se kuvaa yleensä oikaisua koskevaa vaatimusta.

Myös viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, JulkL) 14 §:n 3 momentissa säädetään siitä, että virkamiehen kieltäytyessä antamasta tietoa asiakirjasta asia voidaan saattaa asianomaisen viranomaisen ratkaistavaksi. Sääntelyssä on kysymys eräänlaisesta hierarkkisesta oikaisusta, jonka asema koettiin aikoinaan epäselväksi mutta joka nykyisellään sisällytetään oikaisuvaatimuksen pääkäsitteen alaisuuteen.¹¹

Lainsäädäntöön on kirjattuna myös sellainen itseoikaisumuoto, jossa oikaisu on kytketty valitukseen, mutta se ei muodosta pakollista välivaihetta ennen varsinaista muutoksenhakua. Tämän järjestelmän mukaan viranomaisen on annettava asiassa oikaisupäätös, jos se hyväksyy osaksi tai kokonaan sille toimitetussa valituksessa esitetyt vaatimukset. Muussa tapauksessa viranomaisen on siirrettävä valitus valitusviranomaisen käsiteltäväksi. Oikaisu ja muutoksenhaku on kytketty siten joustavalla tavalla keskenään. Vastaavantyyppinen järjestelmä on ollut jo pitkähkön ajan käytössä Ruotsissa.¹² Mainitunlaista sääntelyä sisältyy ennen muuta sosiaalivakuutus- ja verolainsäädäntöön. Varsinaiseen oikaisuvaatimukseen tätä oikeussuojakeinoa on vaikea sisällyttää käsitteellisesti, vaan sillä on liitty-mäkohdat ennemminkin hallintolaissa tarkoitettuun virheiden korjaamisjärjestelmään. Tässä tapauksessa itseoikaisun kynnyks on alhaisempi kuin hallintolain mukaisessa järjestelmässä, koska itseoikaisun tarvetta joudutaan pohtimaan säännönmukaisen muutoksenhaun yhteydessä.

Itseoikaisujärjestelmän ydin on näin ollen siinä, että viranomaisen käsittelee hallintopäätöksiin ratkaistun asian uudelleen, mutta se, millaista järjestelyä noudattaen oikaiseminen voi tapahtua, on toteutettu hyvinkin monentyyppisellä tavalla. Hallintolakiin sisältyvä itseoikaisujärjestelmä on käyty hiljattain lävitse sääntelyn uudistamisen tarkoituksessa, ja päätöksessä olevan virheen korjaamissäännösten voidaan lähtökohtaisesti katsoa

¹¹ Ks. *Mäenpää* s. 452. Maankäyttö- ja rakennuslain 187 §:ssä vastaava tilanne (menettely viranhaltijalle siirrettyä asiassa) on ratkaistu siten, että viranhaltijan päätökseen tyytymättömällä on oikeus saada asia asianomaisen viranomaisen käsiteltäväksi ja että tätä menettelyä kutsutaan säännöksessä suoraan oikaisuvaatimukseksi. Merikoski totesi aikoinaan yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain (83/1951) 8 §:n osalta, joka vastaa perusasetelmaltaan JulkL 14.3 §:ää, että kysymys oli sekamuotoisesta menettelystä, jossa oli itseoikaisun, valituksen ja alistuksen piirteitä. Ks. *Merikoski* s. 192–193. Vielä voidaan viitata HL 46 §:ään, jossa tehdään ero oikaisuvaatimukseen annettavien ohjeiden (1 momentti) ja viranomaiselle siirrettävässä asiassa annettavien ohjeiden (2 momentti) välillä. Kun 2 momentin perusteluissa viitataan SHL 45 §:ään, on tehtävissä se johtopäätös, että esillä oleva oikaisulaji (hierarkkinen oikaisu) jää tässä määrittelyssä varsinaisen oikaisuvaatimuskäsitteen ulkopuolelle. Ks. *HE 72/2002 vp* s. 102.

¹² Ks. *förvaltningslag* (1986:223) 27 ja 28 §. Ruotsin järjestelmässä on lähdetty siitä, että oikaisussa on lähinnä kysymys uudelleen harkinnasta (omprövning) valituksen yhteydessä. Ks. *Bohlin – Warnling-Nerep* s. 186–187 ja *Hellners – Malmqvist* s. 320.

toteuttavan PL 21 §:ssä turvattua hyvän hallinnon vaatimusta. Itseoikaisu nähdään tuolloin yhteydessä hallintolain kokonaisuuteen. Oikaisuvaatimusjärjestelmää on puolestaan kehitetty eri aikoina vaihtelevasti hallinnon aloittain, mikä tekee järjestelmästä jossakin määrin hajanaisen ja muutenkin vaikeaselkoisen. Se, millä tavalla hyvä hallinto toteutuu näissä järjestelyissä, ei siten aukene kokonaisuutena kovinkaan helposti.

Oikaisujärjestelmään viime aikoina kohdistetut uudentyypiset oikeusturvaodotukset koskevat ennen muuta oikaisuvaatimusta. Ovatko oikeusturvaodotukset realistisia oikaisuvaatimusjärjestelmän luonne ja sisältö huomioon ottaen, on siten oma kysymyksensä, johon näyttäisi olevan näissä oloissa vaikea vastata. Tutkimusintressit kohdistuvat nykytilanteessa siten selvästi oikaisuvaatimusjärjestelmään.

Tässä tutkimuksessa pyritään luomaan yleiskuvaa oikaisuvaatimusjärjestelmästä oikeusturvakeinona. Sikäli kuin tutkimustehtävän kannalta on tarpeen, tutkimuksessa sivutaan myös hallintolaissa tarkoitettua virheen korjaamisjärjestelmää. Sen sijaan oikaisuvaatimusjärjestelmän sivujuonteet kuten hierarkkinen oikaisu ja valitukseen kytketty oikaisu jäävät tässä yhteydessä sivummalle. Tarkastelun keskeinen painopiste on oikaisuvaatimusinstituution historiallisessa kehityksessä. Näin pyritään saamaan selville se, millaista oikeusturvakäsitystä järjestelmä pohjimmaltaan edustaa ja millä tavalla käsitykset vaikuttavat vielä nykypäivänäkin. Toisena tarkasteltavana kysymyksenä on se, millaiseksi oikaisuvaatimusinstituutio on pääpiirteittäin rakentunut oikeussuojajärjestelmässämme. Yksityiskohtaisten oikeudenalakohtaisten tarkastelujen sijaan tavoitteena on laajempien systematisointia helpottavien havaintojen tekeminen siitä, millaisista lähtökohdista järjestelmä rakentuu eri aloilla, ja miten nämä lähtökohdat mahdollisesti eroavat toisistaan.

Se, kuinka tehokkaasti oikaisuvaatimus toimii oikeusturvakeinona, näkyy viime kädessä oikaisuvaatimusta koskevasta päätöksentekomenettelystä. Viimeksi mainittuun voidaan sisällyttää asian käsittely oikaisuvaatimuksen esittämisestä aina varsinaisen päätöksen tekemiseen. Oikaisuvaatimusmenettely muodostaakin yhden yhä tärkeämmäksi käyvän osa-alueen tämän järjestelmän tarkastelussa. Tarkoituksena ei kuitenkaan ole käydä lävitse oikaisuvaatimusta koskevaa päätöksentekomenettelyä kaikilta osin vaan lähinnä hakea siitä sellaisia ongelmakohtia, joilla on merkitystä tutkimuksellisista näkökohdista. Koska oikaisuvaatimusmenettelyssä noudatetaan hallintolain yleissäännöksiä, on syytä arvioida näiden säännösten riittävyttä ja asianmukaisuutta nykyisissä oikeudellisissa oloissa. Taustaltaan voidaan hakea vastausta siis siihen, antavatko hallintolaissa olevat menettelylliset oikeusturvatakeet asianosaiselle sellaista oikeussuojaa,

jotka pätevät PL 21 §:n kannalta myös oikaisuvaatimusta koskevassa päätöksenteossa.¹³

Tutkimuksessa pyritään kaiken kaikkiaan tarkentamaan yleiskuvaa oikaisuvaatimusjärjestelmän nykyisestä luonteesta oikeusturvakeinona. Tarkastelu voidaan tiivistää kysymykseen siitä, millaiseksi ja kuinka tehokkaaksi oikeussuojakeinoksi oikaisuvaatimusjärjestelmä on käytännössä muodostunut ja miten se viime kädessä sijoittuu oikeussuojajärjestelmän kokonaisuuteen.¹⁴

2 OIKAISUVAATIMUSJÄRJESTELMÄN KEHITYSPIIRTEITÄ

2.1 Kehittämistoimien käynnistyminen 1900-luvun alkupuolella

Oikaisuvaatimusjärjestelmän tausta on hallintopäätöksen oikeusvoimaopin ja sääntelemättömän itseoikaisun välisessä jännitteessä. Hallintotoimilta oli jo vanhastaan edellytetty tietynasteista pysyvyyttä; tästä oli kuitenkin katsottu voitavan joustaa hallinnon toimivuuden turvaamiseksi. Ajattelun juuret olivat pääosin saksalaisessa tietoisopissa. Esimerkiksi Ståhlberg katsoi vuodelta 1928 olevassa hallinto-oikeuden oppikirjassaan, että vaikka hallintopäätösten sitovuus ja pysyvyys oli oikeusturvan kannalta tärkeää, hallinnon tarkoituksperien saavuttaminen vaati olojen vaihtelun ja uusien tarpeiden huomioon ottamista.¹⁵ Niinpä osan hallintotoimista katsottiin saavuttavan asiallisen lainvoiman (oikeusvoiman), osan taas ei. Silloin, kun oikeusvoimaoppi ei asettanut estettä, asianomaisen (yksityisen) katsottiin voivan kääntyä saman viranomaisen puoleen, joka oli toimenpiteeseen

¹³ Tarkastelu tapahtuu paljolti perustuslaki- ja osin ihmisoikeuspohjaisesti. EU-oikeudesta tulevat vaikutukset jätetään tässä siten sivummalle. Yleisesti voidaan kuitenkin viitata esimerkiksi hallintolain valmistelun yhteydessä käytyihin pohdintoihin Euroopan yhteisön oikeuden vaikutuksista hyvän hallinnon vaatimuksiin. Ks. *HE 72/2002 vp* s. 17–19. Ks. EU:n perusoikeuskirjasta mm. myös *Kuusikko* s. 391 ss. ja *Mäenpää*, Hallintolaki s. 20–28.

¹⁴ Aikaisemmasta oikaisuvaatimusjärjestelmää koskevasta tutkimuksesta voidaan tässä yhteydessä mainita ennen muuta Heikki Kannisen yliopistollinen opinnäytetyö, julkaisematon liseniaattitutkimus Oikaisu ja muutoksenhaku vuodelta 1986. Oikaisuvaatimusjärjestelmän nykytilan tarkastelun osalta viittaa *OM:n julkaisuun 2006:4*.

¹⁵ Ks. *Ståhlberg* s. 330–331.

ryhtynyt. Tuolloin yksityinen voi pyytää peruuttamaan tai muuttamaan tuon toimenpiteen.¹⁶

Ståhlberg puhui nykykäsitteen mukaisesta oikaisusta saman viranomaisen puoleen kääntymisenä. Järjestelmänä tämä toiminta luettiin, toisin kuin Saksassa saatettiin katsoa, selkeästi oikeusturvakeinoihin.¹⁷ Vaikka saman viranomaisen puoleen kääntymistä ei pidettykään varsinaisena lainkäyttötoimintana, oikeusturvakeinona järjestelmä rinnastettiin paljolti valitukseen.¹⁸ Siinä kun oikaisua pyydettiin päätöksen tehneeltä viranomaiselta, valitus tehtiin lähtökohtaisesti ylemmälle viranomaiselle. Oli kysymys kummasta tahansa, oikeusturvan antajana – ainakin ensi vaiheessa – toimi hallintoviranomainen.

Oikaisuvaatimuksesta päättämässä viranomaisen harkintavalta ja julkinen intressi hakivat soveliasta tasapainoa, ja viranomainen saattoi tuossa yhteydessä peruuttaa tai muuttaa aikaisemman ratkaisunsa. Viranomaisen harkintavallan laajuutta asian uudelleen käsittelyssä korostettiin erikseen oikeuskirjallisuudessa.¹⁹ Tilanne oli näin rinnastettavissa hallintopäätöksen tekemiseen. Valitus puolestaan oli muotosidonnaisempaa, mikä koski paitsi asian vireille saattamista esimerkiksi myös esitettävien vaatimusten (valitusperusteiden) sisältöä.²⁰ Yleisesti ottaen saman viranomaisen puoleen kääntyminen saattoi olla joustavampaa mutta lopputulokseltaan epä-

¹⁶ Näin *Ståhlberg* s. 434. Käytännössä myös viranomainen saattoi itsekkin suorittaa oikaisun, mutta tämä oli harvinaisempaa. Ks. *Willgren* s. 344. Käytännön syistä myös tässä kirjoituksessa keskitytään asianosaisaloitteisen itseoikaisun tarkasteluun.

¹⁷ Ks. *Rytkölä*, Juhlajulkaisu s. 686, jossa viitattiin Otto Mayerin kirjaan *Deutsches Verwaltungsrecht I* (1924) todeten, ettei Mayerin mukaan itseoikaisua pidetty varsinaisena oikeusturvakeinona. Suomalainen hallinto-oikeustiede teki siten tietoisien eron saksalaiseen doktriiniin painottaen itseoikaisun oikeusturvakeinon luonnetta.

¹⁸ *Ståhlberg*illa hallintoviranomaisten oikeusturva koostui seuraavista osa-alueista: 1. asiallisten kuulustaminen ennen hallintotoimeen ryhtymistä, 2. saman viranomaisen puoleen kääntyminen, joka on ryhtynyt toimenpiteeseen, 3. kantelu tuon viranomaisen esimiehelle tai muulle asianomaiselle, sekä 4. valitus. Ks. *Ståhlberg* s. 433. Alemmanasteisen hallintolainkäytön kehittämistä koskevassa mietinnössään *Ståhlberg* totesi tilannetta selkiyttäen, ettei saman viranomaisen puoleen kääntyminen kuulunut lainkäytön alaan. Ks. *Lvk 1936:5* s. 14.

¹⁹ Ks. *Willgren* s. 344. *Willgren* totesi seuraavaa: ”I varje händelse kan dessutom den, som anser sig hava skäl att påyrka ändring eller upphävande av fattat förvaltningsbeslut, i sådant syfte framställa anhållan hos den myndighet, vars beslut är ifråga (remonstration). Då beror det helt och hållet på denna myndighets prövning, om sagda anhållan bifalles eller avslås.” Ks. myös *Ståhlberg* s. 434 ja *Lvk 1936:5* s. 93.

²⁰ Ks. *Ståhlberg* s. 435 ss. Ks. myös *Ståhlberg*, JFT 1941 s. 201, jossa todettiin, että ”valitus on muutoksen hakeminen päätökseen määrääjässä ja määrättyssä muodossa”. Sinänsä valituksenkin muotovaatimukset olivat nykyisestä näkökulmasta vähäiset ja epäyhtenäiset.

varmempaa – ratkaisihan asian sama viranomainen pitkälti harkintansa mukaan.

Vaikka itseoikaisun yhteydessä painotettiin hallinnon toimivuusnäkökulmaa, oikaisupyynnön tekeminen oli viime kädessä asianosaisen intressissä. Oikeusturva ja hallinnon toimivuusaspekti sekoittuivat siten keskenään, niin kuin yleensäkin hallinnon oikeusturvasta puhuttaessa. Hallintopäätöksen oikaiseminen perustui yleisesti ottaen sääntelemättömään järjestelmään. Siksi oikeusvoimaopilla oli oma tärkeä merkityksensä oikaisuvalian rajoja haettaessa. Tilanne alkoi vähitellen kuitenkin muuttua, mikä merkitsi kehitystietä järjestelmän institutionalisoitumista kohti.

2.2 Oikaisuvaatimuksen irrottautuminen omaksi oikeusturvakeinokseen

Laajemmassa katsannossa kehityksen seuraava vaihe voidaan tiivistää 1900-luvun puolivälin tienoille. Tuolloin hallintolainkäyttö oli jo saanut aikaisempaa korostetumman ja muista oikeussuojakeinoista selkeämmin erottautuvan aseman. Vaikka alemmanasteinen hallintolainkäyttö oli edelleenkin hallintoviranomaisten hoidettavana, viranomaisten roolia valitusasioiden käsittelyssä pyrittiin neutraloimaan korostamalla puolueettomuusfunktiota ja sitä, että valitusasioita käsitellessään viranomaiset noudattivat tuomioistuimenmenettelyn muotoja.²¹ Oma merkityksensä oli muutoksenhausta hallintoasioissa annetun lain säätämisellä vuonna 1950 (154/1950). Tämä merkitsi valitusmahdollisuuden merkittävää laajentumista.²² Valituksesta pyrittiin muutenkin sääntelemään aikaisempaa tarkemmin ja yhtenäisemmin.

Hallintolainkäytössä tapahtuneet muutokset heijastuivat osaltaan itseoikaisujärjestelmään ja loivat konkreettisia edellytyksiä myös tämän oikeussuojakeinon kehittämiseksi. Vaikka sääntelemättömällä itseoikaisulla oli edelleen käyttöalaa oikeusvoimaopin rajoissa, osa oli jo siirtynyt säädetyn oikeuden piiriin, kun esimerkiksi ylimääräisestä muutoksenhausta hallin-

²¹ Ks. *Merikoski s. 277*. Hallintolainkäytön asemaa oli luonnollisesti parantamassa läänioikeuksien perustaminen vuonna 1955 (laki 52/1955), vaikka organisatorisesti jäätin tuolloin vielä puolitiehen. Esimerkiksi myös keskusvirastolainkäyttö oli organisoitu vanhaan kollegiseksi menettelyksi, jossa noudatettiin periaatteiltaan oikeudenkäymiskaaren vaatimuksia (laillista oikeudenkäyntijärjestystä).

²² Aikaisemmin valtioneuvoston ja ministeriön päätöksistä oli voinut valittaa vain, jos siihen oli myönnetty oikeus laissa tai asetuksessa, kun nyt oli omaksuttu päinvastainen kanta. Valitusoikeus oli olemassa, jollei sitä ollut erikseen laissa tai asetuksessa kielletty.

toasioissa annettuun lakiin (200/1966, 12 §) oli sisällytetty säännökset niin sanotusta teknisestä itseoikaisusta (ilmeinen kirjoitus- tai laskuvirhe).²³ Sääntely koski sekä hallintolainkäytössä että hallintomenettelyssä tehdyissä päätöksissä olevien virheiden korjaamista. Itseoikaisukeinon asemaa oli omiaan vakiinnuttamaan se, että sen yhdestä osa-alueesta oli tullut sääde-tyksi yleisellä tasolla. Tämä loi osaltaan paremmat edellytykset itseoikai- sun käyttämiselle selvimpien (helpoimmin havaittavien) virheiden korjaa- misessa.

Valitusinstituution vahvistaminen oli toisaalta luonut edellytykset sille, että itseoikaisu oli tehty joissakin tapauksissa erityissäännöksiin ”muutok- senhakumenettelyn välttämättömäksi vaiheeksi”²⁴. Itseoikaisu sidottiin tällä tavalla luontevasti varsinaiseen muutoksenhakuun. Mainittu järjestely sisältyi ennen muuta valtion virkamiesten palkkausasioihin (laki valtion vi- ran- tai toimen haltijain palkkauksesta 1030/1942, 24 ja 25 §).²⁵

Palkkauslain mukainen oikaisujärjestelmä tuli voimaan vuoden 1943 alusta lukien. Lain 24 §:n mukaan se, joka katsoi asianomaisen viranomaisen kiel- täneen hänelle mainitun lain taikka sen nojalla annettujen säännösten taikka tehdyn sopimuksen mukaan tulevan palkkauksen, sai esittää kirjallisen oikaisuvaatimuksensa tälle viranomaiselle, joka antoi asiasta päätöksen. Päätökseen tyytymätön sai hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto- oikeuteen 30 päivän kuluessa päätöksestä tiedon saatuaan. Järjestelmästä käytettiin nimitystä lakimääräinen itseoikaisumenettely²⁶; sen oli nojaututtava erityissäännökseen, ja lähtökohtana selvästikin oli, että oikaisuvaatimus oli tehtävä päätöksentekijälle itselleen. Oikaisuvaatimusta koskeva oikeussuo- jakeino oli siten saanut nimikkeen, jolla pyrittiin kuvaamaan järjestelmän luonnetta erotukseksi sääntelemättömästä itseoikaisusta.

Palkkauslain 25 §:n mukaan oikaisuvaatimus oli esitettävä vuoden ku- luessa siitä päivästä, jolloin palkkaerä olisi ollut maksettava, uhalla, että oikeus siihen oli muutoin menetetty. Tämä vähimmäisvaatimus osoitti palk- kavaateen vanhentumisajankohdan.²⁷ Samalla sen noudattamatta jättämi-

²³ Itseoikaisusta saattoi kuitenkin olla myös erityissääntelyä. Esimerkkinä voi viitata sotilasavustuslakiin (566/1948, 11 §) sekä valtion virkamiesten perhe-eläkkeistä ja hautaus- avuista annettuun lakiin (696/1956, 22.1 §).

²⁴ *Merikoski* s. 188–189.

²⁵ Vastaavaa sääntelyä sisältyi sittemmin myös valtion ylimääräisistä toimenhaltijoista ja tilapäisistä toimihenkilöistä annettuun asetukseen (YlimääräisA 755/1949, 21 §). Todetta- koon, että palkan liिकासuurituksessa viranomaisen toimesta tapahtuva oikaisu nojautui pe- rusteettoman edun palautusoppiin. Ks. mm. *Rytkölä*, *Virkamiesoikeus* s. 127 ss.

²⁶ Ks. *Merikoski* s. 189.

²⁷ Ks. *Ikkala*, LM 1953 s. 122–123.

nen katkaisi mahdollisuuden tehdä asiassa valitus hallintotuomioistuimeen. Muodollisena vaatimuksena myös oli, että oikaisuvaatimus tehtiin kirjallisesti. Tästä pääteltiin, että oikaisupäätös oli samoin annettava kirjallisessa muodossa.²⁸

Sääntelemättömästä itseoikaisusta oli näin ollen irrottautunut uudentyyppinen osa-alue, jonka tarkoituksena oli keventää kehittyvän hallintolainkäyttöjärjestelmän vastuuta oikeusturvan toimivuudesta. Oikeusvoimopista johtuvat rajoitukset eivät tätä järjestelmää sen lakiperusteisuuden vuoksi koskeneet. Vaikka hallintolainkäytön kehittäminen oli luomassa pohjaa oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöönottamiselle, osamerkitystä tässä oli myös hallinnon luonteen muutoksella kuten sillä, että hallinnossa tehtiin yhä useammin niin sanottuja massahallintopäätöksiä. Massahallintopäätökset liittyivät hallinnon rakenteissa ja sisällössä tapahtuneisiin muutoksiin, ja taustaltaan kysymys oli hallintovaltion idean omaksumisesta oikeusvaltioideologian rinnalle.²⁹

Massahallintopäätöksille katsottiin olevan tyypillistä tehokkuustavoitteeseen pyrkiminen. Näitä päätöksiä tehtiin toistuvasti suuria määriä kerrallaan. Tämä taas johti usein tinkimiseen menettelyvaatimuksista kuten asianosaisen kuulemisesta sekä myös perusteluista.³⁰ Yleisesti ei pidetty tarkoituksenmukaisena, että tyytymättömyydenosoitukset tällaisessa masaluonteisessa menettelyssä annettavista päätöksistä ratkaistaisiin yksilöllisesti lainkäyttömenettelyssä, vaan virheiden laadun katsottiin edellyttävän joustavampia ja tehokkaampia korjaamiskeinoja.

Oikaisuvaatimusjärjestelmän katsottiinkin osaltaan antavan välineitä tällaisten virheiden joustavaan korjaamiseen.³¹ Ikkala puhui palkkauslain mukaisen oikaisuvaatimuksen kohdalla ”erityisestä hallintoprosessuaalisesta menettelystä”.³² Oikaisuvaatimusedellytyksestä katsottiinkin seuraavan, ettei muutoksenhakua voitu ottaa käsiteltäväksi ennen tämän vaiheen läpi-

²⁸ Ks. *Rytkölä*, *Virkamiesoikeus* s. 134–135. Sinänsä Rytkölä painotti sitä, että palkkauslain muotovaatimukset olivat harvinaisempia itseoikaisujärjestelmässä, joka ei yleisesti ottaen ollut lakiperusteinen. Ks. *Rytkölä*, *Juhlajulkaisu* s. 691 ss.

²⁹ Ks. tästä kysymyksestä *Aer* s. 22 ss. ja *Halila* s. 55 ss.

³⁰ Ks. *Merikoski* s. 189.

³¹ Ks. *Rytkölä* s. 271. Rytkölä mukaan oikaisun toimittaminen asian ratkaisseen viranomaisen toimesta lisäsi huomattavasti hallinnon joustavuutta ja siten osaltaan edisti tehokkuusvaatimuksen toteuttamista hallinnon alalla ilman, että oikeusturvavaatimus silti tämän johdosta ainakaan sanottavasti kärsisi.

³² Ks. *Ikkala*, *LM* 1953 s. 118. Ikkala kuvasi oikaisuvaatimusmenettelyä siten, että se alkoi kirjallisella oikaisuvaatimuksella, jatkui viranomaisen käsittelyllä ja kirjallisesti antamalla päätöksellä sekä päättyi, kun päätös oli saanut lainvoiman tai KHO ratkaissut siitä tehdyn valituksen.

käymistä. Oikaisuvaatimus muodosti siten pakollisen esi- tai välivaiheen ennen varsinaista muutoksenhakua – tässä tapauksessa – korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Viranomaisen kannalta oikaisujärjestelmässä oli vastaavasti oma velvoittavuutensa. Viranomaisen oli tässä järjestelmässä nimittäin otettava asia uudelleen tutkittavakseen, mikä merkitsi laadullista eroa sääntelemättömyyden itseoikaisuun, jossa viranomaisen harkintavallalle asian tutkimisessa annettiin enemmän jalansijaa.³³ Tämä painotus lähensi oikaisuvaatimusta valitukseen. Oikeuskirjallisuudessa haettiin rajanvetoa myös viranomaisen tutkimisvallan sisällölle. Esimerkiksi Rytkölä painotti sitä, että asia tutkittiin oikaisumenettelyssä vain asianosaisen oikaisupyynnössä esittämien näkökohtien pohjalta.³⁴ Tämä osoitti, ettei oikaisuvaatimusjärjestelmässä ollut tarkoitus antaa varsinaisesti uutta hallintopäätöstä, vaan tutkimisen ja sitä kautta päätöksenteon rajat määräytyivät – vastaavalla tavalla kuin valitusinstituutiossa – asianosaisen esittämien vaatimusten pohjalta.

Lakiperusteisuus institutionalisoi tavalla tai toisella oikaisujärjestelmää. Tätä kautta oikaisuvaatimuksella katsottiin olevan oma paikkansa ja hierarkiansa oikeussuojakeinojen kentässä. Selvänä siten pidettiin, ettei valitusta voinut ottaa ratkaistavaksi ennen oikaisuvaatimuksen käsittelyä viranomaisessa. Oikaisuvaatimukselle haettiin myös sisällöllisiä piirteitä hallintolainkäytöstä, vaikka sen luonnetta ei muutoin pyritty sen kummemmin määrittelemään.³⁵ Hallintolainkäytöstä haettiin tekijöitä, jotka velvoittivat ja rajoittivat nimenomaan viranomaisen toimintaa (päätöksentekoa). Se, miten luotaisiin menettelylliset keinot asian mahdollisimman asianmukaiselle uudelleenkäsittelylle, ei tässä vaiheessa kuitenkaan ollut varsinaisesti esillä.

Oikaisuvaatimus oli näin ollen irrottautunut vuosikymmenten kuluessa sääntelemättömästä itseoikaisusta jonkinasteiseksi omaksi oikeustur-

³³ Ks. Rytkölä s. 272, Rytkölä, Juhlajulkaisu s. 687 ja Merikoski, Vapaa harkinta s. 118. Rytkölän mukaan viranomaisella ei yleensä ollut velvollisuutta asianosaisen pyynnöstä ryhtyä uudelleen jo ratkaisevana asiaa tutkimaan. Sen sijaan viranomaisella oli suoranaisten velvollisuus uuteen asialliseen tutkintaan, kun laki nimenomaan edellytti muutoksen saamiseksi hallintoviranomaisen toimenpiteeseen ensin käännettäväksi uudelleen asian ratkaisseen viranomaisen puoleen.

³⁴ Ks. Rytkölä, Juhlajulkaisu s. 692. Tarkasti ottaen kannanotto koski sääntelemättömyttä itseoikaisua yleisesti, mutta sen voi nähdäkseni katsoa kohdistuvan myös oikaisuvaatimusmenettelyyn.

³⁵ Rytkölä kuitenkin totesi palkkausasioiden yhteydessä (tosin enemmänkin sivumennen), että kun oikaisupyynnön tekeminen liittyi läheisesti hallintotoimesta tehtävää valitusta järjestävään menettelyyn, sitä voitiin pitää tavallaan osana tätä valitusmenettelyä. Valitus ja oikaisu nähtiin siten suorassa yhteydessä toisiinsa.

vakeinokseen. Järjestelmä nojautui erityissääntelyyn, joka oli laajentumassa vähitellen eri hallinnonaloille. Oikaisuvaatimuksesta säädettiin sittemmin muun muassa määrätyissä veroasioissa (ennakkoperintälaki 418/1959, 51 §) sekä vaaliasioissa (laki kansanedustajain vaaleista 336/1955, 14 ja 17 § sekä kunnallisvaalilaki 49/1964, 9 ja 11 §). Kovinkaan suuresta laajentumistendenssistä ei tuossa vaiheessa ollut kysymys. Muutosta enteili kuitenkin se, että oikaisuvaatimusjärjestelmä koettiin tarpeelliseksi nimenomaan massahallintoasioissa. Koska massahallinnon merkitys oli selvästi lisääntymässä, oli syytä olettaa, että tämä heijastuisi vähitellen tarpeeseen laajentaa myös oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalaa.

2.3 Kehittämistoimet 1900-luvun jälkipuoliskolta nykypäivään

2.3.1 Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämisen peruslähtökohdista

Hallintolainkäyttöjärjestelmä saatettiin kuvata 1900-luvun jälkimmäiselle puoliskolle tullessa organisatoriselta malliltaan pyramidiksi. Tällä tarkoitettiin sitä, että lainkäytön määrällinen painopiste oli alemmissa asteissa kuten lääninoikeuksissa, keskusvirastoissa ja muissa hallintolainkäyttöä harjoittavissa viranomaisissa. Samalla kuitenkin myös ylimpään lainkäyttöasteeseen, korkeimpaan hallinto-oikeuteen, katsottiin saapuvan liian paljon valituksia. Niinpä alemmanasteista hallintolainkäyttöorganisaatiota pidettiin tarpeellisenä kehittää niin, että ristiriidat voitiin ratkaista mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, minkä vastaavasti arvioitiin vähentävän valituksia ylimpään oikeusasteeseen.³⁶

Avainasemassa kehittämistoimissa olivat vuonna 1955 perustetut lääninoikeudet, joiden organisatorista asemaa hallintolainkäyttöjärjestelmän perusyksikköinä pidettiin tärkeänä selkiyttää ja vahvistaa, niin kuin myöhemmässä kehityksessä tapahtuikin. Pyrkimyksenä oli ennen muuta hallintolainkäytön määrällisen painopisteen pitäminen alemmanasteisessa hallintolainkäytössä. Kehittämissuunnitelmat 1970-luvulle tullessa keskittyivätkin hallintolainkäyttöakselille – lähinnä merkitykseltään kasvavien lääninoikeuksien toimintaedellytysten parantamiseen. Oikaisuvaatimustelmääkin sivuttiin näiden kehittämistoimien yhteydessä; massahallintoasiat – ennen muuta veroasiat – olivat alkaneet kuormittaa kasvavassa

³⁶ Ks. KHO I/1972 s. 66.

määrin nimenomaan lääninoikeuksien toimintaa.³⁷ Päämääräksi asetettiin se, ettei lääninoikeuksien ratkaistavaksi tulisi lainkaan sellaisia yksinkertaisia asioita, jotka oli mahdollista oikaista yksinkertaisemmassa menettelyssä ja alemmassa asteessa.³⁸

Oikaisujärjestelmän kehittäminen koettiin siis edelleenkin ajankohtaiseksi, joskin lähinnä hallintolainkäytön kehittämistoimien sivujuonteena. Tämä johtui pitkälti siitä, että hallinnon oikeusturva määriteltiin kokonaisuudeksi. Ennakollinen ja jälkikäteinen oikeusturva limittyivät osin keskenään mutta muodostivat vähintäänkin jatkumon, jonka ajallisena vedenjakaajana toimi hallintopäätöksen tekeminen. Sekä hallinto että hallintolainkäyttö saivat sisältöä siitä, että niiden käsitettiin olevan lain soveltamista yksittäistapauksiin. Erona näiden välillä oli ennen muuta hallintolainkäytön korostettu oikeussuojafunktio.³⁹ Siinä, kun varsinkin massahallinnossa oli leimaa-antavaa hallinnon tehokkuustarpeiden huomioon ottaminen, oikaisuvaatimusjärjestelmässä oltiin jo painottamassa enemmän oikeusturvan antamisen tarkoituseriä. Tämä sopi yhteen siihenkin oikeusturvajärjestelmän perusprinsiippiin, että valitus ja oikaisu olivat samalla puolella oikeusturvajaottelua eli repressiivisen oikeusturvan alueella.⁴⁰ Oikaisuvaatimusmenettelyn voitiinkin katsoa muodostavan eräänlaisen jatkeen tai linkin hallinnon päätöksenteon ja hallintolainkäytön välillä. Siksi saatettiin pitää luontevana, että oikaisuvaatimus kulki osana hallintolainkäytön kehittämistä.

Vaikka oikaisuvaatimusjärjestelmää vietiin eteenpäin hallintolainkäytön kehittämistoimien yhteydessä, oikeustieteen käsitelmääritykset olivat edelleen vanhoilla Ståhlbergin viitoittamilla linjoilla. Niinpä esimerkiksi Merikoski lähti varsin kategorisesti siitä, itseoikaisu oli hallintoa eikä lainkäyttöä.⁴¹ Tämä kanta esitettiin koko itseoikaisujärjestelmään liittyen, joten se ei käy ilmi, olisiko Merikosken kanta ollut toisenlainen pelkästään oikaisuvaatimuksesta puhuttaessa.

Oikeustieteen määrittelyistä riippumatta erityisesti keskusvirastolainkäyttöä kehitettäessä korostettiin kuitenkin aikaisempaa selvemmin laki-

³⁷ Ks. *KHO I/1972* s. 73–74 ja *KM 1973:114* s. 203 ss. Oikaisuvaatimusmenettelyn lisäämistä myös keskusvirastoissa pidettiin tarpeellisena, koska tätä kautta katsottiin voitavan alentaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuvien asioiden määrää. Ks. erityisesti *KM 1973:114* s. 306 ss.

³⁸ *KHO I/1972* s. 72 ja *KM 1973:114* s. 203.

³⁹ Ks. *Merikoski* s. 15–16.

⁴⁰ Ks. *Merikoski* s. 5 ja 173–177. Mainittu käsitys oli vallalla myös Ruotsissa, jossa itseoikaisu luettiin siis yhdessä valituksen kanssa jälkikäteisiin oikeusturvakeinoihin. Ks. *SOU 1955:19* s. 13–14.

