

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

Veijo Tarukannel

Hallintoriita muutoksen tuulissa

Lähtökohtia

Tarkastelen tässä artikkelissa hallintoriitaa nimenomaan lainkäyttöorganin käytössä olevana hallintolainkäytön oikeuskeinona. Jos laissa on annettu muulle kuin hallintotuomioistuimelle toimivalta käsitellä tällainen asia, noudatetaan menettelyssä nykyään hallintolakia ellei hallintolainkäyttölakia (HLL) ole säädetty tällöinkin erikseen noudatettavaksi.¹

Hallintoriidan tarkastelu oikeuskeinona edellyttää sitä, että tämän oikeuskeinon yhteydet valitukseen ja ylipäätään hallinnon koko oikeussuojajärjestelmään tunnistetaan. Vaikka hallintoriita on hallintolainkäytön itsenäinen oikeuskeino, se ei ole irrallaan mainituista oikeussuojajärjestelmän muista elementeistä.

Suomessa hallinnon oikeussuojajärjestelmän systematiikan peruspilarina on ollut ja edelleen näyttää olevan hallintopäätöksen käsite tai tässä yksinkertaisemmin hallintopäätös.² Tämä koskee oikeussuojajärjestelmiä niin hallinnon tasolla (etukäteistä oikeussuojaa, jos asia niin halutaan ilmaista) kuin valituksia. Päätöskeinen lähestyminen ilmenee vielä myös PL 21 §:n rakenteessa ja ilmaisuissa. Oikeussuojajärjestelmän rakenteen ja eri oikeuskeinojen funktion tarkastelun lähtökohtana nykyisessä mm. perusoikeuksien, ihmisoikeuksien ja EY-oikeuden sitoman oikeusvaltion piirissä on kuitenkin julkisoikeudellinen yksityisen ja julkisen vallan välinen oikeussuhde eikä niinkään hallintopäätös tai muu hallinnollinen akti sellaiseenaan. Oikeussuojajärjestelmän tulee toimia julkisen vallan ja yksityisen tahon välisen julkisoikeudellisen oikeussuhteen laillisuuden takeena.³ Erityisesti tämä tehtävä koskee hallintotuomioistuinten toimintaa. Näiden tuomioistuinten toiminnassa ei kuitenkaan ole kyse mistään yleisluontoisesta hallintotoiminnan valvonnasta vaan nimenomaan oikeussuojan antamisesta lain, prosessin ja prosessissa esiin saatujen tosiasioiden pohjalta eli konkreettisesta oikeussuojan antamisesta vastaamalla oikeussuojapyyntöihin.⁴ Tämä näkökulma ei myöskään

¹ Ks. HE 217/1995 vp s. 86.

² Ks. Outi Suviranta, Oikeuskeinoista viranomaisen passiivisuutta vastaan, LM 6/2002 s. 927–929 ja 935–937 (Suviranta 2002).

³ Ks. Outi Suviranta, Rätten till domstolsprövning när förvaltningen är passiv, NAT 4/2003 s. 381 (Suviranta 2003).

⁴ Ks. Veijo Tarukannel, Hallintolainkäyttö oikeusvaltiossa (teoksessa Oikeusvaltio, toim. Aulis Aarnio & Timo Uusitupa, Helsinki 2002 s. 61–105) s. 66–67 ja s. 100–105 (Tarukannel 2002).

tarkoita sitä, että hallintotuomioistuinten toiminta olisi yksinkertainen vastaus kaikkiin hallinnon piirissä syntyviin oikeussuojaongelmiin, vaan laillisuuden toteutuminen on tietysti olennaisesti riippuvainen hallinnon tason oikeussuojajärjestelyistä ja hallinnon käytännön toiminnan laadusta.

Hallintoriidan merkitykseen ja kehittämistarpeisiin oikeussuojan takaajana julkisen vallan ja yksityisten välisissä oikeussuhteissa vaikuttavat hallinnon rakenteiden ja toimintamuotojen muutokset. Tällaisia muutoksia ovat mm. hallinnon perinteisiin hallintopäätöksiin kiinnittymätön palvelutuotanto hallinnon keskeisenä toimintana (tosiasiallinen hallintotoiminta) ja hallintosopimusten käyttö hallintopäätösten sijasta sekä yksityistäminen.⁵ Hallinnon oikeussuojajärjestelmää on siis tarkasteltava kokonaisuutena, joka kattaa sekä hallintotoiminnan vaiheen että käytettävissä olevat ns. jälkikäteiset oikeussuojakeinot (jos tällaista käsitettä voidaan tällaisessa tarkastelussa oikeastaan käyttää). Hallintotoiminnan tason käytettävissä olevat erilaiset oikeussuojajärjestelmät vaikuttavat mm. sen arviointiin, minkälaiset jälkikäteiset oikeuskeinot ovat milläkin hallinnon alalla tai hallintotoiminnan osalohkolla missäkin tapauksessa oikeussuojan kannalta tehokkaimmat ja asianmukaisimmat. Tällaista arviointia tulisi tehdä lainsäädäntövaiheessa ja käytännön oikeudellisessa toiminnassa. Joka tapauksessa hallintoriidan käyttökelpoisuutta oikeussuojan tuottajana on tarkasteltava osana tuota kokonaisuutta.⁶

