

Juhlajulkaisu
Pekka Hallberg
1944 – 12/6 – 2004

Toimittajat

Risto Nuolimaa

Pekka Vihervuori

Hannele Klemettinen

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. (09) 6120 300

f. (09) 604 668

sly@lakimies.org

www.lakimies.org

© 2004 Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat

Kannen ja taiton suunnittelu: Heikki Kalliomaa

Pekka Hallbergin valokuva s. VII Heini Lehväslaiho

ISSN 0356-7222

ISBN 951-855-229-0

Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2004

Olli Mäenpää

Hallintoprosessin funktiot

Hallintoprosessin keskeisiä kiinnekohtia sääntelevä lainsäädäntö on suhteellisen väljää ja puiteluontoista, joten prosessisäännösten tulkintaan vaikuttaa käytännössä myös se, millaisiksi prosessin tehtävät ymmärretään. Hallintoprosessin funktiot heijastuvat muutenkin menettelyyn hallintotuomioistuimissa ja tuomiovallan käyttöön yksittäisissä asioissa. Muun muassa prosessin vireillepano-oikeuden määrittely, oikeudenkäynnin osapuolten prosessuaalinen asema, hallintotuomioistuimen roolin aktiivisuus sekä tuomiovallan laajuus ja rajat riippuvat osaltaan siitäkin, mikä keskeinen tehtävä tai mitä pääasiallisia tehtäviä prosessilla nähdään olevan. Hallintoprosessin funktioilla voi siten olla konkreettista vaikutusta muun muassa prosessin osapuolten toimintaan, menettelyn oikeudenmukaisuuden kriteereihin ja prosessin lopputuloksen muodostumiseen. Funktioiden analysointi ja määrittely voi olla hyödyllistä myös hallintoprosessin teoreettisten kiinnekohtien arvioinnin kannalta. Se saattaa vaikuttaa olennaisesti siihenkin, miten hallintolainkäyttöä koskevia säännöksiä muotoillaan ja tulkitaan.¹

Hallintoprosessia koskeva lainsäädäntö sisältää vain niukasti perusteita sen funktioiden määrittelylle. Hallinto-oikeuden yleiset opit samoin kuin hallintoprosessioikeuden doktriini ja oikeuskäytäntö ovat sen sijaan tässä suhteessa olleet – ja ovat edelleen – keskeisiä ja joissain kysymyksissä suorastaan ratkaisevan tärkeitä hallintoprosessuaalisten säännösten soveltamisen kannalta. Niillä on ollut huomattava merkitys myös suomalaisen hallintoprosessin kehityksessä ja aktiivisessa kehittämisessä. Tämä koskee hallintoprosessin funktioitakin. Pyrin tässä artikkelissa hallintoprosessin funktionaalisen erittelyn ja arvioinnin perusteella osoittamaan myös joitakin hallintoprosessin muutospiirteitä ja -haasteita.

Siviiliprosessi, hallintoprosessi ja oikeusturvan takeet

Hallintoprosessin itsenäistyminen omaksi prosessimuodoksi rakentui Suomessa samoin kuin Keski-Euroopassa merkittävässä määrin siviiliprosessuaalisiin analogioihin ja yleisiin oikeus-

¹ Ks. lainkäytön funktioiden määrittelyn erilaisista taustoista, tehtävistä ja tasoista *Lindblom, Per Henrik*, *Processens funktioner – en resa i gränslandet. Festskrift till Stig Strömholm. Del II. Göteborg 1997, s. 593–632.;* *Ervasti, Kaius*, *Lainkäytön funktiot. Lakimies 2002, s. 47–72.*

periaatteisiin.² Siksi on ainakin doktriinin kehittymisen kannalta johdonmukaista, että hallintoprosessin funktiotkin on määritelty pitkälle siviiliprosessin kanssa samansuuntaisiksi. Eroja-kin silti löytyy muun muassa näiden funktioiden tarkemmassa määrittelyssä.

Hallintoprosessin keskeisenä tehtävänä on suomalaisessa hallinto-oikeudellisessa doktriinissa perinteisesti pidetty yksilöllisen oikeusturvan toteuttamista. Tässä suhteessa lähtökohta on ollut samansisältöinen kuin siviiliprosessioikeudessa. Hallintoprosessin oikeusturvatehtävä on samalla kuitenkin ymmärretty melko passiiviseksi, oikeuksien ja vapauksien suojaamisen eikä niinkään niiden toteuttamisen takeeksi, mikä piirre kuuluu siviiliprosessin luonteeseen. Hallintolainkäyttö muodostaa ensisijaisesti oikeuksien suojaamisen menettelyn. Samalla hallintoprosessi toteuttaa oikeusturvaa reaktiivisesti, jälkikäteen, ensisijaisesti yksilön oikeusaseman suojaamiseksi niiltä toimilta, joilla julkinen valta on pyrkinyt siihen yksipuolisesti puuttumaan.

Hallintoprosessiin kuuluva oikeusturvan takaamistehtävä on hallinto-oikeudellisessa doktriinissa saanut niin keskeisen ja suorastaan itseoikeutetun aseman, että hallintolainkäytön tehtäviä ei ole juurikaan pohdittu tai problematisoitu laajemmin tai muusta kuin oikeusturvan toteuttamisen näkökulmasta. Myös tässä suhteessa hallintoprosessioikeus poikkeaa selvästi siviiliprosessioikeudesta. Siviiliprosessin alalla lainkäytön funktioita on sekä ruotsalaisessa että suomalaisessa oikeustieteessä analysoitu monipuolisesti ja pitkään sekä teoreettisista että käytännöllisistä lähtökohdista.³ Hallintolainkäytön alalla tällaista pohdintaa on ollut huomattavasti vähemmän, mikä ilmeisesti johtuu osaltaan siitä, että ensimmäisen asteen hallintolainkäyttö on itsenäistynyt hallinnosta riippumattomaksi tuomioistuinkäsittelyksi vasta 1980-luvulla ja sen menettelylliset perusteet on yhtenäisesti määritelty lainsäädännöllä vasta vuonna 1996 hallintolainkäyttölailla. Korkeimman hallinto-oikeuden perustaminen vuonna 1918 ja muutoksenhakua hallintoasioissa koskevan hallintovalituslain säätäminen vuonna 1950 eivät ilmeisesti vielä sisältäneet riittäviä aineksia prosessin funktioiden laajemmalle pohdinnalle.

On silti mahdollista ja jopa todennäköistä, että modernin hallintoprosessin funktiot poikkeavat joissain suhteissa siviiliprosessin tehtävistä, sillä hallintoprosessi kohdistuu lainsäädännön yksipuoliseen soveltamiseen ja julkisen vallan käyttöön. Prosessuaaliset yhtäläisyydet ja ainakin samansuuntaiset lähtökohdat voivat kuitenkin olla tällaisia eroja selvempiä, koska kysymys on tuomiovallan käytöstä. Näin ollen myös hallintoprosessille voidaan pitää yleisen lainkäytön tapaan luonteenomaisina ainakin oikeusturvan toteuttamiseen, ohjaukseen ja oikeusriitojen ratkaisuun kytkeytyviä funktioita. Samoin päätöksenteon laillisuusvalvontaan ja

² Ks. analogioista yleisesti Kulla, Heikki, Hallintoprosessi, siviiliprosessi ja yleiset prosessiperiaatteet. Teoksessa Oikeuden tavoitteet ja menettelyt. Muistokirja Hannu Tapani Klamille. Turku 2003, s. 241–255. Erityisesti suomalaisen hallintoprosessin analogisesta tukeutumisesta siviiliprosessin perusteisiin ”lailliseen oikeudenkäyntijärjestykseen” nojautuen ks. myös Merikoski, V., Oikeudenkäymiskaaren merkityksestä hallinto-oikeudellisessa lainkäytössä. Lakimies 1952, s. 488–500. Siviili- ja hallintoprosessin analogioita on korostanut jo Ellilä, Tauno, Hallintokanteiden lajeista. Juhlajulkaisu Kaira & Castrén. Vammala 1961, s. 54–71.

³ Ks. keskustelusta ja sen tuloksista kokoavasti Andersson, Torbjörn, Rättskyddsprincipen. Uppsala 1997, s. 201–232; Leppänen, Tatu, Riita-asian valmistelu todistusaineiston osalta. Vammala 1998, s. 32–49.

oikeuden luomiseen liittyvät piirteet ovat yhteisiä yleiselle lainkäytölle ja hallintoprosessille, vaikka niiden painoarvot voivatkin epäilemättä erota toisistaan.⁴

Muodollisen lainsäädännön tasolla hallintoprosessin erilaiset funktiot eivät tule kovin selvästi esiin. Sen sijaan hallintoprosessin oikeussuojatehtävän perinteinen korostaminen on heijastunut myös hallintolainkäyttömenettelyn keskeisiin elementteihin, jotka suuntautuvat erityisesti yksilön oikeuksien ja vapauksien suojaamiseen. Hallintoprosessin perusteet määrittelevä hallintolainkäyttölaki perustuukin varsin selvästi doktriiniin, joka korostaa juuri yksilöllistä, asianosaisen oikeusturvaa suhteessa viranomaisen konkreettiseen päätökseen. Tosin laissa on havaittavissa myös oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuuteen, siis lähinnä menettelyn laatuun ja asianmukaisuuteen kytkeytyviä prosessuaalisia painotuksia. Niiden taustana on etenkin vuonna 1990 voimaan saatetun Euroopan ihmisoikeussopimuksen edellyttämä oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Niin ikään vuonna 1995 toteutettuun perusoikeuslainsäädäntöön sisältyi jokaiselle taattu oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin myös hallintoasioissa.

Hallintoprosessin funktioiden erittelyä ei kuitenkaan voida perustaa siviiliprosessuaalisten analogioiden selvittelyyn tai pelkästään hallintolainkäyttölain tarkasteluun. Sekä hallinto-oikeudellisen doktriinin kehittymisellä että julkishallinnon tehtävien, aseman ja toimintamuotojen muutoksella on ollut ja on edelleen keskeisin vaikutus siihen, miten hallintoprosessin funktiot ymmärretään, millaisiksi ne muotoutuvat käytännön hallintoprosessissa, miten niitä toteutetaan ja miten hallintoprosessin perusteita määritellään lainsäädännössä. Tämän vuoksi on ensin paikallaan tutustua hallintoprosessin doktriinin kehittymiseen ja sen keskeisimpien funktioiden muodostumiseen liberaalin oikeusvaltion, hyvinvointivaltion ja modernin hallinnon muutosten muodostamaa taustaa vasten. Tältä pohjalta on mahdollista kuvata modernin hallintoprosessin perusfunktioita, luonnehtia niiden vaikutusta hallintoprosessin keskeisiin perusteisiin ja arvioida myös hallintoprosessin kehittämistarpeita.