⁴¹ Ks. *Merikoski* s. 190 ja 211.

säateisen itseoikaisun lainkäyttöön rinnastettavaa luonnetta. Tämä saattoi johtua asioiden laadusta ja siihen liittyvästä oikeusturvatarpeesta, mutta myös siitä, että keskusvirastolainkäytöllä oli muutenkin vanhastaan vaikiintunut asema Suomen oikeusjärjestelmässä. Oikaisuvaatimus voi siten sopia ratkaistavaksi paremmin kollegisesti ”laillista oikeudenkäyntimenettelyä” noudattaen kuin varsinaisena hallintoasiana, kun järjestelmä antoi kerran tähän mahdollisuuden.⁴² Muutoksenhaun seuraava porras myös oli, toisin kuin esimerkiksi veroasioissa, korkein hallinto-oikeus. Näin ollen saatettiin katsoa, että ilman oikaisuvaatimuksen rinnastamista lainkäyttöön ja oikeusturvatakeiden järjestämistä tältä pohjalta tavoite korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuvien valitusten määrän vähentämisestä ei toteutuisi sillä tavalla kuin toivottiin.⁴³

Oikaisuvaatimusjärjestelmästä tehtävät arviot oikeusturvakeinona voivat siten hienokseltaan vaihdella sen mukaan, oliko kysymys oikaisuvaatimuksen ratkaisemisesta keskusvirastossa tai muualla eli tavallisessa hallintoviranomaisessa. Sikäli kuin oikaisuvaatimus miellettiin lainkäyttötoiminnaksi, saatettiin ajatella, että järjestelmän kannalta oli tärkeää puolueettomuusfunktion esille nostaminen ja toteuttaminen sekä muutenkin hallintolainkäytön menettelymuotojen noudattaminen.⁴⁴ Jos oikaisuvaatimus taas miellettiin enemmän hallintotoiminnan jatkeeksi, ei näillä näkökohdilla ollut samanlaista merkitystä kuin edellä. Rajanvedoista riippumatta oikaisuvaatimusjärjestelmässä oli viime kädessä kuitenkin kysymys siitä, että se tarjosi keinon estää muiden kuin nimenomaisten oikeusriitojen (laintulkintakysymysten) saapuminen lainkäyttöviranomaisen ratkaistavaksi. Sitä ei näet pidetty realistisena, että viranomaisen ryhtyisi ratkaisemaan oikaisumenettelyssä laintulkintakysymyksiä.⁴⁵ Oikaisuvaatimus-

⁴² Ks. *KM 1973:114* s. 306 ss. Hallintolainkäyttötoimikunnan mietinnössä todettiin kaiken kaikkiaan, että oikaisuvaatimusmenettely voitiin varsin pitkälle rinnastaa valitukseen ja että lakimääräinen oikaisuvaatimusmenettely oli samalla tavoin kuin valitus osa muutoksenhakujärjestelmää. Mietinnön mukaan erona oli oikeastaan vain se, että oikaisuvaatimus tehtiin alkuperäisen päätöksen antavalle viranomaiselle. Toimikunta siten katsoi, että oikaisuvaatimusten käsittelyä ja ratkaisemista voitiin luonteensa puolesta pitää osana keskusvirastoja harjoittamaa lainkäyttötoimintaa.

⁴³ Ilmeisesti samasta syystä, eli pyrkimyksestä estää muiden kuin laintulkintakysymysten tuleminen keskusvirastoista KHO:een, hallintolainkäyttötoimikunnan mietinnössä pohdittiin myös kysymystä oikaisuvaatimusjärjestelmän kattavuudesta. Yleisen itseoikaisun käyttöönottoa ei kuitenkaan puollettu, vaan järjestelmän laajentamista puollettiin harkittavaksi keskusvirasto- ja asiaryhmäkohtaisesti. Ks. *KM 1973:114* s. 313–319.

⁴⁴ Ks. *KM 1973:114* s. 306–307.

⁴⁵ Ks. *KM 1973:114* s. 319–320: ”Eräänä hahtana oikaisuvaatimusmenettelyn laajentamisessa on edelleen pidettävä sen useinkin ilmeistä tarpeettomuutta tulkintakysymyksissä ja niihin verrattavissa riitakysymyksissä. Keskusviraston kanta lienee oikaisuvaatimuksesta

järjestelmää ei näin ollen haluttu kehittää uudentyypiseksi hallinnon sisäiseksi muutoksenhakujärjestelmäksi vastapainona hallintolainkäytön kehittämistoimille, vaan sillä oli enemmänkin vain täydentävää merkitystä repressiivisen oikeusturvan alueella.

Oikaisujärjestelmällä katsottiin siten voitavan karsia yksinkertaiset virheet niin, että hallintolainkäyttöjärjestelmä voisi keskittyä ”todellisten oikeuskysymysten” ratkaisemiseen. Lähtökohta viittasi siihen, ettei hallintoviranomaisten itseoikaisulle asetettu kovinkaan suuria oikeusturvaodotuksia. Lähinnä kysymys oli jonkinlaisesta massahallinnon selvimpien virheiden omatoimisesta korjaamisesta, mikä palveli hallintolainkäytön tehokkuus- ja toimivuustarpeita. Toisaalta vaikka oikaisua ei suoritettaisikaan, oikaisuvaatimusvaihe oli omiaan selkiyttämään tilannetta ensimmäiseen päätöksentekovaiheeseen verrattuna. Voitiin siten ajatella, että tuossa vaiheessa nostettiin esiin (tarkennettiin) riidanalaiset kysymykset, ja oikaisupäätökseen annetut perustelut antoivat asianosaiselle aiheen pohtia muutoksenhaun tarpeellisuutta. Oikaisuvaatimuksen hyväksyvä päätös ja kielteisessäkin tapauksessa päätöksen perusteleminen saattoivat vaikuttaa muutoksenhakuja vähentävästi.

Tuossa vaiheessa ei yleisemmin otettu kantaa siihen, millaisin menettelyllisin keinoin virheiden korjaaminen (oikaiseminen) voisi realistisimmin tapahtua.⁴⁶ Ei edes tuotu esiin tarvetta oikaisuvaatimusmenettelyä koskevan yleislain säätämiseen. Tämä johtui ilmeisesti osin siitä, että oikaisuvaatimusjärjestelmä koettiin sisällöllisesti hajanaiseksi, kun se ulottui eri hallinnonaloille. Siksi myös menettelytarpeiden katsottiin vaihtelevan. Massahallintoasioiden luonteen vuoksi on kuitenkin luontevaa olettaa, että oikaisuvaatimusvaiheen ytimenä olisi asian aikaisempaa parempi selvittäminen mutta myös yksilöllisempi perusteleminen eli ainakin vastaaminen oikaisuvaatimuksessa esitettyihin seikkoihin.⁴⁷

huolimatta tällöin yleensä muuttumaton. Oikaisuvaatimusmenettelyn pakollinen läpikäyminen hidastaa ja mutkistaa näin lopullisen auktoritatiivisen ratkaisun saamista.”

⁴⁶ Merikoski kuitenkin toi esiin menettelyseikat itseoikaisujärjestelmässä todeten, ettei itseoikaisumenettely yleensä ollut sidottu yhtä ankariin muotomääräyksiin kuin varsinainen muutoksenhaku, valittaminen. Merikosken lähestymistapaan saattoi osin vaikuttaa se, että hän luokitteli oikaisujärjestelmän kokonaisuudessaan hallintotoimintaan. Ks. *Merikoski s. 190*. Sen sijaan hallintolainkäyttötoimikunta jo haki keskusvirastoissa tapahtuvasta oikaisuvaatimusmenettelystä muutosidonnaisempia piirteitä. Ennen muuta korostettiin puolueettomuusedellytystä näistä asioista päätettäessä. Toimikunnan mietinnössä kartoitettiin vielä tuolloisia eri keskusvirastoja koskevia menettelysäännöksiä oikaisuvaatimusasioissa. Ks. *KM 1973:114 s. 306–307 ja 309–312*.

⁴⁷ Itse asiassa näihin seikkoihin kiinnitettiin huomiota hallintolainkäyttötoimikunnan mietinnössä valtionapuasoiden osalta. Ks. *KM 1973:114 s. 317*.

Oikaisuvaatimuksen esille nostaminen tapahtui kaiken kaikkiaan 1970-luvulla hallintolainkäytön toimintaedellytysten turvaamisen yhteydessä. Järjestelmässä oli kysymys ennen muuta hallintolainkäyttöä tehostavasta oikeussuojakeinosta vastapainona kasvavan hallinnon asettamiin paineisiin. Odotukset kohdistuivat hallinnon omaan vastuuseen päätöksenteossa tapahtuneiden virheiden korjaamisesta. Oikeastaan vasta 1970-luku oli näin oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämisen käynnistämisen aikaa.⁴⁸

Käynnistämistoimiin liittyi sen kysymyksen esille nostaminen, millä tavalla kuten mihin suuntaan järjestelmää oli laajennettava. Vaikka pohjoismaiset kehityssuunnaukset olisivat antaneet aihetta muunkinlaisiin päätelmiin⁴⁹, Suomessa asetettiin varsin yksimielisesti sille kannalle, että järjestelmää olisi syytä kehittää melko itsenäisesti eri aloilla kuten valtionapu-, vero-, eläke- ja sosiaalivakuutusasioissa. Tämä kanta näkyy erityisesti 1970-luvun keskeisessä hallintolainkäyttöä linjaavassa hallintolainkäyttötoimikunnan mietinnössä. Järjestelmän merkityksen kasvun vastapainona kehittämistoimet hajaantuivat siten eri hallinnonaloille. Vaarana oli järjestelmän sirpaloituminen hyvinkin monentyppisistä oikaisukeinoista muodostuvaksi kokonaisuudeksi. Tarve jonkinlaiseen suunnannäyttämiseen oli siten olemassa. Seuraavassa tarkastelen yleiskuvan saamiseksi sitä, millaista suuntaa oikaisuvaatimusjärjestelmän sisältöön ja käyttöalaaan kaavailtiin hallinnon oikeusturvan laajoissa 1980-luvun kehittämishankkeissa.

2.3.2 Oikaisuvaatimuksesta hallintolainkäytön kehittämistoimien yhteydessä

Oikaisuvaatimusjärjestelmän potentiaali oikeusturvajärjestelmän kehittämisessä on havaittavissa ennen muuta vuonna 1981 mietintönsä jättäneen hallinnon oikeusturvakomitean mietinnöstä. Oikaisuvaatimusjärjestelmää oli kehitetty ripeästi 1980-luvulle tultaessa erityisesti veroasioissa.⁵⁰ Oikeusturvakomitean mietinnössä katsottiin, että verotuksen virheiden korjaamista tapahtui kuitenkin edelleen liian suurella määrällä vasta lääninoikeuksissa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Tämän vuoksi komitea painotti uudistusehdotuksensa osaksi verotuksen oikaisuvaatimusinstituution kehittämiseen.

⁴⁸ Ks. *Kanninen* s. 27.

⁴⁹ Esimerkiksi hallintolainkäyttötoimikunnan mietinnössä viitattiin Norjaan, jossa 1.1.1970 voimaan tulleella hallintolailalla (forvaltningslov) oli otettu käyttöön laaja yleinen itseoikaisu mahdollisuus. Ks. *KM 1973:114* s. 313. Samalla kuitenkin miellettiin Norjan järjestelmän erot Suomeen ja Ruotsiin nähden.

⁵⁰ Ks. *KM 1981:64* s. 79–83. Uudistustoimina mainittiin mm. veronoikaisuun laajentaminen vuonna 1974.

Itseoikaisua – mihin oikaisuvaatimuskin laajemmassa mielessä kuului – kuvattiin mietinnössä varsin perinteisistä lähtökohdista. Itseoikaisu määritettiin varsinaista lainkäyttöä yksinkertaisemmaksi menettelyksi, jossa voitiin korjata sellaisia virheitä, joihin ei liittynyt säännösten tulkintaa koskevia tai muita periaatteellisia erimielisyyksiä.⁵¹ Tässä kontekstissa oikaisuvaatimus miellettiin kuitenkin relevantiksi keinoksi kehittää hallinnon oikeusturvaa, mikä edusti sinänsä uudentyyppistä painotusta. Oikaisuvaatimuksella koettiin olevan jossakin määrin enemmän itsenäistä, varsinaisesta muutoksenhausta erottautuvaa asemaa kuin aikaisemmin.

Komitea arvioi toisaalta säädettävänä olevaan hallintomenettelylakiin⁵² tulevia itseoikaisusäännöksiä ja niiden ohella sitä, millaisia keinoja oli yhdistää itseoikaisu yleisesti muutoksenhakuun itseoikaisun käyttämiseksi muutoksenhaun sijasta selvien virheiden korjaamiseen. Taustalla olivat Ruotsissa esillä olleet suunnitelmat oikaisujärjestelmän kehittämistä osana valitusinstituutiota (SOU 1981:46). Tähän liittyen mietinnössä todettiin, että mikäli itseoikaisu haluttiin tehdä tehokkaammaksi ja siten selviin virheisiin nähden ensisijaiseksi korjauskeinoksi, se oli kytkettävä muutoksenhakujärjestelmään.⁵³ Komitea piti siten mahdollisena, että uusi yleinen asiavirheen itseoikaisusäännös osoittautui tarpeelliseksi hallintomenettelylakiehdotuksen korjaamissäännösten lisäksi.⁵⁴ Varsinaiset päätelmät jätettiin kuitenkin avoimeksi – odottamaan säädettävän hallintomenettelylain soveltamisesta saatavia kokemuksia.⁵⁵ Hallintomenettelylakiin tule-

⁵¹ Ks. *KM 1981:64* s. 52.

⁵² HE 88/1981 vp oli mietinnön antamisvaiheessa annettu eduskunnalle.

⁵³ Ks. *KM 1981:64* s. 177.

⁵⁴ Komitea selvitti tässä tarkoituksessa kahden vaihtoehtoisen järjestelmän toteuttamista. Toisessa järjestelmässä valitusajassa tehty vaatimus itseoikaisun suorittamiseksi siirsi valitusajan alkamaan siitä, kun vaatimukseen oli saatu päätös. Täten lyhyt valitusaika ei pakkotaisi tekemään valitusta varmuuden vuoksi siltä varalta, ettei oikaisu tuo tyydyttävää tulosta. Toinen tehostettu itseoikaisumuoto olisi kytketty säännönmukaisen muutoksenhaun tekemiseen. Komitean mukaan eräänä mallina voisi olla Ruotsissa suunniteltu menettely, jonka mukaan valituksen yhteydessä viranomaisen oli aina ensin harkittava uudelleen päätöstään. Komitea totesi, että ensiksi mainitun oikaisumuodon käyttäminen jäi riippumaan asianosaisen aloitteesta, kun taas jälkimmäisessä oikaisumuodossa oikaisu oli ilman erillistä aloitetta kytketty valituksen tekemiseen. Viimeksi mainittu menettely oli tehokkaampi ajatellen muutoksenhakuun kytketyn itseoikaisun tavoitteita. Komitean mukaan menettely voisi toisaalta johtaa tarpeettomaan oikaisuedellytysten selvittämiseen, koska se koskisi kaikkia valitustapauksia. Ks. *KM 1981:64* s. 179–180.

⁵⁵ Ks. *KM 1981:64* s. 180. Siinä todettiin, että mikäli virheiden joustava korjaaminen muutoksenhakuja vähentävästi ei riittävässä määrin toteutunut, oli harkittava keinoja, joilla voitiin tehokkaammin ohjata käyttämään itseoikaisua muutoksenhaun sijasta samalla kuitenkin sulkeutumatta pois mahdollisuutta turvautua muutoksenhakukeinoon.

via korjaamissäännöksiä oikeusturvakomitea piti muutoin jossakin määrin kaavamaisina ja tiukkoina. Tämän vuoksi komitean mukaan tehokkaan itseoikaisumenettelyn toteuttaminen tietyissä asiaryhmissä vaati jatkossakin omia säännöksiä.⁵⁶

Oikaisuvaatimus määriteltiin lähtökohtaisesti samalla tavalla kuin aikaisemmin, eli siinä oli kysymys päätöksen tehneelle viranomaiselle tehdystä vaatimuksesta päätöksen oikaisemiseen. Utta oli kuitenkin sen mainitseminen, että eräissä tapauksissa oikaisuvaatimuksen käsitteli päätöksen tehneen viranomaisen yhteyteen perustettu erityiselin. Oikaisuvaatimus saatettiin siis irrottaa joissakin tapauksissa käsitteellisesti ensi vaiheen päätöksentekoviranomaisesta. Tuolloin oikeusturvakomitean mielestä oikaisuvaatimus lähestyi valitusta.⁵⁷ Komitean esittämästä saattoi saada käsityksen, että osassa oikaisuvaatimusasioista oli kysymys varsinaiseen hallintoon luettavasta toiminnasta, mutta erityiselinten kysymyksessä ollessa luokittelu näytti kallistuvan enemmän varsinaisen lainkäytön suuntaan. Myöhemmässä mietinnön kohdassa komitea vielä täsmensi ajatteluaan todeten, että oikaisuvaatimusmenettely oli kvalifioitua itseoikaisua, joka lähestyi varsinaista muutoksenhakua.⁵⁸ Tuolloin ei tehty eroa siinä, missä viranomaisessa oikaisuvaatimuksesta päätettiin. Tämä määrittely siirsi oikaisuvaatimusjärjestelmää kokonaisuudessaan valitusjärjestelmän suuntaan.

Toisaalta mietinnössä pohdittiin oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentamista, mutta yleiseksi muutoksenhaun pakolliseksi esivaiheeksi sillä ei katsottu olevan edellytyksiä. Komitean mukaan menettely ei sopinut yleisesti kaikkiin asiaryhmiin. Useissa tapauksissa hallintoviranomaiselta vaadittavan päätöksen tekeminen oikaisuvaatimuksen johdosta aina ennen muutoksenhakua olisi ilmeisen tarpeetonta. Komitean mielestä se voisi vain hidastaa ja kangistaa tarpeettomasti muutoksen saantia muutoksenhakuviranomaisessa. Seurauksena olisi myös viranomaisten työmäärän huomattava lisääntyminen. Näin ollen mietinnössä lähdettiin perinteiseen tapaan

⁵⁶ Ks. *KM 1981:64* s. 181–182.

⁵⁷ Ks. *KM 1981:64* s. 170–171. Ylemmällä viranomaisella ei yleensä ollut roolia oikaisuvaatimusjärjestelmässä, mutta ne tapaukset, joissa yksittäisen viranhaltijan delegoidun päätöksentekovallan nojalla tekemä päätös voitiin saada siirretyksi ylemmän viranomaisen ratkaistavaksi, luettiin hierarkkisen oikaisun käsitteen piiriin. Mietinnössä viitattiin (s. 181) myös korkeakoululainsäädännössä oleviin oikaisusäännöksiin, jotka koskivat varsinkin korjauksen saamista opiskelijavalintaan tai opiskelusuorituksen arvosteluun. Komitea totesi osan näistä säännöksistä olevan lähellä oikaisuvaatimusta tai muutoksenhakua.

⁵⁸ Ks. *KM 1981:64* s. 175. Ks. vielä s. 328, jossa todettiin, että erityissäännöksen järjestetty, ensiasteen valituksen korvaava oikaisuvaatimusmenettely voitiin monessa suhteessa rinnastaa valituksen käsittelyyn.

siitä, että oikaisuvaatimusmenettely soveltui valikoidusti eräisiin asiaryhmiin, joissa päätöksiä tehtiin runsaasti, riidattomia virheitä oli paljon ja varsinaista muutoksenhakujärjestelmää täytyi keventää turhilta muutoksenhauilta.⁵⁹ Komitea piti kuitenkin tärkeänä oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalan lisäämistä erityistapauksissa – ennen muuta keskusvirastojen kohdalla.⁶⁰

Oikaisuvaatimusta koskevasta menettelystä todettiin olevan vain harvoin tarkempia säännöksiä. Ilmeisesti tilanteen katsottiin olevan korjaantumassa, kun säädettävänä olevan hallintomenettelylain mainittiin soveltuvan myös oikaisuvaatimusmenettelyyn. Tämä seikka esitettiin lähinnä toteavasti ilman tarkempia arviointeja, vaikka muutoin oikaisuvaatimus rinnastettiin ainakin osaksi lainkäyttöön. Ilmeisesti komitea piti tuossa vaiheessa riittävänä sitä, että oikaisuvaatimuksen tekemisestä ja asian käsittelystä tultaisiin nyt säätämään lakitasoisesti, mikä jo sellaisenaan merkitsi parannusta aikaisempaan oikeustilaan verrattuna. Toisaalta pidettiin kuitenkin tärkeänä, että oikaisuvaatimusmenettelystä annettaisiin tarvittaessa erityissäännöksiä. Tämä tuli kysymykseen varsinkin silloin, jos oikaisuvaatimuksia oli viranomaisessa paljon.⁶¹

Käsitellessään kysymystä hallintolainkäyttömenettelyn kehittämisestä oikeusturvakomitea oli viime vaiheessa kuitenkin sillä kannalla, että oli selvitetävä, minkä lainsäädännön piiriin oikaisuvaatimusmenettelyn sääntely parhaiten kuului.⁶² Vaikka suoranaista kantaa tähän kysymykseen ei otetukaan, mietinnöstä saattoi saada sen käsityksen, että käsitelmärittelijien vuoksi oikaisuvaatimusmenettelystä tulisi säätää hallintolainkäyttöä koskevan yleislain (tulevan hallintolainkäyttölain) yhteydessä. Tämä linjaus saattoi osaltaan viitoittaa tietä oikaisuvaatimusjärjestelmän kiinnittämislle yhä selvemmin hallintolainkäytön yhteyteen.⁶³ Lähtökohdaksi näkyi siten

⁵⁹ Ks. *KM 1981:64* s. 178. Komitea vielä totesi (s. 183), että oikaisuvaatimusmenettelyn tarpeellisuuden voi lisäksi aiheuttaa se, että asian ”toinen käsittely” viranomaisessa oli aiheellista ”ensimmäisen käsittelyn” summaarisuuden ja virhealttiuden vuoksi. Menettelyn tarve voi myös korostua, jos varsinaisia muutoksenhakuasteita organisatorisista syistä ei voi olla riittävän monta.

⁶⁰ Ks. *KM 1981:64* s. 268–269. Komitea nosti toisaalta esille sen, että oikaisuvaatimusmenettelyn käyttöä voitaisiin tarvittaessa lisätä myös keskusvirastoja alemmalla tasolla. Ks. vielä s. 377. Siinä lueteltiin asiaryhmät, joissa oikaisuvaatimusmenettely olisi otettava käyttöön (mm. työttömyyskorvaus, perintö- ja lahjaverot, henkikirjoitus, katumaksu ja jätehuolto-maksu).

⁶¹ Ks. *KM 1981:64* s. 183–184.

⁶² Ks. *KM 1981:64* s. 338.

⁶³ Vrt. *KHO 1983 III* s. 327. Antaessaan lausuntoa oikeusturvakomitean mietinnöstä KHO totesi, että oikaisuvaatimusmenettelyä ja sen muotoja olisi ryhdyttävä kehittämään vielä

muodostuvan, että oikaisuvaatimusmenettelyssä olisi perusteltua noudattaa hallintolainkäytön kvalifioituja menettelymuotoja.

Kaiken kaikkiaan hallinnon oikeusturvakomitean viestinä oli, että oikaisuvaatimuksella oli oma tärkeä sijansa oikeusturvajärjestelmässä ja että tätä oikeussuojakeinoa oli syytä kehittää jatkossakin. Uusia linjauksia kehittämistoimien sisällöstä ei varsinaisesti kuitenkaan tehty, vaikka järjestelmän yhteyksiä varsinaiseen muutoksenhakuun haluttiin entisestään korostaa. Komitean intressit olivatkin enemmän hallintomenettelylakiin tulevan itseoikaisujärjestelmän tarkastelussa. Painopiste oli siinä, oliko säädettyävään hallintomenettelylakiin tuleva virheiden korjaamiskeino riittävän tehokas Ruotsin malliin (valitukseen sidottu järjestelmä) verrattuna.

Se, että oikaisuvaatimuksen käyttöalaa tuli komitean mielestä laajentaa mutta valikoidusti, johtui ilmeisesti osin niistä odotuksista, joita hallintomenettelylakiin tulevaan itseoikaisujärjestelmään kaikesta huolimatta kohdistettiin. Näkökantaa järjestelmän maltillisesta laajentamisesta saattoi vaikuttaa sekin, että oikaisuvaatimusjärjestelmä näyttäytyi tässä vaiheessa edelleen varsin perinteisessä muodossa – ensi vaiheen päätöksentekoviranomaisen itseoikaisuna. Tämän vuoksi ei pidetty realistisena, että viranomaisen ryhtyi muuttamaan omaa päätöstään varsinkaan muiden kuin riittomien virheiden kohdalla. Virheen laadulla oli siten merkitystä sen arvioimisessa, millaisiin asiaryhmiin järjestelmää oli syytä laajentaa.

Oikaisujärjestelmän kehittäminen oli esillä myös vuonna 1985 mietintönsä jättäneen hallintolainkäyttökomitean työskentelyssä. Hallintolainkäyttökomitea piti samalla tavalla kuin oikeusturvakomitea tärkeänä oikaisujärjestelmän käyttöalan laajentamista. Yleisesti ottaen mietinnössä keskityttiin kuitenkin enemmän kysymykseen yleisen muutoksenhakuun kytkeytyn oikaisusäännöksen aikaansaamisen tarpeesta. Tämä johtui paljolti niistä epäilyistä, joita hallintomenettelylakiin sisällytetyn virheiden korjaamisjärjestelmän toimivuuteen kohdistettiin. Sinänsä komitean oikaisuvaatimusta koskevat kannanotot mukailivat hallinnon oikeusturvakomitean mietintöä, joten varsinaisia uusia linjauksia järjestelmän kehittämisestä ei mietinnössä tullut esille.⁶⁴

enemmän lainkäyttöön rinnastettavaksi samalla kuitenkin säilyttäen oikaisuvaatimusmenettelyltä edellytettävä joustavuus ja nopeus. KHO:n mukaan oikaisuvaatimusmenettelyn kehittämistä säännönmukaiseksi ensiasteen muutoksenhakukeinoksi hallintoasioissa oli myös syytä perusteellisesti selvittää. Oikaisuvaatimusmenettelystä säättäminen näyttikin KHO:n mielestä perustellulta hallintolainkäyttölain yhteydessä.

⁶⁴ Verotuksen puolella tapahtunut kehitys otettiin puolestaan huomioon viittaamalla suunnitelmiin (KM 1984:28) verovalituksiin liittyvän veronoikaisumenettelyn kehittämisestä täysimittaiseksi oikaisuvaatimusmenettelyksi. Tämän mukaisesti verotukseen tyytymättö-

Hallintolainkäyttökomitea piti ensinnäkin järjestelmämme heikkoutena sopeutumattomuutta kasvaviin virhe- ja muutoksenhakumääriin. Muutoksenhakujärjestelmän joustavan toiminnan kannalta oli tarpeellista pyrkiä siihen, että oikaisumenettelyssä virheet korjattiin niin laajassa mitassa kuin oli mahdollista, kun oikaisun luonne otettiin huomioon. Lähtökohtana tuli siten olla, että hallintoviranomainen korjaa omat, selvät ja riidattomat virheensä, jolloin lainkäyttöön oikeastaan kuuluivat vain ne asiat, joissa oli erimielisyyttä tai epätietoisuutta oikeasta päätöksestä. Oikaisumenettely ei kuitenkaan saanut merkitä aiheetonta viivettä sille, että asia voitiin saattaa lainkäyttömenettelyssä tutkittavaksi. Oikaisumenettelyn laajentamisen seurauksena ei komitean mielestä saanut olla myöskään se, että alkuperäisen hallintomenettelyn taso laski.⁶⁵ Vaikka oikaisukeinojen merkitys tunnustettiin, komitea asetti siten reunaehdoja niiden käyttämiselle.

Muutoksenhakuun liittyvää itseoikaisua voitiin komitean mielestä laajentaa, niin kuin toistaiseksi oli tehty, erityissäännöksiin, jolloin kysymyksen tulivat lähinnä oikaisuvaatimusmenettely tai siihen läheisesti rinnastettavat menettelymuodot. Toinen vaihtoehto oli säätää yleisestä muutoksenhakuun kytketystä oikaisusta. Komitea muun muassa viittasi Ruotsissa olemassa oleviin oikaisujärjestelmän kehittämissuunnitelmiin (SOU 1981:46 ja SOU 1983:73). Komitea kuitenkin totesi, että oikaisuvaatimusmenettelyn tyyppinen oikaisukeino oli ilmeisen tarpeellinen niissä asiaryhmissä, joissa tehtiin huomattavan paljon päätöksiä ja joissa oli runsaasti selviä virheitä tai puutteellisuuksia. Oikaisuvaatimus toteutti tällöin tavallaan asian perusteellisemmän käsittelyn usein jossain määrin massaluonteisen menettelyn jälkeen. Komitea oli samalla kannalla kuin oikeusturvakomitea todeten, että tällainen menettely yleisesti kaikissa tai edes liki kaikissa hallintoasioissa toisi luultavasti kuitenkin tarpeettoman käsittelyvaiheen moniin yksittäisiin tapauksiin.

Yleisen muutoksenhakuun kytketyn oikaisun tarve riippui komitean mukaan etupäässä siitä, kuinka laajalti erityisillä oikaisuvaatimussäännöksillä voitiin rajoittaa niiden muutoksenhakujen määrää, joissa oli kysymys selvistä virheistä. Komitea totesi, että erillisiä oikaisusäännöksiä oli nykyään jo varsin paljon ja käyttötarpeen kannalta nimenomaan tärkeimmillä aloilla kuten verotuksessa.⁶⁶ Näin ollen komitea katsoi, että muutoksenhakuun

män olisi aina haettava ensin veronoikaisua verolautakunnalta, ja oikaisupäätöksestä voitaisiin sitten valittaa lääninoikeudelle. Ks. *KM 1985:48* s. 137.

⁶⁵ Ks. *KM 1985:48* s. 93–94.

⁶⁶ Komitea katsoi, että oikaisuvaatimusmenettely voitiin toteuttaa perintö- ja lahjaveroasioissa, veroluokitusasioissa, valtionapuasioissa, väestökirjanpitoa koskevissa asioissa sekä liikevaihtoveroasioissa. Ks. *KM 1985:48* s. 98–99.

kytketyn yleisen oikaisusäännöksen käyttöönottamisella tuskin olisi hyvin olennaista vaikutusta muutoksenhakujärjestelmän toimivuuteen kokonaisuudessaan.⁶⁷ Komitea päätyi kaiken kaikkiaan oikaisujärjestelmien vertailussa siis suomalaisen perinteisen mallin kannalle.

Komitea otti kantaa vielä oikaisuvaatimusmenettelyn luonteeseen ja sitä koskevaan sääntelytarpeeseen. Komitea ensinnäkin viittasi siihen, että hallintomenettelylain perustelujen mukaan oikaisuvaatimusmenettelyyn oli sovellettava hallintomenettelylakia. Korkein hallinto-oikeus oli komitean mukaan kuitenkin katsonut päätöksessään 7.5.1984 taltio 1940, että valtiokonttorin oikaisulautakunnan päätös oli lainkäyttöpäätös (tähän suuntaan jo KHO 1973 II 4). Komitea edelleen totesi, että uudessa virkamieslakiehdotuksessa virkamieslautakunnan oikaisuasioiden käsittely oli luonnehdittu lainkäyttömenettelyksi; sen sijaan muissa oikaisuvaatimusmenettelytapauksissa, eli niissä joissa ei ollut erityistä oikaisuelintä, menettelyä pidettäneen hallintomenettelynä. Komitean mukaan osa oikaisuvaatimusjärjestelmästä oli siis luettavissa hallintoon, osa taas hallintolainkäyttöön. Jaottelu tuotiin julki ehkä hieman selvemmin kuin oikeusturvakomitean mietinnössä.

Hallintolainkäyttökomitean mielestä menettelymuodoista tarvittiin joka tapauksessa yleissäännöksiä, ja tällainen sääntely voisi kuulua suunnitteilla olevan hallintolainkäyttömenettelyä sääntelevän yleislain tai hallintomenettelylain piiriin.⁶⁸ Kannanotossa omaksuttiin siten hieman toisenlainen linjaus kuin hallinnon oikeusturvakomitean mietinnössä (ja varsinkin KHO:n oikeusturvakomitean mietintöä koskevassa lausunnossa). Hallintomenettelylakiakin pidettiin siis yhtenä vaihtoehtona oikaisuvaatimusmenettelystä säätämiseen. Yleissäännöksiä olisi komitean mukaan oltava ainakin oikaisuhakemusten tekemisestä ja oikaisuasioiden käsittelyssä noudatettavasta menettelystä.⁶⁹ Tämä viittasi tarpeeseen säätää ainakin osasta oikaisuvaatimusmenettelystä erikseen, mutta osana laajempaa hallinto- tai hallintolainkäyttömenettelyn yleissääntelyä.

⁶⁷ Ks. *KM 1985:48* s. 99. Mainittua kantaa vedettiin jossakin määrin kuitenkin takaisin, kun komitea totesi, että toisaalta tällaisella säännöksellä saataisiin oikaisu ulotetuksi kaikkiin tapauksiin, myös uusiin säädöksiin, eikä sen tarvitsisi välttämättä jäykistää muutoksenhakua.

⁶⁸ Ks. *KM 1985:48* s. 101.

⁶⁹ Ks. myös *KM 1985:48* s. 95. Sen mukaan oikaisuvaatimusmenettelyä voitiin lähentää muutoksenhakuun siten, että asetettiin erityisiä vaatimuksia oikaisuvaatimuksen käsittelevälle ratkaisukokoonpanolle ja noudatettavalle menettelylle. Tässä lausumassa painotettiin siis erikseen myös päätöksenteon puolueettomuusfunktiota.

Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittäminen oli kaiken kaikkiaan esillä kummassakin keskeisessä hallinto-oikeudellisen oikeusturvan linjauksia tehneessä 1980-luvun komiteamietinnössä. Tämä on jo sinänsä merkillepantavaa. Oikeusturvakomitean mietinnössä itseoikaisujärjestelmä jopa näyttäytyi merkittävämmässä valossa, kuin aikaisemmin oli totuttu. Toki itseoikaisuilla oli ollut ennenkin merkitystä sääntelemättömässä ja nyttemmin yhä enenevämmässä määrin säädettyssä muodossa, mutta todellisudessa oikaisun merkitys oli ollut marginaalinen hallintolainkäyttöön verrattuna. Nytkin mietinnöissä keskityttiin toisaalta säädettävään hallintomenettelylakiin tulevien itseoikaisukeinojen arviointiin, ja yhtäältä sen kartoittamiseen, kuinka pitkälle kuten mihin asioihin oikaisuvaatimusjärjestelmää olisi syytä laajentaa.

Sikäli kuin oikaisuvaatimusjärjestelmä suodatti riittävästi selviä virheitä, saatettiin katsoa vaa'an olevan tasapainossa hallintomenettelylain mukaisen virheiden korjaamisjärjestelmän kanssa. Niinpä hallintolainkäyttökomitea katsoi paineiden yleisen muutoksenhakuun kytketyn oikaisujärjestelmän aikaansaamiseen (Ruotsin mallin mukaisen järjestelmän omaksumiseen) olevan olemassa, jos tasapainoa ei saavutettu. Oikaisuvaatimukseen kohdistettiin siten erityisiä odotuksia oikeusturvajärjestelmän tehokkuus- ja toimivuustavoitteiden toteuttamisessa. Lähtökohtaisesti oikaisuvaatimusinstituution katsottiin palvelevan hallintolainkäytön tavoitteita. Siksi järjestelmää ei ryhdytty analysoimaan sen kummemmin sisällöllisesti itsenäisenä oikeusturvakeinona. Mietinnöissä oltiin muun muassa sillä kannalla, että oikaisuvaatimusmenettelystä olisi säädettävä yleissääntelyn tasoisesti. Sen sijaan ei ryhdytty lähemmin arvioimaan, millainen sääntelyn sisällön olisi oltava.

Näin ollen jäi suunnannäytöistä huolimatta loppujen lopuksi avaamatta se kysymys, mikä olisi oikaisujärjestelmän itsenäinen potentiaali hallinnon oikeusturvajärjestelmän kehittämisessä. Samalla on kuitenkin muistettava, että kehittämissuunnitelmia tehtiin paljon toisenlaisessa toimintaympäristössä kuin nykyään. Niinpä esimerkiksi keskusvirastolainkäytöllä oli vielä tuolloin tärkeä merkitys oikeusturvajärjestelmässä, ja läänioikeuksien asema alemmanasteisen hallintolainkäytön perusyksikkönä oli edelleen vasta muotoutumassa. Siten ei oikaisuvaatimuksen tekemisen ylemmälle hallintoviranomaiselle katsottu soveltuvan järjestelmäämme, vaan tällaisen hierarkkisen menettelyn eli ylemmälle viranomaiselle tehtävän muutosvaatimuksen katsottiin kuuluvan varsinaisen (hallinnon sisäisen) lainkäytön piiriin.⁷⁰ Oikaisuvaatimusjärjestelmää nähtiin siten

⁷⁰ Ks. *KM 1985:48* s. 94–95.

tarpeelliseksi kehittää sellaisista lähtökohdista käsin, joihin järjestelmämme katsottiin antavan myöten – viranomaisen itseoikaisun muodossa. Poikkeuksen muodostivat lähinnä viranomaisen yhteyteen perustetut erityiselimet, jotka saattoivat käsitellä tällaisia oikaisuja. Oikaisuvaatimusjärjestelmä nähtiin muutenkin yhteydessä ennen muuta keskusvirastojen toimintaan.⁷¹ Keskusvirastolainkäytön perinteiset puitteet asettivat osaltaan paineita sille, että oikaisuvaatimusmenettelyä nähtiin tarpeelliseksi kehittää lainkäytönmenettelyn suuntaan.