Hallintovalituksessa on Suomessa ollut perinteisesti kyse siitä, että lähinnä yksityinen on voinut intressinsä suojaamisen mielessä valituksin saattaa hallintopäätöksellä ratkaistun asian ylemmän organin uudelleen harkittavaksi ja mahdollisesti myös asiallisesti toisinkin ratkaistavaksi. Hallintoviranomaisen toimivalta on tällä keinolla siirretty lainkäyttöorganille. Tässä toimivallan siirtämisessä ei merkittävää ole ollut se, onko tuo lainkäyttöorgaani tuomioistuin vai ylempi hallintoviranomainen.⁷ Tämä hallintoviranomaisen toimivallan siirtämistä ylemmälle organille koskeva peruskuvio ei murtunut lääninoikeuksien v. 1989 muuttuessa itsenäiseksi tuomioistuimiksi eikä hallintolainkäyttölain (HLL) tullessa voimaan 1.12.1996 tai alueellisten hallinto-oikeuksien perustamisen yhteydessä. Alueellinen hallinto-oikeus voi edelleen hallintovalituksesta tutkia tarkoituksenmukaisuuskysymyksiä.⁸ Tässä se ei ole merkittävää, että käytännössä tämä tutkiminen ei ole selväpiirteisesti erotettavissa oikeuskysymyksistä mm. perusoikeuksien ja hallinto-oikeudellisten oikeusperiaatteiden normatiivisen vaikutuksen vuoksi ja että käytännössä erillistä tarkoituksenmukaisuusharkintaa tehdään tuskin koskaan. HLL ei sisällä myöskään systemaattisia säännöksiä hallintovalituksesta (eikä hallintoriidasta) annettavista päätöstyypeistä, millä järjestelmällä osoitettaisiin hallintotoiminnan ja lain-

⁵ Ks. HE 72/2002 vp s. 26–29.

⁶ Ks. Oikeusturva-asiaain neuvottelukunnan kertomus toiminnastaan vuosilta 2002–2003. Oikeusministeriön julkaisu 2003:4 s. 16 (OTN:n kertomus).

⁷ Ks. tästä oiivallinen kuvaus ja analyysi on artikkeli Suviranta 2003 s. 370–383, ks. myös Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö s. 84 (KM 2003:3) ja Pekka Hallberg – Pirkko Ignatius – Heikki Kanninen, Hallintolainkäyttölaki, Helsinki 1987 s. 426–429.

⁸ Ks. Hallinnon oikeusturvakomitean mietintö (KM 1981:64) s. 212–213 ja Hallintolainkäyttölaki, Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 2/1994 s. 140–146 sekä HE 217/1995 vp s. 40.

käyttötoiminnan välisiä rajoja.⁹ Perus- ja ihmisoikeudet samaten kuin EY-oikeus vaikuttavat kuvatun traditionaalisen järjestelmän toimintaan oikeussuoja-aspektia korostavasti. Tällä vaikutuksella on heijastusefektinsä niihin vaatimuksiin, joita oikeusturvajärjestelmältä on edellytettävä. Alueelliset hallinto-oikeudet ovat käytännössä olleet toimintansa funktion puolesta muuttumassa oikeussuojainstansseiksi.¹⁰ Selostettu perusoletus toimivallan siirrosta on edelleen elävää todellisuutta, ja oikeusturvatarpeita jää vaille tarpeellista huomiota. Suomessa hallintovalituksia käsitellään edelleen hallinnon sisällä ja erilaisissa lautakunnissa. Hallintovalitusta koskevien traditionaalisten ajattelutapojen ja vallitsevan oikeudellisen järjestelmän taustalla vaikuttaa ainakin implisiittisesti sellainen käsitys hallinnosta, hallintotuomioistuinten ja näiden organien toimivallan muotoutumisesta, joka ei enää vastaa todellisuutta eikä oikeussuojatarpeita.¹¹

Edellä luonnostellut kehityspiirteet ja niiden seuraamukset eivät voi olla vaikuttamatta hallintoriidan merkitykseen oikeuskeinona hallintolainkäyttöjärjestelmän ja yleisemminkin koko hallinnon oikeussuojajärjestelmän osana. Hallintoriidalla on mm. pyritty vastaamaan oikeusturvatarpeiden kannalta katvealueille jääviin hallintolainkäyttöjärjestelmän ongelmiin. Näyttää kuitenkin siltä, että hallintoriita vaatii lainsäädännöllistä kehittämistä, joka puolestaan ei voi tapahtua irrallaan hallintovalitusjärjestelmän edellyttämistä lainsäädännöllisistä kehittämistarpeista.¹² Tällä tarkoitan mm. sitä, että hallintotuomioistuimen päätöstyyppien sääntelytarpeet ovat osin yhteisiä niin valituksen kuin muidenkin käytössä olevien oikeuskeinojen kohdalla. Kysymys on perustavaa laatua olevasta systematiikasta.