Hallintoprosessin funktioiden kehitys

Oikeusvaltio ja yksilöllisen oikeusturvan toteuttaminen

Hallintolainkäytön merkitys hallinto-oikeuden doktriinissa oli vielä edellisen vuosisadan alkupuolella suhteellisen suppea.⁵ Oikeusturvaa hallinnon alalla koskevan *K. J. Ståhlbergin* esityksen (1928) mukaan oikeusvaltiossa on julkisen vallan puolesta varattu suojaa yksityisten oikeuksille ja eduille. ”Kun yksityiset vetoavat tähän suojaan oikeuksiensa puolesta, niin

⁴ Ks. siviiliprosessin funktioista kokoavasti *Virolainen, Jyrki*, Prosessin pääajit ja tehtävät, s. 60–69. Teoksessa *Prosesioikeus*. Juva 2003, s. 49–70.

⁵ Ks. tältä osin hallintolainkäytön asemasta hallinto-oikeustieteessä *Kulla, Heikki*, Hallintolainkäyttö ja hallinto. Vammala 1980, s. 252–271.

tuomioistuinten ja viranomaisten on kunkin toimivaltansa piirissä otettava vastaan ja käsiteltävä heidän vaatimuksensa.”⁶ Tällaista suojaa on esityksen mukaan kahdenlaista, yleisten tuomioistuinten ja hallintoviranomaisten toteuttama oikeusturva. Hallintolainkäyttöä Ståhlberg ei tässä yhteydessä edes mainitse erikseen oikeussuojan toteuttamismuotona, vaikka viittaakin hallintoasioiden ylimpänä tuomioistuimena toimivaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Hallintoprosessin funktioita onkin Suomessa alettu tarkemmin pohtia ja eritellä vasta 1960-luvulla.

Hallintoprosessin erityispiirteitä ja tehtävää tematisoi ensimmäisenä laajemmin V. Merikoski.⁷ Hallintoasioita koskevan lainkäyttömenettelyn olennaisena tarkoituksena on V. Merikosken klassisen esityksen *Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä*⁸ mukaan ”oikeussuojan antaminen sitä tarvitseville”. Lainkäytön perustuntemerkki on vastaavasti ”oikeusturvallisuuden toteuttamispyrkimys”.⁹ Nämä Merikosken esittämät yleiset arviot lainkäytön tarkoitukselta, tehtävästä ja perusluonteesta kohdistuvat nimenomaan hallintoprosessiin.

Tällaiselle hallintoprosessin oikeusturvafunktion korostamiselle oli Merikosken muotoilemassa doktriinissa erityisesti kaksi keskeistä perustetta. Oikeusturvan toteuttamispyrkimys oli ensinnäkin erityisen tärkeä kriteeri, jolla voitiin erotella toisistaan toimeenpaneva hallinto ja tuomiovaltaa käyttävä hallintoprosessi. Tällainen funktionaalinen erottelu oli yksityisen oikeussubjektin aseman kannalta keskeinen ja käytännössä suorastaan välttämätön, koska hallintoviranomaiset ja hallintolainkäyttöviranomaiset eivät vielä 1960-luvulla olleet, ylintä tasoa lukuun ottamatta, sanottavasti eriytyneet toisistaan sen paremmin organisatorisesti kuin menettelyllisestikään.

Hallintoprosessia ja hallintomenettelyä toteutettiin 1960- ja 1970-luvulla edelleen pääasiallisena samoissa viranomaisissa. Keskeisin osa ensimmäisen asteen hallintolainkäytöstä kuului lääninhallituksille, joihin vuonna 1955 perustettujen lääninoikeuksien päällikkönä toimi maaherra. Samoin ministeriöt ja keskusvirastot toimivat laajalti sekä toimeenpano- että lainkäyttöviranomaisina omalla alallaan. Tämä johti Merikosken mukaan tarpeeseen ”tinkiä siitä ajatuksesta, että tietty julkisen vallan toimielin aina on varauksettomasti ja kaikissa suhteissa tuomioistuin ja jokin toinen toimielin taas vastaavanlaisella ehdottomuudella hallintoviranomainen”.¹⁰

Myöskään selviä menettelyllisiä eroavuuksia ei ollut hallintoprosessin ja hallintomenettelyn välillä, sillä viranomaisissa noudatettavaa menettelyä ei ylipäänsä ollut yleisesti määritelty. Kun hallintovalituslaki ei oikeastaan määritellyt menettelyn perusteita, hallintolainkäytössä noudatettiin ”laillista oikeudenkäyntijärjestystä”, jolla tarkoitettiin lähinnä ”oikeudenkäymiskaassa

⁶ Ståhlberg, K.J., Suomen hallinto-oikeus. Helsinki 1928, s. 428–429.

⁷ Tosin jo Willgren, Karl, Förvaltningsrättens allmänna läror. Helsingfors 1925, s. 397 kiinnitti ohimennen huomiota hallintomenettelyn ja -prosessin eroon: ”i förvaltningsprocessen koncentrerar sig intresset på spörsmålet vad som är överensstämmande med lag i det givna fallet, varemot i ämbetsförfarandet ändamålsenligheten träder i förgrunden”.

⁸ Kirjan ensimmäinen nide ilmestyi vuonna 1959 ja toinen nide vuonna 1961. Ne yhdistävä toinen painos ilmestyi vuonna 1968.

⁹ Merikoski, V. 1968: Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä. 2. painos. Vammala 1968, s. 16–17.

¹⁰ Mts. 30.

ilmeneviä yleisiä prosessuaalisia menettelymuotoja koskevia periaatteita”.¹¹ Myös hallintomenettely määräytyi erilaisten menettelyperiaatteiden tai niiden lisäksi mahdollisten erityissääntösten mukaan. Hallintomenettelyn ja -prosessin sääntely oli kuitenkin ylipäänsä niukkaa.

Nimenomaan hallintolainkäytölle kuuluvaa oikeusturvatehtävää oli näistä syistä johdonmukaista tähdentää ja pyrkiä eriyttämään hallintotehtävien toteuttamisesta erityisesti sisällöllisillä perusteilla. Kun organisatorista sen paremmin kuin menettelyllistä eroa ei juuri ollut, hallintolainkäyttö oli pikemminkin hallinnollista lainkäyttöä. Tältä kannalta oikeusturvan toteuttaminen oli Merikosken esittämässä käsite-erittelyssä luontevasti juuri se ratkaiseva sisällöllis-funktionaalinen tekijä, joka erotti hallinnollisen lainkäytön toimeenpanevasta hallinnosta: ”Asialliseksi eroavuudeksi jää siis se, että lainkäyttömenettelyn tarkoituksena on nimenomaisesti juuri oikeussuojan antaminen hallintoalamaiselle. Tavallisessa hallintomenettelyssä ei keskeisenä tarkoituksena ole tämä, vaan muiden lainsäädännön ja hallintotoiminnan tavoittelemien tarkoituksien toteuttaminen”.¹² Koska sekä tavallisessa hallinnossa että lainkäytössä oli noudatettava lakia, hallintotoimi ja lainkäyttötoimi olivat Merikosken mukaan *ulkonaisesti* samankaltaisia.

Toinen, sisällöllisempi peruste yksilön oikeusturvan takeiden miltei yksinomaiselle korostamiselle oli, että se sopeutui luontevasti osaksi Merikosken liberalistista hallinto-oikeusdoktriinia. Sen keskiössä oli yksittäistapauksellinen hallintotoimi, jolla puututaan hallintoalamaisen suojattuun oikeuspiiriin.¹³ Tällainen hallintotoimiin sisältyvä puuttuminen saattoi johtaa yksilön oikeuksien loukkaamiseen. Siten hallintoprosessin tehtävänä on vastaavasti juuri yksittäisen hallintotoimen kohteeksi joutuneen hallintoalamaisen oikeuksien turvaaminen ja vapauspiirin suojaaminen suhteessa julkisen vallan yksittäisiin toimiin. Sen tarkoituksena on ”turvata oikeaan eli lainmukaiseen tulokseen päätyminen hallintoalamaista välittömästi koskevassa ns. ulkoisessa hallintoasiassa”.¹⁴

Oikeusturvan toteuttaminen ja siihen sisältyvä yksilöllisen oikeussuojan tuottaminen ovat suomalaisessa hallinto-oikeudellisessa doktriinissa edelleen säilyttäneet hyvin keskeisen aseman hallintoprosessin funktioiden määrittelyssä. Esimerkiksi *Eero Vilkkonen* aloittaa hallintolainkäyttöä koskevan, vuonna 1976 ilmestyneen oppikirjansa suoraan esittelemällä oikeusturvatekijät ja oikeusturvakeinot hallinnossa.¹⁵ Hallintolainkäyttölain kommentaarissaan (1996) *Pekka Hallberg*, *Pirkko Ignatius* ja *Heikki Kanninen* toteavat hallintolainkäyttöjärjestelmässä olevan ”kysymys yksittäisten muutoksenhakuasioiden ratkaisemisesta ja oikeussuojan antami-

¹¹ Merikoski 1968, s. 50.

¹² Mts. 16. ”Lainkäyttökoneisto pannaan yleensä käyntiin nimenomaan juuri oikeussuojantarpeen tyydyttämiseksi, kun taas hallintomenettelyltä puuttuu tämä tarkoituksena tai se ei ainakaan ole menettelyssä keskeisessä asemassa.” (s. 16) Toisessa yhteydessä (s. 12) Merikoski määrittelee hallinnon keskeiseksi kriteeriksi tarkoituksenmukaisuuden.

¹³ Ks. Merikosken hallinto-oikeusdoktriinin keskeisistä piirteistä *Mäenpää*, *Olli*, Kaksi hallinto-oikeutta: merikoskelainen hallinto-oikeus ja hyvinvointivaltio. Hallinnon Tutkimus 1983, s. 1–20 ja erityisesti Merikosken hallintoprosessuaalisista näkemyksistä *Halila*, *Leena*, Hallintolainkäyttömenettelyn oikeusturvatakeista. Vammala 2000, s. 61–72.

¹⁴ Merikoski 1968, s. 33.