3 OIKAISUJÄRJESTELMÄN KEHITYSKAAREN PAIKANTAMINEN NYKYTILAAN

3.1 Itseoikaisukeinojen jaotteluista

Kuten historiallisesta tarkastelusta käy ilmi, itseoikaisujärjestelmän ydin oli alun perin sääntelemättömässä itseoikaisussa. Oikeustiede muovasi keskeisessä määrin järjestelmän käyttöalaa. Keskeiseksi kysymykseksi tuli sen selvittäminen, milloin itseoikaisu päätöksen oikeusvoimavaikutuksen vuoksi oli mahdollista ja milloin taas ei. Vaikka sääntelemätön itseoikaisu pyrittiin näkemään joustavana virheiden korjaamiskeinona, sen käyttäminen ei oikeustieteen käsitelmääritysten vuoksi ollut aina ongelmatonta ja selvää. Hallinnon kehittämisen ja oikeudellisten olojen muuttumisen vuoksi vaatimuksia itseoikaisujärjestelmän kehittämiseksi alkoi tulla moneltakin suunnalta.

Oikaisuvaatimusjärjestelmän esille nousu omaksi oikeusturvakeinokseen johtui keskeisellä tavalla hallinnon luonteen muuttumisesta. Kasvavasta massahallinnosta aiheutuvat paineet johtivat vähitellen oikaisuvaatimusta koskeviin lainsäädäntötarpeeseen ja -toimiin eri hallinnonaloilla. Vähitellen ei näyttänyt tyydyttävältä sekään, että ainoastaan ylimääräisestä muutoksenhausta hallintoasioissa annetun lain 12 § säänteli ilmeisten kirjoitus- ja laskuvirheiden oikaisemista yleisemmällä tasolla. Myös asiavirheen korjaamisesta alettiin kaivata yleissääntelyä, vaikka käytännön tilanne oli johtanut siihen, että tällaisesta oikaisusta oli joukko erityissäännöksiä.

⁷¹ Vrt. *KHO 1986 III* s. 295. KHO painotti samoin oikaisuvaatimusjärjestelmän merkitystä keskusvirastojen toiminnan yhteydessä. Hallintolainkäyttökomitean mietinnöstä antamassaan lausunnossa se totesi, että voitiin harkita oikaisumenettelyn kehittämistä niissä asiaryhmissä, joissa KHO toimii ensimmäisenä muutoksenhakuasteena.

Käynnissä oleva kehitys oli kaiken kaikkiaan viemässä siihen suuntaan, että viranomaisen itseoikaisusta säädettäisiin yhä laajemmin kirjoitetun lain tasolla. Tämä merkitsi sen tosiasian tunnustamista, ettei sääntelemätön itseoikaisu ollut enää aikoihin täyttänyt niitä odotuksia, joita sille alun perin oli asetettu.

Hallinnossa olevien virheiden korjaaminen on siirtynyt yhä selvemmin lakiperusteiselle pohjalle. Kehityksen suunta on siis ollut itseoikaisukeinon oikeudellistumisessa. Merkittävänä virstanpylväänä voidaan pitää vuonna 1983 säädettyyn hallintomenettelylakiin sisältyvän itseoikaisujärjestelmän aikaansaamista. Tällä sääntelyllä on tavoiteltu, vastaavalla tavalla kuin oikaisuvaatimusjärjestelmässä, itseoikaisun tehostamista eli virheiden korjaamisen helpottamista ja sitä kautta laajentamista hallintokoneistossa. Osa uudistustoimista on siten koettu tarpeelliseksi suunnata hallinnon menettelyllisen yleissääntelyn puolelle eikä pelkästään varsinaista muutoksenhakua edeltävän oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämiseen.

3.2 Millaiseksi oikaisujärjestelmä on muodostunut Ruotsissa

Hallintolainkäytön kehittämisen tarkastelusta on käynyt ilmi, että Suomessa seurattiin varsin tarkasti Ruotsin itseoikaisujärjestelmän uudistus-suunnitelmia. Siinä, kun hallinnon oikeusturvakomitea peilasi käsityksiään Ruotsissa vuonna 1981 annettuun komiteamietintöön (förvaltningsrättsutredningen, SOU 1981:46), hallintolainkäyttökomitea saattoi hakea vertailuaineistoa seuraavasta valmisteluvaiheesta, hallintomenettelylakiehdotusta koskevasta mietinnöstä (SOU 1983:73), johon itseoikaisua koskevat ehdotukset nyttemmin sisältyivät. Vaikka ruotsalainen malli omaksuttiin myöhemmin joillakin erityisaloilla, kehityksen päälinja pysyttäytyi Suomessa tietoisesti omalla tiellään, joka oli omaksuttu vähitellen historian kuluessa. Tässä päälinjassa oli keskeistä tasapainon hakeminen hallintomenettelylakiin (nykyiseen hallintolakiin) sisältyvän virheen korjaamisjärjestelmän ja oikaisuvaatimusjärjestelmän välillä. Se, että Suomessa olisi omaksuttu Ruotsin hallintolakiin sisältyvän kaltainen virheiden korjauskeino, olisi vastaavasti saattanut muuttaa suhtautumista oikaisuvaatimusinstituution kehittämiseen. Ilmeisesti oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentamisen tarve olisi koettu pienemmäksi kuin tuolloisissa oloissa oli esillä.

Vastaavalla tavalla kuin Suomessa, itseoikaisukysymykset olivat nousseet myös Ruotsissa esille tarpeesta laskea painopistettä valitusjärjestel-

mässä ja helpottaa sitä kautta valitusviranomaisten toimintaa.⁷² Sääntelämätön itseoikaisu puolestaan koettiin järjestelmänä jossakin määrin ongelmalliseksi, kun oikaisun tekeminen saattoi edellyttää viranomaiselta hyvinkin tarkkapiirteisiä hallintopäätöksen oikeusvoimaan liittyviä tulkin-toja. Vaikka sääntelemättömästä itseoikaisusta ei haluttukaan sinänsä luopua, tarve itseoikaisujärjestelmän ohjaamiseen uusille urille oli olemassa. Kehittämistoimien suuntaviivoja tarkasteltiin lähinnä siltä pohjalta, missä määrin itseoikaisusta oli säädettävä lakiperusteisesti. Millaiseksi oikaisu-järjestelmä olisi tarkoitus järjestää sisällöllisesti, näytti jäävän sivummal-le. Esimerkiksi vertailua eri oikaisukeinojen välillä ei valmisteluasiakir-joihin sen laajemmin sisältynyt.

Lakiperusteisen järjestelmän aikaansaamisen keskeisenä lähtökohtana oli joka tapauksessa kuitenkin se, ettei hallintolakiin otettavalla yleissään-nöksellä oikaisusta luotaisi uutta valitusastetta (”en ny besvärinstans”). Tämän vuoksi ei ehdotettu täysimääräistä oikaisuvaatimusmenettelyä vaan uudelleen harkintaa (omprövning) valituksen yhteydessä. Lisäedellytyk-seksi oikaisulle asetettiin, että sen tulisi tapahtua nopeasti ja yksinkertai-sesti, eikä se saisi tapahtua toisen asianosaisen vahingoksi. Käytännössä tämä merkitsi sitä, että oikaisuvaatimusta voitaisiin käyttää vain yhden asianosaisen asioissa, joissa päätös oli asianomaiselle kielteinen tai muu-toin merkittävä.⁷³

Oikaisu ja valitus yhdistettiin siten osaksi samaa kokonaisuutta.⁷⁴ Tällä pyrittiin varmistamaan itseoikaisujärjestelmän riittävä tehokkuus. Vertai-lun vuoksi voidaan todeta, että suomalaisessa komiteavalmistelussa oli nimenomaan epäilty hallintomenettelylakiin tulevan virheiden korjaamis-järjestelmän toimivuutta, kun sitä ei ollut kytketty Ruotsissa ehdotetun mukaisesti varsinaiseen muutoksenhakuun. Ruotsalaisessa järjestelyssä viranomainen joutui siis valituksen yhteydessä tavalla tai toisella käymään lävitse itseoikaisun edellytykset, kun taas suomalaisessa mallissa hallinto-menettelylakiin sisältyvä itseoikaisukeino kulki omaa tietään erillään va-lituksesta. Suomalaisesta näkökulmasta voitiin kuitenkin kysyä, kumpi järjestelmä loppujen lopuksi takasi tehokkaamman virheiden karsimisen. Ruotsissakaan ei ollut lainsäätäjän toisensisältöisistä yrityksistä huolimatta takeita siitä, ettei viranomainen ryhtyisi tutkimaan oikaisuedellytyksiä ta-

⁷² Ks. *SOU 1981:46* s. 137 ss., *SOU 1983:73* s. 149 ja *prop. 1985/86:80* s. 12.

⁷³ Ks. *Bohlin – Warnling-Nerep* s. 186.

⁷⁴ Ks. *SOU 1981:46* s. 139: ”Det bör emellertid inte ske på så sätt, att ett överklagande får ske endast om parten utan framgång först sökt få till stånd en omprövning av beslutet. I stället bör omprövningen byggas in som ett första led i besvärprocessen.”

valla, joka rinnastui muutoksenhakuun. Joka tapauksessa kummassakin maassa järjestelmän toimivuus riippui paljolti siitä, millä tavalla viranomaisen käytännössä suhtautui itseoikaisukeinojen käyttämiseen.

Oikaisuvaatimuksesta (omprövning av beslut) säädetään Ruotsin hallintolaissa (förvaltningslag, 1986:223) nykyään seuraavasti:

27 §. Finner en myndighet att ett beslut, som den har meddelat som första instans, är uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning, skall myndigheten ändra beslutet, om det kan ske snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part. Skyldigheten gäller även om beslutet överklagas, såvida inte klaganden begär att beslutet tills vidare inte skall gälla (inhibition).

Skyldigheten gäller inte, om myndigheten har överlämnat handlingarna i ärendet till en högre instans eller om det i annat fall finns särskilda skäl mot att myndigheten ändrar beslutet.

28 §. Ett överklagande av en myndighets beslut förfaller, om myndigheten själv ändrar beslutet så som klaganden begär. I så fall tillämpas inte 24 och 25 §§.

Ändrar myndigheten beslutet på annat sätt än klaganden begär, skall överklagandet anses omfatta det nya beslutet, om inte avvisning skall ske enligt 24 §.

Ruotsin vuoden 1986 hallintolakiin sisällytetyn oikaisusääntelyn lähtökohtana on näin se, että valituskirjelmä jätetään aina päätöksen tehneelle viranomaiselle.⁷⁵ Asian oikaisuasiassa esille tulo päätöksentekoviranomaisessa varmistuu tämän menettelyvaiheen kautta. Oikaisu (asian uudelleen käsittely viranomaisessa) voi tapahtua siten valitusprosessin yhteydessä⁷⁶, mutta on huomattava, että oikaisu voidaan tehdä myös valituksesta erillään.⁷⁷ Viimeksi mainitun lähtökohdan tarkoituksena on säilyttää järjestelmän joustavuus eli sen toimiminen myös valituksen ulkopuolisissa tilanteissa.

Viranomaisen tulee (skall) suorittaa oikaisu laissa säädettyjen edellytysten (pätöksen ilmeisen virheellisyyden) vallitessa. Viranomaisen roolia päätöksenteossa on pyritty kuvaamaan mainitulla ”skall”-lausumalla, mikä viestittää määrätystä harkinnanvarasta yhdistyneenä tehokkuustavoitteisiin.⁷⁸ Oikaisuedellytysten perusteella on edelleen pääteltävissä, että vain selvästi

⁷⁵ Tällainen sääntely sisältyy FPL 23 §:ään.

⁷⁶ Esimerkiksi 28 § koskee 27 §:ää täydentäen oikaisua valituksen yhteydessä.

⁷⁷ Ks. *Bohlin – Warnling-Nerep* s. 187 ja *Hellners – Malmqvist* s. 320.

⁷⁸ Oikaisua ei siten ole haluttu tehdä viranomaiselle liian velvoittavaksi, mihin ”bör”-sanan käyttö olisi viitannut, eikä harkinnaltaan myöskään liian väljäksi, mitä ”får”-sana olisi puolestaan ilmentänyt. Ks. *SOU 1983:73* s. 154.

virheellisten päätösten on tarkoitus tulla oikaistuiksi tässä menettelyssä.⁷⁹ Vastaavasti viranomaisen ei oleteta menevän kovinkaan syvällekäyvään harjintaan näiden edellytysten arvioinnissa. Valitus raukeaa oikaisun johdosta vain, jos valittajan vaatimukset hyväksytään kokonaisuudessaan. Jos päätöstä oikaistaan muulla tavoin kuin valituksessa on vaadittu, valitusprosessi jatkuu eli valitus siirtyy valitusviranomaisen ratkaistavaksi.

Vaikka hallinto-oikeudellisen oikeusturvan ydin on valitusinstituutiosta, viranomaisen suorittamaan hallintopäätöksen (itse)oikaisuun kohdistuu Ruotsissa kaiken kaikkiaan selkeitä oikeusturvaodotuksia. Hallintolakiin sisältyvällä itseoikaisukeinolla on tärkeä merkitys muun muassa hallinnon oikeusturvajärjestelmän tehostamisen kannalta, vaikka sillä ei olekaan samanlaista itsenäistä oikeussuojakeinon roolia kuin suomalaisessa järjestelmässä. Säätelämättömälle itseoikaisulle näytetään myös annettavan edelleenkin tärkeä merkitys hallintolaissa ja erityislaeissa olevasta sääntelystä riippumatta.⁸⁰ Niinpä hallintopäätöksen oikeusvoimaoppiin liittyvät kysymykset ovat keskeisesti esillä doktriinissa itseoikaisua koskevissa yhteyksissä. Sikäli kuin oikeusvoimaoppi ei aseta estettä, hallintoviranomaisilla katsotaan olevan oikeus ja tarvittaessa velvollisuus päätöksen ”oikaisemiseen”, vaikka itseoikaisua koskevaa nimenomaista säännöstä ei olisikaan.

Toisaalta on huomattava, ettei hallintolaissa oleva oikaisujärjestelmä ole kaikilta osin käynnistynyt eikä ilmeisesti myöhemminkään vaikuttanut niin tehokkaasti, kuin alun perin toivottiin. Mahdollisesti viranomaiskoneisto ei ole mieltänyt järjestelmässä olevaa potentiaalia virheiden tehokkaaseen korjaamiseen tai oikaisuedellytyksiä luetaan sillä tavoin väljästi, ettei edellytysten ole useinkaan katsottu täyttyvän. Ruotsissa onkin pohdittu mahdollisuuksia oikaisujärjestelmän laajentamiseen. Varteenotettavana vaihtoehtona on tuolloin tuotu esiin se, että hallintolaissa olevaa järjestelmää kehitettäisiin sellaiseen muotoon, jossa oikaisuvaatimus olisi pakollinen välivaihe ennen valitusta.⁸¹ Tätä kehittämisvaihtoehtoa, joka vastaa siis

⁷⁹ Ks. *prop. 1985/86:80 s. 77*: ”Mot denna bakgrund är det normalt inte lämpligt att myndigheten gör en grundlig omprövning av varje beslut som överklagas. I stället bör myndigheten göra ett urval så att den förträdesvis tar sig an sådana ärenden där det redan vid en genomläsning av klagandens skrivelse och det överklagade beslutet framstår som sannolikt att beslutet bör ändras. Motsvarande gäller naturligtvis, om en part i annan form än genom ett överklagande fäster myndighetens uppmärksamhet på att ett beslut har blivit oriktigt.” Ks. myös *SOU 1983:73 s. 156–157*.

⁸⁰ Ks. *Bohlin – Warnling-Nerep s. 168 ja 182 sekä Hellners – Malmqvist s. 315 ja s. 328 ss.*

⁸¹ Ks. *Ds 1998:42 s. 78 ss.* Ks. erityisesti s. 120, jossa on todettu seuraavaa: ”Genom den föreslagna reformen ökar förutsättningarna för den enskilde att på ett enkelt sätt begära omprövning och få till stånd ändring av beslut som han upplever som felaktiga. Reformen kan antas leda till att felaktiga beslut i större utsträckning än hittills kommer att helt eller delvis ändras av den myndighet som har meddelat beslutet.”

paljolti Suomen oikaisuvaatimusjärjestelmää, on perusteltu sen tehokkuudella selvempien virheellisyyksien korjaamisessa. Suunnitelmat eivät ole kuitenkaan johtaneet lainsäädäntötoimiin.⁸² Järjestelmän kaavailtua laajentamista on saatettu kritisoida sillä, että tällainen pakollinen välivaihe ennen mahdollisuutta turvautua varsinaiseen muutoksenhakuun saattaa johtaa joissakin tapauksissa tarpeettomaan byrokratiaan.

Hallintolain mainitun yleissääntelyn lisäksi Ruotsissa on erityissäännöksiä oikaisusta muun muassa verotuksen ja sosiaalivakuutuksen alalla. Verotuslakia (taxeringslag, 1990:324) valmisteltaessa oli esillä kysymys pakollisen oikaisuvaatimusvaiheen aikaansaamisesta. Ajatuksesta kuitenkin luovuttiin, koska toimivuussyistä ei haluttu näihin asioihin uutta ratkaisuporrasta. Voimassa olevasta verotuslaista voidaan mainita mahdollisuus oikaisuun muutoksenhaun yhteydessä (6:6 §).⁸³ Sosiaalivakuutuksessa (lag om allmän försäkring, 1962:381, 20:10 ja 11 §) oikaisuvaatimus eroaa yleissääntelystä siinä, että se on määräytyissä tapauksissa muutoksenhaun pakollinen esivaihe.⁸⁴ Suomalaista järjestelmää laajemman virheiden korjaamisjärjestelmän omaksuminen hallintolaissa ei siten ole poistanut tarvetta valituksen pakolliseksi esivaiheeksi luokiteltavan oikaisuvaatimuskeinon omaksumiseen. Osin historiallisista syistä oikaisuvaatimukselle ei ole kuitenkaan muodostunut samanlaista laajempaa käyttöalaa kuin Suomessa.

3.3 Itseoikaisusta hallintolain mukaan

Vuonna 1983 voimaan tulleeseen hallintomenettelylakiin sisällytettiin yleissäännökset varsinaisesta ja teknisluonteisesta itseoikaisusta, ja hallintolaissa on osaltaan jatkettu tätä sääntelyä.⁸⁵ Varsinaisella itseoikaisulla tar-

⁸² Ks. *prop. 2002/03:62* s. 14–15. Ruotsissa on katsottu, että sikäli kuin oikaisuvaatimusjärjestelmää kuitenkin halutaan laajentaa, sen tulee tapahtua erityisaloittain, ei yleissääntelyn tasoisesti. Ks. vielä *Lavin*, FT 1998 s. 296 ss.

⁸³ Ks. verotuksen oikaisujärjestelmästä *Bergström*, *Juhlajulkaisu Edward Andersson* s. 13 ss.

⁸⁴ Ks. myös *Ds 1998:42* s. 49–60 sekä *Bohlin – Warnling-Nerep* s. 189–191.

⁸⁵ Hallintomenettelylain mukaan asiavirheen korjaamisen edellytyksenä oli (26 §), että päätös perustui selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen taikka ilmeisen väärrään lain soveltamiseen. Asiavirhettä ei saanut korjata asianosaisen suostumuksesta. Kirjoitusvirheen korjaaminen (27 §) tuli taas kysymykseen, jos päätöksessä oli ilmeinen kirjoitus- tai laskuvirhe. Virhettä ei saanut kuitenkaan korjata, jos korjaaminen johti asianosaiselle kohtuuttomaan tulokseen. Hallintomenettelylaissa säädettiin vielä korjaamismenettelystä (28 §). Huomattakoon, että hallintomenettelylaissa ei puhuttu oikaisusta tai itseoikaisusta, vaan virheiden korjaamisesta. Tällä haluttiin korostaa järjestelmän itsenäistä

koitetaan asiavirheen korjaamista ja teknisluonteisella itseoikaisulla taas kirjoitusvirheen korjaamista. Vastaaventyypistä sääntelyä sisältyy myös erityislakeihin.⁸⁶ Hallintomenettelyä koskevan yleislain virheiden korjaamissäännöstö ei ole siten poistanut tarvetta erityissäännösten aikaansaamiseen. Nämä yleis- ja erityissäännökset muodostavat oman kokonaisuutensa sikäli, ettei niitä ole kytketty varsinaiseen muutoksenhakuun. Kysymys on samalla oikaisuvaatimuksesta selkeästi erillisestä järjestelmästä.

Hallinnon päätöksentekomenettelyn yleislain taustalla voidaan nähdä tarve korjata tehokkaasti muun muassa massahallinnon virheitä mutta samalla institutionalisoida hallintopäätöksen itseoikaisumahdollisuutta yleisemminkin. Hallinnon oikeusturvakomitea totesi aikoinaan itseoikaisun tehostamiseen tähtäävien säännösten olevan hallintomenettelylakiehdotuksen tärkeimpiä uudistuksia.⁸⁷ Itseoikaisusäännökset muodostivatkin hallintomenettelylaissa oman kokonaisuutensa, jossa oli kysymys tämän institution tunnistamisesta osana oikeusturvajärjestelmää. Keskeistä sääntelyssä oli mahdollisuus asiavirheen eli päätöksen sisällön korjaamiseen. Tämä laajensi lakiperusteista virheiden korjaamista materiaalisten virheiden tasolle. Laajemmassa mielessä tämä itseoikaisukeinon lainsäädäntöjärjestely heikensi sääntelemättömän itseoikaisun merkitystä entisestään.⁸⁸ Kehitys onkin johtanut ajan myötä siihen, että hallintopäätöksissä olevien virheiden oikaisemiselta edellytetään yhä selvemmin lakiperusteisuutta, vaikka oikeusvoimaoppi sinänsä sallii hallintopäätöksin ratkaistuun asiaan puuttumisen joissakin tapauksissa ilman kirjoitetun lain tukeakin.⁸⁹

luonnetta oikaisuvaatimusinstituutioon verrattuna. Ks. *Lavo 1/1979* s. 243. Vertailun vuoksi voidaan vielä todeta, että myös Ruotsin hallintolaissa (förvaltningslag, 26 §) säädetään kirjoitus- ja vastaavien virheiden oikaisusta.

⁸⁶ Esimerkiksi henkilötietolain (523/1999) 29 §, verotusmenettelystä annetun lain (1558/1995) 55 ja 56 § sekä sairausvakuutuslain (1224/2004) 17:5 §.

⁸⁷ Ks. *KM 1981:64* s. 169.

⁸⁸ Vielä Merikosken oppikirjassa Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä sääntelemättömän itseoikaisu näyttäytyi lakisäateistä itseoikaisua (oikaisuvaatimusta) keskeisemmässä roolissa. Tämä satoi tarkastelun historialliseen taustaansa, lähinnä Ståhlbergin ajatteluun. Myöhemmissäkin vaiheissa kuten hallintolainkäyttökomitean mietinnössä viitattiin sääntelemättömään itseoikaisuun voimassa olevaan oikeuteen kuuluvana järjestelmänä. Hallintolainkäyttökomitea ei sinänsä pitänyt hyvänä tällaisen järjestelmän olemassa oloa, vaan se katsoi, että hallintotoiminnassa tuli olla edellytykset tehdä oikaisu selvien periaatteiden tai normien perusteella. Ks. *KM 1985:48* s. 89 ja 91. Ks. myös *Lavo 1/1979* s. 249, jossa todettiin, ettei itseoikaisu ollut saanut käytännössä suurtakaan merkitystä sellaisissa tapauksissa, joihin ei sovelnut mikään oikaisemisen nimenomaan mahdollistava säännös.

⁸⁹ Ks. *Kulla* s. 219 ja 222. Kulla on todennut oikeusvarmuuden edellyttävän, että hallintoviranomainen voi päätöksenteon jälkeen vain *lain mukaisin edellytyksin* oikaista virheelistä päätöstään. Samoin Mäenpää lukee hallintopäätöksen itseoikaisukeinoiksi ainoastaan

Rakenteellisena lähtökohtana tälle hallinnon päätöksentekomenettelyn yhteydessä säännellylle järjestelmälle on, ettei sitä ole alun perinkään eli hallintomenettelylakia säädettäessä kytketty muutoksenhakuun.⁹⁰ Näin oli vanhastaan asian laita sääntelemättömän itseoikaisun ja valituksen välillä. Hallintomenettelylaissa tämä lähtökohta merkitsi tietoista kannanottoa koko itseoikaisujärjestelmän kehittämiseen. Itseoikaisujärjestelmää pidettiin kaikesta huolimatta poikkeuksellisena tapana oikaista hallintopäätöksen virheellisyyttä. Siksi kehittämistoimet haluttiin siis suunnata valituksesta erillisen oikeussuojakeinon aikaansaamiseen. Itseoikaisun kytkemisen muutoksenhakujärjestelmään todettiin vain mutkistavan oikeussuojajärjestelmää ja hidastavan yleensä oikeussuojan saamista.⁹¹ Kanta poikkesi Ruotsissa omaksutusta peruslinjasta. Hallintomenettely- ja nykyisen hallintolain itseoikaisujärjestelmä toimii näin eräänlaisena vaihtoehtoisena tapana korjata hallintopäätöksen virheitä.⁹² Tämän katsotaan takaavan mainitun itseoikaisujärjestelmän tehokkuuden, mutta sillä on vaikutuksensa koko oikeussuojajärjestelmän toimivuuteen. Muutoksenhakuviranomaisen on kuitenkin sovitettava oma menettelynsä korjaamismenettelyyn.⁹³

lakisääteiset eli hallintolakiin ja oikaisuvaatimusjärjestelmään sisältyvät korjauskeinot. Oikeusvoimavaikutukseen liittyvät kysymykset hallintoasian uudelleen käsittelystä kulkevat siten suomalaisessa doktriinissa – toisin kuin Ruotsissa – erillään itseoikaisusta. Ks. hallintopäätöksen oikeusvoimasta *Kulla* s. 97–98 ja *Mäenpää* s. 383–387. Sekä *Kulla* että *Mäenpää* sijoittavat hallintopäätöksen oikeusvoimavaikutuksen korkealle paljolti oikeusvarmuus- ja hallintotoiminnan ennakoitavuussyistä. Lähestymistavasta riippumatta viranomaisella on tietyissä tapauksissa kuitenkin oikeus asian uudelleen käsittelyyn laissa säädettyjen tilanteiden ulkopuolellakin. Tätä kysymystä eli hallintopäätöksen itseoikaisua voidaan tarkastella nykyään myös luottamuksensuojan näkökulmasta. Ks. esimerkiksi *Mäenpää* s. 393–394 ja *Suviranta*, LM 2004 s. 1434.

⁹⁰ Ks. *HE 88/1981 vp* s. 55: ”Itseoikaisun luonteen takia valituksen edellytykseksi ei sovi sen vaatiminen, että asianosainen on pyytänyt oikaisua hallintoviranomaiselta. Itseoikaisun kytkeminen tähän tapaan muutoksenhakujärjestelmään mutkistaisi oikeussuojajärjestelmää ja yleensä hidastaisi oikeussuojan saamista. Siksi hallintoviranomaisten itseoikaisuvaltaa olisi laajennettava itsenäisenä järjestelmänä ja erillään muutoksenhakujärjestelmästä.”

⁹¹ Ks. *Lavo 1/1979* s. 252.

⁹² Ks. *HE 88/1981 vp* s. 55. Itseoikaisuopyynnön tekeminen on hallintolaissa siten mahdollista ennen ja jälkeen valituksen, mutta kuitenkin viimeistään viiden vuoden kuluessa päätöksen tekemisestä (HL 52.1 §). Rajana on muutoksenhaun ratkaiseminen valitusviranomaisessa, koska hallintolainkäyttöpäätös tulee tuolloin hallintopäätöksen tilalle. Selvyyden vuoksi HL 53.2 §:ssä on vielä todettu, ettei korjaamisasian käsittely vaikuta valitusajan tai muun määräajan kulumiseen.

⁹³ HL 53 §:n 2 momentissa pyritään varmistamaan se, että oikaisu- tai muutoksenhakuviranomainen saa tietää itseoikaisuasian vireilläolosta ja siinä tehtävästä päätöksestä. Käytännössä on pidetty tarkoituksenmukaisena, ettei muutoksenhakuviranomainen tee päätöstä asiassa ennen kuin korjaamispäätös on annettu ja toimitettu sille. Muutoksenhakuviranomaisella on siten tiedossaan korjaamisasiassa tehdyn päätöksen sisältö, ennen kuin se

Asiavirheen korjaamisen edellytyksenä on nykyisen hallintolain mukaan ensinnäkin se, että päätös perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen taikka ilmeisen vääriin lain soveltamiseen.⁹⁴ Itseoikaisumahdollisuus kytketään siten ainoastaan selvimpiin (kiistattomiin) virheisiin, mikä johtuu tämän järjestelmän luonteesta. Oikaisuedellytysten harkinnassa ei toisin sanoen edellytetä kovinkaan syvälleikäyvä tulkintaa. Lähtökohta on realistinen, koska päätöksenteko kuuluu samalle eli päätöksentekoviranomaiselle. Hallintopäätöstä rasittaa tuossa tilanteessa sellainen valmisteluvirhe tai -puute, jonka voidaan arvioida heijastuvan lopputulokseen eli päätöksen lainmukaisuuteen, tai päätös perustuu selvästi virheelliseen lain tulkintaan.⁹⁵ Käytännössä nämä edellytykset kytkettyvät toisiinsa. Itseoikaisun tarve johtuu näet käytännössä yleisimmin siitä, että tosiseikkojen virheellinen tai puutteellinen selvittäminen on aiheuttanut laintulkintavirheen.

Uutta hallintolaissa on se, että asiavirheen korjaamisen edellytyksiä on laajennettu, ja ne on ulotettu nyttemmin myös menettelyvirheisiin⁹⁶. Menettelyvirheellä tarkoitetaan tässä tilanteessa sitä, että päätös on syntynyt esimerkiksi viranomaisen virheellisen kokoonpanon tai kuulemisvirheen vuoksi virheellisessä järjestyksessä. Laajennus on johtunut paljolti joustavuus- ja tarkoituksenmukaisuussyistä – tarpeesta siirtää näidenkin virheiden korjaaminen valitusviranomaisesta hallintoviranomaisen tehtäväksi. Hallintolaissa on myös kavennettu asianosaisen suostumuksen merkitys. Asianosaisen suostumusta vaaditaan lähtökohtaisesti silloin, kun päätöstä korjataan asianosaisen vahingoksi.⁹⁷ Suostumusta ei kuitenkaan vaa-

teke oman lainkäyttöpäätöksensä. Jos tällöin havaitaan, että korjaamispäätös täyttää ne vaatimukset, jotka asianosainen oli esittänyt hakiessaan muutosta alkuperäiseen päätökseen, muutoksenhakuviranomainen saattaa todeta päätöksessään, ettei asianosaisella enää ole oikeussuojan tarvetta. Ks. *HE 88/1981 vp s. 57*.

⁹⁴ HL 50 §:n 1 momentin mukaan 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. Edelleen 2 momentin mukaan 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 ilmeinen ja se on aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä.

⁹⁵ Ks. *HE 88/1981 vp s. 55 ja Mäenpää*, Hallintolaki s. 318. Järjestelmässä ei siten tähdätä siihen, että hallintoviranomainen tutkisi korjaamismenettelyssä jo ratkaisemansa asian perinpohjaisesti uudelleen ja antaisi sen perusteella uuden ratkaisun.

⁹⁶ Ks. menettelyvirheiden tyypittelystä *Mäenpää* s. 446. Mäenpää on todennut (s. 447), että vaikka mikä tahansa menettelyvirhe mahdollistaa päätöksen poistamisen ja asian uudelleen ratkaisemisen, tarkoituksena kuitenkin on, että vain päätökseen olennaisesti tai muuten selvästi vaikuttanut menettelyvirhe voidaan korjata. Ks. myös *Kulla* s. 223.

⁹⁷ Moniasianosaisissa asioissa suostumus vaaditaan jokaiselta asianosaiselta erikseen. Ks. *HE 72/2002 vp s. 105 ja Niemivuo – Keravuori* s. 336–337.

dita, jos virhe on ilmeinen ja se on aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä (HL 50.2 §). Luottamuksensuojaan liittyvät näkökohdat eivät näin ollen ole estäneet kaventamasta asianosaisen suostumuksen vaatimusta asianosaiselle haitallisissakin itseoikaisupäätöksissä. Punninnassa ovat vaikuttaneet hallinnon toimivuuteen liittyvät näkökohdat. Itseoikaisun edellytykset on kuitenkin rajattu tiukasti, ja niiden tulkinnassa on annettava merkitystä muun muassa suhteellisuusperiaatteelle.

Kirjoitusvirheen korjaamisella tarkoitettiin hallintomenettelylaissa ilmeistä eli selvää kirjoitus- tai laskuvirhettä, kun taas hallintolaissa myös muu niihin verrattava selvä virhe voi tulla korjatuksi tässä menettelyssä (51 §).⁹⁸ Asiavirheen korjaaminen on viranomaisen harkinnassa, kirjoitusvirheen korjaaminen on taas viranomaisen velvollisuus. Virhettä ei kuitenkaan saa korjata, jos korjaaminen johtaa asianosaiselle kohtuuttomaan tulokseen, eikä virhe ole aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä. Kirjoitusvirheen korjaamisellakin on siten luottamuksensuojaan liittyvät rajansa.

Hallintolain sääntelemässä itseoikaisujärjestelmässä pyritään kaiken kaikkiaan vain selvimpien virheiden korjaamiseen. Kysymys on eräänlaisesta itseoikaisujärjestelmän minimistä tai ytimestä. Ainakin tällaiset laissa yksilöidyt virheellisyudet tulisi saada tehokkaasti pois päiväjärjestyksestä. Siksi on pidetty perusteltuna säätää asiasta yleislaissa sitomatta järjestelmää tiukkoihin määräaikoihin taikka vireillepanovallan suhteen pelkästään asianosaisuuteen. Siinä kun oikaisuvaatimus on kytketty lähtökohtaisesti asianosaisuuteen, hallintolain mukainen itseoikaisu voidaan siis suorittaa myös viranomaisen itsensä aloitteesta.⁹⁹ Asian vireilletulokynys on alempi kuin oikaisuvaatimuksessa. Menettely on muutenkin järjestetty mahdollisimman joustavaksi ja yksinkertaiseksi, joskin tätä koskevaa sääntelyä on hienokseltaan lisätty.¹⁰⁰ Vaikka virheen korjaamissäänöstö sisältää viranomaisen ja asianosaisen toimintaa ohjaavaa sääntelyä,

⁹⁸ HL 51 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on korjattava päätöksessään oleva ilmeinen kirjoitus- tai laskuvirhe taikka muu niihin verrattava selvä virhe. Säännöksen 2 momentin mukaan virhettä ei saa kuitenkaan korjata, jos korjaaminen johtaa asianosaiselle kohtuuttomaan tulokseen, eikä virhe ole aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä.

⁹⁹ Myös muun kuin päätöksen tehneen viranomaisen on katsottu voivan olla aloitteentekijänä asiassa. Ks. *Niemivuo – Keravuori* s. 340.

¹⁰⁰ Korjaamisasian vireille tulosta ja käsittelystä (HL 52 §) sekä korjaamisenmenettelystä muutoinkin (53 §) säädetään aikaisempaa täsmällisemmin. Menettelyä on esimerkiksi täydennetty säännöksellä (53.1 §) viranomaisen oikeudesta määrätä päätöksen täytäntöönpano keskeytettäväksi tai kieltää päätöksen täytäntöönpano korjaamisasian käsittelyn ajaksi. Ks. *HE 72/2002 vp* s. 37.

sääntelytiheys on kuitenkin pidetty samalla rajattuna. Selvänä tavoitteena on ollut, ettei menettelystä tulisi liian formaalista.

Hallintolain itseoikaisujärjestelmällä tavoitellaan oikeusturvanäkökoh-
tien ohella hallinnon luotettavuutta – sitä, että hallinto nojautuu toimin-
nassaan oikeisiin (lainmukaisiin) ratkaisuihin. Koska hallintolaki on lain-
säädäntötoimena varsin uusi, korjaamisjärjestelmän muoto ja käyttöala on
venytetty sellaiseksi kuin järjestelmän katsotaan antavan myöten ja kuin
nykyisissä oloissa katsotaan perustelluksi. Kun oikaisun suorittaa hallin-
topäätöksen tehnyt viranomainen, oikaisu tapahtuu mahdollisimman var-
haisessa vaiheessa ja lähellä ensi asteen päätöksentekoa. Järjestelmän kul-
makivi on siten sen tehokkuus.

Laajemmassa mielessä hahmotetun itseoikaisujärjestelmän ydin on kaiken
kaikkiaan hallintolain korjaamissäännöstössä ja sen menettelyllisessä jous-
tavuudessa. Rajoituksena on kuitenkin virheiden korjaamismahdollisuu-
den rajallisuus. Korjaamismahdollisuus koskee lähinnä vain selvimpiä vir-
heellisyyksiä, vaikka järjestelmää onkin pyritty hallintolaissa laajentamaan
aikaisemmasta. Vaikka järjestelmällä ei pyritä kompensoimaan varsinaista
muutoksenhakuinstituutiota, sillä tavoitellaan tämän toimivuuden tehos-
tamista. Vastapainoksi saatetaan kysyä, kuinka reaalisen vaihtoehdon hal-
lintolain mukainen virheiden korjaamisjärjestelmä muodostaa, kun käy-
tettävissä on joka tapauksessa oikaisuvaatimustie ja/tai varsinainen muu-
toksenhaku hallintotuomioistuimeen.¹⁰¹ Onko viranomainen itsekään mo-
tivoitunut käyttämään korjaamisjärjestelmää, jos samasta asiasta on esi-
merkiksi jo muutoksenhaku vireillä? Jonkinlainen kynnyks saattaa tulla sii-
täkin, kun järjestelmän käynnistyminen ja soveltaminen edellyttää virheen
luonnetta ja sen vaikeusastetta koskevaa tulkintaa. Se, että viranomainen
tekee arvioinnin oman päätöksensä osalta, vaatii siltä itseltään enemmän
verrattuna siihen, että arvioinnin tekisi joku muu kuten ylempi viranomai-
nen. Kaikesta huolimatta saattaa olla epätietoisuutta myös siitä, miten asiassa
tulisi menetellä. Menettelyn joustavuus voi siten vastapainoksi heikentää
järjestelmän käytettävyyttä.