Hallintolainkäyttöjärjestelmä nojaa nykyisin ensi sijassa hallinnon valituskelpoiseen hallintopäätökseen ja sitä kautta valitusinstituuttiin. Hallintolainkäytössä on siten tavallisimmin kyse ensi asteen muutoksenhausta hallintoviranomaisen päätökseen ja sitten jatkovalituksesta. Silloin kun hallintoviranomaisella ei ole oikeusjärjestykseen asianmukaisesti perustuvaa toimivaltaa ratkaista hallintopäätöksellä julkisoikeudellista oikeussuhdetta koskevaa kiistaa tai riitaa asianosaisten ja julkisen vallan kannalta oikeudellisesti sitovasti, kuvaan voi tulla mukaan hallintoriitamenettely. Siis silloin, kun hallintoviranomaiselta edellytetään muuta toimintaa kuin valituskelpoisen hallintopäätöksen tekoa, hallintoriita on mahdollinen oikeuskeino (tässä en nyt keskity siihen, että välillisessä julkisessa hallinnossa ja jopa yksityisessä toiminnassa, jos se voidaan luonnehtia julkisen vallan käytöksi tai hallintotoiminnaksi, voi syntyä samanlaista tarvetta). Hallintoriidan käytännön käyttöalaa koskeva arvio on liittynyt vahvasti valituksen käyttöalan määrittelyyn. Tämä kaikki on mielenkiintoista ajatellen edellä

⁹ Ks. Suviranta 2003 s. 379 ja 382.

¹⁰ Ks. Suviranta 2003 s. 379 ja Tarukannel 2002 s. 66–72 ja s. 92–105 sekä (KM 2003:3) s. 65–73, 80–83 ja 159–163.

¹¹ Olen yrittänyt kertoa vallitsevasta murrosvaiheesta ja hallintovalituksen ja yleensä hallintolainkäytön muuttuneesta/muuttuvasta luonteesta artikkeleissani esim. artikkelissa Tarukannel 2003, artikkelissa Veijo Tarukannel, Pohdiskelua hallintolainkäyttölakiin perustuvien katselmusten merkityksestä hallintotuomioistuimissa teoksessa Juhlajulkaisu Erkki Johannes Hollo 1940 – 28/11 – 2000 (toim. Pekka Vihervuori, Kari Kuusiniemi ja Jari Salila) s. 307–336 sekä artikkelissa Veijo Tarukannel – Aarne Reiman, Pohdiskelua verojutun prosessin perusrakenteen ympärillä, Verotus 5/2003 s. 503–512. Samoin ks. Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean III seminaarissa 6.5.2002 pitämäni esitelmä ”Hallinnon oikeussuojajärjestelmän kehittämisen painopisteitä”.

¹² Ks. Suviranta 2003 s. 381–382.

selostettua perinteistä käsitystä hallintovalituksen ominaisuudesta sisältää toimivallan siirto hallinnolta ylemmälle portaalle tai lainkäyttöorganille. Se on siis HLL:n mukaan toimittaessa lainkäyttöelin, joka hallintoriidassa käyttää oikeudellisesti sitovaa toimivaltaa (yleistoimivalta) julkisoikeudellisessa oikeussuhteessa hallinnon sijasta. Hallintoriita on oikeuskeino, jossa julkisoikeudellisen oikeussuhteen sisältöä koskevaan riitaan saadaan ainakin riittävän konkreettisiin suoritusvaatimuksiin annetulla päätöksellä oikeudellisesti sitova täytäntöönpanokelpoinen ja useimmiten jopa oikeusvoimainen ratkaisu.