¹⁵ *Vilkkonen*, *Eero*, Hallintolainkäyttö I. Vammala 1976, s. 1 ss.

sesta sitä tarvitseville”.¹⁶ Niin ikään *Veijo Tarukannel* ja *Heikki Jukarainen* korostavat, että hallintoprosessissa ei ole tarkoituksena hallintoasian käsittely ”vaan nimenomaan oikeussuojan antamisen tarkoituksessa tutkia asia menettelyssä, joka ei tavoitteiltaan ja keinoiltaan yhdenny hallintomenettelyn kanssa”.¹⁷ Hallintoprosessia on muutenkin vakiintuneesti käsitelty ja esitelty ensisijaisesti tai ainakin varsin keskeisesti juuri oikeussuojajärjestelmänä, joka sekä liittyy että kohdistuu hallinnon toimintaan.¹⁸

Liberalistisessa – tai ”merikoskelaisessa” – hallinto-oikeudessa oikeusturvan tarkoituksena on suojata yksilön vapauspiiriä ja oikeuksia, joihin yksittäistapauksellinen hallintotoimi puuttuu. Yksilöllisen oikeusturvan toteuttamiseen liittyvät vastaavat hallintoprosessin peruslähtökohdat. Näitä ovat muun muassa valitusoikeuden kohdentaminen vain nimenomaisesti määritellyn oikeuden omistajille ja vapausoikeuksien kohteille samoin kuin tuomioistuimen tutkimisvallan rajoittaminen yksittäistapauksellisiin, lopullisiin hallintopäätöksiin.¹⁹ Kun hallinnon toiminnassa nähdään olevan keskeistä viranomaisen mahdollisuus puuttua yksilön oikeusasemaan, on täysin johdonmukaista, että viranomainen ei myöskään voi esiintyä oikeusturvamenettelyssä prosessuaalisena osapuolena, asianosaisen asemassa. Sen sijaan hallintoprosessille ovat leimallisia *Eero Vilkkosen* korostamaan tapaan ”heikko kaksiasianosaisuus” ja sen lisäksi muun muassa virallisperiaate.²⁰ Päätöksen tehneellä viranomaisella ei ole luontevaa tai legitiimiä prosessuaalista roolia tässä menettelyssä, koska prosessin keskeisenä tehtävänä on oikeusturvan tuottaminen nimenomaan (yksittäisen) hallintotoimen kohteeksi joutuneelle yksilölle.²¹

Yksilön oikeusturvan kannalta on niin ikään luontevaa, että hallintotuomio sisältää kannanoton etenkin siihen, mikä on oikea lopputulos: onko viranomaisen yksittäinen toimi – hallintopäätös – kumottava vai pysytettävä. Päätöksen sisällöllinen muuttaminen tai viranomaisen ja yksilön välisen suhteen muunlainen muotoaminen ovat kyllä mahdollisia, mutta ne eivät välttämättä ole pistemäisen oikeusturvafunktion kannalta keskeisiä tuomiovallan käyttämisen tuloksia. Ne kuuluvat pikemminkin hallintotoiminnan ja toimeenpanon piiriin. Vaikka lainkäyttöelimen tehtävänä on toimia *muutoksen* hakua käsittelevänä viranomaisena, sen toimivaltaan ei yleensä ole katsottu kuuluvan ryhtyä, ainakaan aktiivisesti, käyttämään hallintoviranomaiselle kuuluvaa päätösvaltaa muuttamalla prosessin kohteena olevaa hallintopäätöstä – puhumattakaan mahdollisesti loukatun oikeuden toteuttamisesta tai rajoitetun vapauden palauttamisesta. Tosin tässä suhteessa oikeuskäytäntö on ollut oikeudellista doktriinia aktiivisempi, ja myös valituksen kohteena olevan päätöksen muuttaminen on mahdollista esimerkiksi vero-, lupa- tai sosiaalialioissa.

¹⁶ *Hallberg, Pekka & Ignatius, Pirkko & Kanninen, Heikki*, Hallintolainkäyttölaki. Jyväskylä 1997, s. 1.

¹⁷ *Tarukannel, Veijo & Jukarainen, Heikki*, Oikeudenkäynti hallintotuomioistuimessa. Saarijärvi 1999, s. 31.

¹⁸ Ks. esimerkiksi *Tarukannel & Jukarainen* 1999, s. 1 ss; *Mäenpää, Olli*, Hallinto-oikeus. Porvoo 2003, s. 427–430.

¹⁹ *Merikoski* 1968, s. 333–345 ja 246–272. Vastaavanlaiset lähtökohdat ilmenevät hallintolainkäyttölain 6.1 ja 5 §:ssä.

²⁰ *Vilkkonen* 1976, s. 35–38.

²¹ Asiaa ei säännellä nimenomaisesti hallintolainkäyttölaissa, mutta se käy ilmi lain 34 ja 36 §:stä. Näiden säännösten mukaan päätöksen tehnyt viranomainen ei ole asianosainen, mutta siltä on yleensä hankittava lausunto prosessia varten.

Nämä ja useat muut hallintoprosessin ominaispiirteet liittyvät juuri yksilön oikeusturvan toteuttamiseen. Hallintoasioissa oikeusturvan toteuttaminen onkin kiistatta edelleen erittäin keskeinen prosessin tehtävä, joten sen korostaminen on aiheellista. Mikäli hallintoprosessin keskeiseksi – tai jopa ainoaksi – tehtäväksi määritellään erityisesti yksilön oikeusturvan toteuttaminen suhteessa hallintoon, prosessuaalisia säännöksiä kuitenkin muotoillaan, tulkitaan ja sovelletaan käytännössä todennäköisesti toisin kuin korostettaessa hallintolainkäytön mahdollisia muita funktioita. Tällaisia ovat muun muassa oikeuksia ja vapauksia turvaava, valvonnallinen, riitoja ratkaiseva ja lainsäädännön noudattamista valvova ja sen soveltamista ohjaava tehtävä. Yksilön oikeusturvan korostuessa ei esimerkiksi prosessin menettelyllisen oikeudenmukaisuuden takaaminen myöskään välttämättä saa kovin keskeistä sijaa.

Hallinnon muutokset: hyvinvointivaltio ja moderni hallinto

Yksinomaan oikeusturvan toteuttaminen on hallinnon muutoksen myötä muodostunut ilmeisen suppeaksi hallintoprosessin tehtäväksi. Vaikka sillä on edelleen keskeisin asema, hallintoprosessin funktioita sekä niiden merkitystä hallintoprosessuaalisten säännösten muotoilussa on tarpeen tarkastella perinteistä oikeusturvapainotusta monipuolisemmin ja laaja-alaisemmin. Tällainen monipuolisempi tarkastelu heijastuu välttämättä myös hallintoprosessuaalisten säännösten tulkintaan ja soveltamiseen.

Hallintoprosessin funktioiden monipuolistumisen taustalla ovat etenkin julkishallinnon muutokset ja niihin kytkeytyvä hallinto-oikeudellisen paradigman kehittyminen. Hallinnon kehittyessä julkishallinnon tehtävät ja toimintamuodot ovat olennaisesti muuttuneet. Klassisen *oikeusvaltiollisen hallinnon* perusteita ovat muokanneet ensinnäkin *hyvinvointivaltion hallinnon* kehittymiseen liittyvät luonteenomaiset painotukset, uudenlaiset sääntelymallit ja hallinnon toimintamuodot, jotka muodostuivat 1960–1980-luvulla. Niihin kuuluvat muun muassa hallinnon aktiivisuuden ja tehtävien voimakas lisääntyminen (hyvinvointietujen ja -palvelujen tuottaminen, hallinnollinen sääntely), yksipuolisen vallankäytön suhteellistuminen hyvinvointitehtävissä sekä hallinnon asiakkaan aseman vahvistuminen ja vastaavasti myös hallinnollisen toiminnan yhteiskunnallisen merkityksen voimakas kasvu.

Moderniin hallintoon sisältyvät kehityspiirteet puolestaan liittyvät 1990-luvulta alkaen ensinnäkin sosiaalivaltiollisten rakenteiden ja muotojen paikoittaiseen purkamiseen (yksityistäminen, kilpailuttaminen), toiseksi oikeusvaltiollisten tekijöiden uuteen vahvistumiseen (valtiösääntöistyminen, hyvän hallinnon takeiden korostuminen) ja kolmanneksi muutoksiin hallinnon toimintatavoissa ja toimintaympäristössä (hallinnon hajautuminen, verkostoituminen, eurooppalainen integraatio).

Julkishallinnon toimintaa ei nykyään myöskään ole mahdollista tematisoida yksinomaan tai edes ensisijaisesti puuttumiseksi yksilön oikeuksiin ja vapauksiin. Hyvinvointivaltion muodostuminen on päinvastoin vahvistanut julkishallinnon merkitystä erilaisten etujen ja oikeuksien perustana ja muotoajana. Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteuttamiseen liittyy erityisesti erilaisten etujen jakamista ja palvelujen tuottamista, ei niinkään yksilön

oikeuksien rajoittamista. Pistemäisen hallintotoimen sijasta hallinto-oikeuden keskeinen problematiikka liittyy viranomaisen ja yksityisen väliseen hallinto-oikeudelliseen suhteeseen, jossa voi lisäksi olla useita asianosaisia ja osallisia.

Tällainen suhde viranomaisen ja yksityisen välillä saa vaihtelevia muotoja ja sisältöjä. Suhde voi perustua esimerkiksi hallintosopimukseen tai lainsäädännön soveltamista koskevaan hallintopäätökseen, sen sisältönä voi olla palvelun toteuttaminen, julkisen vallan käyttäminen toimintarajoituksen asettamisen yhteydessä tai oikeuksien ja velvollisuuksien jakaminen osapuolten välillä. Suhde saattaa olla luonteeltaan muodollisesti yksipuolinen, esimerkiksi velvoittava, mutta silloinkin sen sisältöön ja muodostumiseen vaikuttavat hyvän hallinnon perusteisiin sisältyvät menettelylliset vaatimukset, jotka edellyttävät myös vastavuoroisuutta.

Hallinto-oikeudelliseen suhteeseen sisältyvät oikeudet ja velvollisuudet on modernissa hallinnossa säännelty suhteellisen yksityiskohtaisesti lailla. Tämä koskee erityisesti hallinnollista sääntelyä, jossa määritellään oikeuksia, etuja ja velvollisuuksia yksityisille. Niiden lisäksi erilaisia julkisia palvelujakin säännellään aikaisempaa tarkemmin lainsäädännössä. Lainsäädäntö määrittelee kuitenkin lisääntyvästi myös diffuuseja, yleisiä oikeuksia ja etuja, jotka eivät välttämättä ole kenenkään subjektiivisia oikeuksia, joiden konkreettinen sisältö olisi täsmällisesti määriteltävissä. Tällaista sääntelyä liittyy esimerkiksi ympäristön suojeluun, erilaisten riskien torjuntaan ja yksilöiden turvallisuuteen.²² Samalla viranomaisen harkintavalta ja toimivallan perusteet ovat voineet myös väljentyä.