Hallinnon oikeusturvakomitea esitti aikoinaan epäilyjä (säädettyään)
hallintomenettelylakiin tulevan virheiden korjaamisjärjestelmän tehokkuu-
desta. Tässä tarkoituksessa komitea toi keskusteltavaksi muitakin tapoja

¹⁰¹ Hallinnon oikeusturvakomitea piti aikoinaan ongelmana hallintomenettelylakiehdotuksen
perusteluihin sisältyvää viittausta viranomaisen harkintavallasta asiavirheen korjaamisesta
päätettäessä. Komitea piti vaarana, että säännösteksti antaa kuvan liian suuresta harkin-
nanvarasta. Vielä komitea totesi, että itseoikaisun tehokkaan käytön toteutuminen pelkäs-
tään luottamalla asianosaisten ja viranomaisten kykyyn ja haluun toimia rationaalisella
tavalla ei ole ilman muuta selvää. Ks. *KM 1981:64* s. 176 ja 178.

tehostaa selvien virheiden korjaamista hallinnossa. Yhtenä vaihtoehtona oli Ruotsin mallin omaksuminen eli itseoikaisun kytkeminen selvemmin muutoksenhakujärjestelmään. Suomessa tämä malli on omaksuttu joillakin erityisaloilla, mutta yleiseksi virheiden korjaamisjärjestelmäksi sillä ei ole myöhemminkään katsottu olevan edellytyksiä. Järjestelmän säilyminen hallintomenettelylaissa omaksutussa muodossaan on sinetöity hilljattain säädetyn hallintolain yhteydessä. Tämä on tapahtunut – toisin kuin hallinnon oikeusturvakomitea aikoinaan toivoi – ilman, että kysymystä olemassa olevan virheen korjaamissäännösten toimivuudesta olisi erityisesti tarkasteltu.¹⁰² Järjestelmän on siten ilmeisesti katsottu toimivan riittävän tehokkaasti, minkä vuoksi on pitäydytty varsin vähäisiin muutoksiin.¹⁰³ Muutoksissa onkin kysymys lähinnä hienosäädöstä järjestelmästä saatujen kokemusten perusteella.

Uudistustarpeiden arviointia on kiistatta helpottanut se, ettei ruotsalainen mallikaan ole kaikilta osin täyttänyt sille asetettuja odotuksia. Järjestelmän uudistamista on näin ollen voitu tarkastella sekä Suomesta että Ruotsista saatujen kokemusten perusteella. Näkökulma on toisenlainen kuin hallinnon oikeusturvakomitean aikana. Suomalaisella tavalla järjestää selvien virheiden korjaaminen erillään muutoksenhausta on kaiken kaikkiaan asianmukaiset perusteensa järjestelmän tehokkuudessa.¹⁰⁴ Tämä ei kuitenkaan estä esittämästä hienoista epäilystä siinä, kuinka järjestelmä toimii käytännössä, eli onko hallintolain mukaisella järjestelmällä sellaista käyttöalaa, mihin järjestelmä antaa myöten ja mikä olisi suotavaa.

¹⁰² Hallintomenettelylain itseoikaisusäännösten toimivuutta on tosin selvitetty haastattelututkimuksessa, josta on yhteenveto *Lavo:n julkaisussa 2/2000* s:lla 174–176.

¹⁰³ Ks. *Niemivuo – Keravuori* s. 332, jossa on todettu, että itseoikaisumenettely on vakiinnuttanut asemansa pysyvästi hallinnollisena oikaisukeinona ja että uudistuksen yhteydessä on puututtu niihin ongelmiin, joita hallintomenettelylain korjaamissäännöksistä on käytännössä todettu aiheutuneen.

¹⁰⁴ Tällä kannalla oli myös hallinnon oikeusturvakomitea. Se piti Ruotsin järjestelmää selostaessaan toisaalta ongelmana sitä, että valitukseen sidottu menettely voisi johtaa tarpeettomaan oikaisuedellytysten selvittämiseen, kun se koskisi kaikkia valitustapauksia. Ks. *KM 1981:64* s. 180.

3.4 Oikaisuvaatimusjärjestelmän yleisiä piirteitä

3.4.1 Millaisessa oikeudellisessa ympäristössä oikaisuvaatimusjärjestelmä nykyisin toimii

Oikaisuvaatimusjärjestelmän omaksuminen on johtunut paljolti siitä, että on jaettava vastuuta kasvavan hallinnon uudentyyppisistä toimintamuodoista aiheutuvista oikeusturvaongelmista. Massahallintojärjestelmän omaksumisen taustalla vaikuttivat osaltaan hallinnon rationalisointitarpeet ja luonnollisena kehityksenä erityisesti tietotekniikan käyttöönotto. Massahallinto merkitsi asioiden aikaisempaa summaarisempaa käsittelyä. Tästä seurasi puolestaan uudenlaisia virhemahdollisuuksia verrattuna siihen, että hallintopäätös tehtäisiin perinteiseen tapaan soveltamalla lakia asianomaiseen yksittäistapaukseen. Massahallintopäätöksien virheet saattoivat muutenkin olla luonteeltaan omatyypisiä. Virheitä voi olla suuria määriä kerrallaan, ja ne voivat olla hyvinkin selväpiirteisiä. Myös yksittäisiä virheitä esiintyi ja esiintyy massahallinnon summaarisuuden vuoksi.¹⁰⁵

Kehitys oli päässyt yllättämään perinteisen tavan hoitaa hallinnon oikeusturvaa. Massahallintopäätöksissä olevia virheitä tuli nyt ratkaistavaksi yksilöllisesti lainkäyttömenettelyssä. Oikeussuojakoneistolta edellytettiin kuitenkin valmiuksia ja kapasiteettia ratkaista kasvavaa määrää virheellisiä ratkaisuja koskevia valituksia. Yrityksistä huolimatta valitusasiat alkoivat ruuhkauttaa yhtäältä lääninoikeuksien, mutta toisaalta keskusvirastolainkäytön osalta myös korkeimman hallinto-oikeuden toimintaa. Oikaisuvaatimusjärjestelmän katsottiinkin muodostavan hallintomenettelylakiin tulevan virheiden korjaamisjärjestelmän ohella keinon tilanteen tasaannuttamiseksi. Lähtökohdaksi muodostui varsin luontevasti se, että hallintokoneisto voi vastata ja sen myös tulisi itse vastata massahallinnossa olevien virheiden tehokkaasta ja joustavasta korjaamisesta.

Oikaisuvaatimusjärjestelmän ytimen katsottiin olevan siinä, että asia ratkaistiin samassa eli ensi asteen päätöksentekoviranomaisessa. Viranomaisen suoritti tarvittaessa siis hallintopäätöksen ”itseoikaisu”. Järjestelmästä ei haluttu kilpailijaa valitusjärjestelmälle, joka toimii vielä paljolti hallinnon sisäisen muutoksenhaun varassa. Lähtökohtana toisin sanoen oli se,

¹⁰⁵ Ks. *Lavo 4/1997* s. 37, jossa on todettu massahallinnon virheistä seuraavasti: ”Esimerkiksi hallinnon ensiportaassa rutiinijuttuja ratkaistaan usein vain tosiasiatietojen perusteella ikään kuin päätöksentekoon ei liittyisi minkäänlaista laintulkintaa. – – Monet päätökset edellyttäisivätkin yksilöllisempää harkintaa, mutta hallinnon ratkaisukapasiteetti ei tähän riitä ja myös työtavat ovat puutteellisia.”

että ylemmälle viranomaiselle tehtävän ”oikaisun” oli tapahduttava valitusteitse – hallinnon sisäistä muutoksenhakua noudattaen.¹⁰⁶ Tapa, jolla hallinnon oikeusturvajärjestelmä oli rakennettu, muovasi siis osaltaan oikaisuvaatimusinstituution luonnetta. Se, että oikaisuvaatimuksesta tapahtuvan oikaisun ratkaisi ensi vaiheen päätöksentekoviranomainen, asetti luonnostaan rajoituksia korjattavien virheiden laadulle. Samalla kun katsottiin, että vain selvät virheet voitiin ratkaista oikaisumenettelyssä, säilytettiin hallinnon oikeusturvatehtävän painopiste luontevasti hallintolainkäytössä.

Oikaisuvaatimusjärjestelmä rakennettiin siis määrättyjen peruslähtökohtien varaan. Toimenpide johtui osin niistä tarpeista, joihin sen oli tarkoitus vastata, mutta myös hallinnon oikeusturvajärjestelmän organisatorisista järjestelyistä. Tässä katsannossa Suomessa muodostui varsin luontevaksi se, että järjestelmää kehitettäisiin kunkin erityisalan rajoissa.¹⁰⁷ Hallinnosta pyrittäisiin löytämään ne alueet, joilla olisi esitetyntyyppisiä ongelmia ja joille oikaisuvaatimusjärjestelmä luonteeltaan muutenkin sopisi. Korjattavan virheen laadulla on siten ollut tärkeä merkitys kehittämistoi-
mien sisältöä ja suuntaa haettaessa, ja järjestelmän laajentamista on vastaavasti pyritty rajaamaan sillä argumentilla, että laintulkintakysymyksissä eli vakavamman virheen tilanteissa oikaisuvaatimusmenettely merkitsisi vain tarpeetonta välivaihetta ja auktoritatiivisen kannan saamisen viivästymistä.

Suomessa on näin ollen omaksuttu varsin omatyypinen linjaus hallinnon sisäisten korjauskeinojen kehittämisessä. Vertailuaineistoa on haettu lähinnä vain Ruotsista, mutta tuolloinkin on pyritty säilyttämään tietty etäisyys vaikutteiden saamisessa. Kuten aikaisemmin on todettu, Suomessa onkin päädytty varsin tietoisesti toisenlaiseen perusratkaisuun kuin Ruotsissa. Suomalainen järjestely on tarkoittanut varovaista, jonkinlaista portaittaista lähestymistä oikaisuvaatimusinstituution laajentumisen suuntaan, mutta toisaalta järjestelmän sisällyttämistä itsenäiseksi osaksi oikeusturvakeinojen kokonaisuutta. Kokonaisharkinnassa on vaikuttanut myös hallintomenettely- ja nykyiseen hallintolakiin sisältyvä virheiden korjaamisjärjestelmä. Sen on katsottu yhdessä oikaisuvaatimuskeinon kanssa takaavan riittävät virheiden korjaamismahdollisuudet hallinnossa. Näiden järjestelmien on ollut tarkoitus täydentää ja tasapainottaa toisiaan.

¹⁰⁶ Luonnollisesti myös muut käytettävissä olevat oikeusturvakeinot tulivat kysymykseen kuten alustus. Ks. esimerkiksi *Uotila et al.* s. 256.

¹⁰⁷ Ks. asiaa linjaavista kannanotoista esimerkiksi *KM 1973:114* s. 313 ja 319, *KM 1981:64* s. 183 ja *KM 1985:48* s. 97–99.

Oikaisuvaatimuksen kehittämiseksi asetettujen peruslähtökohtien vuoksi ei ole yllättävää, että järjestelmää on laajennettu vuosien aikana erityisesti massahallinnon piirissä. Järjestelmä on omaksuttu ja/tai sitä on kehitetty sellaisilla aloilla, joihin sen on luonteensa puolesta katsottu soveltuvan kuten vero- ja valtionavustusasioissa. Tästä näkökulmasta katsottuna voisi ajatella, että oikaisuvaatimusjärjestelmä olisi säilynyt laajentumisestaan huolimatta perusteiltaan samana ja että sen vastaistakin kehittämistä tulisi tarkastella samoista näkökohdista kuin aikaisemmin järjestelmän peruspremissenä luotaessa. Näin ei ole kuitenkaan asian laita. Ennako-odotuksista huolimatta käytännön kehitys on vienyt siihen, että oikaisuvaatimusta käytetään nykyään paljon muuallakin kuin perinteisen massahallinnon alueella.¹⁰⁸

Muutos oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalassa on johtunut paljolti hallinnon luonteen muuttumisesta. Se, että julkisen sektorin rakenteita ja toimintatapoja on uudistettu voimakkaasti varsinkin viime vuosikymmenen aikana, ei siten ole voinut olla heijastumatta tämänkään oikeussuojakeinon alueelle.¹⁰⁹ Tapahtuneet muutokset ovat luoneet osaltaan edellytyksiä myös sille, että nykytilanteessa on pääosin luovuttu hallinnon sisäisestä muutoksenhausta.

Oikaisuvaatimusjärjestelmän toimintaympäristö onkin pitkälti toisenlainen kuin aikaisemmin. Näin ollen tapahtuneen kehityksen myötä oikaisuvaatimus katsotaan voitavan tehdä paitsi samalle myös ylemmälle hallintoviranomaiselle. Tuolloin ei ole kysymys pelkästään delegoituun päätösvaltaan liittyvästä ”hierarkkisesta oikaisusta”, aikaisemminkin tunnetusta ja tunnustetusta järjestelmästä vaan nimenomaisesta oikaisuvaatimuksesta saman hallinnonalan piirissä. Se on otettu käyttöön eri hallinnonaloilla kuten opetus- ja koulutustoimessa. Voidaan jopa todeta, että sitä mukaa kun on luovuttu hallinnon sisäisestä muutoksenhausta, järjestelmä on alkanut korvautua mahdollisuudella oikaisuvaatimuksen tekemiseen ylemmälle viranomaiselle. Oikaisuvaatimusjärjestelmän luonne on näin väistämättä muuttunut.

Voidaankin pohtia, onko oikaisuvaatimusjärjestelmässä näiden muutosten jälkeen kysymys enää pelkästään massahallinnon selvien virheiden korjaamisesta vai onko järjestelmää ryhdytty käyttämään muunkinlaisten vir-

¹⁰⁸ Finlex-tietokannasta pelkästään oikaisuvaatimus-sanalla löytyy 139 otosta.

¹⁰⁹ Tässä yhteydessä voidaan viitata julkaisuun *Lavo 2/2000*, jossa on muun muassa tarkasteltu yhteiskunnallisten olojen muutosten vaikutuksia tuolloisen hallintomenettelylain uudistustarpeisiin. Ks. hallintoprosessin funktioiden muutoksesta puolestaan *Mäenpää*, Hallintoprosessioikeus s. 28 ss.

heellisyksien oikaisemiseen. Sikäli kuin järjestelmä olisi siirtynyt tai siirtymässä edes hienokseltaan laintulkinnan suuntaan, herää kysymys oikaisuvaatimusmenettelyn oikeusturvatakeiden riittävydestä. Jäljempänä tarkastellaan sitä, millaiseen suuntaan oikaisuvaatimusjärjestelmää on tosiasiassa viime aikoina kehitetty ja millaisia päätelmiä tästä on tehtävä järjestelmän kehittämisen kannalta.

3.4.2 Millaiseksi oikaisuvaatimus määritellään oikeudelliselta luonteeltaan

Vaikka oikaisuvaatimuksen ratkaiseminen miellettiin alun perin osaksi hallintopäätöksen tekemistä (hallintomenettelyä) erotukseksi varsinaisesta lainkäytöstä, tarkastelukulma alkoi muuttua 1970-luvulle tultaessa. Hallintolainkäytön kehittämisen yhteydessä alettiin katsoa, että oikaisuvaatimusjärjestelmä oli kaikista määrittelyistä huolimatta pitkälti rinnastettavissa valitusinstituution. Tämä kanta esitettiin erityisesti keskusvirastoissa tapahtuvan oikaisuvaatimusasioiden käsittelystä, mutta se muodostui vähitellen vallitsevammaksi. Niinpä hallinnon oikeusturvakomitean mietinnössä katsottiin jo yleisemmin, että oikaisuvaatimusmenettely voitiin monessa suhteessa rinnastaa valituksen käsittelyyn.¹¹⁰ Tuolloin ei tehty eroa siinä, missä viranomaisessa oikaisuvaatimuksesta päätettiin. Hallintolainkäyttökomitean mietinnössä oltiin sen sijaan hieman eritellymmällä linjalla toteamalla, että osa oikaisuvaatimuksesta päättämisestä oli rinnastettavissa lainkäyttötoimintaan, osa taas hallintomenettelyyn sen mukaan, mikä oli ratkaisuelin.¹¹¹

Hallintolainkäyttökomitean kannanmäärittelyn tausta oli paljolti hallintomenettelylaissa. Sen esitöiden mukaan lakia sovellettiin myös oikaisuvaatimuksen käsittelyyn.¹¹² Tätä saatettiin perustella sillä, ettei oikaisu-

¹¹⁰ Ks. *KM 1981:64* s. 328.

¹¹¹ Niin kuin aikaisemmin tässä tutkimuksessa on todettu, hallintolainkäyttökomitea viittasi korkeimman hallinto-oikeuden päätökseen 7.5.1984 taltio 1940, jossa oli katsottu, että valtiokonttorin oikaisulautakunnan päätös oli lainkäyttöpäätös. Sen sijaan muissa oikaisuvaatimusmenettelytapauksissa, eli niissä joissa ei ollut erityistä oikaisuelintä, menettelyä komitean mukaan ”pidettäneen” hallintomenettelynä. Ks. *KM 1985:48* s. 100–101. Kuten edellä olevasta ilmenee, hallintolainkäyttökomiteankin luonnehdinnat esitettiin varsin varauksellisesti. Ks. *Uotila et al.* s. 259, jossa samoin todettiin, että monilla aloilla oikaisuvaatimusmenettely oli kehittynyt säännönmukaiseksi muutoksenhakukeinoksi, joka oli lähentynyt menettelymuodoiltaan varsinaista muutoksenhakua.

¹¹² Ks. *HE 88/1981 vp* s. 8. Tätä käsitystä ei hallituksen esityksessä lähemmin perusteltu. Perustelut löytyvät sen sijaan *Lavon julkaisusta I/1979*, jossa (s. 33) todettiin mm. seuraavaa: ”Oikaisuvaatimus on eräänlainen muutoksenhakekeino. Oikaisuvaatimukselle on

vaatuksesta päättäminen voinut olla lainkäyttöä, kun päätöksentekoviranomainen oli sama kuin alkuperäistä hallintopäätöstä tehtäessä. Ratkaisevaa oli siis se, että päätöksentekijä kilpistyi kummassakin vaiheessa samaan viranomaiseen. Samalla oikaisuvaatimusinstituution käsite tiivistettiin perinteiseen muottiin eli siihen, että oikaisuvaatimuksen ratkaisi ensi asteen päätöksentekoviranomainen. Lainsäädäntö oli sittemmin kuitenkin muuttunut, ja näitä asioita ratkaistiin enenevässä määrin myös muualla kuin ensimmäisen ratkaisuportaan viranomaisessa.

Esimerkit kuvaavat varsin realistisesti sitä, että samalla kun oikaisuvaatimusjärjestelmän sallittiin kehittyä varsin itsenäisesti eri hallinnonaloilla, siitä oli jäänyt vallitsemaan yleisemmällä tasolla varsin perinteinen yleiskuva. Tämä yleiskuva eli se, että oikaisuvaatimusjärjestelmässä oli kysymys päätöksentekoviranomaisen itseoikaisusta, näkyi hallintomenettelylain esitöiden määrittelyssä. Koska esitöissä ei otettu kantaa siihen, että oikaisuvaatimus saattoi tulla ratkaistuksi muussakin kuin itseoikaisun muodossa, ei ollut poissuljettua, että sama instituutio voisi toisenlaisissa oloissa olla luettavissa lainkäyttötoiminnan piiriin. Kun erityinen näitä asioita varten perustettu lautakunta päätti oikaisuvaatuksesta, kysymys saattoikin toisin sanoen olla hallintolainkäytöstä tai ainakin siihen rinnastettavasta toiminnasta. Näin on selitettävissä hallintolainkäyttökomitean käsitys siitä, että oikaisuvaatimusasioita käsittelevän lautakunnan kyseessä ollessa nämä asiat voivat – hallintomenettelylain toisenlaisesta lähtökohdasta huolimatta – olla luokiteltavissa lainkäyttötoiminnaksi.

Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämistoimet keskittyivät pitkään kannan muodostamiseen siitä, oliko järjestelmän käyttöalaa lisättävä ja jos oli, mihin suuntaan. Sen sijaan vähäisemmälle huomiolle jäi se, millaisessa menettelyssä oikaisuvaatimusasiat ratkaistaan. Se, ettei menettelyseikkoihin varsinaisesti puututtu oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämistä kaavailtaessa, on sinänsä ymmärrettävää. Eiväthän prosessikysymykset olleet tuossa vaiheessa laajasti esillä edes hallintolainkäytön puolella. Hallintolainkäytössä toimittiin väljän oikeudenkäymiskaareen nojautuvan yleislausekkeen ja ver-

ominaista, että sen tekeminen on tietyissä erikseen säädettyissä tapauksissa varsinaisen muutoksenhakukeinon, valituksen, käyttämisen edellytys. Vasta oikaisuvaatukseen annetusta päätöksestä saa tehdä valituksen. Koska oikaisuvaatimus tehdään juuri sille viranomaiselle, jonka päätöstä vaaditaan muutettavaksi tai kumottavaksi, siltä puuttuu yksi lainkäytölle ominainen piirre: mahdollisuus saada muuttamis- tai kumoamisvaatimus tutkittavaksi yleisessä asteessa. – Oikaisuvaatimusta voidaan luonnehtia varsinaisen muutoksenhaun esivaiheeksi. Siksi on aiheellista, että oikaisuvaatimusasian käsittelyyn sovellettaisiin hallintomenettelylakia.”

rattain vähäisen erityissääntelyn varassa. Tilanne oli kuitenkin muuttumassa. Niinpä hallintolainkäyttökomitea nosti yleisellä tasolla esiin tarpeen oikaisuvaatimusmenettelyn kehittämisestä ja sen yhdenmukaistamisesta eri hallinnonaloilla. Menettelymuodoista tarvittiin siis yleissäännöksiä, ja komitean mukaan tällainen sääntely voisi kuulua suunnitteilla olevan hallintolainkäyttömenettelyä sääntelevän yleislain tai hallintomenettelylain piiriin.¹¹³ Se, että komitea piti mahdollisena oikaisuvaatimusmenettelystä sääntämistä (tulevan) hallintolainkäyttölain yhteydessä, kertoo osaltaan tarpeesta rinnastaa tämä menettely varsinaiseen lainkäyttötoimintaan.

Oikaisuvaatimuksen luonne ja asema oikeusturvakeinona on asetunut ajan myötä uomiinsa. Rajanveto on tehty keskeisesti lainsäädäntötoimien yhteydessä. Ensinnäkin hallintolainkäyttölaissa oikaisuvaatimus rajautuu selvästi pois lainkäyttömenettelyn piiristä.¹¹⁴ Tämä tapahtuu poissuljennalla: muut kuin valitusasiat ja ylimääräiset muutoksenhaut jäävät lain ulkopuolelle. Hallintolainkäyttölain kategorinen rajanveto merkitsee sitä, ettei mikään oikaisuvaatimusjärjestelmän osa-alueista kuulu hallintolainkäyttölain soveltamisalaan, koska missään niistä ei ole kysymys muutoksen hakemisesta ”valittamalla”. Sillä, tehdäänkö oikaisuvaatimus samalle vai jollekin muulle viranomaiselle, ei näin ollen ole enää merkitystä järjestelmän luonteen määrittelyssä.¹¹⁵

Vastaavasti hallintolain soveltamisalan rajauksissa ulkopuolelle on jätetty lainkäyttö (HL 4.1 §). Esitöissä on vielä varmimmaksi vakuudeksi täsmennetty, etteivät oikaisuvaatimusasiat ole luettavissa lainkäytön käsitteen piiriin, vaan ne kuuluvat hallintolain soveltamisalaan.¹¹⁶ Näin ol-

¹¹³ Ks. *KM 1985:48* s. 101.

¹¹⁴ Tämä ilmenee HLL 1 §:n 2 momentista, jonka mukaan tätä lakia sovelletaan myös, kun hallintoasiassa tehtyyn päätökseen haetaan muutosta valittamalla tai ylimääräisellä muutoksenhakuksella hallintoviranomaiselta tai muutoksenhakuasioita käsittelemään perustetulta lautakunnalta tai muulta tähän rinnastettavalta erityiseltä viranomaiselta. Ks. myös *HE 217/1995 vp* s. 33, jossa on nimenomaisesti todettu, että oikaisuvaatimusmenettely jäisi hallintolainkäyttölain soveltamisalan ulkopuolelle. Rajanveto-ongelmat kuitenkin nähtiin, kun esityksessä nimenomaan todettiin, että oikaisuvaatimusmenettely jäisi lain soveltamisen ulkopuolelle siitä huolimatta, että eräissä säädöksissä oikaisuvaatimussäännökset sisältyivät muutoksenhakua koskevaan lukuun.

¹¹⁵ Ks. myös *Hallberg et al.* s. 51.

¹¹⁶ HL 4 §:n 1 momentin mukaan mainittua lakia ei sovelleta lainkäyttöön, esitutkintaan, poliisitutkintaan eikä ulosottoon. Ks. myös *HE 72/2002 vp* s. 51: ”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.”

len on nyttemmin selvää, että oikaisuvaatimuksen käsittelyssä on kysymys hallintomenettelyyn kuuluvasta toiminnasta.¹¹⁷ Hallinnollisen päätöksentekomenettelyn yleislain, hallintolain, on siis tarkoitus ohjata kaikkien oikaisuvaatimusasian käsittelyä ja päätöksentekoa.

Oikaisuvaatimuksen rinnastaminen hallintolainkäyttöön on ollut helpompaa silloin, kun hallintolaki ja hallintolainkäyttölaki eivät vielä raamittaneet päätöksentekomenettelyä. Tuolloin oikaisuvaatimuksesta saatettiin hyvinkin nostaa esiin piirteitä, jotka liittyivät tai vähintään rinnastivat tämän oikeussuojakeinon hallintolainkäytön oikeusturvavoitteeniin. Lainsäädännön kehityksen vuoksi on jouduttu käymään rajanvetoa siinä, kumman lain alaisuuteen oikaisuvaatimuksesta päättäminen luontevimmin kuuluu. Hallintolain puolelle kallistuminen on merkinnyt sitä, että oikaisuvaatimus rinnastuu nyttemmin selvemmin hallinnon ensi asteen päätöksentekoon. Voidaan jopa kysyä, onko oikaisuvaatimus lainsäädännön rajanvetojen vuoksi liukunut oikeussuojakentässä preventiivisen oikeusturvan suuntaan, vaikka se pysyttäytyikin oikeustieteen jaotteluissa muodollisesti repressiivisen oikeusturvan alueella.¹¹⁸ Käytännössä tämä saattaisi merkitä sitä, etteivät menettelyn oikeusturvapainotukset olisi enää samalla tavalla olennaisia (kvalifioituja) kuin aikaisemmin oikaisuvaatimusmenettelyn kehittämistä kaavailtaessa.

Sillä, että oikaisuvaatimuksesta päättäminen luetaan lainsäädännön tasolla hallinnon päätöksentekomenettelyyn, ei ole kuitenkaan vielä lyöty lukkoon oikaisuvaatimuksen luonnetta oikeusturvakeinona. Hallintolain soveltamisesta ei siten vielä seuraa eikä tulisikaan seurata, että oikeusturvaodotukset oikaisuvaatimusmenettelyssä olisivat samantasoiset kuin varsinaista hallintopäätöstä tehtäessä. Oikaisuvaatimuksesta päätetään nykyisin yhä useammin muussa kuin ensi vaiheen päätöksentekoviranomaisessa. On näin selvää, että oikeussuojan antamisen funktio on tavalla tai toisella etualalla tämän järjestelmän piirissä. Vaikka oikaisuvaatimuksesta päätetäänkin hallintolain mukaisessa menettelyssä, järjestelmässä on siis edelleen piirteitä, jotka ovat rinnasteisia hallintolainkäyttömenettelyn oikeusturvavoitteiden kanssa. Historiallisessa katsannossa oikaisuvaatimukselle voidaan eräässä mielessä hakea vertailukohtaa hallinnon sisäisestä muutoksenhausta.

Lainsäädännön kenttään sijoittelustaan huolimatta oikaisuvaatimusjärjestelmään kuuluu edelleenkin sellaisia ominaisuuksia, jotka ovat omiaan

¹¹⁷ Ks. esimerkiksi *Hallberg et al.* s. 50–51, *Mäenpää* s. 452, *Kulla* s. 219 ja *Harjula – Prättälä* s. 619.

¹¹⁸ Ks. oikeusturvajaotteluista *KM 2003:3* s. 82 ja *Mäenpää* s. 429–430.

siirtämään oikaisuvaatimusjärjestelmää hallintolain taustalla tai sen piirissä varsinaisen lainkäytön suuntaan.¹¹⁹ Jäljempänä tarkastelen sitä, millä tavalla edellä esitetyt näkökohdat vaikuttavat arvioitaessa oikaisuvaatimusmenettelyn luonnetta ja sisältöä oikeusturvakeinona.

4 MILLAISEKSI OIKAISUVAATIMUSJÄRJESTELMÄ ON PÄÄPIIRTEITTÄIN MUODOSTUNUT

4.1 Oikaisuvaatimus päätöksentekoviranomaiselle

Oikaisuvaatimusinstituutiota oli ryhdytty kehittämään ensimmäiseksi massahallinnon alalla. On näin ymmärrettävää, että massahallinnosta esille nousevat oikeusturvatarpeet osaltaan muovasivat tätä oikeussuojakeinoa ja antoivat sille piirteitä, jotka olivat pitkään tunnusomaisia koko järjestelmälle.¹²⁰ Näistä oli päällimmäisenä se, että oikaisuvaatimuksen edellytettiin tulevan ratkaistavaksi ensi asteen päätöksentekoviranomaisessa ja että tuolloin saatettiin ratkaista vain selvimpiä hallintopäätösten virheitä. Niinpä jos kysymys oli viranomaiselle delegoituun päätösvaltaan kuuluvan asian siirtämisestä ylempään viranomaisen ratkaistavaksi, menettelyä ei alun perin luettu kuuluvaksi oikaisuvaatimuksen käsitteen piiriin, vaan sitä luonnehdittiin hierarkkiseksi oikaisuksi. Se, että oikaisuvaatimusjärjestelmä oli kehitetty keskeisesti massahallinnon tarpeisiin, vaikutti luonnollisesti tämän oikeussuojakeinon muovaamiseen jatkossakin. Kun Suomessa oli omaksuttu se periaatteellinen kanta, ettei oikaisuvaatimusta järjestettäisi yleiseksi muutoksenhaun pakolliseksi esivaiheeksi, järjestelmää katsottiin olevan syytä laajentaa ainakin siellä, missä se oli ennestään tuttua eli massahallintoasioissa.

Kehittämistoimien seurauksena osa oikaisuvaatimusinstituutiosta rakentuu nykytilanteessakin edellä mainitulle oikaisuvaatimuksen perinteistä linjaa edustavalle pohjalle. Esimerkkinä voimassa olevasta sääntelystä voidaan mainita valtion virkamiesten taloudellisiin etuuksiin kuuluvat asiat. Valtion virkamieslain (750/1994) 52 §:ssä on säädetty seuraavaa. Virkamies,

¹¹⁹ Esimerkiksi HE:ssä 72/2002 vp s. 51 on viitattu oikaisuvaatimusasian käsittelyn muutoksenhakuluonteeseen, vaikka varsinaiseen lainkäyttöön tämän ei katsota kuuluvankaan.

¹²⁰ Massahallintoasioista puhun yleisemmällä tasolla, joten esimerkiksi veroasioiden erityispiirteet eivät tule tässä erikseen esille. Veroasioita tarkastelen jäljempänä lähemmin erikseen.

joka katsoo, ettei viranomaisena ole antanut hänelle palvelussuhteesta johdettavaa taloudellista etuutta sellaisena kuin se olisi ollut hänelle suoritettava, saa, jollei laissa tai asetuksessa toisin säädetä, kirjallisesti vaatia siihen oikaisua asianomaiselta viranomaiselta. Säännöksen mukaan vasta oikaisuvaatimukseen annettuun viranomaisen päätökseen saadaan hakea muutosta siten, kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.¹²¹

Esitetty lainkohta liittyy oikaisuvaatimuksen historiallisiin yhteyksiinsä, vuonna 1943 voimaan tulleeseen palkkauslakiin (1030/1942), jonka voidaan paljolti todeta käynnistäneen koko oikaisuvaatimusjärjestelmän kehityksen. Valtion virkamieslaissa on omaksuttu kuitenkin myös toisenlainen tapa oikaisuvaatimuskeinon käyttämiseen (53 §). Virkamies voi nimittäin määrättyissä tapauksissa kuten irtisanomisen kysymyksessä ollessa tehdä oikaisuvaatimuksen virkamieslautakunnalle. Virkamieslautakunta ei ole tuomioistuin vaan näitä asioita käsittelevä valtiovarainministeriön yhteydessä toimiva oikaisuelin, joka noudattaa menettelyssään hallintolakia. Lautakuntatyypistien toimielinten roolia oikaisuvaatimusasioiden käsittelyssä tarkastellaan lähemmin jäljempänä veroasioiden yhteydessä.

Oikaisuvaatimusjärjestelmän historiallinen kehitys kohtaa nykypäivän myös valtionavustusasioissa. Valtionavustuslain (688/2001) 34 §:n mukaan valtionapuviranomaisen päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla, vaan valtionapuviranomaisen päätökseen saa siihen tyytymätön asianosainen hakea oikaisua 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Tämän lainkohdan mukaan oikaisuvaatimus tehdään päätöksen tehneelle viranomaiselle. Valtionapuasiat olivat aikoinaan yksi niistä asiaryhmistä, joiden todettiin kuormittavan tarpeettomasti hallintolainkäyttöä. Siksi oikaisuvaatimusmenettely liitettiin näiden asioiden yhteyteen jo varsin varhaisessa vaiheessa.¹²²

Historiallisesta taustastaan ja merkityksestään huolimatta puheena oleva oikaisuvaatimuksen perusmuoto – oikaisuvaatimuksen tekeminen päätöksentekijälle itselleen – muodostaa nykyisellään vain yhden osa-alueen tämän järjestelmän kokonaisuudessa. Tässä yhteydessä on samalla tärkeä huomata, että esillä olevan tyyppistä oikaisuvaatimussääntelyä sisältyy

¹²¹ Oikaisuvaatimus tulee kysymykseen lähinnä lakisääteisiä etuuksia koskevissa asioissa, koska virkaehtosopimuksen tulkinnan ja soveltamisen osalta toimivalta kuuluu työtuomioistuimelle. Valtion virkamieslain 62 §:ssä on myös asetettu pääsääntöisesti kolmen vuoden määräaika oikaisuvaatimuksen tekemiselle. Ks. *Koskinen – Kulla* s. 303.

¹²² Ks. *Niemivuo* s. 54, 141–142 ja 224–226. Niemivuo mm. totesi, että selvästi suurin ryhmä valtionapuasoiden oikaisuvaatimuksista oli koskenut laintulkintakysymyksiä, ja näistä yli 85 prosenttia oli hylätty kokonaan tai lähes kokonaan.

massahallinnon ohella myös mitä erilaisimpiin muihin asiaryhmiin.¹²³ Osassa näihin eri lakeihin sisältyvästä sääntelystä ei ole kysymys varsinaisen masahallinnon piiriin luettavasta toiminnasta, vaan oikaisuvaatimus on hattu omaksua näillä aloilla niiden omista lähtökohdista ja oikeusturvatarpeista käsin. Laajentumistendenssi uusiin asiaryhmiin on johtunut paljolti hallinnon toimintamuodoissa tapahtuneista muutoksista; esimerkkinä voidaan mainita hallinnon tehtävien siirtäminen enenevässä määrin niin sanotun välillisen julkisen hallinnon piiriin sekä kokonaan yksityisille toimijoille.¹²⁴ PL 124 §:stä johdettuna lähtökohtana on, että myös tällaisessa varsinaisen hallinnon ulkopuolisessa päätöksenteossa noudatetaan hyvän hallinnon kuten hallintolain edellytyksiä.¹²⁵ Oikaisuvaatimusjärjestelmällä on katsottu tässä tilanteessa olevan potentiaalia hallinnon uudentyyppiin oikeusturvatarpeisiin vastaamiseen.

Esimerkiksi silloin, kun julkisia hallintotehtäviä on annettu muulle kuin viranomaiselle, asiassa on voitu säätää, että mainitun tahon tekemään päätökseen on haettava oikaisua päätöksen tekijältä itseltään ennen mahdollisuutta turvautua varsinaiseen muutoksenhakuun. Erityisasiantuntemusta edustava viranomaiskoneiston ulkopuolinen päätöksentekijä voi tuolloin vielä harkita oikaisuvaatimuksessa esitettyjen seikkojen vaikutusta aikaisemmin tehdyn päätöksen sisältöön. Tällaista asian uudelleen käsittelyä on vaikea enää hahmottaa siltä (perinteiseltä) pohjalta, että kysymys olisi vain selvien virheiden korjaamisesta, vaan järjestelyssä on viitettä kvalifioidummista oikeusturvaodotuksista.

4.2 Muita oikaisuvaatimuksen muotoja

Hallinnon toimintamuotojen uudistamisen ohella myös hallinnon jälkikäteisessä oikeusturvajärjestelmässä on tapahtunut viime vuosina perustavanlaatuisia muutoksia. Tässä voidaan ennen muuta mainita hallinnon sisäisen

¹²³ Oikaisun tekemisestä päätöksen tekijältä säädetään mm. myös alusrekisterilain (512/1993) 13 f §:ssä (486/2004, rekisteriviranomaisen päätös), elokuvataiteen edistämisestä annetun lain (28/2000) 5 §:ssä (Suomen elokuvasäätiön päätös), ympäristönsuojelulain (86/2000) 97 a §:ssä (252/2005, tarkastuslaitoksen ja muun vastaavan laitoksen päätös), rakennustuotteiden hyväksynnästä annetun lain (230/2003) 32 §:ssä (hyväksyntälaitoksen tms. päätös), päästökauppalain (683/2004) 70 §:ssä (todentajan päätös), eräiden irtolastialusten turvallisuudesta lastaamisesta ja lastin purkamisesta annetun lain (1206/2004) 26 §:ssä (arviointilaitoksen päätös) ja vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain (390/2005) 127 §:ssä (tarkastuslaitoksen päätös).

¹²⁴ Ks. tästä kehityksestä mm. *Mäenpää* s. 3 ss. ja *Mäenpää*, Hallintolaki s. 65–69.

¹²⁵ Hallintolain noudattaminen todetaan erikseen HL 2.3 §:ssä.

muutoksenhaun merkittävä vähentyminen samalla, kun on vahvistettu kaksiasteisen hallintotuomioistuinjärjestelmän perusmallia. Kehitystä mukailen oikaisuvaatimuksesta tapahtuva hallinnon sisäinen asian uudelleenkäsittely on samoin alkanut hakea uudentyypisiä toimintaväyliä. Tyypillistä tälle muutossuuntaukselle on ollut se, että se on tapahtunut hajautetusti eri hallinnonaloilla. Tapahtuneen kehityksen johdosta oikaisuvaatimuksesta onkin yhä vaikeampi puhua yhden yhtenäisen nimikkeen alla.

Tapahtuneesta kehityksestä voidaan tiivistää ytimeksi se, että oikaisuvaatimus katsotaan voitavan nykyään tehdä myös ylemmälle viranomaiselle. Tämä toiminnallinen laajennus on mahdollistanut sen, että aikaisempi hierarkkinen oikaisu eli toimielimen alaisen viranhaltijan päätöksen saattaminen asianomaisen viranomaisen käsiteltäväksi, liitetään nykyisissä käsitelmäritellyissä oikaisuvaatimuksen pääkäsitteen alaisuuteen. Niin kuin jäljempänä olevasta ilmenee, esillä olevan perusratkaisun, ylemmälle viranomaiselle tehtävän oikaisuvaatimuksen, taustalla on vaihtelevia ja siten keskenään erilaisia oikeusturvatarpeita.

Oikaisuvaatimus erityisillä hallinnonaloilla

Nykyisellään ylemmälle viranomaiselle tehtävä oikaisumuoto on käytössä muun muassa opetus- ja koulutustoimen alalla, ja oikaisu ensi asteen päätöksestä tehdään varsin tyypillisesti asianomaisen oppilaitoksen johtoelimelle.¹²⁶ Niinpä opintosuoritusten arviointi on yleisesti ottaen oikaisuvaatimuskeinon piirissä, ja lähtökohtaisesti näissä asioissa ei ole lainkaan valitusmahdollisuutta. Tätä saatetaan perustella päätöksenteon harkinnanvaraisella luonteella. Joissakin tapauksissa on kuitenkin mahdollisuus jopa kahdenkertaiseen oikaisuun.¹²⁷ Esimerkiksi opiskeluoikeuden menettämistä, kirjallista varoitusta ja koulutuksesta erottamista koskevista päätöksistä saa lähtökohtaisesti tehdä oikaisuvaatimuksen, ja näistä päätöksistä voi myös valittaa hallinto-oikeuteen.¹²⁸ Sen sijaan hallinto-oikeuden päätök-

¹²⁶ Ks. esimerkiksi perusopetuslain (628/1998) 42 § (477/2003, oikaisu kuitenkin lääninhallitukselle), vankeinhoidon koulutuskeskuksesta annetun lain (136/2001) 5 §, ammattikorkeakoululain (351/2003) 22, 25 ja 27 §, rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain (577/2005) 29 § ja poliisikoulutuksesta annetun lain (68/2005) 20 §.

¹²⁷ Ks. mm. yliopistolain (645/1997) 33 § (556/2005) ja yliopistoasetuksen (115/1998) 17 § sekä perusopetuslain 42 §, lukiolain (629/1998) 34 § (478/2003) ja ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (630/1998) 25 c § (601/2005).

¹²⁸ Joissakin säädöksissä tosin mm. opiskelijan määräaikaista erottamista ja kirjallista varoitusta koskevista päätöksistä valitetaan ilman oikaisumahdollisuutta suoraan hallinto-oikeuteen. Ks. esimerkiksi ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 44 § (479/2003), perusopetuslain 42 § ja lukiolain 34 §.

sestä ei ole enää muutoksenhakuoikeutta korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Opetustoimi on varsin tyypillinen esimerkki siitä, että kun tietyn tyyppisessä päätöksenteossa kuten opintasuoritusten arvioinnissa valittaminen on katsottu perustelluksi kieltää kokonaan, asiassa on samalla järjestetty oikaisumahdollisuus – useassa tapauksessa jopa kahteen kertaan eli ensin päätöksentekijälle itselleen ja tämän päätöksestä vielä ylemmälle viranomaiselle. Tällaisessa valituskiellon piiriin kuuluvassa päätöksenteossa oikaisuvaatimus mahdollistaa asian uudelleenkäsitteilyn ja muodostaa siten tärkeän oikeussuojakeinon yksilön oikeusturvan kannalta. Oikaisua koskeva sääntely palvelee oikeusturvaa myös silloin, kun muutoksenhaku on kielletty hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Osassa oikaisuasioita oikaisun ratkaisee ensi vaiheen päätöksenteköviranomaisen, mutta tätä useammin kuitenkin ylempi viranomaisen. Järjestely muistuttaa hallinnon sisäistä muutoksenhakua. Siinä päätöksentekijän yläpuolella oleva viranomaistaho vielä harkitsee asiaa esitettyjen vaatimusten pohjalta ja antaa samalla käyttöön oman erityisasiantuntemuksensa. Viranomaisten väliset toimivallan rajat joustavat siten kyseisen erityisjärjestelyn kautta.

Paitsi opetus- ja koulutustoimen sääntelyä, oikaisuvaatimusta käytetään lisääntyvässä määrin muuallakin erityisasiantuntemusta vaativilla aloilla. Tällaisilla erityisaloilla asian uudelleenkäsitteilyä hallinnon omassa piirissä on pidetty oikeusturva- ja tarkoituksenmukaisuussyistä perusteltuna tai muuten tärkeänä. Esimerkiksi hukkakauran torjunnasta annetun lain (185/2002) 22 §:n mukaan maaseutuelinkeinoviranomaisen päätökseen haetaan oikaisua TE-keskukselta, ja vasta TE-keskuksen päätökseen voidaan hakea muutosta maaseutuelinkeinon valituslautakunnalta.¹²⁹ Hallinnon luonteen muuttuminen yhä monimutkaisemmaksi on osaltaan kasvattanut oikaisuvaatimuksen käyttöalaa. Oikaisuvaatimusta ei käytetä siten pelkästään sellaisilla aloilla, joilla tehdään selviä virheitä asioiden summaarisuuden vuoksi, vaan järjestelmän omaksumisessa saattaa olla merkitystä myös muun muassa asioiden materiaalisella luonteella.

Osassa tapauksista on puolestaan kysymys muulle kuin viranomaiselle kuten yksityisille toimijoille uskotusta päätöksenteosta. Myös tällaisesta varsinaisen hallintokoneiston ulkopuolisesta päätöksenteosta voi olla mahdollisuus vaatia oikaisua asianomaiselta viranomaiselta. Esimerkiksi ra-

¹²⁹ Oikaisuvaatimusta koskeva edellytys otettiin lakiin eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnan esityksestä. Ks. *MmVM 17/2001 vp*.

diolain (1015/2001) 42 §:n (46/2005) mukaan arviointilaitoksen määrättyyn päätökseen haetaan oikaisua Viestintävirastolta. Samoin eräiden huviveneiden turvallisuudesta ja päästövaatimuksista annetun lain (621/2005) 38 §:n mukaan ilmoitetun laitoksen tekemään päätökseen haetaan oikaisua Merenkulkulaitokselta. Rautatielain (555/2006) 65 §:ssä puolestaan säädetään oikaisun hakemisesta Rautatievirastolta muun muassa ilmoitetun laitoksen vaatimuksenmukaisuustodistuksen tai tarkastustodistuksen myöntämisestä koskevassa asiassa.¹³⁰ Järjestely on perusteltu organisatorisista syistä. On asianmukaista, että muulle kuin viranomaiselle uskottu julkisen vallan käyttö kontrolloidaan vielä hallinnon sisällä ennen varsinaiseen muutoksenhakuun turvautumista.

Oikaisuvaatimuksesta erityisesti veroasioissa

Kuten olen todennut aikaisemmin tässä tutkimuksessa, oikaisuvaatimusjärjestelmää on kehitetty aktiivisesti vero-oikeuden alalla. Kehittämistoimet käynnistyivät erityisesti 1970-luvulla, jolloin taustalla olivat verovalitusasioiden ruuhkat tuolloisissa lääninoikeuksissa sekä myös korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Veronoikaisua esimerkiksi laajennettiin vuonna 1974 hallintolainkäyttötoimikunnan ehdotuksesta (laki 1024/1974). Verovalitusten määrä lääninoikeuksissa ei kuitenkaan kääntynyt laskuun, päinvastoin. Niinpä 1980-luvulle tultaessa hallinnon oikeusturvakomitea totesi mietinnössään, että pelkästään selviä virheitä koskevien verovalitusten poistamisella lääninoikeuksista ei saavutettu riittävää vähennystä valitusten lukumäärässä. Oikeusturvakomitean mukaan myös eräät muut, vaikeammat ja riitaisat, mutta eivät kuitenkaan esimerkiksi vaikeita oikeudellisia ja tulkinnallisia kysymyksiä sisältävät muutosvaatimukset, tuli ratkaista ensivaiheessa jo ennen lääninoikeutta. Komitea päätyi näin ollen sille kannalle, että verotuksen toimittanut viranomainen oli sopiva elin käsittelemään itseoikaisuna riidattomat ja selvät virheet, kun taas vaikeammat virheet oli käsiteltävä verotuspäätöksen tehneestä viranomaisesta erillään olevassa elimessä. Paras vaihtoehto komitean mielestä oli tutkijalautakuntien muodostaminen pakolliseksi muutoksenhakuasteeksi ennen lääninoikeutta.¹³¹

¹³⁰ Samoin esimerkiksi uudistetun ilmailulain (1242/2005) 29 §:ssä säädetään oikaisun tekemisestä lentokelpoisuuden hallinto-organisaation päätöksestä ja 163 §:ssä oikaisun tekemisestä valtakunnallisen harrasteilmailun järjestön päätöksestä. Molemmissa tapauksissa oikaisua vaaditaan Ilmailuhallinnolta.

¹³¹ Ks. *KM 1981:64* s. 96–97.

Hallinnon oikeusturvaa linjaavassa komiteavalmistelussa oltiin siis sillä kannalla, ettei pelkästään veronoikaisu riittäisi karsimaan tarpeettomia valituksia lääninoikeudesta. Sen lisäksi tarvittaisiin oikaisu- ja lääninoikeusmenettelyn välille todellinen muutoksenhakuaste.¹³² Myöhemmässä kehityksessä nämä suuntaviivat tarkentuivat edelleen. Verohallinnon lautakuntatoimikunta (KM 1984:28) näki painopisteen olevan verovalitukseen liittyvän veronoikaisumenettelyn kehittämisessä täysimittaiseksi oikaisuvaatimusmenettelyksi. Tällä tarkoitettiin sitä, että verotukseen tyytymättömän olisi aina haettava ensin veronoikaisua verolautakunnalta, ja vasta oikaisupäätöksestä voitaisiin valittaa lääninoikeudelle. Hallintolainkäyttökomitea linjasi tilannetta periaatteessa samalla tavalla todeten, että ehdotetun menettelyn kautta hallintotuomioistuimet välttyisivät käsittelemästä monia etukäteen toivottomiksi tiedettyjä valituksia.¹³³ Etuna todettiin olevan sekin, että kun oikaisumenettelyssä oli tehtyihin vaatimuksiin annettava yksilöllinen perusteltu päätös, asianomaisella oli mahdollisuus sekä harkita, oliko muutoksenhaun jatkaminen perusteltua, että ottaa valituksessaan kantaa oikaisuasiassa annettuun päätökseen ja sen perusteluihin.

Hallinnon oikeusturvan keskeisessä komiteavalmistelussa 1980-luvulla tuotiin kaiken kaikkiaan esiin myös verotuksen oikeussuojajärjestelmän kehittäminen.¹³⁴ Tasapainoa haettiin yhtäältä oikaisu- ja hallintolainkäyttäjärjestelmän keskinäisen käytön suunnalta, mutta toisaalta haettiin vastusta siihen, millainen itseoikaisukeinon muoto parhaiten soveltuisi verotuksen alalle, jossa oli erityistä intressiä valitusmäärien alentamiseen lääninoikeuksissa. Suuntaviivat täsmentyivät sittemmin verotuksen oikeussuojatoimikunnan vuonna 1992 antamassa mietinnössä.¹³⁵ Siinä ehdotettiin, että muutoksen hakemisessa muun muassa tulo- ja varallisuusverotukseen olisi ensimmäisenä vaiheena aina oikaisuvaatimus verolautakunnalle ja että vasta verolautakunnan oikaisuvaatimus päätöksestä saisi valittaa lääninoikeuteen. Tämä kanta merkitsi periaatteellista linjavalintaa itseoikaisukeinojen välillä ja ruotsalaisen mallin mukaisen valitukseen si-

¹³² Mietinnössä viitattiin mm. suunnitelmiin veronoikaisun laajentamisesta siten, että lääninoikeudelle tehty verovalitukset käsiteltäisiin verolautakunnassa tai verotoimistossa oikaisuasiaina. Vain siltä osin kuin valitusta ei hyväksyttäisi, se siirrettäisiin lääninoikeuden käsiteltäväksi. Hallinnon oikeusturvakomitea piti suunnitelmaa oikeasuuntaisena mutta riittämättömänä. Ks. *KM 1981:64* s. 98.

¹³³ Ks. *KM 1985:48* s. 137.

¹³⁴ Ks. oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämisestä verotuksessa myös *KM 1992:7* s. 81 ss.

¹³⁵ Ks. *KM 1992:7* s. 83 ss.

dotun itseoikaisu-järjestelmän työntämistä kehittämissuunnitelmissa sivumalle. Vielä toimikunta totesi tilannetta täsmentäen, että oikaisuvaatimuksen käsittely olisi luonteeltaan hallintomenettelyä eikä hallintolainkäyttöä mutta että hallintomenettelyn luonteesta huolimatta oikaisuvaatimuksen käsittelyssä korostuisivat muutoksenhauille tyypilliset oikeussuojaperiaatteet.¹³⁶

Edellä mainitut esimerkit komiteavalmistelusta osoittavat, että perinteisen mallin mukainen (valituksen esivaiheeksi muodostettu) oikaisuvaatimusjärjestelmä alkoi vähitellen vallata alaa muilta vaihtoehdoilta vero-oikeuden alalla. Kehittämissuunnitelmat täsmentyivät välittömässä verotuksessa vaatimukseen ”täysimittaisen” oikaisuvaatimusmenettelyn aikaansaamisen tarpeesta. Samalla lähdettiin siitä, ettei oikaisuvaatimuksen käsittelyssä olisi kysymys tavanomaisen hallintopäätöksen tekemisestä, vaan edellytyksenä olisi kvalifioidumpien menettelymuotojen noudattaminen. Nämä suuntaviivat loivat pohjaa jatkovalmistelulle, ja ne löytävät ilmene-mismuotonsa myös nykyisestä sääntelystä ja sitä kommentoivasta oikeuskirjallisuudesta.

Verotusmenettelystä annetussa laissa (1558/1995, 5 luku) säädetään oikaisuvaatimuksesta tulo- ja varallisuusverotuksessa. Muutoksenhaun pakollinen esivaihe on kirjallinen oikaisuvaatimus, jonka ratkaisee verotuksen oikaisulautakunta. Verovirasto voi kuitenkin ratkaista muutoksenha-kuun oikeutetun tahon oikaisuvaatimuksen siltä osin kuin esitetty vaatimus hyväksytään. Oikaisuvaatimuksen ratkaisemisessa on siten määrätty hierarkiansa. Selvemmat virheellisyydet ratkaistaan verotuksen toimittaneessa viranomaisessa, kun taas vaikeammat virheet käsitellään tästä erillisessä oikaisuelimessä. Verotuksen oikaisulautakunnan ja veroviraston oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen haetaan muutosta va-littamalla hallinto-oikeuteen.¹³⁷

Oikaisuvaatimuksesta voidaan siis päättää kahdella tasolla – varsinai-nessa päätöksentekoviranomaisessa ja erityisessä lautakuntatyypisessä

¹³⁶ Ks. *KM 1992:7 s. 136–137*. Toimikunta kiinnitti erityisesti huomiota päätösten perustele-miseen. Lisäksi toimikunta painotti sitä, että ehdotetussa järjestelmässä tosiasiaselvityk-sen hankkiminen veroprosessissa keskittyisi oikaisuvaatimusvaiheeseen. Myös tarvittavista kuulemisista olisi huolehdittava oikaisuvaatimusta käsiteltäessä. Noudatettavaan menette-lyyn voitiin toimikunnan mielestä soveltaa verotuslain erityissäännösten lisäksi täydentä-västi hallintomenettelylain säännöksiä.

¹³⁷ Vastaavantyyppistä sääntelyä sisältyy mm. perintö- ja lahjaverolakiin (378/1940; 42 §, 318/1994 ja 43 §, 1561/1995). Tässä yhteydessä voidaan viitata myös mahdollisuuteen oikaista verotusta verovelvollisen hyväksi tai vahingoksi, mistä säädetään mm. verotusme-nettelystä annetun lain 55 ja 56 §:ssä.

elimessä. Verotuksen oikaisulautakunta ilmentää hallinnon oikeusturvakomitean pyrkimystä erityisen muutoksenhakuelimen perustamisesta vaikeampien virheiden ratkaisemista varten. Oikaisulautakunta ei kuitenkaan ole varsinainen muutoksenhakuelin, vaikka siitä sellaisena puhutaankin, vaan näitä asioita käsittelemään perustettu oikaisuelin.¹³⁸ Tässä mielessä oikaisuvaatimus on vallannut sijaa muutoksenhaulta. Oikaisuvaatimuksen perinteisestä kuvasta poikkeavasti verotuksen oikaisulautakunnassa on kuitenkin tarkoitus ratkaista myös muita kuin selviä virheitä. Tämä on omiaan siirtämään päätöksenteon piiriin mutkikkaampiakin kysymyksiä.¹³⁹ Oikaisuvaatimusmenettelyyn oikaisulautakunnassa kohdistuu siten selvempiä oikeusturvaodotuksia kuin päätettäessä oikaisuvaatimuksesta varsinaisessa hallintoviranomaisessa. Tähän liittyen perusajatuksena on ollut se, että käsittely oikaisulautakunnassa muistuttaa kaikista käsitelmäärittelyistä huolimatta paljolti varsinaista lainkäyttöä.¹⁴⁰ Menettelyseikkojen painottamisella varmistetaan osaltaan, että oikaisuvaatimuksen käsittelyssä saadaan aikaan alkuperäistä verotuspäätöstä perustellumpi ja faktoiltaan paremmin selvitetty ratkaisu ennen lainkäyttövaiheeseen siirtymistä.¹⁴¹ Oikaisuvaatimusvaihe suodattaa tätä kautta paremmin varsinaisen muutoksenhaun piiriin tulevia asioita.

Verotuksen oikaisulautakunta toimii kaiken kaikkiaan erillään varsinaisesta päätöksentekoviranomaisesta. Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämisessä on siten ollut realistista lähteä siitä, että tähän osaan verotuksen oikeussuojajärjestelmästä voidaan kohdistaa jo selkeämpiä oikeusturvaodotuksia. Sama toteamus on mahdollista tehdä muidenkin oikaisuvaatimusasioita käsittelevien lautakuntien kuten virkamieslautakunnan osalta. Oikaisuvaatimusjärjestelmässä on siten sisäisiä painotuksellisia eroja sen perusteella, kuka on päätöksentekijä. Mitä paremmin oikeusturvanäkökohtien voidaan katsoa olevan esillä, sitä enemmän tämän järjestelmän voidaan muutenkin katsoa lähestyvän hallinnon sisäisen muutoksenhaun ideaa. Tätä kautta on voitu tuoda (lisä)perusteluja myös verotuksen valituslupajärjes-

¹³⁸ Ks. oikaisulautakuntajärjestelmän kehittämisen taustasta mm. *Puronen*, Verotus 1999 s. 13 ss. Ks. myös *Myrsky – Linnakangas* s. 173.

¹³⁹ Ks. *Andersson*, Verotus 2003 s. 238 ss.

¹⁴⁰ Esimerkiksi verohallintolain (1557/1995) 4 a §:n (504/1998) 4 momentissa painotetaan esteellisyseikkoja lähtien siitä, että jos verotuksen oikaisulautakunnan puheenjohtaja tai muu jäsen on ottanut osaa verotuspäätöksen tekemiseen, hän ei saa käsitellä asiaa lautakunnassa. Ks. myös *Puronen*, Verotus 2000 s. 579 ja Verotus 2002 s. 468. *Puronen* on painottanut oikaisuvaatimusmenettelyn muutoksenhakuluonnetta, vaikkakin asiallisesti kysymys on hallintomenettelystä.

¹⁴¹ Ks. *KM 1992:7* s. 84.

telmän olemassa ololle ja kehittämiselle.¹⁴² Oikaisuvaatimusjärjestelmälle on siten ollut ominaista vaihteleviin oikeusturvatarpeisiin mukautuminen. Se on voinut osaltaan tasapainottaa uudistustoimia muilla oikeussuojakoneiston alueilla.

Vertailun vuoksi voidaan todeta, että välillisessä verotuksessa oikaisuvaatimusjärjestelmä on toisentyyppinen kuin välittömässä verotuksessa. Esimerkiksi ajoneuvoverolain (1281/2003) oikaisuvaatimusjärjestelmässä veronkantoviranomaisen päätökseen haetaan muutosta valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen (50 §). Valituskirjelmä toimitetaan valitusajassa veronkantoviranomaiselle, joka puolestaan käsittelee asianomaisen tekemän valituksen oikaisuhakemuksena. Jos valitusta ei hyväksytä kokonaisuudessaan, hyväksymättä jäänyt osa valituksesta siirretään Helsingin hallinto-oikeuden käsiteltäväksi.¹⁴³ Ajoneuvohallintokeskus käsittelee siis kaikki valitukset ensin oikaisuhakemuksina, ja ainoastaan siltä osin kuin asiaa ei voida oikaista, se käsitellään hallinto-oikeudessa valitusasiana. Ajoneuvohallintokeskus antaa siirron yhteydessä asiassa lausuntonsa.¹⁴⁴

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa 10.3.2003 laaditussa muistiossa, joka liittyy korkeimman hallinto-oikeuden valtioneuvostolle tekemään esitykseen hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön uudistamiseksi, on nostettu esiin joitakin välillisen verotuksen oikaisuvaatimusjärjestelmän nykyisiä ongelmakohtia. Erityisenä pulmana on pidetty sitä, että verovelvollisen valituksessaan esittämään vaatimukseen ei anneta veroviranomaisen oikaisukäsittelyssä päätöstä, ellei verovelvollisen vaatimusta hyväksytä. Alkuperäisen vaatimuksen siirtyessä sellaisenaan hallinto-oikeuden ratkaistavaksi ei kaikissa tapauksissa ole selvää, miltä osin asia on vielä riidanalainen. Edelleen muistion mukaan hallinto-oikeuden ratkaistavaksi tulee paljon asioita, joista verovelvollinen tuskin olisi enää tehnyt valitusta, jos olisi saanut oikaisuvaatimukseensa perustellun hylkäävän päätöksen. Valtiovarainministeriö onkin asettanut 19.5.2006 työryhmän selvittämään muutoksenhakujärjestelmän kehittämistä välillisessä verotuksessa. Työryhmän on muun muassa selvítettävä, miltä osin ja miten välilliseen verotukseen on luotavissa sellainen muutoksenhakujärjestelmä, jossa hallinnon oikaisumenettely on erotettu tuomioistuimessa käsiteltävästä valitusmenettelystä.

¹⁴² Ks. esimerkiksi *Lavo 4/1993* s. 9, jossa on todettu, että valituslupajärjestelmää koskevien ehdotusten lähtökohtana oli, että oikaisumenettelystä muodostettiin välittömässä verotuksessa nykyistä enemmän varsinaisen muutoksenhaun kaltainen vaihe asian käsittelyssä.

¹⁴³ Ks. samantyyppisestä sääntelystä mm. arvonlisäverolaki (1501/1993, 193 ja 194 §), valmisteverotuslaki (1469/1994, 45 ja 46 §) ja laki polttoainemaksusta (1280/2003, 23 §). Järjestelmään liittyy myös mahdollisuus veroviranomaisessa tehtävään oikaisuun.

¹⁴⁴ *HE 111/2003* vp s. 56.

Oikaisuvaatimuksesta erityisesti kunnallisasioissa

Kuntalain (365/1995) 89 §:n 1 momentin mukaan kunnanhallituksen ja lautakunnan, niiden jaoston sekä niiden alaisen viranomaisen päätökseen tyytymätön voi tehdä kirjallisen oikaisuvaatimuksen. Päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Edelleen 2 momentin mukaan oikaisuvaatimus tehdään 1 momentissa tarkoitetun toimielimien ja sen jaoston sekä sen alaisen viranomaisen päätöksestä asianomaiselle toimielimelle. Oikaisuvaatimus on käsiteltävä viipymättä.¹⁴⁵

Oikaisuvaatimusjärjestelmän omaksuminen kunnallishallinnossa on varsin uutta; oikaisuvaatimus on tullut käyttöön vasta nykyisen kuntalain myötä. Vielä kuntalain edeltäjässä, vuoden 1976 kunnallislaissa (953/1976) säädettiin kunnan sisäisestä muutoksenhausta. Kunnanhallitus toimi tuolloin yleisesti valitusviranomaisena haettaessa muutosta sen alaisen toimielimen päätökseen. Tästä haluttiin kuntalain valmistelun yhteydessä luopua, ja valitusjärjestelmä korvattiin oikaisuvaatimuskeinon käyttöönotolla. Oikaisuvaatimusjärjestelmän tarkoituksena on pitää virheiden korjaamisen painopiste kunnan sisäisen hallintomenettelyn tasolla.¹⁴⁶ Tällä pyritään itsehallinnollisten näkökohtien ohella mahdollistamaan kunnan jäsenten vaikutusmahdollisuus kunnan sisäiseen päätöksentekoon.

Kunnanhallituksen ja lautakunnan päätöksestä tehdään oikaisu niille itselleen, ja niiden alaisen viranomaisen päätöksestä asianomaiselle ylemmälle toimielimelle (kunnanhallitukselle tai lautakunnalle). Valtuuston päätökset on sen sijaan rajattu oikaisuvaatimuskeinon ulkopuolelle. Oikaisuvaatimuksen voi tehdä sekä kunnan jäsen että asianosainen (kuntalain 92 §). Toisin kuin kunnallisvalituksen, oikaisuvaatimuksen voi tehdä sekä laillisuus- että tarkoituksenmukaisuusperusteella.¹⁴⁷

Oikaisuvaatimusjärjestelmän omaksuminen aikaisemman kunnan sisäisen muutoksenhaun tilalle on johtunut osin organisatorisista syistä.¹⁴⁸ Vaikka

¹⁴⁵ Tässä on syytä kuitenkin viitata KuntaL 88 §:ään, jonka viimeisen virkkeen mukaan jos päätökseen voidaan muun lain nojalla hakea muutosta kunnallisvalituksin, ei 89 §:ää sovelleta. Esimerkiksi kaava-asioiden jääminen KuntaL:n mukaisen oikaisuvaatimusjärjestelmän ulkopuolelle todetaan vielä erikseen maankäyttö- ja rakennuslain 188 §:n 1 momentissa.

¹⁴⁶ Ks. *KM 1993:33* s. 168 ja 311.

¹⁴⁷ Kuntalain lisäksi myös erityislaeissa on säännöksiä kunnan viranomaisen päätökseen tehtävästä oikaisuvaatimuksesta. Ks. mm. asumisoikeus- ja vuokratulotuotannon valtion ja kuntien takauslainoista annetun lain (126/2003) 28 §, vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain (604/2001) 41 § ja terveydensuojelulain (763/1994) 56 §. Valitus näissä asioissa nojautuu hallintolainkäyttölakiin.

¹⁴⁸ Ks. *Harjula – Prättälä* s. 618–619.

sääntelytoimien taustalla on pyritty oikaisuvaatimusmenettelylle ominaisesti nopeaan ja joustavaan järjestelmään, oikaisuvaatimusmenettely rinnastuu kuntalain 11 luvussa pitkälti varsinaiseen lainkäyttöön. Menettelysäännökset on kirjoitettu kummallekin muutoksenhakukeinolle pääosin yhteisiksi. Harjulan ja Prättälän kuntalain kommentaarissa onkin todettu, että kuntalain oikaisuvaatimusmenettely sisältää eräitä hallintolainkäytön piirteitä: menettely on pakollinen esivaihe muutoksenhauille, se on tehtävä laissa säädettyssä määräajassa jne.¹⁴⁹ Oikaisuvaatimuksen luonnetta oikeusturvakeinona tarkennettiin lisäksi kuntalain eduskuntakäsittelyssä toteamalla, että asianomainen toimielin käsittelee nimenomaan oikaisuvaatimuksen eikä koko sitä asiaa, jota oikaisuvaatimus koskee.¹⁵⁰ Tutkimisvalan rajausta myös yhdistää oikaisuvaatimusta varsinaiseen muutoksenhakuun. Oikaisuvaatimus tehdään lähtökohtaisesti muutenkin ylemmälle viranomaiselle eikä samalle, niin kuin oikaisuvaatimusjärjestelmässä perinteisesti on katsottu.

Vaikka oikaisuvaatimusmenettely on korvannut kunnan sisäisen muutoksenhaun, siihen on jäänyt esitetyin tavoin kaikesta huolimatta piirteitä, jotka rinnastavat oikaisuvaatimuksen paljolti aikaisemmin käytössä olleeseen järjestelmään. Oikaisuvaatimusjärjestelmään kohdistuu siten tässäkin selkeitä oikeusturvaodotuksia, mikä merkitsee käytännössä sitä, että myös muiden kuin selvimpien virheiden odotetaan tulevan karsituiksi tuossa menettelyssä. Tätä tukee järjestelmän lähtökohtana oleva tavoite pysäyttää päätöksenteon virheet kunnan sisäisen hallintomenettelyn tasolle, jolloin niitä ratkottaisiin mahdollisimman vähäisessä määrin varsinaisessa lainkäytössä. Kuntalain mukainen oikaisuvaatimusjärjestelmä muodostaa näin ollen jälleen kerran poikkeuksen siitä, millaiseksi oikaisuvaatimus perinteisesti kuvataan.

4.3 Ekskurssi: valituksen yhteydessä suoritettavasta oikaisusta

Koska oikaisujärjestelmää ei ole pidetty perusteltuna kehittää yhtenäisen ja yhdenmukaisen mallin mukaan, on luonnollista lähteä siitä, että osa viranomaisen tekemistä oikaisuista voi olla kytkettynä valitusinstituutioon samalla tavoin kuin Ruotsissa. Tämä järjestely on omaksuttu Suomessa erityisesti sosiaalivakuutus- ja sosiaaliavustusasioissa. Näissä asiaryhmis-

¹⁴⁹ Ks. *Harjula – Prättälä* s. 619.

¹⁵⁰ Ks. *HaVM 18/1994 vp* s. 17.

sä tehdään paljon massaluonteisia päätöksiä, jolloin oikaisun ensisijaisena tarkoituksena on taata mahdollisimman joustava menettely massahallinnon selvien virheiden korjaamisessa. Esimerkkinä tähän ryhmään kuuluvasta sääntelystä voidaan mainita sairausvakuutuslain (1224/2004) 17 luvussa olevat seuraavat säännökset:

1 §. Muutoksenhakuoikeus. Kansaneläkelaitoksen päätökseen tyytymätön saa hakea siihen muutosta valittamalla sosiaalivakuutuslautakuntaan ja sosiaalivakuutuslautakunnan päätökseen tyytymätön valittamalla tarkastuslautakuntaan. Kuitenkin Kansaneläkelaitoksen keskushallinnon työterveyshuollon korvausta koskevassa asiassa antamaan päätökseen tyytymätön saa hakea siihen muutosta valittamalla tarkastuslautakuntaan.

Tarkastuslautakunnan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Kansaneläkelaitoksen päätöstä on muutoksenhausta huolimatta noudatettava, kunnes asia on lainvoimaisella päätöksellä ratkaistu.

3 §. Itseoikaisu. Jos Kansaneläkelaitos hyväksyy kaikilta osin sille toimitetussa valituksessa esitetyt vaatimukset, sen on annettava asiasta oikaisupäätös. Oikaisupäätökseen saa hakea muutosta siten kuin 1 ja 2 §:ssä säädetään.

Jos Kansaneläkelaitos ei voi oikaista valituksen kohteena olevaa päätöstä 1 momentissa mainituin tavoin, sen on 30 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä toimitettava valituskirjelmä ja lausuntonsa asianomaisen muutoksenhakuelimen käsiteltäväksi. Kansaneläkelaitos voi tällöin väliaikaisella päätöksellä oikaista aikaisemman päätöksensä siltä osin kuin se hyväksyy valituksessa esitetyn vaatimuksen. Jos valitus on jo toimitettu muutoksenhakuelimelle, on väliaikaisesta päätöksestä ilmoitettava sille viipymättä. Väliaikaiseen päätökseen ei saa hakea muutosta.

Edellä 2 momentissa tarkoitettusta määräajasta voidaan poiketa, jos valituksen johdosta tarvittavan lisäselvityksen hankkiminen sitä edellyttää. Lisäselvityksen hankkimisesta on tällöin viipymättä ilmoitettava valittajalle. Valituskirjelmä ja lausunto on kuitenkin aina toimitettava asianomaiselle muutoksenhakuelimelle 60 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä.

Tämän järjestelmän mukaan valitus toimitetaan siis päätöksen tehneelle sosiaaliturvalaitokselle. Sen tulee oikaista päätös, jos se hyväksyy kaikki valituksessa esitetyt vaatimukset. Muussa tapauksessa sen on siirrettävä valitus määräajassa valitusviranomaisen käsiteltäväksi. Sosiaaliturvalaitos voi myös väliaikaisella päätöksellä oikaista aikaisemman päätöksensä siltä osin, kuin se hyväksyy valituksessa esitetyn vaatimuksen. Oikaisu ja

muutoksenhaku on siis yhdistetty joustavalla tavalla keskenään.¹⁵¹ Lisäksi näissä asioissa on mahdollista korjata asiavirhe. Asiavirheen korjaamis sääntely (sairausvakuutuslain 5 §) täydentää näin mainittua itseoikaisu sääntelyä.

Valituksen yhteydessä suoritettava oikaisu toimii viranomaisaloitteiselta pohjalta ilman erillistä oikaisuvaatimusta. Asianosaiselta ei siten edellytetä oikaisu- vaan ainoastaan valituskirjelmää. Viranomaisen kannalta tämä järjestelmä muodostaa yhden lisäharkintavaiheen annettaessa selitystä valitukseen, ja myönteisessä tapauksessa eli oikaisun tultua suorituksi tämä välivaihe voi myös tehostaa oikeussuojan saamista. Jos harkinta taas ei johda tulokseen, kyseinen vaihe saattaa joissakin tapauksissa hidastaa valitusprosessia.