Julkishallinnon, hallinto-oikeudellisen sääntelyn ja hallinto-oikeudellisen diskurssin muutokset vaikuttavat välttämättä myös hallintoprosessin asemaan ja tehtäviin. Hallintoprosessissa on muun muassa välttämätöntä arvioida oikeussuhteen molempien – tai kaikkien – osapuolten oikeuksia ja velvollisuuksia, eikä pelkästään päätöksen kohteena olevan yksittäisen asianosaisen oikeusasemaa. Hallintoprosessissa tulee toisaalta arvioitavaksi myös sovellettavan lainsäädännön oikeaa ja lainmukaista sisältöä koskevia yleisiä tulkintakysymyksiä silloinkin, kun kysymys on muodollisesti yksittäisen muutoksenhaun ratkaisemisesta ja yksilöllisen oikeusturvan toteuttamisesta.

Hallinto-oikeudellisen sääntelymallin ja yleisten oppien (diskurssin) muutosta voidaan pelkistetysti kuvata seuraavan kuvion avulla. Tässä muutoksessa moderni hallinto-oikeus pitää sisällään sekä klassisen, oikeusvaltiollisen että hyvinvointivaltioon kiinnittyvän hallinto-oikeuden keskeiset peruspiirteet, joskin joiltain osin toisin painotettuna. Molempien diskurssien yhteisvaikutus ja hallintoa koskevan sääntelyn kehitys muovaavat kuitenkin hallinto-oikeutta. Tämän vuoksi on perusteltua puhua modernista hallinto-oikeudesta, johon kuuluvia oikeus- ja hyvinvointivaltion kerrostumia täydentävät uudet piirteet. Seuraavassa tarkasteltavat hallintoprosessin funktiot liittyvät nimenomaan näihin modernin hallinto-oikeuden ominaispiirteisiin.

²² Erityisesti ympäristöön liittyvistä oikeuksista ja velvollisuuksista ks. *Anne Kumpula*, Ympäristö oikeutena. Jyväskylä 2004.

Hallinto-oikeuden muutos ja hallintoprosessin funktiot

	Klassinen hallinto-oikeus	Hyvinvointivaltion hallinto-oikeus	Moderni hallinto-oikeus
Peruslähtökohdat	liberaali oikeusvaltio	hyvinvointi, tasa-arvo	hyvinvointi + oikeusturva
Sääntelymalli	yksipuolinen, viranomaiskeskeinen valtasuhde	yksipuolinen sääntely + etuja tuottava hallinto	yksipuolinen, vastavuoroinen, sopimus-pohjainen ym.
Oikeussuhteen luonne	lainalainen, pakottava, viranomaiskeskeinen	yksipuolinen + dispositiivisia piirteitä	kohdespesifit, monimuotoiset oikeussuhteet
Sääntelykohde	hallintoalamaiset	asiakkaat, kansalaiset	yksilöt, oikeussubjektit
Sääntelymuoto	yksipuolinen päätös, hallintotoimi	edut, palvelut, päätökset	hallinnollinen sääntely, sopimukset, palvelut
Oikeudet	klassiset vapausoikeudet	TSS-oikeudet, ihmis-oikeudet	perus- ja EU-oikeudet/ diffuusit intressit
Hallintoprosessin funktio	yksilön oikeuksien ja vapauksien suojaaminen	+ hallinnon puitteiden määrittely ja valvonta, oikeusriitojen ratkaisu	+ oikeudenmukainen menettely, tehokas oikeuksien toteuttaminen

Modernin hallintoprosessin funktiot

Modernissa hallinnossa erilaisten oikeuksien (ja vapauksien) turvaamiseen kohdistuu uudenlaisia haasteita, jotka heijastuvat myös hallintoprosessiin ja hallintotuomioistuimiin. Muutospaineita aiheuttavat muun muassa oikeudellinen integraatio ja talouden globalisaatio, säädännäisten oikeuksien lisääntyminen ja velvoitteiden laajentuminen sekä muun muassa informaatioyhteiskunnan kehittymisen aiheuttamat muutokset.²³ Oikeusturvan ja etenkin hallintolainkäytön kannalta huomionarvoisia ovat ainakin seuraavat kehityspiirteet:

- oikeudet ovat selvästi laajentuneet, mutta niiden toteuttamismenettelyt ovat pääosin pysyneet ennallaan; lisäjännitettä aiheuttaa yksilöllisten oikeuksien monipuolistuminen mutta niiden toteuttamiseen käytettävissä olevien resurssien niukkuus;
- vapaa liikkuvuus, jonka kohteena ovat muun muassa ihmiset, pääoma, tavarat ja palvelut, perustaa uudenlaisia oikeuksia, joiden tehokas toteuttaminen ja turvaaminen on tarpeen myös oikeusturvan liikkuvuutta ja saatavuutta kohentamalla;
- uudenlaisia oikeusturvavaateita aiheuttavat myös hallinnollisen sääntelyn laajeneminen uusille alueille (esimerkiksi markkinoiden toimivuus, informaatio, viestintä, immateriaalioikeudet, uusi teknologia), sääntelyyn sisältyvien uudenlaisten velvoitteiden

²³ Tuoreen yleisarvion tuomioistuinten asemasta muuttuvassa yhteiskunnassa sisältää *KM 2003:3*, Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö, s. 40–64.

toteuttaminen, julkisten palvelujen ja sosiaaliturvan laadulliset erityispiirteet ja ympäristöoikeuksien suojaaminen;

- oikeusturvan eurooppalainen laatustandardi on merkittävästi kehittynyt Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan ja sitä koskevan oikeuskäytännön perusteella; nämä oikeudenmukaisen hallintoprosessin vaatimukset vahvistuvat ja kehittyvät edelleen myös EU:n perusoikeuskirjan myötä;
- informaatioyhteiskuntaan ja e-hallintoon liittyvät oikeudet voivat edellyttää uudenlaisia oikeuksien toteuttamis- ja turvaamismenettelyjä, jotka tulisi olla mahdollista toteuttaa digitaalisessa ympäristössä;
- oikeusturvamenettelyjen käyttäjät eroavat toisistaan aikaisempaa selvemmin menettelyllisten edellytysten kannalta – esimerkiksi turvapaikanhakijat ulkomaalaisasioissa, suuryhtiöt kilpailuasioissa, Euroopan kansalliset hallinnon asiakkaina –, mikä saattaa perustella menettelyjen eriytymistä;
- oikeusturvamenettelyjen toimivuuteen vaikuttavat useat erilaiset näkökohdat, kuten oikeusturvan saatavuus, menettelyn oikeudenmukaisuus, käsittelyn substanssi ja luotettavuus, jotka kaikki on otettava huomioon hallintoprosessin kehittämisessä.

Edellä pääpiirteissään kuvatut hallinnon kehityspiirteet sisältävät laadullisesti uusia haasteita hallintoprosessille. Oikeusturvan saatavuus, tehokkuus ja korkea laatu ovat keskeisimmät tekijät, jotka on otettava huomioon näihin haasteisiin vastattaessa. Hyvin toimivat, helposti toteutettavat ja siten todelliset oikeudet ovat joka tapauksessa avainasemassa oikeusturvankin kehittämisessä; ne vahvistavat myös hallintotoiminnan laatua ja uskottavuutta. Oikeusturvan toteuttamisprosesseja ja sitä kuvaavia doktriineja on vastaavasti uudistettava ja kehitettävä. Tosin samat haasteet kohdistuvat muihinkin julkisen vallan tahoihin kuin hallintotuomioistuimiin ja hallintoprosessiin. Kohteena ovat keskeisesti myös oikeuksien perusteet määrittävä lainsäätäjä ja niiden toteuttamisesta vastaava toimeenpanokoneisto.

Hallintoprosessin yksilöllisiä oikeuksia ja vapauksia turvaava perusfunktio kytkeytyy erityisen luontevasti *oikeusvaltion* hallinnon toimintaan ja hallinto-oikeuden oikeusvaltiollisiin perusteisiin, jotka ovat perustana myös modernin hallinnon toiminnassa. Oikeusturvan toteuttamista täydentävät ja monipuolistavat funktiot liittyvät muun muassa hallintotoiminnan puitteiden määrittelyyn ja valvontaan sekä oikeusriitojen ratkaisuun viranomaisen ja asiakkaan välillä. Tämänluonteiset hallintoprosessin tehtävät kytkeytyvät läheisesti *hyvinvointivaltiolle* ominaisiin hallintotoiminnan muutoksiin. Niihin kuuluvat muun muassa hallinnon tehtävien voimakas laajeneminen ja hallinnon toimintamuotojen monipuolistuminen, jotka perustelevat myös hallinnon puitteiden oikeudellista ohjaamista ja valvontaa. Etenkin hallinto-oikeudellisen oikeussuhteen yksipuolisen valta-aspektin vähittäinen tasapainottuminen puolestaan perustelee myös hallintoprosessin tehtävää tuohon suhteeseen perustuvien riitojen ratkaisijana.

Modernissa hallinnossa hallintolainkäytön funktiot monipuolistuvat edelleen: hallintoprosessin tehtäviksi tulevat aikaisempaa korostetummin muun muassa prosessuaalisen oikeudenmukaisuuden toteuttaminen, heikkojen tai hajanaisten intressien suojaaminen sekä ylipäänsä oikeusturvan tehokkaasta saatavuudesta huolehtiminen luonteeltaan ja sisällöltään varsin erilaisissa hallinto-oikeudellisissa suhteissa. Oikeusturvan toteuttaminen säilyy hallintoprosessin perustehtävänä. Samalla perinteistä oikeusturvafunktiota on kuitenkin perusteltua täydentää

ottamalla huomioon muun muassa oikeusturvan merkityksen monipuolistuminen, sen soveltamisalan ja sisällön olennainen laajentuminen, prosessiin kohdistuvien laadullisten kriteerien vahvistuminen, oikeusturvan tehokkuuden ja reaalisuuden vaatimukset sekä hallintoprosessin riippumattomuus toimeenpanosta.