Ruotsissa valitukseen kytketyn oikaisun ensisijaisena ongelmana on pidetty kuitenkin sitä, etteivät viranomaiset näyttäisi käyttävän hyväkseen niille suotua harkintamahdollisuutta tai kynnyksen virheiden oikaisemiseen on joka tapauksessa asettunut korkealle. Siten mainittu oikaisujärjestelmä ei ole ainakaan kaikilta osin vastannut siihen kohdistettuihin odotuksiin. Suomessa sen sijaan on todettu, että oikaisuvelvollisuus on vähentänyt muutoksenhakuelinten käsiteltäviksi tulevien asioiden määrää ja nopeuttanut virheiden korjaamista ainakin selvissä tapauksissa.¹⁵² Järjestelmä näyttäisikin sinänsä sopivan luonteeltaan massahallinnon selvien virheiden korjaamiseen, mutta virheiden korjaamisen perusmuodoksi sillä tuskin on Suomessa edellytyksiä. Tämä koskee varsinkin sellaisia tapauksia, joissa oikeusturvaodotukset ovat korkeammalla kuin ensi asteen yleispiirteisen menettelyn paikkaamisessa.

4.4 Yhteenvedo oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalasta nykyisen oikeustilan mukaan

Oikaisuvaatimusjärjestelmä rajoittui aluksi hallinnon yleispiirteisestä toiminnasta aiheutuvien virheiden korjaamiseen. Siksi tämä oikeussuojakeino toimi lähinnä suodattimena sille, että hallintolainkäyttöön ohjautuisivat ainoastaan todelliset riitakysymykset – sellaiset, joissa edellytettäisiin

¹⁵¹ Vastaavanlainen sääntely sisältyy esimerkiksi myös lapsilisälakiin (796/1992), opintotukilakiin (65/1994), työttömyysturvalakiin (1290/2002), kunnalliseen eläkelakiin (549/2003) ja Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annettuun lakiin (566/2005). Ks. *Tuori* s. 363–364.

¹⁵² Ks. *KM 2001:9* s. 60.

yksilöllistä puolueetonta lainkäyttöviranomaisen ratkaisua. Tätä kautta saatettiin hakea asianmukaista työnjaon tasapainoa viranomaisten välillä. Oikeusturvaodotukset eivät kuitenkaan olleet kovinkaan korkealla, koska viranomaisen edellytettiin ja oletettiin karsivan ainoastaan selvimmät virheellisyydet päätöksistään. Vähitellen oikaisuvaatimusvaiheeseen alettiin kohdistaa nimenomaisesti myös menettelyllisiä vaatimuksia. Viranomaisen edellytettiin selvittävän oikaisuvaatimuksesta vireille tullutta asiaa tarkemmin sekä antavan muutenkin paremmin perustellun ratkaisun. Tämä merkitsi sen korostamista, että oikaisuvaatimusvaiheessa oli jo siirrytty massamenettelystä perinteisen hallintopäätöksen tekemisen linjalle.

Oikaisuvaatimusjärjestelmä rakennettiin siten alun perin hallintoviranomaisen itseoikaisukeinoksi vastapainoksi kasvavasta hallinnosta lainkäyttökoneistolle aiheutuviin paineisiin. Oikaisuvaatimus täytti aukkoa oikeusturvajärjestelmän toimivuudessa, ja se oli luonteeltaan ja sisällöltään sellainen, kuin tuolloisissa oikeudellisissa oloissa katsottiin mahdolliseksi. Kuten edellä tästä tutkimuksesta ilmenee, kehitys ei ole pysähtynyt kuitenkaan tähän. Uudenlaiset tavat hallinnon toimintojen hoitamiseen samoin kuin muutokset oikeussuojakoneiston toiminnassa ovat luoneet edellytyksiä muutoksille myös oikaisuvaatimusinstituution omassa piirissä. Oikaisuvaatimusta ei voida yhdistää järjestelmänä enää pelkästään massahallintoon. Silti oikaisuvaatimus määritellään yhä paljolti edellä mainitun perinteisen käsityksen kautta. Esimerkiksi hallintolain esitöissä järjestelmä kuvataan vanhaan tapaan alkuperäisen päätöksen tehneen viranomaisen itseoikaisukeinoksi.¹⁵³

Oikaisuvaatimus tehdään nykyään yleisesti myös yksilöllisessä päätöksenteossa tehdystä ratkaisusta ja usein muulle kuin alkuperäisen päätöksen tehneelle viranomaiselle kuten ylemmälle viranomaiselle tai näitä asioita käsittelemään perustetulle lautakunnalle. Oikaisuvaatimusasioissa ei siten välttämättä ole enää kysymys alkuperäisen päätöksentekijän ”itseoikaisusta”. Tällaisissa muuttuneissa tilanteissa oikaisuvaatimusvaiheeseen saattaa liittyä tarvetta päätöksentekijän erityisasiantuntemuksen käyttämiseen ja/ tai ylemmän viranomaisen taikka ylipäänsä (varsinaisen) viranomaisen kannanoton saamiseen asiassa. Oikaisuvaatimus onkin mukautunut joustavan sisältönsä vuoksi hallinnon toimintaympäristössä tapahtuneisiin muutoksiin ja luo osaltaan edellytyksiä niiden toimivuudelle. Kun hallinnon sisäinen muutoksenhaku on paljolti jäänyt pois käytöstä, mitkään organisatoriset tai periaatteelliset syyt eivät myöskään ole asettaneet estettä oikaisuvaatimuksen ohjaamiseen ylemmälle viranomaiselle. Tätä kautta

¹⁵³ Ks. HE 72/2002 vp s. 51.

voidaan ajatella saavutettavan se etu, että oikaisuvaatimuksen käsittelyssä korjattaisiin muitakin kuin perinteisen mallin mukaisia selvimpiä virheitä. Oikaisuvaatimusjärjestelmään sisältyy nykyisellään siten myös hallinnon sisäisen muutoksenhaun piirteitä.

Oikaisuvaatimusjärjestelmä saattaa palvella toisaalta myös laajempia oikeuspoliittisia päämääriä. Esimerkiksi silloin, kun muutoksenhakumahdollisuutta ei ole lainkaan, niin kuin saattaa olla asian laita esimerkiksi opetus- ja koulutustoimen piirissä, oikaisuvaatimus muodostaa keinon uudelleen käsittelyyn, vaikkakin tämä tapahtuu ainoastaan hallinnon sisällä. Asian käsittely jää siten ”hallinnon sisäisen muutoksenhaun” varaan, koska PL 21 § ei näissä usein harkinnanvaraisissa asioissa välttämättä edellytä muutoksenhakumahdollisuuden olemassa oloa. Näissä asioissa ei toisin sanoen katsota olevan kysymys sellaisesta yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskevasta päätöksenteosta, joka estäisi valitusoikeuden rajoittamisen.¹⁵⁴

Oikaisuvaatimus muuntuu tarvittaessa myös toiseen suuntaan. Esimerkiksi veroasioissa valituslupajärjestelmän yhtenä edellytyksenä on saatettu pitää sitä, että käytettävissä on oikaisumahdollisuus verotuksen oikaisulautakunnalle. Muutoksenhakumahdollisuuden luvanvaraistamisen vastapainoksi on siten ollut tärkeää, että oikaisuvaatimuksen käsittely täyttää pitkälti samanlaiset oikeusturvaedellytykset kuin varsinaisessa muutoksenhaussa. Oikaisuvaatimuksella on tässä tehtävässään siten osin muutoksenhakukeinon rooli.

Tapahtunut kehitys on kaiken kaikkiaan johtanut siihen, että oikaisuvaatimusjärjestelmä on alkanut irtautua perinteisestä muotistaan ja että tämä seikka on tärkeä ottaa huomioon järjestelmän sisältöä, mutta myös sen kehittämistä hahmotettaessa. Oikaisuvaatimus vastaa oikeussuojakeinona hyvinkin monentyyppisiin oikeusturvatarpeisiin. Osassa tapauksista on kysymys perinteisestä massahallinnon virheiden omatoimisesta korjaamisesta. Toisessa ääripäässä kuten verotuksen oikaisulautakunnassa on jo siirrytty varsin lähelle varsinaista muutoksenhakua.

Yksilön kannalta oikaisuvaatimus saattaa nopeuttaa oikeusturvan saamista, mutta joissakin tapauksissa tämä välivaihe voi vain viivästyttää asian tuleamista auktoritatiivisesti ratkaistuksi lainkäyttöviranomaisessa.

¹⁵⁴ Asianosaisen valitusoikeutta harkinnanvaraisten päätösten kysymyksessä ollessa on pohdittu useasti mm. perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä. Ks. esimerkiksi PeVL 20/2005 vp. Tuolloin on saatettu katsoa, että myös säännökset ns. subjektiivista oikeutta harkinnanvaraisempienkin oikeuksien tai etuuksien myöntämisedellytyksistä voivat muodostaa riittävän täsmällisen perustan PL 21 §:n 1 momentissa tarkoitettuna oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille.

Siksi on tärkeää, että oikaisuvaatimus muodostaa myös yksilön kannalta relevantin oikeussuojakeinon varsinaisen päätöksenteon ja lainkäyttötoiminnan välissä. Oma merkityksensä järjestelmän toimivuuden kannalta on sillä, miten oikaisuvaatimusta koskeva päätöksentekomenettely on järjestetty viranomaisessa. Seuraavan tutkimusosuuden johdannoksi voidaan näin ollen kysyä, vastaavatko oikaisuvaatimusmenettelylle asetetut edellytykset nykyisissä oloissa riittävästi niihin tarpeisiin, joita itse järjestelmään kohdistetaan.

5 OIKAISUVAATIMUSMENETTELYSTÄ OIKEUSSUOJAKEINONA

5.1 Mistä oikaisuvaatimusmenettelyssä päätetään

Suomessa hallintoviranomaisten toiminnalle on vanhastaan ollut tunnusomaista päätösvallan itsenäisyys suhteessa ylempään viranomaiseen. Ylempi viranomainen ei yleensä ole voinut muuttaa alemman viranomaisen päätöstä muuten kuin sille tehdyn valituksen yhteydessä. Hallintopäätöksen jälkikäteisessä tarkistamisessa voi olla kysymys selvän ja riidattoman virheen tai puutteen oikaisemisesta (uusi selvitys tai selvä virhe, joiden johdosta tehtävästä oikaisemisesta ei ole erimielisyyttä) taikka riidasta, kuten erimielisyydestä siitä, onko päätös oikea.¹⁵⁵ Oikaisuvaatimusjärjestelmän tultua joissakin tapauksissa hallinnon sisäisen muutoksenhaun tilalle ylempi viranomainen voi nyt puuttua alemman viranomaisen tai julkista valtaa käyttävän tahon päätökseen tämän lakiin perustuvan oikeussuojakeinon avulla. Kun oikaisuvaatimuksesta päättää ensi asteen päätöksentekoviranomainen, se voi taas nojautua siihen lähtökohtaan, ettei hallintopäätöksen oikeusvoimavaikutus tuossa tapauksessa aseta estettä asian uudelleenkäsittelylle.

Se, että asia ylipäänsä on hallintoviranomaisessa uudelleenkäsiteltävänä, johtuu siis tarpeesta jakaa vastuuta hallinnon ja lainkäytön välillä, varsinkin kun hallinto itse toimii tavalla, joka osaltaan edesauttaa virheiden syntymistä. Lähtökohtana on tuolloin asian käsitteleminen tehdyn oikaisuvaatimuksen pohjalta, eli kysymys ei varsinaisesti ole uuden hallintopäätöksen tekemisestä. Se, miltä osin asia on riitainen, pyritään siten nostamaan esiin ja tarvittaessa täsmentämään oikaisuvaatimuksen ratkaise-

¹⁵⁵ Ks. *KM 1985:48* s. 93.

mista koskevassa menettelyssä. Viranomainen voi oikaisuvaatimuksessa esitettyjen seikkojen pohjalta siis oikaista hallintopäätöstä. Mitä selvemmästä virheestä on kysymys, sitä helpommin oikaiseminen voi periaatteessa tapahtua. Kovinkaan pitkälle meneviin laintulkinta-arvioihin ei perinteisesti ole edellytetty mentävän. Tällä lähtökohdalla on edelleenkin merkitystä järjestelmän tehokkuutta tavoittelevan funktion kannalta. Päätöksessä annetaan kaiken kaikkiaan vastaus (ratkaisu) oikaisuvaatimuksessa esitettyihin vaatimuksiin. Hallintopäätöstä voidaan esimerkiksi tuolloin muuttaa tai se voidaan kumota tai pysyttää.¹⁵⁶ Seuraamukset ovat siten periaatteessa samanlaiset kuin hallintopäätöksestä tehtyä valitusta ratkaisusta.

Vaikka virheen korjaamista ei tapahtuisikaan, oikaisuvaatimusjärjestelmällä saattaa olla jo sellaisenaan yksilön oikeusturvaa edistävää ja lainkäyttöä tehostavaa merkitystä. Niinpä massahallintoasioissa viranomaiselle annetut tiedot ovat saattaneet lähtökohtaisesti olla puutteellisia, eikä tilanne ole välttämättä korjaantunut menettelyn kuluessa, jos esimerkiksi asianosaista ei ole kuultu ennen päätöksentekoa. Asiaa ei ole muutenkaan välttämättä selvitetty riittävästi. Massahallintoasioissa myös päätösten perustelut ovat usein puutteellisia. Sikäli kuin asiaa selvitetään paremmin (yksilöllisemmin) oikaisuvaatimusmenettelyssä, ja asia myös perustellaan tarkemmin, asianosaisella on, kuten aikaisemmin on jo todettu, paremmat mahdollisuudet arvioida esimerkiksi muutoksenhaun tekemisen tarpeellisuutta. Vastaavasti tuomioistuimen menettelyn voi ajatella tehostuvan, kun muutoksenhaun kohteena on yksilöllisempi hallintopäätös ja riidan kohde on muutenkin jo pyritty rajaamaan asian aikaisemmassa käsittelyvaiheessa. Oikaisuvaatimusmenettelyllä voi siten olla itsenäistä arvoa oikeussuojajärjestelmän toimivuuden kannalta.

Vaikka asioiden luonteen vuoksi päätöksissä olevat virheellisyudet saattavat olla hyvinkin selviä ja helposti korjattavissa, näin ei kuitenkaan aina ole asian laita. Oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentumisesta on seurannut, että viranomaisen päätettäväksi tulee yhä useammin myös sellaisia asioita, joissa saattaa olla kysymys muustakin kuin selvän virheen korjaamisesta. Tällaista varsinaisen massahallinnon ulkopuolista päätöksentekoa, joka on oikaisuvaatimuksen piirissä, tapahtuu esimerkiksi julkista valtaa käyttävissä toimielimissä. Oikaisuvaatimusjärjestelmän olisi tarkoitus olla

¹⁵⁶ Ks. *Mäenpää*, Hallintoprosessioikeus s. 187. Hallintomenettelylain esitöissä on puolestaan todettu, että asiavirheen korjaamisessa virheellinen hallintopäätös poistetaan ja asia ratkaistaan uudelleen. Joskus riittää pelkästään virheellisen päätöksen poistaminen tai se, että tehdään korjaus virheellisen päätöksen toimituskirjaan. Ks. *HE 88/1981 vp* s. 54–55.

käyttökelpoinen myös tällaisissa osin laintulkintaa koskevissa kysymyksissä. Pelkistetysti tämä tarkoittaa mahdollisuuksia materiaalisesti oikeiden ratkaisujen tekemiseen mahdollisimman tehokkaassa ja hyvän hallinnon edellytykset täyttävässä menettelyssä. Riittääkö menettelyn oikeusturvatakeiksi näissä asioissa kuitenkin se, että korostetaan pelkästään asian selvittämisen ja päätöksen perustelemisen merkitystä niin kuin on asian laita massahallintoasioissa, vai olisiko päätöksentekomenettelyn tarjottava muitakin tapoja, joilla varmistetaan hyvän hallinnon vaatimusten toteutuminen? Menettelyllisillä oikeusturvanäkökohdilla onkin alkanut olla yhä tärkeämmäksi käyvää roolia oikaisuvaatimusjärjestelmän piirissä.

5.2 Millä tavalla oikaisuvaatimusmenettelyä säädetään erityislaeissa

Oikaisuvaatimusjärjestelmää on kehitetty varsin itsenäisesti eri hallinnonaloilla. Siksi saattaisi ajatella, että myös oikaisuvaatimusmenettelystä olisi pyritty säättämään erikseen asianomaisten erityisalojen yhteydessä. Näin onkin asian laita, mutta käytännössä vain tiettyyn rajaan saakka. Oikaisuvaatimusmenettelyä on säännelty tarkemmin esimerkiksi kuntalaissa, jonka 11 luvussa oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus rinnastetaan paljolti toisiinsa. Nykytilanteessa oikaisuvaatimusta on pidettävä luonteavana keinona kunnan toimielinten päätöksissä olevien määrättyntyyppisten virheiden korjaamiseen – oikaisuvaatimusta arvioidaan varsin itsenäisistä lähtökohdista käsin. Sääntelytapa viittaa kuitenkin siihen, että järjestelmä yhdistetään taustaltaan paljolti aikaisempaan kunnan sisäiseen muutoksenhakuun ja sitä kautta yleensä kunnallisvalitukseen.¹⁵⁷ Samantapaisesta sääntelystä huolimatta kuntalain mukaisen oikaisuvaatimusmenettelyn olisi kuitenkin tarkoitus olla luonteeltaan kevyempää kuin varsinaisen kunnallisvalituksen.¹⁵⁸ Sääntely ei sinänsä aseta tähän estettä, koska siinä lähinnä vain ohjataan keskeisimpiä menettelykysymyksiä.

Myös verotuksessa on omaa erityissääntelyä oikaisuvaatimusmenettelyistä. Menettelysäännökset palvelevat osin sitä lähtökohtaa, että verotuksen oikaisulautakunnan on katsottu rinnastuvan oikeusturvasyistä pitkälti

¹⁵⁷ Kuntalain säännöksissä lähdetään näin ollen siitä, että oikaisuvaatimus on tehtävä kirjallisesti ja että oikaisuvaatimus on käsiteltävä viipymättä (89 §), minkä lisäksi säädetään oikaisuvaatimuskelpoisuudesta (91 §), oikaisuvaatimusoikeudesta (92 §), oikaisuvaatimusajasta (93 §), oikaisuvaatimusohjeiden antamisesta (94 §), päätöksen tiedoksiannosta (95 §), päätöksen tiedottamisesta (96 §) sekä päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta (98 §).

¹⁵⁸ Ks. *KM 1993:33* s. 312.

lainkäyttöviranomaiseen. Esimerkiksi verohallintolaissa (1557/1995) säädetään hallintolakia täydentävästi siitä, että jos verotuksen oikaisulautakunnan puheenjohtaja tai muu jäsen on ottanut osaa verotuspäätöksen tekemiseen, hän ei saa käsitellä asiaa lautakunnassa (4 a §, 504/1998). Tällä säännöksellä on tärkeä merkitys lautakunnan puolueettomuusfunktion kannalta. Verotusmenettelystä annetussa laissa on puolestaan säännelty esimerkiksi kuulemista, oikaisupäätöksen perustelemista ja tiedoksiantoa (4 luku). Niinpä on säädetty, että oikaisuvaatimus on myös tehtävä kirjallisesti (63 §) ja erikseen säädetyssä määräajassa (64 §, esimerkiksi viiden vuoden kuluessa verotuksen päättymistä seuraavan vuoden alusta).

Se, millaisista seikoista menettelysäännöksiä on annettu, saattaa kaiken kaikkiaan vaihdella eri aloilla ja joskus samankin alan piirissä. Yleisesti ottaen erityissäätely ei ole kovinkaan yksityiskohtaista eikä kattavaa, niin kuin on viime kädessä asian laita kunnallis- ja veroasioissakin.¹⁵⁹ Sääntelyssä pyritään usein kuitenkin määrättyjen perusedellytysten varmistamiseen.¹⁶⁰ Koska oikaisuvaatimus edellyttää erillistä muotosidonnaista viireillepanotointa, yleensä onkin säädetty siitä, mihin viranomaiseen oikaisuvaatimus on tehtävä ja missä määräajassa.¹⁶¹ Usein oikaisuvaatimuksen tekemiselle on varattu 14 päivän määräaika. Määräaikaa voidaan lähtökohtaisesti pitää riittävänä – hyvän hallinnon edellytykset täyttävänä lähtien siitä, että tässä järjestelmässä on samalla tärkeä ottaa huomioon tehokkuusnäkökohdat. Olosuhteiden niin vaatiessa voidaan ja tarvittaessa tulee käyttää pitempää määräaikaa, niin kuin on käytännössä tehtykin.¹⁶²

Erityistilanteita lukuun ottamatta oikaisuvaatimusaika lasketaan yleensä päätöksen tiedoksi saamisesta (esimerkiksi HL 43.3 §). Vastaavalla tavalla säädetään hallintolainkäyttölaissa valituksen tekemiselle sääde-

¹⁵⁹ Jossakin määrin tarkempaa sääntelyä oikaisuasian viireille saattamisesta sisältyy esimerkiksi lääkelain (395/1987) 79 §:ään (700/2002). Siinä on kirjattuna varsin tarkasti se, millainen oikaisuvaatimuksen on muodollisesti ottaen oltava. Sinänsä samat edellytykset ovat pääosaltaan hallintolaissa. Ks. myös veripalvelulain (197/2005) 23 § ja geeniteknikalain (377/1995) 44 a § (847/2004).

¹⁶⁰ Ks. *PeVL 43/2000 vp*, jossa on todettu, että oikaisumenettely on sellainen oikeusturva-keino, joka on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen PL 21 §:n 2 momentin mukaisena hyvän hallinnon takeena. Siksi oikaisumenettelyn perusteiden säätäminen laissa oli edellytys asianomaisen lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

¹⁶¹ Jos määräaika ei ole asetettu, se on voitu lisätä eduskunnan valiokuntakäsittelyssä. Ks. *SiVM 6/2001 vp*.

¹⁶² Joissakin tapauksissa määräaika voi olla esimerkiksi kolme kuukautta (kuntien valtiosuuslaki 1147/1996, 21 §) tai kuusi kuukautta (laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999, 33.3 §).

tyn määräajan alkamisesta (22 §). Hallintolainkäyttölaissa on lisäksi todettu, että valitusaikaa laskettaessa tiedoksisaantipäivää ei oteta lukuun. Samaan voidaan päätyä oikaisuvaatimusasioiden kohdalla, kun otetaan huomioon säädettyjen määräaikain laskemisesta annetun lain (150/1930) säännökset. Selvyyden vuoksi saattaisi olla perusteltua, että laista ilmenisi hallintolainkäyttölain tapaan suoraan se, millä tavalla oikaisuvaatimuksen tekemisen määräaika lasketaan. Se, ettei tämä seikka käy nykyisellään ilmi hallintolaista, johtuu lain kohdistumisesta ensi asteen päätöksentekoon. Vielä voidaan todeta, että myös muunlaisia määräajan alkamisajankohtia kuin päätöksen tiedoksisaantia käytetään. Tällaiseen järjestelyyn on päädytty erityistapauksissa asian luonteen perusteella.¹⁶³

Oikaisuvaatimuksen tekemiseen oikeutetusta tahosta säädetään myös yleensä erikseen, ja puhevalta nojautuu lähtökohtaisesti asianosaisuuteen.¹⁶⁴ Kaikissa tapauksissa tällaisia säännöksiä ei kuitenkaan ole, mitä voi pitää epäkohtana. Eduskunnan valiokuntakäsittelyssä tähän seikkaan onkin kiinnitetty viime vuosina erityistä huomiota, ja tarvittaessa lakiesitystä on tarkennettu puhevaltaa koskevalta osin.¹⁶⁵

Usein on lisäksi säädetty valituskiellosta oikaisuvaatimustien käytettävissä ollessa, mikä selkiyttää oikeussuojakeinojen keskinäistä asemaa. Aina ei tällaista sääntelyä kuitenkaan ole. Tämä saattaa olla jossakin määrin ongelmallista lainsäädännön selkeyden kannalta.¹⁶⁶ Siitä, millä tavoin oikaisuvaatimus käsitellään viranomaisessa, on puolestaan harvoin säännöksiä. Esimerkiksi valtion virkamieslaissa on kuitenkin säädetty mahdollisuudesta suullisen käsittelyn toimittamiseen virkamieslautakunnassa (51 §). Erityishallinnon alalla on samoin esimerkiksi saatettu säätää määräajasta

¹⁶³ Määräaika saatetaan laskea ”valinnan tulosten julkistamisesta” tai kun henkilö on saanut arvioinnin tulokset sekä arviointiperusteiden soveltamisen ”tietoonsa” (ammattikorkeakoululaki 351/2003, 22 ja 27 §).

¹⁶⁴ Puhevalta määritellään esimerkiksi ympäristönsuojelulain (86/2000) 97 a §:ssä (se, jonka oikeutta tai etua asia saattaa koskea) sekä maankäyttö- ja rakennuslain 187 §:ssä (määräytyy samojen perusteiden mukaan kuin asianosaisen valitusoikeus). Ks. KHO 2003:63, jossa katsottiin, että naapuri sai tehdä oikaisuvaatimuksen rakennustarkastajan päätöksestä, jolla rakentajan tehtyä ilmoituksen oli maankäyttö- ja rakennuslain 129 §:n mukaisesti katsottu, että rakennuslupaa ei ollut tarpeen hakea.

¹⁶⁵ Ks. *VaVM 9/2001 vp*, *HaVL 9/2001 vp* ja *LaVL 2/2004 vp*.

¹⁶⁶ Yleisenä lähtökohtana siis on, että oikaisuvaatimustie estää samanaikaisen valituksen käyttämisen. Tilanne eroaa siten hallintolain mukaisesta itseoikaisusta. Onkin siten perusteltua, että valituskieltoa koskeva lausuma sisällytetään selvyyden vuoksi oikaisuvaatimusta koskevaan sääntelyyn. Ks. *LaVL 2/2004 vp* s. 2. Lakivaliokunnan mukaan ehdotettu oikaisumenettely ei itsessään ainakaan selvästi estänyt suoraa muutoksenhakua, ellei lakiin otettu nimenomaista valituskieltoa.

oikaisuvaatimuksen ratkaisemiselle sekä oikeussuojakeinosta, jos määräaika ei ole noudatettu.¹⁶⁷

Oikaisupäätöksen muodosta ja sisällöstä ei lähtökohtaisesti ole erityissäännöksiä. Myös täytäntöönpanoseikoista on harvoin itsenäistä sääntelyä. Hallintopäätöksen täytäntöönpano edellyttää pääsäännön mukaan päätöksen lainvoimaisuutta. Päätös voidaan hallintolainkäyttölain 31 §:n 2 momentin mukaan kuitenkin panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana, jos laissa tai asetuksessa niin säädetään tai jos päätös on luonteeltaan sellainen, että se on pantava täytäntöön heti, tai jos päätöksen täytäntöönpanoa ei yleisen edun vuoksi voida lykätä.¹⁶⁸ Oikaisuvaatimuksen tekeminen vaikuttaa yleensä siihen, ettei päätös tuossa vaiheessa tule vielä lainvoimaiseksi.¹⁶⁹ Siksi täytäntöönpanoon ei voida ryhtyä ilman hallintolainkäyttölaissa säädettyjen edellytysten täyttymistä. Joissakin tapauksissa on sen vuoksi saatettu säätää, että toimenpiteisiin on ryhdyttävä oikaisuvaatimuksesta huolimatta.¹⁷⁰ Tällaisessa tapauksessa olisi perusteltua säätää, niin kuin yleensä on tehtykin, oikaisuvaatimusviranomaisen toimivallasta kieltää tarvittaessa täytäntöönpano tai määrätä se keskeytettäväksi.

5.3 Oikaisuvaatimusmenettelystä hallintolain mukaan

5.3.1 Lähtökohtia

Oikaisuvaatimuksesta päättäminen on hallintomenettelyä, joten sikäli kuin erityissäännöksiä ei ole, päätöksentekoa ohjaavat hallintolain yleissäännökset. Hallintolaki on säädöksenä varsin uusi, ja se on muovattu sisällöltään sellaiseksi kuin PL 21 §:n hyvän hallinnon vaatimuksen on katsottu edellyttävän. Niin kuin Mäenpää on todennut, hallintolakia voidaan pitää hyvän hallinnon takeet määrittävänä standardisäädöksenä, joka samalla toteuttaa perustuslain sisältämän toimeksiannon.¹⁷¹ Perusolettamuksena siten

¹⁶⁷ Esimerkiksi rautatielaki (198/2003) 43 §. Ks. tästä kysymyksestä jäljempänä kohdassa 5.3.3.

¹⁶⁸ Vrt. KuntaL 98 §, joka toteuttaa päinvastaista lähtökohtaa. Lainkohdan mukaan päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Täytäntöönpanoon ei kuitenkaan saa ryhtyä, jos oikaisuvaatimus tai valitus käy täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi taikka jos oikaisuvaatimuksen käsittelevä toimielin tai valitusviranomainen kieltää täytäntöönpanon.

¹⁶⁹ Ks. *Hallberg et al.* s. 228.

¹⁷⁰ Ks. esimerkiksi valtion virkamieslain 55.2 §, lääkelain 79.1 §, veripalvelulain 23 § ja vankeuslain (767/2005) 20:13 §.

¹⁷¹ Ks. *Mäenpää*, Hallintolaki s. 36.

on, että oikaisuvaatimusjärjestelmä täyttäisi menettelynsä puolesta perustuslain asettamat vaatimukset. Onhan se selvästikin luettu yhdeksi sääntelyn piirissä olevaksi hallinnon päätöksenteon muodoksi.

Kun otetaan huomioon oikaisuvaatimusjärjestelmän luonteessa ja sisällössä viime vuosina tapahtuneet muutokset, voidaan kuitenkin kysyä edellä mainitun oletuksen paikkansapitävyyttä. Jännitteen kysymyksenasettelulle tekee näet se, että hallintolain esitöistä päätellen oikaisuvaatimusjärjestelmä on mahdutettu tämän sääntelyn piiriin paljolti sellaisessa muodossa, miksi se on alun perin määritelty, eikä millaisena se nykyisellään esiintyy. Vaikka oikaisuvaatimus muodostaa yhä omatyypisemmän oikeussuojakeinon varsinaisen hallinnon ja hallintolainkäytön välissä, sitä ei näin ollen ole millään tavalla erityisemmin otettu huomioon hallintolain sisällössä.¹⁷²

Tämän vuoksi voidaan siis kysyä, kuinka onnistuneesti hallintolaki ohjaa oikaisuvaatimusta koskevaa päätöksentekomenettelyä, kun otetaan huomioon paitsi järjestelmän luonteessa tapahtuneet muutokset, myös PL 21 §:stä ilmenevät oikeusturvatavoitteet. Ne edellyttävät oikaisuvaatimuksen keskeisten menettelytakeiden turvaamista laissa. Seuraavassa ei ole tarkoitus käydä yksityiskohtaisesti lävitse sitä, millä tavalla hallintolakia sovelletaan oikaisuvaatimusmenettelyssä, vaan lähinnä nostaa esille sellaisia yksittäisiä hallintolain soveltamisen tilanteita, joissa voidaan keskustella yleissääntelyn riittävydestä oikaisuvaatimusjärjestelmän erityistarpeiden kannalta. Tarkastelu tapahtuu yleisellä tasolla, jolloin eri asioissa olevia erilaisia menettelytilanteita en yleisesti ota lähemmän tarkastelun piiriin.¹⁷³ Tätä ennen käyn lävitse joitakin oikaisuvaatimusmenettelyn käynnistämiseen liittyviä perustilanteita.

5.3.2 Oikaisuvaatimusmenettelyn käynnistymisestä

Hallintolaisissa säädetään hallintopäätöstä tehtäessä noudatettavasta menettelystä. Oikeudellinen tilanne on siis avoin, ja hallintopäätös, jolla otetaan

¹⁷² HL 46 §:ään kuitenkin sisältyy vaatimus oikaisuvaatimusohjeen (oikaisukeino-ohjeen) liittamisestä hallintopäätökseen. Uutta on se, että lainkohdassa myös todetaan, millaisten näiden ohjeiden on oltava sisällöltään. Ohjeiden sisällön osalta oikaisuvaatimus rinnastetaan valitukseen (HL 47 ja 49 §).

¹⁷³ Ks. erityisesti *Siitari-Vanne* s. 483 ss. ja 628–631. Siitari-Vanne on nostanut keskusteltavaksi kysymykseksi mm. sen, voitaisiinko ja millä edellytyksillä lukuisiin erityislakeihin hajaantuneessa oikaisuvaatimusten käsittelyjärjestelmässä siirtyä verotuksen oikeussuojajärjestelmän tapaisiin rajoituksiin, jotka estäisivät oikaisuvaatimuksen käsittelyn jälkeen uusien vaatimusten esittämisen tuomioistuinvaiheessa.

kantaa vireille tullee asiaan, syntyy tuossa prosessissa. Oikaisuvaatimusjärjestelmässä on puolestaan edetty seuraavaan vaiheeseen: asiassa ollaan tyytymättömiä tuossa ensi asteen menettelyssä tehtyyn hallintopäätökseen. Pohja-asetelma on näin ollen samanlainen kuin valitusjärjestelmässä, jossa tyytymättömyydenilmauksen kohteena on samoin hallintoasiassa tehty päätös.

Hallintolainkäyttölain 4 ja 5 §:stä ilmenee, että valituksen kohteena voi olla hallintopäätös, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta.¹⁷⁴ Oikeus-suojan tarve kulminoituu siten hallinnossa tehtyyn päätökseen, mutta vasta siinä vaiheessa, kun asia on tullut asianosaisen kannalta lopullisesti ratkaistuksi. Oikaisuvaatimukselle ei ole asetettu samanlaista edellytystä hallintolain yleissääntelyssä, mutta oikaisuvaatimusta koskevassa erityissääntelyssä tähän seikkaan on sen sijaan saatettu ottaa kantaa. Esimerkiksi kuntalain 91 §:ssä on todettu, että päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta. Oikaisuvaatimus rinnastetaan tässä siis muutoksenhakukelpoisuuden osalta valitukseen. Oikaisuvaatimusta koskevassa erityissääntelyssä yleensä todetaan, millaista päätöstä oikaisuvaatimusmahdollisuus koskee. Tämä merkitsee lainsäätäjän kantaa päätöksen oikaisuvaatimuskelpoisuuteen. Kannan ottaminen on sikäli perusteltua, että tähän kysymykseen, niin kuin hallintopäätöksen valituskelpoisuutta koskevasta tuomioistuinkäytännöstä ilmenee, saattaa sisältyä hyvinkin ongelmallisia rajanvetoja. Näin ollen sikäli kuin päätöksen oikaisuvaatimuskelpoisuus jäisi joltakin osin avoimeksi, tilanne ei olisi lainsäädännön selkeyden kannalta tyydyttävä.¹⁷⁵

Siitä, että oikaisuvaatimus on esitettävä kirjallisessa muodossa, säädetään joissakin tapauksissa erikseen.¹⁷⁶ Sikäli kuin erityissäännöksiä ei ole, vireillepanon muoto määräytyy hallintolain 19 §:n nojalla.¹⁷⁷ Tähän yleissäännökseen nojautuessaan oikaisuvaatimuksen voi siis panna vireille kirjallisesti tai tarvittaessa (viranomaisen suostumuksella) suullisesti. Joissakin tapauksissa saatetaan kuitenkin säätää erikseen suullisen oikaisun

¹⁷⁴ HLL 4 §:n mukaan hallintoasiassa tehdystä päätöksestä saa valittaa sen mukaan kuin tässä laissa säädetään. Saman lain 5 §:n 1 momentin mukaan päätöksellä, josta saa valittaa, tarkoitetaan toimenpidettä, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta. Edelleen 2 momentin mukaan valitusta ei saa tehdä hallinnon sisäisestä määräyksestä, joka koskee tehtävän tai muun toimenpiteen suorittamista.

¹⁷⁵ Ks. oikaisuvaatimuskelpoisuutta koskevasta pohdinnasta *Lavin*, FT 1998 s. 298–299.

¹⁷⁶ Tällä tavalla todetaan esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain 187.2 §:ssä.

¹⁷⁷ HL 19 §:n mukaan asia pannaan vireille kirjallisesti ilmoittamalla vaatimukset perusteineen. Viranomaisen suostumuksella asian saa panna vireille myös suullisesti.

mahdollisuudesta.¹⁷⁸ Jos suullinen oikaisu on erityislainsäädännön mukaan mahdollista, hallintolain 19 §:ssä tarkoitettua viranomaisen suostumusta ei tarvita. Suullisen oikaisun mahdollisuus merkitsee eroa valitukseen, jonka voi tehdä ainoastaan kirjallisessa muodossa (HLL 23 §). Sinänsä kirjallisen oikaisun tulisi olla selkeämpi lähtökohta myös hallintolain yleissääntelyssä. Siksi saattaisi olla tarpeen harkita oikaisuvaatimuksen irrottamista hallintolain 19 §:n yleissääntelystä.