Modernissa hallinnossa oikeusturvamenettely kiinnittyy hallinto-oikeudelliseen perussuhteeseen, jonka muodostaa erilaisia muotoja ja sisältöjä saava oikeussuhde yksityisen ja viranomaisen välillä. Oikeussuhteen osapuolten asema, oikeudet (tai toimivalta) ja velvollisuudet määräytyvät lainsäädännön mukaisesti. Tämä heijastuu myös hallintolainkäyttöön, jonka kohteena tuo oikeussuhde on. Tältä kannalta hallintoprosessin aikaisempaa keskeisemmäksi sisällölliseksi tehtäväksi on muodostumassa hallinto-oikeudellisen suhteen sisältöön sekä sen osapuolten oikeuksiin ja velvollisuuksiin kohdistuvan oikeudellisen konfliktin tai erimielisyyden ratkaiseminen (*riidanratkaisufunktio*).

Hallintoprosessin tehtäviä on kuitenkin aiheellista tarkastella myös yleisemmältä kannalta kuin hallinto-oikeudellisen oikeussuhteen osapuolten konkreettisten, päätösidonnaisten oikeudellisten positioiden turvaamisen ja ratkaisemisen näkökulmasta. Hallintoprosessin oikeusturvatehtävä ei aina välttämättä kohdistu pelkästään tai ensisijaisesti subjektiivisten oikeuksien turvaamiseen ja yksilöllisen oikeusturvan konkreettiseen toteuttamiseen. Oikeusturvan toteuttamiseen kuuluu myös yhteisten tai objektiivisten oikeuksien ja diffuusien tai kollektiivisten etujen turvaamistehtäviä, jotka voivat olla vaikutukseltaan tapauskohtaista päätöksentekoa laajempia ja yleisempiä. Tosin nämä tehtävät ovat vielä selvästi heikommin kehittyneitä hallintoprosessissa kuin yksilöllisen oikeusturvan toteuttaminen.

Sekä yksilöllisen että yleisen tai objektiivisen oikeusturvan toteuttamiseen sisältyvät hallintolainkäytön funktiot kuuluvat tuomiovallan käyttöön, joka on hallintotuomioistuinten yleinen, perustuslakiin perustuva tehtävä perustuslain 3 §:n 2 momentin mukaisesti. Tuomiovaltaa käyttämällä hallintotuomioistuimet toteuttavat ja suojaavat subjektiivisia oikeuksia, mutta hallintoprosessissa turvataan myös yhteisiä tai objektiivisia oikeuksia ja tehostetaan vastaavien velvollisuuksien toteuttamista. Lainmukaista tulkinta- ja soveltamiskäytäntöä ohjaavan tuomiovallan käytön yhteydessä hallintoprosessiin kuuluu sekä julkisen vallan käytön lainmukaisuuden valvontaan että lain ja säädöshierarkian noudattamiseen kohdistuvia elementtejä (*valvontafunktio*). Tällainen lainkäyttö kohdistuu erityisesti hallintoviranomaisten toimintaan, joten myös viranomaisten toimintaa ohjaava piirre on siinä merkittävä (*ohjausfunktio*). Sekä yksilöllisen että objektiivisen oikeusturvan toteuttamisen voi niin ikään sisältyä oikeuden toteutumista edistävä *instrumentaalinen funktio* ja *oikeutta luova funktio*.

Kokonaisuudessaan hallintoprosessiin oikeusturvaa toteuttavana menettelynä kohdistuu myös laatuvaatimuksia, joiden perustana voidaan pitää perustuslaissa ja eurooppaoikeudessa turvattua oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Tältä kannalta oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takaamista voidaan myös pitää hallintoprosessin tehtävänä (*menettelyllisen oikeudenmukaisuuden takaamisfunktio*).

Hallintoprosessi voi toteuttaa periaatteessa kaikkia näitä funktioita – usein vieläpä samanaikaisesti – joskin funktionaaliset painotukset ilmeisesti vaihtelevat eri oikeudenkäynneissä.

Toisaalta on ilmeistä, että hallintoprosessilla voi olla muitakin kuin tässä luetellut pääasialliset funktiot.

Hallintoprosessin oikeusturvafunktio

Hallintoprosessin perustehtävänä on edelleen oikeusturvan toteuttaminen julkisyhteisön ja viranomaisen välisessä suhteessa. Oikeussuojaa annetaan ensisijaisesti aineellisen oikeuden toteutumiselle: hallintoprosessin keskeisenä tarkoituksena onkin yksityisen materiaalistien oikeuksien ja etujen suojaaminen suhteessa viranomaisen niihin kohdistamiin päätöksiin ja toimintaan. Luonnollisesti myös menettelylliset oikeudet, kuten oikeus asianmukaiseen ja viivyttyksettömään käsittelyyn, kuuluvat oikeussuojan alaan. Hallintoprosessin oikeussuojafunktio realisoituu yleensä siten, että viranomaisen hallintomenettelyssä tekemän päätöksen lainmukaisuus saatetaan hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi, jotta asianosaisen lainmukaiset oikeudet ja edut voidaan toteuttaa ja yksityiselle asetettujen velvollisuuksien laillisuus voidaan arvioida.

Hallintopäätöksen lainmukaisuuden arviointi on käytännössä muodostunut hallintoprosessin pääasialliseksi tehtäväksi. Asiaa käsitellessään hallintotuomioistuin voi kuitenkin – ainakin periaatteessa – toimia myös aktiivisemmin, korjaamalla tai palauttamalla edun tai oikeuden, johon hallintoviranomaisen päätöksessä on lainvastaisesti puututtu. Yksilöllisen oikeusturvan toteuttamiseen voi siten kiinteästi liittyä myös oikeuksia vahvistavia tai korjaavia toimia. Tosin niiden rooli on toistaiseksi pysynyt suhteellisen suppeana hallintoprosessissa. Mikäli oikeutta tai etua loukataan, hallintoprosessia tulisi kuitenkin voida käyttää myös loukatun oikeuden palauttamiseen, korjaamiseen tai korvaamiseen. Lisäksi siinä voidaan pyrkiä aktiivisesti varmistamaan hallinnon asiakkaan oikeuksien ja etujen toteutuminen tai tehostamaan niiden toteuttamista viranomaisten käytännön toiminnassa.

Oikeusturvafunktiota toteuttavan hallintoprosessin kehittyvänä, aktiivisena tehtävänä voidaankin pitää lainmukaisuuden arvioinnin lisäksi myös oikeuden tai edun vahvistamista, vapauksien turvaamista sekä oikeustilan korjaamista. On kuitenkin selvää, että tällaisella korjaavalla tai restitutiivisella menettelyllä on rajansa. Ne liittyvät etenkin perinteiseen hallinnon ja hallintoprosessin väliseen eroon. Kysymys on lähinnä siitä, miten pitkälle hallintoprosessin oikeusturvafunktio – ja erityisesti oikeusturvan tehokkuuden tavoite – voi perustella sisällöllistä puuttumista hallinnollisen toimivallan käyttöön ja missä määrin vallanjakoon sisältyvät kriteerit rajoittavat sitä.

Prosessuaaliselta kannalta oikeusturvafunktion toteuttamiseen liittyy myös rajoituksia. Viranomaisen passiivisuuteen tai aiheuttamaan vahinkoon ei esimerkiksi ole mahdollista puuttua hallintoprosessin keinoin. Viranomaisen laiminlyödessä oikeuden tai edun toteuttamisen taikka menettelyvelvoitteen noudattamisen, hallintoprosessi ei nykyään mahdollista tällaisen viranomaisen laiminlyönnin korjaamista.²⁴ Rajoituksen taustalla on oikeusturvan määrittely

²⁴ Ks. *Suviranta, Outi*, Oikeuskeinoista viranomaisen passiivisuutta vastaan. Lakimies 2002, s. 914–937.

suppeasti, suojaksi viranomaisen oikeusasemaan puuttuvia toimia vastaan. Tämän vuoksi myös viranomaisen tosiasialliseen toimintaan kohdistuvat oikeusturvakeinot ovat heikosti kehittyneitä. Viranomaisen passiivisuus sen velvollisuuksien toteuttamisessa, toimivallan käytön laiminlyönti tai virheellinen, vahinkoa aiheuttava toiminta voivat kuitenkin aiheuttaa reaalisia oikeusturvaongelmia. Oikeusturvan suppean määrittelyn perusteet ovatkin monelta osin heikentyneet.

Hallintoprosessi oikeusriitojen ratkaisumenettelynä

Oikeusturvan toteuttaminen hallintoasioissa perustuu yleensä siihen, että viranomaisen tekemään hallintopäätökseen haetaan muutosta. Normaalisti tällaisen muutoksenhaun aiheena on päätöksen kohteen tyytymättömyys noudatettuun menettelyyn, selvitysten ja tosiasioiden arviointiin taikka päätöksen sisältöön ja/tai sen lopputuloksen lainmukaisuuteen. Muutoksenhaun pontimina on siis asiallisesti myös viranomaisen ja asianosaisen välinen erimielisyys siitä, mitkä olivat päätökseen vaikuttavat tosiasiat ja mikä olisi ollut lainmukainen menettely tai mikä olisi sisällöllisesti oikea, lainmukainen päätös. Vastaavasti muutosta haetaan, jotta hallintotuomioistuin ratkaisee auktoritatiivisesti, miten asiassa olisi tullut menetellä ja/tai minkälainen on muutoksenhaun kohteena olevan päätöksen lain mukainen, oikea sisältö. Tällainen ratkaisu sisältää myös sitovan kannanoton osapuolten väliseen erimielisyyteen, vaikka sen varsinaisena kohteena onkin viranomaisen päätös.

Oikeusriitojen ratkaisemista ei kuitenkaan yleensä ole konstruoitu hallintoprosessin keskeiseksi tehtäväksi, vaan sitä on pidetty enintään vain hallintoriitamenettelylle tyypillisenä piirteenä. Riidanratkaisufunktion vähäiseksi ymmärretty merkitys perustunee hallinto-oikeudellisten suhteiden pitkälti indispositiiviseen luonteeseen. Myös muutoksenhaun kohteena olevan päätöksen tehneeltä viranomaiselta puuttuva asianosaisasema prosessissa on vaikuttanut samansuuntaisesti. Hallintoprosessi ei ole riidan ratkaisua, jos riidalle pidetään luonteenomaisena, että sen osapuolet voivat myös sopia erimielisyytensä ja että kummallakin osapuolella siten on periaatteessa tasavertainen mahdollisuus disponoida riidan kohteesta.