Oikaisuvaatimus on lähtökohtaisesti yksilöitävä ja perusteltava. Nämä edellytykset on jo vanhastaan liitetty oikaisuvaatimukseen, ja se johtuu oikaisuvaatimuksen rinnastamisesta osin valitukseen ja siinä vaadittaviin muutoseikkoihin.¹⁷⁹ Hallintopäätöksen tekemisen tultua säännellyksi yhä tarkemmin asian vireillepanosta on nyttemmin omat säännöksensä, ja sääntely koskee oikaisuvaatimuksen lisäksi myös muita hallintoasioita. Hallintolain 19 §:n mukaan asia pannaan vireille ilmoittamalla vaatimukset perusteineen.¹⁸⁰ Hallintolain esitöissä on todettu virheen korjaamista koskevan sääntelyn kohdalla, että asiaa vireille pantaessa asianosaisen olisi ilmoitettava, mitä päätöstä vaaditaan korjattavaksi, miten päätöstä tulisi korjata ja mihin vaatimus perustuu.¹⁸¹

Esitöiden perustelut viittaavat hallintolainkäyttölakiin, jonka 23 §:ään on kirjattuna hallintolakia tarkemmin valituksen muotoa ja sisältöä koskevat vaatimukset.¹⁸² Vaikka kysymys on hienosäädöstä, hallintolainkäyttölain sääntely näyttäisi antavan asianosaiselle hallintolakia jossakin määrin täsmällisemmän kuvan siitä, millainen oikaisuvaatimuksen tulisi olla sisällöltään. Oikaisuvaatimuksen rajaaminen asianmukaisesti sekä sisällöltään että perusteiltaan lisää paitsi asianosaisen oikeusturvaa, myös tehostaa oikaisuvaatimuksen ja mahdollisen myöhemmän valituksen käsittelyä.

Hallintolainkäyttölain 25 §:ssä säädetään myös valituskirjelmän liitteistä. Säännöksen mukaan valituskirjelmään on muun muassa liitettävä pää-

¹⁷⁸ Ks. esimerkiksi ammattikorkeakoululain 27 §. Ks. *Myrsky – Linnakangas* s. 174, jossa viitataan mahdollisuuteen tehdä vapaamuotoinen oikaisupyyntö suullisesti tai kirjallisesti verotoimistoon.

¹⁷⁹ Ks. *Kurvinen* s. 49–50.

¹⁸⁰ Myös HL 16 §:ssä on säädetty, että viranomaiselle toimitettavasta asiakirjasta on käytävä ilmi, mitä asia koskee. Asiakirjassa on mainittava lähettäjän nimi sekä tarvittavat yhteystiedot asian hoitamiseksi.

¹⁸¹ Ks. *HE 72/2002 vp* s. 106.

¹⁸² HLL 23 §:n 1 momentin mukaan valitus tehdään kirjallisesti. Valituskirjelmässä, joka on osoitettava valitusviranomaiselle, on ilmoitettava: 1) päätös, johon haetaan muutosta; 2) miltä kohdin päätökseen haetaan muutosta ja mitä muutoksia siihen vaaditaan tehtäväksi; sekä 3) perusteet, joilla muutosta vaaditaan.

tös, johon haetaan muutosta valittamalla, todistus siitä, minä päivänä päätös on annettu tiedoksi, tai muu selvitys valitusajan alkamisen ajankohdasta, sekä asiakirjat, joihin valittaja vetoaa vaatimuksensa tueksi. Esitetyt vaatimukset ohjaavat valitusprosessia ja selkiyttävät asianosaisen roolia valitusviranomaiselle toimitettavan aineiston osalta. Tämä edistää järjestelmän tehokkuutta. Hallintolaissa vastaavaa säännöstä ei ole. Silloin, kun oikaisuviranomaisen on sama kuin päätöksentekijä, päätöksen esittämisellä ja tiedoksiannon ajankohdan selvittämisellä ei luonnollisesti ole samanlaista merkitystä kuin valitusasioissa. Kun oikaisu tehdään johonkin muuhun kuin alkuperäisen päätöksen tehneeseen viranomaiseen, näillä vaatimuksilla on jossakin määrin reaalisempaa merkitystä. Vähintäänkin sellaisen selvityksen, jonka esittämisessä asianosaisella on ensisijainen intressi ja rooli, varmistaminen laissa saataisi olla perusteltua oikeusturvasyistä.

5.3.3 Asian käsittelystä oikaisuvaatimusmenettelyssä

Hallintolakiin sisältyy säännöksiä sellaisista asian käsittelyä koskevista yleisistä vaatimuksista kuten käsittelyn viivytyksettömyydestä, käsittelyn julkisuudesta, asianosaisen kuulemisesta sekä päätöksen perustelemisesta, joiden katsotaan ilmentävän PL 21 §:ssä säädettyä hyvän hallinnon vaatimusta.¹⁸³ Nämä vaatimukset koskevat luonnollisesti oikaisuvaatimusmenettelyä. Joillakin erityisaloilla on haluttu vielä erikseen alleviivata käsittelyn riittävää tehokkuutta säättämällä oikaisuasian käsittely kiireelliseksi¹⁸⁴ tai jopa edellyttämällä oikaisuvaatimuksen käsittelemistä säädettyssä määräajassa¹⁸⁵.

Käsittelyn viivytyksettömyyttä koskevalla hallintolain 23 §:n vaatimuksella on tosin jo sellaisenaan merkitystä oikaisuvaatimusasioiden kannal-

¹⁸³ Ks. mm. *Kuusikko*, Neuvonta hallinnossa s. 129 ss. ja *Mäenpää*, Hallintolaki s. 14–15. Tässä kohden voidaan viitata myös EU:n perusoikeuskirjan 41 artiklaan, jossa hyvän hallinnon takeisiin myös liitetään vaatimus asian kohtuullisessa ajassa tapahtuvasta käsittelystä viranomaisessa. Ks. *Kuusikko* s. 414–417.

¹⁸⁴ Esimerkiksi elintarvikelain (23/2006) 78 §.

¹⁸⁵ Esimerkiksi rautatielain 65 §:n 3 momentin mukaan rautatieviraston on ratkaistava tässä pykälässä tarkoitettu oikaisuvaatimus kahden kuukauden kuluessa siitä, kun oikaisuvaatimuksen tekijä on toimittanut sille kaikki ratkaisun tekemiseksi tarvittavat tiedot. Päätös oikaisuvaatimukseen on yksittäistä etusijajärjestystä, ratakapasiteetin jakamista ja kiireellistä ratakapasiteetin myöntämistä koskevassa asiassa kuitenkin annettava 10 päivän kuluessa kaikkien tarvittavien tietojen toimittamisesta. Edelleen 66 §:n 2 momentista ilmenee, että jos Rautatievirasto ei ole ratkaissut oikaisuapua 65 §:n 3 momentissa säädettyssä määräajassa, hakija voi tehdä valituksen. Valituksen katsotaan tällöin kohdistuvan hakemuksen hylkäävään päätökseen. Tällaisen valituksen voi tehdä, kunnes hakemukseen on annettu päätös. Taustaltaan kyseinen sääntely on usein EU-oikeusperäistä. Ks. myös *HE 72/2002 vp* s. 74 ja *Mäenpää*, Hallintolaki s. 153.

ta. Säännöksen soveltamisen taustalla vaikuttaa näet sekin, että myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä on saatettu ottaa kantaa hallintoasian käsittelyn riittävään ja kohtuulliseen nopeuteen.¹⁸⁶ Oikaisuvaatimusvaiheen pitkittyminen on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan voinut vaikuttaa siihen, ettei oikeudenkäynnin ole katsottu tapahtuneen ”kohtuullisen ajan kuluessa”.¹⁸⁷ Oikeusjärjestelmän tulisi siten taata oikaisuvaatimusvaiheen toiminnallinen tehokkuus. Myös viranomaisilla on vastuu siitä, että nämä asiat käsitellään kohtuullisessa ajassa asianosaisen oikeussuojan silti kärsimättä.¹⁸⁸ Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämisessä voitaisiinkin vielä pohtia sitä, olisiko tarpeen erikseen säätää keinoista, joilla oikaisuvaatimusasioiden tällainen käsittely varmistetaan.¹⁸⁹

Asian käsittelyn sääntelyyn sisältyvät myös säännökset virkamiehen esteellisyydestä (27–30 §). Hallintolain esitöissä on nostettu erikseen esille kysymys niin sanotusta toisen asteen esteellisyydestä. Tällä on tarkoitettu virkamiehen osallistumista asian aikaisempaan käsittelyyn alemmassa viranomaisessa. Esteellisyyttä tulee tuossa tilanteessa tarkastella hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan yleislausekkeen pohjalta.¹⁹⁰ Esitöissä on edelleen lähdetty siitä, että yleislausekkeen varaan jää myös kysymys esteellisyydestä oikaisuvaatimuksen käsittelyn yhteydessä. Oikaisuvaatimus on tuolloin määritetty perinteisessä muodossa viranomaisen itseoikaisukeinoksi. Esteellisyystilanteet ratkaistaan näin ollen yleislausekkeen pohjalta, oli kysymys samalle tai ylemmälle viranomaiselle tehtävästä oikaisuvaatimuksesta. Mainitun lainkohdan mukaan virkamies on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu.

Hallintolain viestinä on ensinnäkin se, ettei virkamiehen esteellisyydestä näissä asioissa tarvita eri sääntelyä, vaan yleislauseke riittää. Yleislausekkeen tulkinnassa hallituksen esityksen perusteluissa lähdetään var-

¹⁸⁶ *Mäenpää*, Hallintolaki s. 150–151. Ks. myös *Niemivuo – Keravuori* s. 206–207 ja *Peltonpää* s. 379.

¹⁸⁷ Ks. esimerkiksi *König*-tapaus, 28.6.1978, A 27, *J.B.C. France*-tapaus, 26.9.2000 ja *Lau-nikari*-tapaus, 5.10.2000.

¹⁸⁸ Ks. *Mäenpää* s. 275.

¹⁸⁹ Esimerkiksi Ruotsissa on keskusteltu siitä, olisiko asetettava määräaika, jonka kuluessa oikaisuvaatimus olisi ratkaistava. Ks. *Ds 1998:42* s. 112 ja *Lavin*, FT 1998 s. 299–300.

¹⁹⁰ Ks. *HE 72/2002 vp* s. 82. Ks. myös *Niemivuo – Keravuori* s. 230, jossa on todettu, että toisen asteen esteellisyys on jätetty tietoisesti esteellisyysperusteita koskevan luettelon ulkopuolelle. Sääntelyratkaisu korostaa toisen asteen esteellisyyden suppeaa tulkintaa ja objektiivisesti todettavia perusteita.

sin suoraan siitä olettamuksesta, ettei esteellisyyttä lähtökohtaisesti olisi olemassa oikaisuvaatimuksesta päätettäessä. Perusteluissa on näet todettu, ettei oikeuskäytännössä virkamiehen osallistuminen asian aikaisempaan käsittelyyn sinällään johda esteellisyyteen oikaisuvaatimusvaiheessa. Kannanoton tueksi on viitattu KHO:n ratkaisuun 8.6.2000 taltio 1894.¹⁹¹ Ratkaisun atk-lyhennelmä on seuraavansisältöinen:

”Sairaalojohtajan päätös, jolla oli hylätty A:n hakemus saada maksusitoumus yksityisessä sairaalassa suoritettavaan leikkaushoitoon, sisälsi myös A:lle annettavan hoidon lääketieteellistä sisältöä koskevan erikoissairaanhoidon lain 35 §:ssä tarkoitetun päätöksen, jonka sairaalojohtaja oli tehnyt laillistettuna lääkärinä terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain 22 §:n tarkoittamalla päätösvallalla. Tuolta osalta lääkärin tekemään päätökseen ei, kun otettiin huomioon myös viimeksi mainittu lain 5 luvun sekä potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 3 luvun säännökset, voitu hakea muutosta kuntalain mukaisin muutoksenhakukeinoin.

A oli voinut tehdä sairaalojohtajan päätöksestä kuntalain 89 §:ssä tarkoitetun oikaisuvaatimuksen terveyslautakunnalle siltä osin kuin se kohdistui terveyslautakunnan vahvistamien maksusitoumusten myöntämistä koskevien periaatteiden noudattamiseen. Oikaisuvaatimuksen käsitteleminen terveyslautakunnassa oli hallintomenettelyä. Sairaalojohtaja ei ole ollut kuntalain 52 §:ssä ja hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 6 kohdassa tarkoitetulla tavalla esteellinen esittelemään asiaa oikaisuvaatimusmenettelyssä lautakunnassa sillä perusteella, että hän oli ratkaissut lautakunnan alaisena viranhaltijana asian.”

KHO:n ratkaisu on argumentaatiossa keskeisellä sijalla, kun esitetään, että oikaisuvaatimuksen käsittelyvaihe jää lähtökohtaisesti hallintolain esteellisyysperusteiden ulkopuolelle. Ylemmässä viranomaisessa tapahtuva asian käsittely nähdään – samalla tavalla kuin itseoikaisuna ratkaistava oikaisuvaatimuskin – muutoksenhausta erillisenä järjestelmänä, saman asian jatkokäsittelynä viranomaisessa. Lähtökohta on jossakin määrin kategorinen, ja se osoittaa oikaisuvaatimuksen suoraviivaista kytkemistä ensi asteen päätöksentekoon – myös oikeusturva-aspektin osalta. Kuten tässä artikkelissa on aikaisemmin todettu, oikaisuvaatimusinstituutiosta on kuitenkin omatyypisiä piirteitä, jotka siirtävät sitä kiistatta valitusinstituution suuntaan.

Hallinnon oikeussuojajärjestelmän kehittämistä koskevassa komiteavalmistelussa katsottiin aikoinaan, että oikaisuvaatimusjärjestelmässä tulisi nimenomaisesti turvata myös päätöksenteon puolueettomuus.¹⁹² Mitä lä-

¹⁹¹ Ks. myös KHO 1.3.2001 taltio 344.

¹⁹² Ks. esimerkiksi *KM 1981:64* s. 274.

hemmäksi oikaisuvaatimuksen on katsottu menevän varsinaista muutoksenhakua, sitä tärkeämmäksi puolueettomuusedellytysten varmistaminen onkin käytännössä muodostunut. Niinpä oikaisuvaatimuksia käsittelevien lautakuntien, virkamieslautakunnan ja verotuksen oikaisulautakunnan osalta säädetään erikseen päätöksentekoon osallisten esteellisyydestä.¹⁹³ Lain-sääätäjä on siten varmistanut erityissääntelyssä näiden toimielinten päätöksenteon puolueettomuuden aikaisempaan käsittelyvaiheeseen nähden.

Puolueettomuusvaatimus on nähtävä myös osana PL 21 §:n käsittelyn asianmukaisuutta ja sitä kautta hyvän hallinnon vaatimusta.¹⁹⁴ Näin ollen vailla ongelmia ei ole sellainen lähtökohta, jossa oikaisuvaatimusjärjestelmä rinnastetaan menettelyllisen yleissääntelyn tasolla suoraan ensi asteen päätöksentekomenettelyyn. Seurauksena on se, ettei oikaisuvaatimusjärjestelmässä nähdä olevan samanlaisia oikeusturvatarpeita kuin valituksen kohdalla. Tämä puolestaan heijastuu esteellisyydestä tehtäviin arviointeihin.

Tilanne ei jää kuitenkaan vielä tähän, vaan esteellisyysharkintaan jätetään hallintolaissa kaikesta huolimatta aukko, jonka virkamiehen on itse täytettävä. Virkamiehen tulee näet viime kädessä itse ratkaista se, vaarantuuko hänen puolueettomuutensa sittenkin – jostakin erityisestä syystä – sen vuoksi, että hän on osallistunut ensi vaiheen päätöksentekoon. Siihen, millaisissa tilanteissa näin voi käydä, ei perusteluissa ole varsinaisesti otettu kantaa.¹⁹⁵ Kysymys saattaa olla hyvinkin hienopiirteisestä rajanvedosta, joka johtaa harvoin omaehtoiseen esteellisyyden toteamiseen hallintolain näitä asioita koskeva lähtökohta huomioon ottaen.¹⁹⁶

Se, että alkuperäisen päätöksen tekijä voi olla osallisena oikaisuapäätöksen tekemiseen, saattaa olla perusteltua muun muassa hallinnon tarkoituksenmukaisuusnäkökohtien vuoksi. Asiaa saatetaan perustella myös

¹⁹³ Ks. valtion virkamieslain 50.2 § (tuomarin esteellisyysperusteiden soveltaminen) ja verohallintolain 4 a.4 § (esteellisyyden lautakunnassa aiheuttaa osallistuminen verotuspäätöksen tekemiseen).

¹⁹⁴ Ks. *HE 309/1993 vp s. 74*.

¹⁹⁵ Ks. tässä yhteydessä *KHO 2001 s. 391*, jossa on todettu seuraavaa: ”Sikäli kuin kysymys on varsinaisesta itseoikaisusta, jossa oikaisun tekee nimenomaan sama virkamies tai viranomainen, ei esteellisyydestä voi tavallisesti olla kysymys. Sen sijaan esteellisyyden arviointi voi olla ongelmallisempaa, kun oikaisuasian käsittelee ylempi viranomainen esimerkiksi siten, että viranhaltijan tekemä ratkaisu saatetaan sen monijäsenisen toimielimen käsiteltäväksi, jonka alainen viranhaltija on, ja sama viranhaltija toimii esimerkiksi asian esittelijänä. Lain soveltamisen kannalta olisi hyödyllistä, jos säännöstä koskevissa perusteluissa mainittaisiin erikseen oikaisumenettely ja miten siihen liittyviä tyyppitilanteita olisi arvioitava yleislausekkeen valossa.”

¹⁹⁶ Ks. aikaisemmasta käytännöstä *Niemivuo – Keravuori s. 231–232*.

sillä, ettei tässä toiminnassa ole kysymys varsinaisesta muutoksenhausta ja siihen liittyvistä korostetuista oikeusturvavoitteilta. Vastapainoksi voidaan kysyä, kuinka luotettavan kuvan oikaisuvaatimusjärjestelmä antaa itsestään ulospäin, kun päätöksentekoon ottaa osaa samoja henkilöitä käsittelyvaiheesta riippumatta. Voidaanko tuolloin edes olettaa saavutettavan asian todellista uudelleen käsittelyä, koska yleisesti saatetaan ajatella, ettei sama taikka samoista henkilöistä edes osittain koostuva viranomaisen ryhdy muuttamaan aikaisempaa kantaa asiassa? Sikäli kuin oikaisuvaatimusjärjestelmässä käsitellään muitakin kuin puhtaasti massahallinnon virheitä, niin kuin nykyään on useasti asian laita, puolueettomuusseikoilla varmistettaisiin käsittelyn reaalisia edellytyksiä ja siten asianosaisen oikeusturvaa. Kun otetaan huomioon oikaisuvaatimuksen luonne oikeusturvakeinona, voidaan kysyä, jääkö virkamiehen esteellisyyden sääntely näissä asioissa liian avoimeksi ja määrittelyltään tarpeettoman kapeaksi.

5.3.4 Asian selvittäminen ja asianosaisen kuuleminen

Siitä, millä tavalla oikaisuvaatimuksen käsittely tapahtuu viranomaisessa, on harvemmin erityissäännöksiä. Asian käsittelyä ohjaavat siten tässäkin hallintolain yleissäännökset. Oikaisuvaatimuksen käsittelyn lähtökohtana on virallisperiaate, viranomaisen päävastuu asian selvittämisestä (HL 31 §). Selvittämistä vastuu merkitsee viranomaiselle pyrkimystä aineelliseen totuuteen. Tätä tehtävää tukevat hallintolain 31 §:n 1 momentin edellytykset. Niiden mukaan selvittämisen tulee tapahtua riittävästi ja asianmukaisesti, ja hankittavien selvitysten ja tietojen tulee olla tarpeellisia.¹⁹⁷

Hallintolainkäyttölain 33 §:n 2 momentin mukaan valitusviranomaisen on hankittava viran puolesta selvitystä siinä laajuudessa kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu sitä vaativat. Tämä edellytys on osa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusta, ja se asettaa nimenomaisia tasapuolisuutta korostavia laatuvaatimuksia lainkäyttöviranomaisen selvitystoiminnalle. Vaikka hallintolaisissa ei ole vastaavaa säännöstä, hallintolain 31 §:n nojalla voidaan päätyä pitkälti samaan lopputulokseen – hallinnon oikeusperiaatteita ilmentävästä hallintolain 6 §:stä tukea saaden. Myös hallintoviranomaisen on tunnettava vastuunsa selvityksen tasapuolisuudesta ja objektiivisuudesta, vaikka sillä ei olekaan samantyyppistä puolueetonta roolia kuin hallintotuomioistuimella.

¹⁹⁷ Luonnollisesti myös asianosaiselle asetetaan oma vastuu asian selvittämisessä (HL 31.2 §). Näin on asian laita myös hallintoprosessissa (HLL 33.1 §).

Kuten aikaisemmin on todettu, oikaisuvaatimusjärjestelmän on vanhas-
taan katsottu soveltuvan erityisesti massahallintoasioihin, joissa ensi as-
teen päätöksenteon pohjana oleva aineisto saattaa – paljolti järjestelmän
luonteen vuoksi – olla luonteeltaan ja perusteiltaan puutteellista. Oikaisu-
vaatimusvaiheeseen kohdistuu siten erityisiä odotuksia asian selvittämi-
sen osalta. Hallintolain 31 §:n soveltamisen ydin onkin oikaisuvaatimus-
asioissa usein siinä, tuleeko asia ylipäänsä riittävästi ja asianmukaisesti
selvitetyksi viranomaisen taholta, eikä niinkään selvitysvelvollisuuden ja-
kautumisessa viranomaisen ja asianosaisen välillä.¹⁹⁸ Asian selvittäminen
palvelee paitsi oikaisuvaatimuksen asianmukaista kuten riittäviin tosiasia-
tietoihin nojautuvaa ratkaisemista, myös mahdollista myöhempää lainkäyt-
tövaihetta. Asian selvittämisellä on luonnollisesti tärkeä merkitys muissa-
kin oikaisuvaatimusasioissa, ja selvittämisen laatuksiterit korostuvat, kun
järjestelmän piirissä siirrytään lähemmäksi varsinaista muutoksenhakua.

Asian selvittämisessä saattaa kaiken kaikkiaan olla hyvinkin selviä laa-
dullisia eroja ensimmäisen ratkaisuvaiheen ja oikaisuvaatimusvaiheen vä-
lillä. Selvittämisvelvollisuuden asianmukaisella hoitamisella voi siten olla
ratkaisevan tärkeä merkitys oikaisuvaatimusasioissa annettavan ratkaisun
kannalta. Tämän toiminnallisen lähtökohdan tulisikin olla viranomaisen
tiedossa esimerkiksi selvityksen riittävyttä arvioidessaan. Oikaisuvaiheen
erityistarpeet asian selvittämisessä eivät kuitenkaan nouse erikseen esille
hallintolain säännöksistä eivätkä lain esitöistä. Tulkinta jää siten viran-
omaiselle. Viranomaisen on tärkeä nähdä roolinsa jossakin määrin kvali-
fioidummissa merkityksessä kuin ensi asteen hallintopäätöstä tehtäessä.

Asianosaisen kuulemisesta säädetään vuorostaan hallintolain 34 §:ssä.¹⁹⁹
Lainkohta ilmentää keskeistä PL 21 §:n hyvän hallinnon osa-alueetta eli
henkilön oikeutta tulla kuulluksi omassa asiassaan.²⁰⁰ Kuuleminen on sään-
nöksen mukaan pääsääntö hallintoasioiden ratkaisemisessa, mutta vaati-
muksesta voidaan tarvittaessa poiketa. Hallintolaissa onkin määritelty yk-
sityiskohtaisesti ne tilanteet, joissa kuulemisesta poikkeaminen voi tulla
kysymykseen (HL 34.2 §). Näitä poikkeusperusteita on tarkoitus soveltaa
ainoastaan säännöksestä ilmenevissä rajatuissa tilanteissa. Kuulemista

¹⁹⁸ Kuten aikaisemmin on todettu, tässä tutkimuksessa tarkastellaan menettelykysymyksiä yleisemmältä pohjalta. Siksi esimerkiksi verotusmenettelyn erityispiirteet jätetään tässä sivummalle.

¹⁹⁹ HL 52 §:n 2 momentissa säädetään erikseen kuulemisesta kirjoitusvirhettä korjattaessa, koska tuolloin ei edellytetä, toisin kuin asiavirhettä korjattaessa, asian uudelleen käsittelemistä ja ratkaisemista. Asiavirheen korjaamiseen sovelletaan tavalliseen tapaan HL 34 §:ää.

²⁰⁰ Ks. kuulemisen tärkeästä merkityksestä eurooppalaisen hyvän hallinnon tason määrittämisessä mm. *Kuusikko* s. 417–420 sekä *Mäenpää*, Hallintolaki s. 20 ss. ja s. 204 ss.

koskevan yleissäännöksen katsotaan sellaisenaan soveltuvan oikaisuvaatimusasioiden käsittelyyn. Jos oikaisuasiassa on monta asianosaista, heitä kaikkia on periaatteessa kuultava ennen päätöksentekoa. Tarvittaessa kuitenkin saadusta selvityksestä riippuen asiassa on myös varattava oikaisuvaatimuksen tekijälle tilaisuus vastaselityksen antamiseen.

Vaikka hallintolaissa säädetään sinänsä kattavasti asianosaisen kuulemisesta, tämän vaatimuksen merkityksestä ja sisällöstä oikaisuvaatimusmenettelyssä saattaa olla käytännössä epätietoisuutta. Kysymys on lähinnä siitä, olisiko kuulemisvaatimuksella oltava oikaisuvaatimusmenettelyssä toisenlainen, lähinnä tiukempi sisältö kuin ensi asteen päätöksentekomenettelyssä. Hallintolain valmistelun yhteydessä näkyikin pohditun sitä, tulisiko kuulemisesta säätää oikaisuvaatimusvaiheessa erikseen. Tämä kanta ei saanut kuitenkaan tukea, mutta sen sijaan painotettiin viranomaisen harkintaa kuulemisesta päätettäessä. Näin ollen katsottiin, että vaikka kuuleminen jätetään riippumaan viranomaisen tapauskohtaisesta harkinnasta, tulkinnassa voidaan painottaa kuulemisvelvollisuutta käsiteltäessä asiaa uudelleen oikaisuvaatimuksen johdosta. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että poikkeussäännösten soveltamisalaa saattaa asian laatu ja asiaan liittyvä oikeussuojantarve huomioon ottaen olla syytä tulkita vieläkin suppeammin kuin peruskäsittelyssä.²⁰¹

Hallintolaissa on siten päädytty sille kannalle, että oikaisuvaatimusmenettelyssä sovelletaan sellaisenaan hallintolain kuulemista koskevia yleissäännöksiä. Nämä säännökset on kirjoitettu hallinnon vaihtelevia tilanteita silmällä pitäen, ja vaikka ne ilmentävät lähtökohdiltaan kuulemisperiaatteen tärkeää merkitystä, ne mahdollistavat tarvittaessa kuulemisvaatimuksesta poikkeamisen. Sääntely jättää enemmän harkinnanvaraa ja väljyyttä kuin hallintolainkäyttöä sääntelevässä hallintolainkäyttölaissa (HLL 34 §). Järjestelyn asianmukaisuutta ja selkeyttä voidaan pohtia, kun otetaan huomioon, että oikaisuvaatimusmenettelyssä kuulemisvaatimuksella tulisi lähtökohtaisesti olla kvalifioidumpi sisältö kuin ensi asteen päätöksenteossa. Tilanne konkretisoituu muun muassa massahallintoasioissa, joissa oikaisuvaiheen kuulemisella on koko järjestelmän uskottavuutta symboloiva merkitys. Onko siten perusteltua, että oikaisuviranomaiselle jää pääasiallinen vastuu kuulemissäännöksen asianmukaisesta tulkinnasta vai olisiko tältäkin osin luotava tarkemmat pelisäännöt lain tasolle?

²⁰¹ Ks. *Niemivuo – Keravuori* s. 273–274. Esimerkiksi Hämeenlinnan hallinto-oikeuden lausunnossa hallintolakiluonnoksesta kehoitettiin harkitsemaan kuulemisen pakollisuutta palvelussuhteeseen ottamista koskevista asioista, kun hallintoviranomainen käsittelee asiaa oikaisuvaatimuksen nojalla. Ks. *OM:n julkaisu 2002:2* s. 111.

5.3.5 Asian ratkaiseminen

Sikäli kuin oikaisuvaatimukseen annettavan päätöksen muodosta ja sisällystä ei ole erityissäännöksiä, niin kuin usein on asian laita, sovellettavaksi tulevat hallintolain 43 §:n (päätöksen muoto) ja 44 §:n (päätöksen sisältö) yleissäännökset. Lähtökohtana on, että oikaisuvaatimukseen annetaan kirjallinen päätös. Tämä tukee perusoikeudeksi kirjatun muutoksenhaku-oikeuden käyttämistä. Käytännössä vaatimus oikaisupäätöksen kirjallisesta muodosta todetaan varsin usein myös asianomaisessa erityissääntelyssä. Kirjallisella muodolla voidaan myös saada perustelut paremmin esille, millä on samoin merkitystä asianosaisen oikeusturvan kannalta. Hallintolaissa on siksi säädetty kirjallisen muodon edellytyksestä silloinkin, kun päätös on ensiksi annettu suullisesti.²⁰²

Lähtökohtana on nimenomaisen päätöksen antaminen oikaisuvaatimukseen. Asiassa ei siten riitä, että virheellinen tilanne vain jotenkin oikaistaan.²⁰³ Erityistä oikeusturvamerkitystä on annettava nykyisissä perus- ja ihmisoikeusosoikeusoloissa myös päätöksen perusteluille, mikä on nostettu esiin hallintolain sääntelyssä.²⁰⁴ Hallintolain 45 §:n 1 momentin mukaisena pääsääntönä siten on, että päätös on perusteltava ja että perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.

Perusteluvollisuus koskee myös oikaisuvaatimukseen annettavaa vastausta. Varsinkin massahallintoasioissa asianosaisen oikeusturvaodotukset saattavat kohdistua nimenomaan päätöksen perusteluihin, koska ensi asteen päätöksestä ei välttämättä käy riittävästi ilmi, miten ja miksi viranomaisen on päätynyt esillä olevaan lopputulokseen.²⁰⁵ Siten vasta oikaisuvaatimukseen annetun päätöksen perusteella voidaan paremmin arvioida viranomaisen ratkaisun ja hankitun aineiston asianmukaisuutta. Kuten aikaisemmin on todettu, riittävästi perusteltu oikaisupäätös voi sellaisenaan tehdä asian

²⁰² Oikaisuvaatimusaika alkaa tuolloin kirjallisen päätöksen tiedoksisaannista (HL 43.3 §).

²⁰³ Ks. *Uotila et al.* s. 260. Tässä voidaan viitata myös HL 52.2 §:ään, jonka mukaan asivirheen korjaaminen edellyttää, että asia käsitellään uudelleen ja asiassa annetaan uusi päätös. Vastaavalla tavalla asia käsitellään oikaisuvaatimuksesta uudelleen. Niin kuin aikaisemmin on todettu, kysymys ei ole varsinaisesti uuden hallintopäätöksen tekemisestä vaan oikaisuvaatimukseen annetusta vastauksesta.

²⁰⁴ Perusteluvollisuus saa merkitystä myös yhteisön oikeuden kautta, siellä olevana yhteisön oikeudellisena periaatteena. Ks. tämän seikan esille nostamisesta hallintolain valmistelun yhteydessä *HE 72/2002 vp* s. 100. Ks. myös *Kuusikko* s. 420–424 ja *Mäenpää*, Hallintolaki s. 252–253.

²⁰⁵ Ks. *Kurvinen* s. 148. Ks. myös *Aalto* s. 35, jossa on todettu, että erityisesti ne päätökset pitäisi perustella, joissa verotuspäätöstä ei ole oikaisuvaatimuksesta huolimatta muutettu.

ymmärrettävämmäksi asianosaiselle – jopa sellaisella tavalla, ettei muutoksenhakuun koeta enää olevan tarvetta. Asianmukaisesti perusteltu oikaisu päätös helpottaa myös valitusviranomaisten toimintaa. Perustelut vaikuttavat siten laajemminkin oikeussuojajärjestelmän toimivuuteen.

Oikaisuvaatimuksen johdosta annettavan päätöksen olisikin yleisesti ottaen oltava riittävästi ja usein myös yksityiskohtaisemmin perusteltu kuin ensi asteen päätöksen. Perustelut ovat ikään kuin vakuutena sille, että asia on selvitetty ja ratkaistu aikaisempaa paremmin – yksityiskohtaisemmin ja huolellisemmin. Hallintolaissa olevaa yleissääntelyä, joka mahdollistaa joissakin tilanteissa myös perustelujen esittämättä jättämisen, olisi siten tulkittava oikaisuvaatimusmenettelyssä suppeasti – vähintäänkin suppeammin ensi asteen päätöksenteossa. Tätä seikkaa eli perusteluvollisuuden eroa ensi asteen ja oikaisuvaiheen välillä ei ole tuotu esiin hallintolaissa eikä sen esitöissä. Viimekätinen vastuu tämän hyvää hallintoa ilmentävän perusvaatimuksen toteutumisesta jää siten hallintoviranomaisen vastuulle. Voidaankin jälleen kysyä, onko viranomaisilla riittävät eväät – ilman lainsäädännön selvää tukea – tämän roolinsa hahmottamiseen.

5.3.6 Oikaisuvaatimusasian kuluista

Hallintoasiassa kukin vastaa omista kuluistaan (HL 64 §). Tämä merkitsee sitä, ettei oikaisuvaatimusmenettelyssä asianosaisella ole lähtökohtaisesti oikeutta saada korvausta oikeudenkäyntikuluistaan. Hallintolain esitöissä onkin todettu, että jos asianosainen on vaatinut kulujen korvaamista oikaisuvaatimuksessa, vaatimus on jätettävä tutkimatta sillä perusteella, ettei käsittelykulujen korvaaminen kuulu viranomaisen toimivaltaan.²⁰⁶ Tilanne eroaa siten hallintolainkäytöstä (HLL 74 §), jossa on lähtökohtana kulujen korvaaminen, jos olisi kohtuutonta, että asianosainen joutuu pitämään ne vahinkonaan.

Hallintolainkäyttölaissa säännelty kulujen korvaaminen koskee ainoastaan oikeudenkäyntikuluja, joten oikaisuvaatimusmenettelyssä syntyneet kulut eivät tarkasti ottaen voi myöhemminkään tulla korvattaviksi valitusasian yhteydessä. Kulujen korvaamismahdollisuuden puuttuminen on selkeä epäkohta, varsinkin kun otetaan huomioon oikaisuvaatimuksen luonne pakollisena esivaiheena ennen varsinaista muutoksenhakua.²⁰⁷ Säänte-

²⁰⁶ Ks. HE 72/2002 vp s. 118.

²⁰⁷ Ks. KHO 2001 s. 405–406. KHO:n mukaan käytännössä on toisaalta vaikea valvoa, ovatko kulut syntyneet jo oikaisumenettelyssä vai vasta muutoksenhakuvaiheessa. Ongelma on kärjistynein niissä tapauksissa, joissa laki edellyttää (esimerkiksi tullivalitukset),

lyn selkiyttämisen tarvetta on nostettu esiin eri yhteyksissä, paitsi yleisellä tasolla myös erityisesti veroasioiden yhteydessä.²⁰⁸

6 ARVIOINTIA OIKAISUVAATIMUSJÄRJESTELMÄN LUONTEESTA JA KEHITTÄMISTARPEISTA OIKEUSSUOJAKEINONA

Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittäminen on käynnistynyt tunnetusti kasvavan massahallinnon aiheuttamista oikeusturvaongelmista ja -tarpeista. Pakollisen ennen varsinaista muutoksenhakua käytettävän oikaisuvaatimuskeinon on toivottu helpottavan valitusasioiden ruuhkia lainkäyttöviranomaisissa kuten lääninoikeuksissa (hallinto-oikeuksissa) ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Työnjaon lähtökohtana on ollut, että viranomainen voisi karsia itseoikaisuiteitse hallintopäätösten selvimmät virheellisuudet, kun taas laintulkintariidat kuuluisivat lainkäyttökoneistossa ratkaistaviksi. Oikaisuvaatimusjärjestelmän tavoitteita on tukenut hallintomenettelylakiin, sittemmin hallintolakiin, sisällytetty virheiden korjaamisjärjestelmä. Sen avulla on toivottu voitavan puuttua hallintopäätösten virheisiin jos mahdollista vieläkin joustavammin ja tehokkaammin. Virheiden korjaamisjärjestelmää on kehitetty tämän päälinjan mukaisesti. Lisäksi on joillakin aloilla omaksuttu Ruotsin mallin mukainen valitukseen sidottu oikaisu-järjestelmä.