Näin rajoittavan muodollinen arviointiperuste ei kuitenkaan ole perusteltu, kun otetaan huomioon muutokset hallintotoiminnan sisällössä, luonteessa ja muodoissa. Jo yleisenä prosessuaalisena lähtökohtana on ilmeistä, kuten *Heikki Kanninen* toteaa, että myös riitaisissa hallintoasioissa tarvitaan ”erityinen järjestelmä tulkinta- ja muiden oikeudellisten erimielisyyksien ratkaisemiseksi ja virheellisyyksien oikaisemiseksi”.²⁵ Kun hallintotuomioistuin esittää perustellun kantansa muutoksenhaun yhteydessä esitettyihin selvityksiin, vaatimuksiin ja väitteisiin, se itse asiassa samalla asiallisesti ratkaisee erimielisyyden, riidan tai epäselvyyden viranomaisen ja muutoksenhakijan välillä. Hallintoprosessiin sisältyykin normaalisti myös riidan tai erimielisyyden ratkaisufunktio; silloinkin kun kysymys on samalla yksilöllisen oi-

²⁵ *Kanninen, Heikki*, Hallintolainkäyttö. Teoksessa *Encyclopædia iuridica fennica* V. Julkisoikeus, s. 176. Jyväskylä 1997, s. 176–180.

keusturvan toteuttamisesta.²⁶ Tässä mielessä hallinlainkäyttöä voidaan yleisprosessuaalisesta näkökulmasta luonnehtia myös *Jyrki Virolaisen* tavoin oikeusturvajärjestelyksi, ”jossa ratkaistaan hallinnossa eli julkisvallan käytössä hallintoviranomaisen ja kansalaisten välillä syntyneet hallintotoimen lainmukaisuutta koskevat erimielisyydet”.²⁷

Kun oikeusriidan ratkaisua pidetään hallintoprosessin yhtenä keskeisenä tehtävänä, tämä voi vaikuttaa – ainakin epäsuorasti – myös hallintoprosessin perusteisiin ja yleisiin lähtökohtiin. Riippumatta siitä, pidetäänkö muutoksenhaun kohteena olevan päätöksen tehnyttä viranomaista varsinaisena asianosaisena hallintotuomioistuimessa, prosessin kohteena olevan hallinto-oikeudellisen suhteen osapuolilla on oltava tasapuolinen mahdollisuus esittää selvityksensä ja kantansa asian käsittelyssä. Ja vaikka prosessin kohteena on indispositiivinen oikeussuhde ja julkisen vallan käyttö, on johdonmukaista, että oikeussuhteen osapuolilla on prosessissa mahdollisuus esittää kantansa ja vaatimuksensa oikeussuhteen sisältöön. Niiden on luonnollisesti pysyttävä lain määrittelemissä rajoissa, sillä hallintoprosessissa oikeusriidan ratkaisemisen tarkoitus on materiaallisen oikeuden toteuttaminen, ei osapuolten mahdollisesti saavuttaman yhteisymmärryksen virallistaminen.

Oikeusriidan ratkaisuun voi toisaalta käytännössä sisältyä myös erilaisten intressien punnintaa ja ristiriitaisten etujen tai velvoitteiden yhteensovittamista. Hallintotuomioistuimella on nimittäin myös oikeusriidan ratkaisijan roolissa hallintolainkäyttölain 33 §:n 1 momentin ja 51 §:n mukainen vastuu huolehtia siitä, että asia tulee selvitettyksi ja että päätös on lainmukainen. Tässä tarkoitettu päätöksen lainmukaisuus on perusteltua ymmärtää sovellettavan lainsäädännön sisällöstä ja myös asiassa olevasta selvityksestä riippuvaksi. Sikäli kuin viranomaisen päätöksentekoa ohjaava lainsäädäntö edellyttää intressien punnintaa ja tasapainottamista, tämä heijastuu välttämättä myös päätöksen lainmukaisuuden arviointiin hallintoprosessissa. Hallintotuomioistuimen päätöksentekoon voi tämän vuoksi – sovellettavasta lainsäädännöstä riippuen ja sen rajoissa – sisältyä täysin legitiimisti myös erilaisten oikeudellisten intressien punnintaa ja yhteensovittamista.

Hallintoprosessi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteuttamismenettelynä

Hallintoprosessiin menettelynä kohdistuu erityisiä perustuslaissa, Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja EU-oikeudessa määriteltyjä laatuvaatimuksia.²⁸ Jokaisella on perustuslain 21 §:n mukaan oikeus saada oikeuksiinsa ja velvollisuuksiinsa koskeva viranomaisen päätös käsitel-

²⁶ Hallintotuomioistuimesta riidan ratkaisijana ks. *Hallberg, Pekka*, Korkein hallinto-oikeus 2000-luvulle. Korkein hallinto-oikeus 80 vuotta, s. 12–14. Vammala 1998, s. 7–19.

²⁷ *Virolainen* 2003, 57.

²⁸ Ks. näistä laatuvaatimuksista yleisesti *Aer, Janne*, Oikeusturva ja oikeudenmukainen oikeudenkäynti hallintolainkäytössä. Oikeustiede XXXVI. Jyväskylä 2003, s. 5–62; *Hallberg, Pekka*, Oikeudenmukainen oikeudenkäynti 2000-luvulla. Jyväskylä 2001; *Halila* 2000; *Mäenpää, Olli*, Euroopan ihmisoikeussopimus ja oikeusturvan takeet hallintoasioissa. Lakimies 1989, s. 281–318.

lyksi oikeudenmukaisessa oikeudenkäynnissä, ja eurooppaoikeuteen sisältyy vastaavanlainen peruskriteeri. Tämä merkitsee, että hallintoprosessin yhtenä keskeisenä tehtävänä on taata oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin menettelyllinen toteutuminen. Tässä mielessä hallintoprosessin itsenäisenä funktiona voidaan pitää myös menettelyllisen oikeudenmukaisuuden toteuttamista asian käsittelyssä.²⁹

Perusoikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin korostaa erityisesti hallintoprosessin menettelyllistä laatua. Samalla se vahvistaa myös hallintoprosessin tehtävää oikeudenkäyntinä, jonka kohteena on yleensä hallintopäätöksellä perustettu tai muotoiltu hallinto-oikeudellinen suhde. Kun hallintoprosessissa käydään oikeutta tämän oikeussuhteen lainmukaisesta sisällöstä ja ratkaistaan oikeussuhteeseen liittyviä oikeudellisia erimielisyyksiä, hallintoprosessi irtautuu yhä selvemmin perinteisestä hallintolainkäytön tai hallinnollisen lainkäytön taustastaan itsenäisen, osapuolista riippumattoman oikeudenkäynnin toteuttamiseksi. Hallintoprosessia pitää siksi myös tarkastella erillään hallinnosta, hallinto-organisaatiosta, hallintomenettelystä ja hallinnon muusta, hallinnollisesta valvonnasta.³⁰ Vastaavasti hallintoprosessin ja siviiliprosessin yhtäläisyydet voivat jälleen voimistua.

Hallintoprosessin valvonnallinen funktio

Hallintoprosessin valvonnallinen tehtävä liittyy tavoitteeseen taata aineellisen oikeuden vaatimusten mukainen ja muodollisesti oikea ratkaisu. Tämä laillisuusvalvonta kohdistuu yleensä yksittäisiin hallintoasian ratkaisuihin ja niissä noudatettuihin menettelyihin sikäli kuin tällainen valvonta on muutoksenhaun perusteella yksittäistapauksessa tullut hallintotuomioistuinten tehtäväksi. Valvonta ei siis ole luonteeltaan yleistä eikä kattavaa, vaan konkreettista ja sen vireilletulo riippuu muutoksenhakijan aloitteesta. Kysymys on Aarne Nuorvalan korostamalla tavalla ”kansalaisvalvonnasta, kansalaisaloitteisesta oikeudellisesta valvonnasta”.³¹ Tämän valvonnan kohteena on erityisesti hallinnon lainalaisuusperiaatteen noudattaminen. Periaatteen merkitys on vahvistunut samalla, kun sitä on täsmennetty perustuslain 2 §:n 3 momentissa ja 80 §:n 1 momentissa.

Siitä, että hallintoprosessin tehtävänä on valvoa julkisen vallan käytön ja hallintotoiminnan lainmukaisuutta, ei kuitenkaan voida Vilkkosen tavoin – ainakaan enää – johtaa ”hallintolainkäytön ja aineellisen hallinnon likeistä yhteyttä”.³² Valvontafunktion toteuttaminen kohdistuu hallinnon laillisuuteen, eikä se sinänsä voi edellyttää hallintoprosessin riippumattomuuden

²⁹ Ks. oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin päätraditiosta Galligan, D.J., *Due Process and Fair Procedures*. Oxford 1996, 163–224 ja kansallisista sovellutuksista *Towards a Unified Judicial Protection of Citizens in Europe (?)*, Spiliotopoulos E. (ed.). London 2000.

³⁰ Vrt. kuitenkin vielä *Hallintolainkäyttölaki*. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 2/1994, s. 49, jossa tällaista erillistä tarkastelua ei pidetty mahdollisena.

³¹ Nuorvala, Aarne, Kehittyvä hallintotuomioistuinjärjestelmä kansalaisten oikeusturvan takeena. Juhlajulkaisu Urho Kaleva Kekkoneen, s. 321. Vammala 1975, s. 319–330.

³² Vilkkonen, Eero, Hallintomenettelyn ja hallintolainkäytön dynamiikasta. Juhlajulkaisu Aarne Nuorvala, s. 309. Vammala 1982, 300–310.

heikentämistä suhteessa hallintoon. Laillisuusvalvonta ei siten myöskään merkitse, että hallintolainkäytöstä muodostuisi jonkinlainen toimeenpanon jatke tai että puhtaasti hallinnollisilla näkökohdilla olisi legitiimi sija hallintoprosessuaalisessa päätöksenteossa.³³ Hallintoon kohdistuvan valvontafunktion uskottava toteuttaminen edellyttää päinvastoin, että hallintoprosessi on täysin riippumaton hallintotoiminnasta; sen intresseistä, tavoitteista ja erityisnäkökohdista. Tätä vaatimus perustuu jo hallintoprosessin valtiosääntöiseen asemaan ja tehtävään tuomiovallan käyttönä. Perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan tuomiovallan käyttö myös hallintoasioissa kuuluu riippumattomille tuomioistuimille.