Niin kuin tämän tutkimuksen johdanto-osassa on todettu, oikeussuojajärjestelmän toiminnan tehostaminen on noussut viime aikoina taas ajan-kohtaiseksi kysymykseksi. Katseet ovat jälleen kerran kohdistuneet oikaisuvaatimusjärjestelmän tarjoamiin mahdollisuuksiin.²⁰⁹ Oikaisuvaatimuk-

että valitus käsitellään ensin oikaisuasiana. KHO:n lausunnon mukaan oikaisu- ja valitusmenettelyjen keskinäisen yhteyden kannalta olisi suotavaa, että menettelykulujen korvaamiseen liittyviä kysymyksiä arvioitaisiin etenkin niiden tilanteiden kannalta, joissa oikaisumenettely on pakollinen esivaihe ennen lainkäyttömenettelyä. Ks. vielä *OM:n julkaisu 2002:2* s. 151 ja *hallintolainkäytön horisontaaliryhmän väliraportti 2000* s. 5–6.

²⁰⁸ Ks. esimerkiksi *KM 1992:7* s. 317, *VM:n työryhmämuistio 36:1997* s. 37 ss. ja *VaVM 3/2001 vp* s. 2. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että esimerkiksi Saksassa oikaisuvaatimusta koskevassa päätöksessä voidaan päättää myös kuluista. Ks. *Halila*, *OM:n julkaisu 2006:4* s. 19–20.

²⁰⁹ Oikaisuvaatimusjärjestelmä on saatettu nostaa esille myös laajemmissa oikeussuojajärjestelmän kehittämistä koskevissa yhteyksissä kuten valituslupajärjestelmän laajentamiseen tai muutoksenhakulautakunnista luopumiseen liittyen. Oikaisuvaatimusjärjestelmää on voitu käyttää lisänäkökohtana ja -perusteena tällaisissa kehittämishankkeissa tai ainakin niiden kaavauilla. Ks. esimerkiksi *KM 1997:4* s. 62–65 ja 217, *KM 2003:3* s. 416 ja *Mäenpää*, *LM 2006* s. 164.

sesta on saatettu puhua aikaisempaa modernimmassa yhteydessä kuten vaihtoehtoisiin riidanratkaisukeinoihin liittyen.²¹⁰ Yhtenä keskeisenä kysymyksenä on pohdittu sitä, voitaisiinko oikeussuojajärjestelmää tehostaa oikaisuvaatimuksen käyttöalaa lisäämällä ja jopa laajentamalla se tuolloin yleiseksi pakolliseksi muutoksenhaun esivaiheeksi.

Keskustelussa on pääosin esitetty kuitenkin kriittistä näkökulmaa oikaisuvaatimusjärjestelmän yleistä laajentamista kohtaan. Argumenttina on muun muassa esitetty, ettei järjestelmä kiistatta sovi kaikkien asioiden pakolliseksi käsittelyvaiheeksi. Erityisiä ongelmia on katsottu olevan oikaisuvaatimusjärjestelmän sovittamisessa moniasianosaisiin asioihin.²¹¹ Siten oikaisuvaatimuksen muodostaminen pakolliseksi lisävaiheeksi saataisi pulmallisemmissa laintulkintatilanteissa – selvemmissä oikeusriidoissa – vain pitkittää oikeussuojan saamista. Tämä olisi vastoin PL 21 §:n hyvän hallinnon ja viime kädessä myös oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusta. On myös huomattava, ettei hallintolakiin sisältyvä virheiden korjaamisjärjestelmä ole mitä ilmeisimmin lyönyt itseään lävitse sellaisella volyyymilla, kuin olisi saattanut ajatella. Näin ollen oikaisuvaatimusta koskevaan keskusteluun voitaisiin tuoda lisäkysymyksenä sekin, millaisia vaikutuksia hallintolain mukaisen itseoikaisujärjestelmän tehostamisella voisi parhaimmillaan olla oikeussuojajärjestelmän toimivuuteen.

Esitetyistä varauksista huolimatta oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittäminen nykyisestä on sinänsä perusteltua. Oikaisuvaatimuksella on kiistatta reaalista merkitystä oikeussuojajärjestelmän tehostamisessa. Vähintäänkin olisi tärkeää, että lainvalmistelu ja -säättämismuutoksissa aikaisempaa tietoisemmin harkittaisiin aina erikseen oikaisuvaatimuskeinon käyttämisen tarpeellisuutta. Järjestelmän käyttöalaa voitaisiin muutenkin perustellusti laajentaa, ja tämä voisi tapahtua oikeusjärjestyksen tarjoamat realiteetit huomioon ottaen asiaryhmäkohtaisesti. Se, että oikaisuvaatimusjärjestelmää on kehitetty mukailemaan hallinnon vaihtelevia organisointitapoja ja täyttämään niihin liittyviä oikeussuojatarpeita, on kertonut järjestelmän monimuotoisuudesta ja joustavuudesta. On kuitenkin vaarana, että järjestelmä sirpaloituu liiallisesti, mikä voi vuorostaan heikentää sen asemaa oikeussuojakeinona. Olisi siten huolehdittava siitä, jollei erityisiä syitä muuhun menettelyyn ole, että järjestelmää ainakin kehitettäisiin yhdenmukaisten perusteiden mukaan kullakin asianomaisella hallinnonalalla.

²¹⁰ Ks. esimerkiksi Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus (2001)9 jäsenvaltioille hallintoviranomaisten ja yksityisten välisistä vaihtoehtoisista riidanratkaisumenettelyistä. Ks. samoin *KM 2003:3* s. 324–327 ja *Mäenpää*, Hallintoprosessioikeus s. 12–13.

²¹¹ Ks. *Halila*, OM:n julkaisu 2006:4 s. 21–22. Ks. myös *Vihervuori*, DL 2006.

Vaikka oikaisuvaatimusjärjestelmään kohdistetaan mitä erilaisimpia odotuksia, sen luonne ja sisältö oikeussuojakeinona jää vielä nykyäänkin jossakin määrin avoimeksi. Järjestelmään kohdistetaan toisaalta modernin oikeusturvakeinon odotuksia, mutta samalla sen tosiasiallinen sisältö rakennetaan perinteisen historiallisen käsityskannan varaan. Kun oikaisuvaatimusjärjestelmä oli irtautunut sääntelemättömästä itseoikaisusta lakiperustaiselle pohjalle, siihen kiinnitettiin aikoinaan tuoreeltaan oikeussuojakeinon leima. Tämä taas vaikutti osaltaan siihen, että oikaisuvaatimus oli mukana pääasiassa hallintolainkäyttöä mutta muutenkin hallinnon oikeussuojaa linjaavissa laajoissa kehittämishankkeissa 1970- ja 1980-luvuilla. Näissä kehittämishankkeissa oikaisuvaatimusta haluttiin viedä yhä lähemmäksi lainkäyttöä niin, että oikaisuvaatimusasioissa toimittaisiin pääosin lainkäytön menettelymuotoja noudattaen. Tilanne sen suhteen, mihin suuntaan oikaisuvaatimusinstituutiota on tullut menettelyllisesti kehittää, on sittemmin tasaantunut, kun hallintolaissa lähdetään selvästi siitä, että mainittu oikeussuojakeino kuuluu sen alaisuuteen. Kyseisen lainsäädäntöön selkeästi nojautuvan kannan myötä oikaisuvaatimus on palannut käsitteellisille alkujuurilleen. Oikaisuvaatimuksen käsittelyssä on siten kysymys hallintomenettelystä, ei varsinaisesta lainkäyttötoiminnasta.

Hallintolain esitöissä oikaisuvaatimus on määritelty hallintoviranomaisen itseoikaisukeinoksi. Tässä määrittelyssä oikaisuvaatimusjärjestelmä nähdään perinteisessä muodossa – sellaisena, joksi se on alun perin masahallintoasioita varten muodostettu. Kuten on todettu, järjestelmän luonteessa ja sisällössä on kuitenkin tapahtunut vähitellen muutoksia, jotka ovat paljolti seuranneet hallinnossa ja oikeussuojajärjestelmässä viime vuosikymmeninä tehdyistä rakenteellisista uudistuksista. Tiivistetysti todeten muutoksessa on kysymys siitä, että oikaisuvaatimusasioita ratkaistaan nyttemmin muuallakin kuin ensi asteen päätöksentekoviranomaisessa. Vaikka oikaisumenettelyssä ei ole perinteisesti pidetty realistisena puuttua laintulkintakysymyksiin, järjestelmän muuttunut luonne huomioon ottaen tämäkään ei ole nykyisellään poissuljettua.

Muutokset ovat johtaneet siihen, että oikaisuvaatimusjärjestelmä saattaa rakentua varsin monentyyppisen perusmallin varaan. Järjestelmässä voi siis olla kysymys saman viranomaisen itseoikaisusta, oikaisusta ylemmälle viranomaiselle (tai ylipäänsä hallintokoneistoon kuuluvalla viranomaiselle) taikka oikaisuvaatimusasioita käsittelemään perustetulle lautakunnalle. Kahdessa jälkimmäisessä on jo viitettä hallinnon sisäisen muutoksenhaun tyyppisestä järjestelystä. Olennaista näiden oikaisuvaatimuksen organisointitapojen arvioinnissa on kuitenkin se, ettei järjestelmässä koettaisi palattavan takaisin hallinnon sisäisen muutoksenhaun kaltaiseen

järjestelmään, nyt oikaisuvaatimuksen nimikkeellä toimien. Kehityslinjaa varsinaisen muutoksenhaun ohjaamisesta hallintotuomioistuinjärjestelmään on siten syytä jatkaa, niin kuin on tarkoituskin, eli säilyttää varsinaisten oikeusriitojen ratkaiseminen ensisijassa hallintotuomioistuinten tehtävänä. Tätä kautta on näin edelleenkin perusteltu lähtökohta se, että oikaisuvaatimusasiat kuuluvat hallintolain alaisuuteen.

Oikaisuvaatimuksen luonteesta on todettavissa, että oikaisuvaatimus muodostaa pakollisen esivaiheen ennen varsinaista muutoksenhakua, joten viranomaisella ei ole harkintavaltaa siinä, ottaako se oikaisuvaatimuksen käsiteltäväkseen. Samoin vireillepano-oikeus on yleisesti rajattu asianosaisuuteen. Viranomainen käsittelee asian oikaisuvaatimuksen pohjalta eikä koko sitä asiaa, jota oikaisuvaatimus koskee. Oikaisuvaatimusmenettelyssä ei siten varsinaisesti tehdä uutta hallintopäätöstä, vaan annetaan vastaus oikaisuvaatimuksessa esitettyihin vaatimuksiin. Päätöksen seurausvaikutukset ovat myös samantyyppiset kuin valituksessa. Esimerkiksi oikaisuvaatimus voidaan hylätä, jolloin ensivaiheen päätös jää voimaan, taikka päätöstä voidaan muuttaa tai se voidaan kumota.

Painottaessa muun muassa näitä piirteitä oikaisuvaatimus lähenee väisämättä valitusinstituutiota. Tähän painotukseen saadaan lisäpontta niiden tilanteiden kautta, joissa oikaisuvaatimus on ohjattu ratkaistavaksi muussa kuin ensi asteen päätöksentekoviranomaisessa. Edellä esitetyn perusteella voidaan todeta, että vaikka oikaisuvaatimusta ei olekaan syytä nähdä varsinaisena muutoksenhakekeinona, järjestelmää ei tulisi toisaalta rinnastaa suoraan hallinnon ensi asteen päätöksentekoonkaan. Siksi voidaan lähteä siitä, että oikaisuvaatimusmenettely sijoittautuu tosiasialliselta luonteeltaan parhaiten hallintomenettelyn ja hallintolainkäyttömenettelyn välimaastoon.

Kaiken kaikkiaan se, että oikaisuvaatimuksen ratkaiseminen tapahtuu hallintolain piirissä, ei vielä kerro kaikkea järjestelmän luonteesta. Järjestelmän luonnetta kuten siihen liittyviä oikeusturvavoitteita ei siis voida määrittää pelkästään sitä kautta, minkä menettelyllisen lain alaisuuteen se kuuluu, vaan arvioinnin on tapahduttava enemmän itsenäisistä lähtökohdista käsin. Oikaisuvaatimus luetaan järjestelmässämme ensinnäkin oikeusuojakeinoihin – tarkemmin sanottuna jälkikäteisiin oikeusuojakeinoihin yhdessä valitusinstituution kanssa. Järjestelmään sisältyykin kiistattomia oikeusturvavoitteita, jotka kulminoituvat eräiltä osin asianosaisen oikaisuvaatimuksessa. Varsinkin nykyisissä oikeudellisissa oloissa asianosaisen on lupa olettaa, että hänen oikeusuojapyyntönsä vastataan asianmukaisesti, koska tämä pakollinen välivaihe merkitsee hänen kannaltaan muun muassa viivettä lainkäyttöviranomaisen auktoritatiivisen ratkaisun

saamiselle. Oikeusturvaodotukset luonnollisesti myös kasvavat oikaisuvaatimusmenettelyä kohtaan, kun muutoksenhakua on toisaalla rajoitettu. Oikaisuvaatimusvaihe ei siten voi elää pelkästään sen oikeussuojajärjestelmän toimivuutta palvelevan ajatuksen pohjalta, että tärkeintä on saada selvät virheet karsituksi rasittamasta lainkäyttöviranomaisten toimintaa. Järjestelmän on itsessään tarjottava asianmukaiset ja laadultaan riittävät oikeusturvatakeet asioiden käsittelylle.

Koska oikaisuvaatimuksen erityissäätely on suhteellisen vähäistä, merkitystä on näin ollen sillä, millä tavalla ja kuinka onnistuneesti hallintolaki ohjaa oikaisuvaatimuksen käsittelyä ja ratkaisemista viranomaisessa. Voidaanko hallinnon päätöksentekomenettelyä keskimäärin ohjaavaa sääntelyä näin ollen pitää riittävänä oikaisuvaatimusjärjestelmän kannalta vai olisiko hyvän hallinnon edellytyksillä oltava tässä järjestelmässä jokin muu kuin suoraan hallintolaista ilmenevä sisältö? Vastausta haettaessa on ensinnäkin syytä todeta, että oikaisuvaatimusjärjestelmän oikeusturvatavoitteet ovat epäilyksettä korkeammalla kuin tavanomaisessa ensi asteen päätöksenteossa. Vahvimmillaan oikeusturvatavoitteet ovat oikaisulautakunnan päätöksenteossa. Hyvän hallinnon edellytykset ovat oikaisuvaatimusjärjestelmässä siis jossakin määrin toisenlaiset kuin varsinaisessa hallinnossa. Se, ettei oikaisuvaatimusmenettelyä ole nostettu kuitenkaan erikseen esille hallintolain sääntelyssä, on muodostanut oman linjaratkaisunsa. Tämä on merkinyt samalla sääntelyn piirissä olevien päätöksentekomuotojen vaihtelevien oikeusturvatarpeiden sivuuttamista.

Vaikka hallintolaki saattaa vastata laajemmalla tasolla oikaisuvaatimusjärjestelmän oikeusturvatarpeisiin, lähemmässä katsannossa joudutaan väistämättä ongelmallisempien tilanteiden eteen. Pelkästään se, etteivät oikaisuvaatimuksen yhteydessä syntyneet kulut voi tulla korvattaviksi hallintolain mukaan, on epäkohta lainsäädännössä. Jotta hyvän hallinnon edellytys toteutuisi täysimääräisesti oikaisuvaatimusmenettelyssä, useita hallintolain säännöksiä on myös tulkittava ja sovellettava tavalla, joka poikkeaa tavanomaisesta ja voi siten olla viranomaiselle ylivoimainen tehtävä. Joissakin tilanteissa menettelysääntelyä olisi muutenkin tarkennettava oikaisuvaatimusjärjestelmän tarpeisiin paremmin soveltuvaksi.²¹² Esillä olevassa tilanteessa joudutaan siten kysymään hallintolain yleissäätelyn asianmukaisuutta kuten selkeyttä ja riittävyyttä yksilön oikeusturvan kannalta.

²¹² Tässä yhteydessä voidaan viitata vielä tuomioistuineläytöksen kehittämiskomitean mietintöön, jossa on pidetty puollettavana, että oikaisujärjestelmää kehitetään tarvittaessa myös organisatorisesti – asioiden suuren määrän sitä edellyttäessä säilyttämällä tai perustamalla hallinnon perusorganisaatiosta erillisiä toimielimiä, joiden tehtävänä olisi käsitellä oikaisuja hallintomenettelyn sääntöjä noudattaen. Ks. *KM 2003:3* s. 416.

Hallintolaki ei ohjaa parhaalla mahdollisella tavalla oikaisuvaatimusmenettelyä, eikä se vastaa kaikilta osin riittävästi siinä oleviin oikeusturvatarpeisiin. Hyvän hallinnon mukaisena lähtökohtana ei ole pidettävä sitä, etteivät osapuolet välttämättä tiedä rooliaan eikä varsinkaan asianosainen oikeuksiaan oikaisuvaatimusmenettelyssä. Useat seikat puoltavatkin sitä, että oikaisuvaatimusmenettelystä säädettäisiin ainakin määrätyiltä osin erikseen, jolloin tätä menettelyä voitaisiin siirtää hienokseltaan lainkäyttömenettelyn suuntaan. Myös sitä tulisi harkita, millä tavalla menettelyseikoista säätäminen voisi jakautua yleis- ja erityissääntelyn kesken. Samalla olisi ensiarvoisen tärkeää säilyttää oikaisuvaatimusinstituution erityispiirteensä oleva menettelyn joustavuus. Siksi menettelymuotojen lähentämisessä varsinaiseen lainkäyttöön on rajansa. Oikaisuvaatimusmenettelyn asianmukaisen sääntelyn voi kaiken kaikkiaan ajatella parantavan ja tehostavan päätöksentekoa. Tällä on merkitystä koko oikeussuojajärjestelmän toimivuuden mutta samalla myös yksilön oikeusturvan kannalta.

LÄHTEET

- Aalto, Esa:* Verotuksen oikaisulautakunnan uudistaminen. Korkein hallinto-oikeus 80 vuotta. Vammala 1998. s. 34–47.
- Aer, Janne:* Veli Merikoski ja kysymys hallinnollisesta harkintavallasta. Oikeustiede – Jurisprudentia XXXVIII (2005). Jyväskylä 2005. s. 7–75.
- Andersson, Edward:* Näkökohtia oikaisulautakuntien toiminnasta. Verotus 2003 s. 236–242.
- Bergström, Sture:* Omprövning av skattemyndighets taxeringsbeslut. Festskrift tillägnad professor Edward Andersson på hans 70-årsdag den 31 december 2003. Vammala 2003. s. 13–20.
- Bohlin, Alf – Warnling-Nerep, Wiweka:* Förvaltningsrättens grunder. Stockholm 2004.
- Bruun, Niklas – Mäenpää, Olli – Tuori, Kaarlo:* Virkamiesten oikeusasema. Keuruu 1995. (Bruun et al.).
- Halila, Leena:* Hallintolainkäyttömenettelyn oikeusturvakeista. Helsinki 2000.
- Halila, Leena:* Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämisestä oikeusturvakeinona. Oikeusministeriön julkaisu 2006:4. Hallintolainkäytön kehittämistarpeita. Näkökohtia lainvalmistelun pohjaksi. Helsinki 2006. s. 1–28. (OM:n julkaisu 2006:4).
- Hallberg, Pekka – Ignatius, Pirkko – Kanninen, Heikki:* Hallintolainkäyttölaki. Jyväskylä 1997. (Hallberg et al.).
- Hallintovaliokunnan mietintöjä ja lausuntoja:*
- *mietintö 18/1994 vp* hallituksen esityksestä kuntalaiksi. (HaVM 18/1994 vp).
 - *lausunto 9/2001 vp* hallituksen esityksestä valtionavustuslaiksi ja laiksi valtion talousarviosta annetun lain 7 c §:n muuttamisesta. (HaVL 9/2001 vp).
 - *mietintö 13/2005 vp* hallituksen esityksestä eräiksi hallintolainkäyttöä koskevan lain-säädännön muutoksiksi. (HaVM 13/2005 vp).

Hallituksen esitys eduskunnalle:

- hallintomenettelylaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. HE 88/1981 vp.
- perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta. HE 309/1993 vp.
- laiksi hallintolainkäytöstä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi. HE 217/1995 vp.
- hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta. HE 72/2002 vp.
- ajoneuvoverolaiksi. HE 111/2003 vp.
- eräksi hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön muutoksiksi. HE 112/2004 vp.

Harjula, Heikki – Prättälä, Kari: Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat. 6. painos. Jyväskylä 2004.
Hellners, Trygve – Malmqvist, Bo: Förvaltningslagen med kommentarer. Stockholm 2003.
Ikkala, A. K.: Oikaisuvaatimusmenettely virkamiehen palkkauksen turvana. LM 1953 s. 114–134.

Kanninen, Heikki: Oikaisu ja muutoksenhaku. Tutkimus hallinnollisen oikaisumenettelyn suhteesta muutoksenhakujärjestelmään. Lisensiaatitutkimus. Helsingin yliopisto 1986.

Komiteamietintö:

- Hallintolainkäyttötoimikunnan mietintö. 1973:114. Hämeenlinna 1973.
- Hallinnon oikeusturvakomitean mietintö. 1981:64. Helsinki 1982.
- Verohallinnon lautakuntoimikunnan mietintö. 1984:28. Helsinki 1984.
- Hallintolainkäyttökomitean mietintö. 1985:48. Helsinki 1985.
- Verotuksen oikeusuojatoimikunnan mietintö. 1992:7. Helsinki 1992.
- Kuntalaki. Kunnalliskomitean mietintö. 1993:33. Helsinki 1993.
- Alueelliset hallinto-oikeudet. Hallintotuomioistuintoimikunnan mietintö. 1997:4. Helsinki 1997.
- Toimeentuloturvan muutoksenhaku. Toimeentuloturvan muutoksenhakukomitean mietintö. 2001:9. Helsinki 2001.
- Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö. 2003:3. Helsinki 2003.

Korkeimman hallinto-oikeuden esityksiä ja lausuntoja:

- Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirja 1983. A. Yleinen osa. III. Lausunto hallinnon oikeusturvakomitean mietinnöstä. s. 321–339. (KHO 1983 III).
- Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirja 1986. A. Yleinen osa. III. Lausunto hallintolainkäyttökomitean mietinnöstä. s. 286–303. (KHO 1986 III).
- Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirja 2001. Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta. s. 377–407. (KHO 2001).
- Esitys valtioneuvostolle hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön muuttamiseksi. Helsinki 10.3.2003.

Korkeimman hallinto-oikeuden julkaisu 1/1972: Kehittyvä hallintolainkäyttö. Helsinki 1972. (KHO 1/1972).

Koskinen, Seppo – Kulla, Heikki: Virkamiesoikeuden perusteet. Helsinki 2005.

Kulla, Heikki: Hallintomenettelyn perusteet. Kuudes, uudistettu painos. Jyväskylä 2003.

Kurvinen, Pekka: Päätöksenteko hallinnossa. Helsinki 1985.

Kuusikko, Kirsi: Neuvonta hallinnossa. Julkisoikeudellinen tutkimus viranomaisen velvollisuudesta ja hallinnon asiakkaan oikeudesta neuvontaan sekä virheellisen neuvon oikeusvaikutuksista. Helsinki 2000. (Neuvonta hallinnossa).

Kuusikko, Kirsi: Oikeus hyvään hallintoon (41 artikla). Teoksessa Nieminen, Liisa (toim.): Perusoikeudet EU:ssa. Jyväskylä 2001. s. 383–445. (Kuusikko).

Lakivaliokunnan lausunto 2/2004 vp hallituksen esityksestä laiksi työneuvostosta ja eräistä työsuojelun poikkeusluvista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. (LaVL 2/2004 vp).

Lainvalmistelukunnan julkaisu 1936:5. Mietintö alemmanasteisesta hallinto-oikeudellisesta lainkäytöstä. Helsinki 1936. (Lvk 1936:5).

Lavin, Rune: Nya omprövningsregler i förvaltningslagen. Förvaltningsrättslig tidskrift 1998 s. 295–301. (FT 1998).

Lorenz, Dieter: Verwaltungsprozessrecht. Heidelberg 2000.

Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintö 17/2001 vp hallituksen esityksestä laiksi hukakauran torjunnasta. (MmVM 17/2001 vp).

Merikoski, V.: Vapaa harkinta hallinnossa. Vammala 1958. (Vapaa harkinta).

Merikoski, V.: Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä. Toinen uusittu painos. Vammala 1968. (Merikoski).

Myrsky, Matti – Linnakangas, Esko: Verotusmenettely ja muutoksenhaku. Helsinki 2004.

Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. 4. laitos. Porvoo 2003. (Mäenpää).

Mäenpää, Olli: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Helsinki 2003. (Hallintolaki).

Mäenpää, Olli: Hallintoprosessioikeus. Porvoo 2005.

Mäenpää, Olli: Hallintoprosessin uudet haasteet. LM 2006 s. 143–165.

Niemivuo, Matti: Valtionavut kunnille ja kuntainliitoille. Vammala 1976.

Niemivuo, Matti – Keravuori, Marietta: Hallintolaki. Porvoo 2003.

Oikeusministeriön julkaisuja:

- Ehdotus hallintomenettelylaiksi. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 1/1979.
- Verotuksen muutoksenhakujärjestelmän uudistaminen. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 4/1993.
- Hallintolainkäyttölaki. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 2/1994.
- Hallintomenettelylaista hallintolakiin. Lähtökohtia ja suuntaviivoja. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 4/1997.
- Hallintomenettelylaista hallintolakiin. Muutostarpeita. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 2/2000.
- Hallintolainkäytön kehittämistarpeita. Hallintolainkäytön horisontaaliryhmän väliraportti 31.5.2000.
- Lausunnot ehdotuksesta hallintolaksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta. Tiivistelmä. Lausuntoja ja selvityksiä 2002:2.
- Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan kertomus toiminnastaan vuosilta 2001–2002. Oikeusministeriön julkaisu 2002:24.
- Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan kertomus toiminnastaan vuosilta 2002–2003. Oikeusministeriön julkaisu 2003:4.
- Korkeimman hallinto-oikeuden esitys hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön muuttamiseksi. Lausuntotiivistelmä. Lausuntoja ja selvityksiä 2003:34.
- Valitusten käsittelyn nopeuttaminen yhteiskunnan tai alueiden kehittämisen kannalta merkittävissä asioissa. Työryhmämietintö 2004:1.
- Valitusten käsittelyn nopeuttaminen yhteiskunnan ja alueiden kehittämisen kannalta merkittävissä asioissa. Seurantaryhmäraportti. Työryhmämietintö 2005:12.
- Hallintolainkäytön kehittämistarpeita. Näkökohtia lainvalmistelun pohjaksi. Oikeusministeriön julkaisu 2006:4.

Pellonpää, Matti: Euroopan ihmisoikeussopimus. 4. uudistettu painos. Helsinki 2005.

Perustuslakivaliokunnan lausunto:

- 43/2000 vp hallituksen esityksestä laiksi vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain muuttamisesta. (PeVL 43/2000 vp).
- 20/2005 vp hallituksen esityksestä vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoa ja tutkintavankeuden toimeenpanoa koskevaksi lainsäädännöksi. (PeVL 20/2005 vp).

Puronen, Pertti: Uudistettu verotuksen oikaisulautakunta. Verotus 1999 s. 13–23.

Puronen, Pertti: Oikaisuvaatimusmenettely tienhaarassa. Verotus 2000 s. 578–586.

Puronen, Pertti: Näkemyksiä oikaisuvaatimusmenettelystä ja verotuksen oikaisulautakunnasta sen ensimmäisen toimikauden päättyessä. Verotus 2002 s. 468–475.

Proposition:

- 1985/86:80: Regeringens proposition om ny förvaltningslag. (prop. 1985/86:80).
- 2002/03:62: Regeringens proposition. Några förvaltningsrättsliga frågor. (prop. 2002/03:62).

Regeringskansliet. Justitiedepartementet: Effektivare omprövning av förvaltningsbeslut. Stockholm. (Ds 1998:42).

Rytkölä, Olavi: Asianosaisaloitteisesta itseoikaisusta hallinto-oikeudellisena oikeusturva-keina. Juhlajulkaisu Suomalainen Lakimiesyhdistys 1898 – 22/10 – 1948. Vammala 1948. s. 686–693. (Juhlajulkaisu).

Rytkölä, Olavi: Virkamiesoikeus. Hämeenlinna 1951.

Rytkölä, Olavi: Valtion vakinaisten virkamiesten palkkaus- ja eläkeoikeus. Vammala 1948. (Rytkölä).

Schmitt Glaeser, Walter: Verwaltungsprozessrecht. 12. neubearbeitete Auflage. Stuttgart 1993.

Siitari-Vanne, Eija: Hallintolainkäytön tehostaminen. Jyväskylä 2005.

Sivistyslakivaliokunnan mietintö 6/2001 vp hallituksen esityksestä laeiksi ammattikorkeakouluopinnoista annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. (SiVM 6/2001 vp).

Suviranta, Outi: Oikeusvoimasta luottamuksen suojaan. LM 2004 s. 1421–1436.

Statens offentliga utredningar:

- 1955:19: Administrativt rättsskydd. Principbetänkande angående besvärsinstitutet och därmed sammanhängande ämnen. Avgivet av besvärssakkunniga. Stockholm 1955.
- 1981:46: Ändringar i förvaltningslagen. Allmänna överväganden. Partiella reformer. Stockholm 1981.
- 1983:73: Ny förvaltningslag. Betänkande av förvaltningsrättsutredningen. Stockholm 1983.

Ståhlberg, K. J.: Suomen hallinto-oikeus. Yleinen osa. Toinen uudistettu painos. Helsinki 1928. (Ståhlberg).

Ståhlberg, K. J.: Piirteitä muutoksenhausta ja valitusosoituksesta hallintoasioissa. JFT 1941 s. 200–238.

Tuori, Kaarlo: Sosiaalioikeus. 3. uudistettu painos. Porvoo 2004.

Uotila, Jaakko – Laakso, Seppo – Pohjolainen, Teuvo – Vuorinen, Jarmo: Yleishallinto-oikeus pääpiirteittäin. 5. uudistettu painos. Jyväskylä 1989. (Uotila et al.).

Valtiovarainvaliokunnan mietintö:

- 3/2001 vp hallituksen esityksestä laiksi verohallintolain 3 ja 4 §:n muuttamisesta. (VaVM 3/2001 vp).
- 9/2001 vp hallituksen esityksestä valtionavustuslaiksi ja laiksi valtion talousarviosta annetun lain 7 c §:n muuttamisesta. (VaVM 9/2001 vp).

Verotuksen oikeusturvatyöryhmän muistio. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 36:1997. Helsinki 1997.

Vihervuori, Pekka: Näkökulmia oikeussuojan kustannuksiin hallintolainkäytössä. DL 2006.

Willgren, Karl: Förvaltningsrättens allmänna läror. Helsingfors 1925.

Leena Halila

ÜBER DIE NATUR UND DIE ENTWICKLUNG DES BERICHTIGUNGSSYSTEMS ALS RECHTSSCHUTZMITTEL

Eine nachträgliche Richtigstellung wird in der finnischen Rechtsliteratur in zwei Teilbereiche gegliedert, die den Hauptlinien der Gesetzgebung folgen. Die Arten der Richtigstellung sind eine Berichtigung auf Antrag, die auch gesetzlich vorgeschriebene Berichtigung genannt wird, sowie diejenige von Amts wegen und auf Antrag, die im Verwaltungsgesetz (434/2003) zur Berichtigung von Sach- und Schreibfehlern vorgeschrieben ist. Bei der Berichtigung auf Antrag handelt es sich um ein obligatorisches Vorstadium der eigentlichen Rechtsmitteleinlegung, wobei die Verwaltungsbehörde aufs Neue einen früheren als fehlerhaft betrachteten Beschluss untersucht. Erst danach bildet der auf Antrag berichtigte Beschluss eine solche Entscheidung, die das Ziel einer Beschwerde sein kann.

Die Entwicklung des Berichtigungssystems ist besonders in der letzten Zeit in Erscheinung getreten, als man begann zunehmende Sorge um das Funktionieren des administrativen Rechtsschutzsystems zu tragen. Obwohl auch versucht wurde, die Tätigkeitsvoraussetzungen der Verwaltungsgerichte zu verbessern, ist diese Berichtigungsform, besonders in Diskussionen über Methoden den Rechtsschutz zu verstärken, betont worden. In dieser Abhandlung wird versucht, ein Gesamtbild über das Berichtigungssystem als Rechtsschutzmittel zu schaffen.

Der Schwerpunkt der Abhandlung liegt auf der historischen Entwicklung, wodurch versucht wird zu klären, welche Rechtsschutzauffassungen das System im Grunde repräsentiert und auf welche Weise die Auffassungen auch heute noch Einfluss ausüben. Die zweite zu untersuchende Frage ist, wie die Berichtigungsinstitution in den Hauptzügen in unserem Rechtsschutzsystem aufgebaut ist. Als Drittes wird untersucht, ob die im Verwaltungsgesetz verankerten verfahrensrechtlichen Rechtsschutzgarantien den Beteiligten soweit ausreichenden Rechtsschutz gewährt, dass die Anforderungen von § 21 der Verfassung über gute Verwaltung auch im Berichtigungsverfahren als sachgerecht erfüllt gelten können.

Die Entwicklung des Berichtigungssystems hat vor allem in den 1970er Jahren wegen wachsender Rechtsschutzprobleme und – bedürfnisse durch Massenverwaltung begonnen. Durch ein obligatorisches Berichtigungsmittel vor der eigentlichen Rechtsmitteleinlegung wurde bestrebt, Erleichterung in dem Beschwerdestau bei den Gerichten, wie den Provinzialverwaltungsgerichten (den heutigen Verwaltungsgerichten) und dem Obersten Verwaltungsgericht, zu schaffen. Die Lage ist jedoch hier nicht stehengeblieben.

In der Natur und in dem Inhalt des Berichtigungssystems sind nach und nach Änderungen passiert, die weitgehend eine Folge von strukturellen Reformen in der Verwaltung und im Rechtsschutzsystem während des letzten Jahrzehnts sind. Die nachträgliche Richtigstellung läßt sich als System nicht mehr allein an die Massenverwaltung binden. Zusammengefasst läßt sich sagen, dass es in der Reform darum geht, dass Berichtigungsangelegenheiten heute anderswo als in erstinstanzlichen Beschlussfassungsbehörden, wie in oberen Behörden oder in für diese Angelegenheiten gegründeten Ausschüssen, behandelt werden. Die erfolgte Entwicklung hat also dazu geführt, dass das Berichtigungssystem begonnen hat, sich von seiner traditionellen Form zu lösen, was wichtig bei der Berücksichtigung des Inhalts des Systems aber auch bei der Darstellung seiner Entwicklung ist.

Das Berichtigungsverfahren befindet sich von seiner tatsächlichen Natur aus in einem Bereich zwischen dem Verwaltungsverfahren und Verwaltungsgerichtsbarkeitsverfahren. Die Entscheidung über eine Berichtigung auf Antrag geschieht jedoch im Rahmen des Verwaltungsgesetzes, weshalb es von Bedeutung ist, auf welche Weise und wie geglückt das Verwaltungsgesetz die Behandlung und die Entscheidung der Berichtigung bei den Behörden lenkt. Obwohl das Verwaltungsgesetz auf breiter Ebene den Rechtsschutzbedürfnissen des Berichtigungssystems entsprechen mag, stößt man bei näherer Betrachtung notwendigerweise auf problematische Situationen. Allein die Tatsache, dass bei einer Berichtigung auf Antrag die entstandenen Kosten gemäß Verwaltungsgesetz nicht erstattet werden können, bildet einen gesetzgeberischen Missstand. Damit die Anforderungen von § 21 der Verfassung über eine gute Verwaltung in dem Berichtigungsverfahren vollständig erfüllt werden, müssen auch mehrere Vorschriften des Verwaltungsgesetzes auf eine Weise ausgelegt und angewendet werden, die von der Regel abweicht und somit für die Verwaltungsbehörde eine unüberwindliche Aufgabe darstellt. In einigen Situationen wären die Verfahrensvorschriften auch zu überprüfen, um sie besser an das nachträgliche Richtigstellungssystem anzupassen.

Alles in allem läßt sich sagen, dass das Verwaltungsgesetz nicht auf die beste Weise das nachträgliche Richtigstellungsverfahren lenkt und in allen Punkten nicht ausreichend genug den dort enthaltenen Rechtsschutzbedürfnissen entspricht. Einige Tatsachen sprechen dafür, dass zumindest bestimmte Teile von dem Richtigstellungsverfahren gesondert verordnet werden. Gleichzeitig sollte jedoch beachtet werden, dass das System nicht zu formell wird. Die Natur der Berichtigung auf Antrag zwischen der eigentlichen Verwaltung und der Gerichtsbarkeit spricht dafür, dass zwischen den Rechtsschutzzielen und der verfahrensrechtlichen Flexibilität und Geschwindigkeit ein sachgerechtes Gleichgewicht erreicht wird.