Hallintoprosessin valvonnallinen tehtävä konkretisoituu etenkin normihierarkiaan kohdistuvassa valvonnassa ja kuntien toimintaan kohdistuvassa laillisuusvalvonnassa. Hallintotuomioistuimen tehtävänä oleva säädöskontrolli on luonteeltaan *konkreettista normivalvontaa*, joka perustuu sekä perustuslain 106 ja 107 §:ään että EU-oikeuden etusijaan.³⁴ Perustuslain 106 §:n mukaan hallintotuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle, jos lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Tällöin normivalvontaan kuuluu, että perustuslain kanssa ristiriitainen lain säännös jätetään soveltamatta hallintotuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa. Jos taas lakia alemmanasteiseen säädökseen sisältyvä säännös on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, hallintotuomioistuimella ei perustuslain 107 §:n mukaan saa soveltaa sitä. Hallintotuomioistuimen on myös päätöksenteossaan otettava huomioon EU-oikeuden etusija. Kysymys ei näissä tapauksissa ole abstraktista normivalvonnasta, joka sisältäisi toimivallan todeta säännös yleisesti perustuslain tai lain vastaiseksi.

Kuntien laillisuusvalvonta puolestaan perustuu siihen, että kunnallisvalituksen voi tehdä kunnan jäsen. Kun jokainen kunnan asukas voi niin halutessaan saattaa kunnan toimielimen päätöksen laillisuuden hallintotuomioistuimen arvioitavaksi, hallintoprosessin tehtävänä ei ole niinkään valittajan oikeusturvan toteuttaminen kuin kunnan toiminnan laillisuuden arviointi.

Hallintoprosessin ohjaava ja oikeutta kehittävä funktio

Hallintoprosessin ohjausfunktioilla on kaksi peruskohdetta. Hallintoprosessissa tehtävillä ratkaisuuilla voidaan ohjata lainsäädännön tulkintaa ja soveltamista viranomaisissa, mutta sillä voidaan – usein samanaikaisesti – ohjata suoraan myös lainsäädännön kohteena olevien ihmisten ja yhteisöjen toimintaa. Tämäkin hallintoprosessin funktio liittyy elimellisesti oikeusturvan toteuttamiseen, sillä hallintolainkäytössä toteutettu ohjaus konkretisoituu aina

³³ Tässä suhteessa on ongelmallista, jos hallintotuomioistuimen ratkaisuun vaikuttaa keskeisesti viranomaisen tosiasiallisten toimintamahdollisuuksien turvaaminen. Tämän suuntaisia painotuksia on esimerkiksi ratkaisuihin KHO 1997:108 (kuntien suorittamat irtisanomiset eivät olisi lainkaan mahdollisia, ellei virkasäännössä määriteltyä irtisanomisperustetta olisi voitu soveltaa) ja KHO 1996 A 35 (valituksen tutkiminen olisi hidastanut asian käsittelyä komissiossa tai estänyt sen).

³⁴ Ks. säädöskontrollista *Hallberg 2001*, s. 21–24.

yksittäisten hallintoprosessissa tehtyjen ratkaisujen perusteella. Tällaiseen ohjaukseen voi kuitenkin sisältyä myös *oikeutta kehittävä* elementti.

Hallintoprosessissa tehtyjen päätösten sitovuus rajoittuu tosin muodollisesti asiaan, jota ne koskevat. Ylintä tuomiovaltaa hallintolainkäyttöasioissa käyttävän korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuilla on kuitenkin tosiasiallisesti yleisempi merkitys sekä tulevan hallintolainkäytön kannalta että viranomaisten lainsoveltamisratkaisujen ohjaajana. Ratkaisun ohjaava vaikutus voi käytännössä olla vielä vahvempi, jos muutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen on luvanvarainen ja valituslupa on myönnetty ennakkopäätösperusteella. Korkeimmalla hallinto-oikeudella ei kylläkään ole samanlaista ennakkopäätöstuomioistuimen asemaa kuin korkeimmalla oikeudella. Yleensä valitusoikeutta korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei myöskään ole rajoitettu.³⁵ Hallintoprosessin ohjaava funktio toteutuu siten normaalissa hallintoprosessissa, mikä ei käytännössä välttämättä vähennä ohjauksen merkitystä.

Hallintoprosessiin sisältyvä ohjaus ei merkitse hallinnollista ohjausta, jollainen yleensä kohdistuu muun muassa viranomaisen toimintapolitiikkaan, taloudellisten resurssien käyttöön ja tavoitteisiin. Hallintoprosessin ohjaava funktio perustuu sen sijaan pelkästään hallinto-toiminnan lainmukaisuuden arviointiin ja tämän yksittäistapauksissa tehtävän arvioinnin tuloksiin. Eero Vilkkonen on luonnehtinut tätä lainmukaisuuden valvontaan perustuvaa ohjaavaa funktiota osuvasti korostaessaan hallintoprosessin huolehtivan siitä, että ”viranomaiskoneisto on toiminut tietyssä konkreettisessa tapauksessa oikein, laillisesti. Tätä kautta hallintolainkäyttö on merkittävä osa julkishallinnon ohjausjärjestelmää.”³⁶

Vaikka hallintovalitus onkin edelleen – jäänteenä viranomaislainkäytön ensisijaisuudesta – periaatteessa mahdollista tehdä myös pelkästään tarkoituksenmukaisuusperusteella,³⁷ hallintoprosessi on nykyään nimenomaan *lain* käyttöä. Tämä merkitsee, että siihen ei enää sisälly muuta kuin hallintotoiminnan laillisuuteen kohdistuvaa ohjausta. Hallintoprosessiin sisältyvä ohjaustehtävä ei siis sisällä hallinnollisluonteista, tavoite- ja policy-arviointeihin perustuvaa ohjausta.

Hallintoprosessin ohjaavan funktion periaatteellisesti tärkeää rajoittumista lainmukaisuuden ohjaamiseen voidaan perustella etenkin vallanjakoon liittyvillä näkökohdilla.³⁸ Perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan riippumattomien tuomioistuinten tehtävänä on tuomiovallan käyttäminen; hallintolainkäyttöasioissa ylintä tuomiovaltaa käyttää perustuslain 99 §:n 1 momentin mukaan korkein hallinto-oikeus. Hallintotuomioistuinten perustuslaillisena tehtävänä ei ole hallinnollinen toimeenpano tai hallinnollinen ohjaus vaan näihin toimintoihin kohdis-

³⁵ Tällainen muutoksenhaun luvanvaraisuus voi sinänsä sopeutua perustuslain 21 §:n oikeusturvaa koskeviin vaatimuksiin. Sitä on kuitenkin pidetty hallintolainkäytössä poikkeuksellisenä järjestelynä, jonka vuoksi lupajärjestelmän laajentamiseen uusiin asiaryhmiin on suhtauduttavasti pidättyvästi (ks. PeVM 4/1998 vp; PeVL 23/1998 vp).

³⁶ Vilkkonen 1982, s. 308.

³⁷ Tarkoituksenmukaisuusperusteella tehtyä hallintovalitusta pidetään edelleen mahdollisena, koska tällaisen valitusperusteen käyttöä ei ole nimenomaisesti rajoitettu kuin hallintolainkäyttölain 7 §:ssä, ja koska korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain (1918) 5 § viittaa sellaisen mahdollisuuteen.

³⁸ Ks. erityisesti tuomiovallan ja toimeenpanovallan suhteista *Edley, Christopher F.*, *Administrative Law: Rethinking Judicial Control of Bureaucracy*. New Haven 1990. Ks. tuomioistuinten perustuslaillisesta tehtävästä myös *KM* 2003:3, s. 105–107.

tuva tuomiovallan käyttö. Toinen asia on, että viranomaisen toimintaa ohjaavan lainsäädännön muuttuminen väljempään, toiminnan tavoitteita ja periaatteita määrittelevään suuntaan heijastuu myös hallintoprosessin ohjaustehtävän sisältöön. Tästä ovat esimerkkinä muun muassa useat hyvinvointietujen priorisointia koskevat ja hallinto-oikeudellisten periaatteiden soveltamista koskevat ratkaisut.³⁹

Erityisesti hallintoprosessissa sovellettavan ja arvioitavan lainsäädännön muutokset ovat lisänneet hallintotuomioistuinten mahdollisuutta *kehittää oikeutta* ratkaisuisaan. Kun hallintotuomioistuin soveltaa yksittäistapauksessa väljää tai tavoitteellista oikeusnormia, sen on otettava huomioon myös tuon oikeusnormin tulkintaan ja soveltamiseen mahdollisesti vaikuttavat perus- ja ihmisoikeudet, EU-oikeuden vaatimukset ja oikeusperiaatteet.⁴⁰ Etenkin korkeimman hallinto-oikeuden päätökset vaikuttavat tällaisessa tilanteessa myös oikeutta kehittävästi, vaikka niillä ei olekaan muodollista sitovuutta prejudikaatteina.

Hallintoprosessin instrumentaalinen funktio

Hallintoprosessin instrumentaalinen funktio korostaa prosessin merkitystä objektiivisen lainmukaisuuden sekä lainsäädännön noudattamisen ja toteutumisen takeena. Tässä mielessä se kytkeytyy myös hallintoprosessin ohjaavaan ja valvonnalliseen tehtävään. Instrumentaaliselta kannalta arvioituna prosessissa pyritään kuitenkin samanaikaisesti kahteen tavoitteeseen: yhtäältä takaamaan yksityisen asianosaisen kannalta oikea ja lainmukainen ratkaisu sitä koskevassa yksittäistapauksessa (subjektiivinen lainmukaisuus) ja toisaalta varmistamaan samalla oikeuden tehokas ja yhdenmukainen toteutuminen yleisesti ja muissakin samanlaisissa tapauksissa (objektiivinen lainmukaisuus). Instrumentaaliseen funktioon sisältyy siten myös selvä tavoitteellinen painotus, jonka kohteena on oikeuden tehokas toteutuminen.

Objektiivisen lainmukaisuuden toteutumisen edistäminen kuuluu myös hallintoprosessin valvonnalliseen funktioon. Korostetun instrumentaalinen hallintoprosessi toimii kuitenkin myös lainsäädännön toimeenpanon ja toteutumisen hajautettuna takeena. Tällainen instrumentalistinen korostus on luonteenomainen etenkin EU-oikeudessa ja se on avain myös oikeusturvaa koskevan EY:n tuomioistuimen dynaamisen oikeuskäytännön ymmärtämiseen. Yksityisen subjektiivisten, EU-lainsäädäntöön perustuvien oikeuksien takaamisen ohella oikeusturvan toimivuus on olennaisen tärkeää myös unionin oikeuden reaalisuuden ja yhdenmukaisuuden varmistamiseksi.

EY:n tuomioistuimen oikeuskäytännössä onkin keskeisenä lähtökohtana juuri EU-oikeuden tehokkaan ja yhdenmukaisen toteutumisen takaamiseen liittyvä vaatimus.⁴¹ Jotta EU-oikeuden käytännöllinen vaikutus (*effet utile*) toteutuisi tehokkaasti, tuomioistuimen tutkit-

³⁹ Ks. esimerkiksi priorisoinnista KHO 2002:43 ja 2002:61 ja oikeusperiaatteiden soveltamisesta KHO 1999:33 ja 2001:53.

⁴⁰ Ks. tähän liittyvästä problematiikasta *Tuori, Kaarlo*, Tuomarivaltio – uhka vai myytti, *Lakimies* 2003, s. 915–943; *Länsineva, Pekka*, Perusoikeuskeskustelun kriittiset pisteet? *Lakimies* 2004, s. 274–285.

⁴¹ Ks. *Mäenpää, Olli* 2001: Eurooppalainen hallinto-oikeus. Helsinki 2001, s. 383–406.

tavaksi on voitava saattaa sekä EU-oikeuden soveltamisen ja toimeenpanon lainmukaisuus että soveltamisen laiminlyönnit ja virheellisydet.⁴² Lisäksi virheellinen EU-oikeuden soveltaminen on voitava saada tarvittaessa tehokkaasti keskeytetyksi väliaikaisin toimin jo ennen tuomioistuimen asiaratkaisua.

Instrumentaalinen funktio sisältää korostetussa muodossa myös lainsäätäjän tavoitteiden toteuttamisen hajautetusti ja yksittäistapauksissa. Siihen voi liittyä myös lainsäädännön toimeenpanoa tehostavia tai edistäviä piirteitä. Tällainen hallintoprosessin välineellistäminen määrittelemällä hallintotuomioistuimet EU-oikeuden hajautetuiksi tai välillisiksi toteuttajiksi ja niiden lojaliteettivelvollisuuden korostaminen ei ole aivan ongelmatonta tuomioistuinten riippumattomuuden näkökulmasta. Yleensä hallintoprosessin instrumentaalisen funktion keskiössä on kuitenkin yksilöllisen oikeusturvan toteuttaminen yksittäistapauksessa silloinkin, kun on kysymys EU-oikeuteen perustuvasta oikeudesta.

Hallintoprosessin funktiot ja hallintoprosessin perusteet

Hallintoprosessin funktionaalinen erittely voi tuottaa käyttökelpoisia näkökohtia myös hallintoprosessin lainsäädännöllisten perusteiden, doktriinin ja hallintoprosessia muokanneen oikeuskäytännön arviointiin. Tarkastelen seuraavassa hyvin pääpiirteissään viittä keskeistä hallintoprosessin osa-aluetta ja pyrin samalla havainnollistamaan tällaista (uudelleen)arviointin mahdollisuutta funktionaalisesta näkökulmasta. Laajempi analyysi voisi myös perustella hallintoprosessin kehittämisen mahdollisia suuntauksia ja vaihtoehtoja.

Hallintoprosessin vireillepanoon liittyvät keskeisimmät lähtökohdat koskevat pääsyä prosessiin (access to court) ja sen kohdetta. Jos hallintoprosessin tehtäväksi nähdään yksilön oikeus-suojan toteuttaminen hänen oikeuksiinsa ja vapauksiinsa puuttuvaa hallintoa vastaan, myös vireillepanon perusteet määräytyvät vastaavalla tavalla: valitusoikeus kuuluu vain päätöksen välittömälle kohteelle ja hallintoprosessin kohteena on ensisijaisesti lopullinen, yksittäistapauksellinen asiaratkaisu. Tämä on ollut myös perinteisen ”oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin” -vaatimuksen lähtökohta, joka tosin on vähitellen laajenemassa muun muassa ympäristöintressien huomioon ottamisen suuntaan.⁴³ Suppea vireillepano-oikeus kuuluu myös oikeusriidan ratkaisuun pyrkivään hallintoprosessiin: koska riidan kohteena on hallinto-oikeudellisen suhteen sisältö, vain tuon suhteen osapuolet voivat olla prosessin osapuolia.

Sen sijaan etenkin hallintoprosessin ohjaavat ja valvonnalliset funktiot voivat perustella laajempaa kuin subjektiiviseen oikeuteen perustuvaa vireillepano-oikeutta niin, että myös heikommät ja hajanaisemmat intressit saattavat perustella pääsyä hallintoprosessiin. Hallinto-

⁴² Ks. myös Andersson 1997, s. 66 ss., s.143 ss.

⁴³ Tällaisia piirteitä on muun muassa Århusin yleissopimuksen oikeusturvan saatavuutta ja tehokkuutta koskevassa 9 artiklassa. Ks. siitä Hallituksen esitys 165/2003 vp.; Kokko, Kai, Biodiversiteettiä turvaavat oikeudelliset periaatteet ja mekanismit. Jyväskylä 2003, s. 193–203.

prosessin instrumentaalisen funktion kannalta puolestaan hallintoprosessin alan riittävä laajuus on erityisen tärkeä, mikä voi vaikuttaa valituskelpoisuuden määräytymiseen ja laajentaa sitä muun muassa erilaisiin menettelyllisiin ja tosiasiallisiin viranomaistoimiin sekä viranomaisen passiivisuuteen.

Osapuolten prosessuaalinen asema on suomalaisessa hallintoprosessissa vakiintuneesti perustunut viranomaiselta puuttuvaan asianosaisasemaan. Vain viranomaispäättöksen kohteena oleva muutoksenhakija on prosessissa asianosainen, koska koko prosessin funktiona on suojata hänen oikeusasemaansa. Mikäli oikeudenkäynnin perusfunktiona sen sijaan pidetään myös viranomaisen ja yksityisen välisen oikeusriidan ratkaisua, viranomaisen ”heikko asianosaisasema” osoittautuu suhteellisen keinotekoiseksi; tämän funktion toteuttamiseen sopisi luontevammin kahden vastakkaisen osapuolen – viranomaisen ja yksityisen – välinen prosessi. Samoin oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin sisältyvä equality of arms -periaate voi puoltaa tällaista perusasetelmaa. Tosin se ei sitä ehdottomasti edellytä,⁴⁴ ja oikeusturvan takaaminen puoltaakin sekä vastakkainasettelun välttämistä että hallintotuomioistuimen aktiivista roolia viranomaisen ja yksityisen välisen, yleensä epäsymmetrisen oikeussuhteen arvioinnissa. Hallintoprosessin ohjaavan, valvonnallisen ja instrumentaalisen funktion kannalta osapuolten prosessuaalinen asema ei sen sijaan muodosta erityisen relevanttia problematiikkaa.

Hallintotuomioistuimen prosessuaalinen asema liittyy myös osapuolten asemaan. Oikeusturvafunktio puoltaa tuomioistuimen aktiivista roolia ja muun muassa virallisperiaatteen soveltamista. Nämä painotukset ovat sinänsä mahdollisia myös riidanratkaisufunktiota toteuttavassa prosessissa, vaikka siinä voidaan soveltaa laajemmin myös määräämisperiaatetta. Myös valvonnallinen, ohjaava ja instrumentaalinen funktio perustelevat tuomioistuimen aktiivista roolia sekä prosessin johtamisessa että asian selvittämisessä. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin varmistamiseksi korostuu etenkin hallintotuomioistuimen tasapuolinen prosessinjohto, mutta hallintotuomioistuimen asema voi tältä kannalta olla muuten suhteellisen passiivinen suhteessa prosessin aktiivisiin osapuoliin.

Hallintotuomioistuimen toimivalta määräytyy usean tekijän yhteisvaikutuksena. Siihen vaikuttavat muun muassa tuomioistuimen tutkimisvallan ja päätösvallan ala samoin kuin siinä sovellettavat tulkinnan lähtökohdat. Itse asiassa kaikki hallintoprosessin keskeiset funktiot edellyttävät tuomioistuimelta riittävän tehokasta toimivaltaa. Muun muassa hallintoprosessin instrumentaalinen funktio, riidanratkaisufunktio ja oikeusturvan toteuttamisfunktio puoltavat hallintotuomioistuimen vahvaa toimivaltaa, joka voi ulottua muun muassa prosessin kohteena olevan päätöksen tai oikeussuhteen sisällölliseen muotoiluun tai korjaamiseen. Näin vahvaa toimivaltaa eivät sen sijaan välttämättä edellytä valvonnallinen ja ohjaava funktio. Myös oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset ovat tässä suhteessa neutraaleja. Mikään hallintoprosessin keskeisistä funktioista ei sen sijaan edellytä, että hallintotuomio-

⁴⁴ Hallintotuomioistuinjärjestelmän ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin suhteesta ks. yleisesti myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisu Kress v. France 7.6.2001.

istuimella on toimivalta tutkia viranomaisen toimien tarkoituksenmukaisuutta; tämä mahdollisuus onkin pelkkä jäännöshallinnollisen lainkäytön ajoilta.

Hallintoprosessin oikeudenmukaisuus edellyttää, että prosessi täyttää erityiset laadulliset vaatimukset. Tämä laatustandardi on ilmeisesti mahdollista toteuttaa riippumatta siitä, miten hallintoprosessin funktiot määritellään ja miten niitä painotetaan. Huomionarvoisia erityispiirteitä hallintoprosessissa ovat kuitenkin muun muassa prosessin osapuolten tasapuolisen kohtelun varmistaminen, joka voi, ainakin teoriassa, osoittautua hankalasti yhteensovitettavaksi yksinomaan yksilön oikeusturvaa korostavan lähtökohdan kanssa. Toisaalta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin elimellisesti liittyvä tuomioistuimen riippumattomuuden vaatimus voi rajoittaa hallintoprosessin korostetusti instrumentaalisen funktion toteuttamista. Riippumattomuus on erityisen tärkeä myös valvonnallisen ja ohjaavan funktion kannalta.

Jo näiden viiden hallintoprosessin osa-alueen pääpiirteinen tarkastelu osoittaa, että funktionaalinen erittely ja arviointi voi tuoda erilaisia virikkeitä hallintoprosessin kehittämiseen ja erilaisten vaihtoehtojen pohdintaan. Tällaista kehittämistä ja pohdintaa on erityisen hyödyllistä harrastaa, kun hallintoprosessin kohdealue ja yleiset puitteet ovat muutenkin muutosten alaisina.