Hallintoriitaa koskevat säännökset siirrettiin suuremmista muutoksista HLL:iin aikaisemmasta lainsäädännöstä eikä HLL:a koskevissa esitoissa ole juuri analysoitu systemaattisesti hallintoriitainstituuttia.¹³ Hallintoriitaa koskeva sääntely HLL:ssa on usein yleisluontoista ja menettelynsä osalta jätetty pääosin lopulta varsin tulkinnanvaraisten viittausten varaan valitusta koskeviin HLL:n säännöksiin. Hallintoriitaa koskeviin iäkkäämpiin ja osin vanhentuneisiin käsityksiin voi saada selvyyttä Laurisen esityksestä.¹⁴ Hallintoriidan käsite ei ole ollut eikä välttämättä nytkään ole kovin selvä.¹⁵ Epäselvyyttä on paitsi tätä oikeuskeinoa koskevassa käsitteistössä ja yleensä terminologiassa myös siinä, mikä on oikeuskeinon käyttöala, minkälaiset hakemukset ovat käytettävissä, minkälaisessa tarkemmassa prosessuaalisessa järjestelmässä oikeuskeinoa hallitaan eli oikeusturvaa tuotetaan, minkälaisia ovat päätösvaihtoehdot ja mitkä ovat hallintoriidassa annetun päätöksen oikeusvaikutukset eri tahoille. Eli tämän oikeuskeinon olennaiset osatekijät ovat vielä varsin epäselviä asioita. Tämä hallintolainkäytön yhä tärkeämpi oikeuskeino on yhä muotoutumisen vaiheessa. Näin ollen oikeuskäytäntökään ei välttämättä muodosta johdonmukaista ja systemaattista kokonaisuutta, jonka perusteella instituutin ominaispiirteitä (esim. juuri käyttöala, hakemustyytit, menettely, parttien ja tuomioistuimen toimimisvelvollisuudet, ratkaisulausumien muoto ja sisältö) voitaisiin tällä hetkellä varmuudella määrittää. Sitä paitsi hallintoriita on käytettävissä tai sen käyttömahdollisuuden realisoituminen on ainakin mahdollista niin monimuotoisissa tilanteissa, ettei tästä oikeuskeinosta voida muodostaa kaikin osin yksiselitteistä ja yhdenmukaista kaikkiin tilanteisiin soveltuvaa oikeustieteellistä teoriaa tai vaatimattomampaakaan hahmotelmaa. Viimeksi mainittu johtuu pitkälti juuri siitä, että käytännössä hallintoriita on vanhastaan tullut kyseeseen tavallaan toissijaisena oikeuskeinona. Se on näyttänyt jääneen hallintopäätöskeskeisen valituksen varjoon ikään kuin oikeussuojan katvealueiden oikeussuojatarpeiden paikkaajana. Hallinnon rakenteiden ja toimintamuotojen muutokset ovat kuitenkin muotoilleet oikeussuojatarpeita niin, ettei perinteinen valitus ole useinkaan riittävä tai mahdollinenkaan oikeuskeino. Hallinnon kehitys on kulkenut suuntaan, jossa perinteisen valituksen käyttöala on kaventumassa ja hallintoriidan todennäköinen käyttöala on kasvamassa. Tällä kehityksellä on merkitystä näin ollen myös hallinnon ja lainkäytön välisen toimivallan määrittelyn kannalta. Tämä toimivalta-kysymys on merkittävä sekä hallintovalituksen että hallintoriidan käyttöalueella ja edellyttää

¹³ Ks. HE 217/1995 vp s. 86.

¹⁴ Ks. Leena Laurinen, Hallintoriita-asiat, Tampere 1992.

¹⁵ Ks. Suviranta 2002 s. 920 viitteessä 43 oleva kirjallisuus.

lainkäyttörgaenin toimivallan tarkempaa määrittelyä. Teoria, sääntely ja oikeuskäytäntö ovat jääneet hallinnon kehittymisen mukanaan tuomien uusien oikeussuojatarpeiden jalkoihin.

Aina ei yksittäistapauksessa ole vaivattomasti pääteltävissä, käsitelläänkö ja ratkaistaanko asia jonkintyyppisenä säännönmukaisena valituksena, perustevalituksena, jossain erityisessä hallintomenettelyssä tai hallintoriitana joko alueellisessa hallinto-oikeudessa (HAO) tai erikseen osoitetussa muussa viranomaisessa. Aina ei ole helppoa päätellä sitäkään, onko kiistan kohteena sellainen oikeussuhde tai oikeussuhteen osa, jota koskeva riita kuuluukin yleisen tuomioistuimen tai työtuomioistuimen toimivaltaan.¹⁶ Yksiselitteisin rajanvedoin ei aina ole määriteltävissä sekään, voidaanko riita ratkaista hallintoriitana vai kuuluuko asia työtuomioistuimen toimivaltaan.¹⁷

Erityisesti säännönmukaisen valituksen ja hallintoriitajärjestelmän välillä tapahtuvan valinnan taustalla vaikuttaa arvio siitä, miten riidan pohjalla olevan hallintoviranomaisen päätöksen oikeudelliset piirteet hahmotetaan. Valituksen kohteena on lopullinen ja sitova hallintopäätös eli valituskelpoinen päätös. Päävalituslajien, hallinto- ja kunnallisvalituksen, välillä on kuitenkin valituskelpoisten päätösten alan laajuudessa jonkin verran käytännössä eroja johtuen mm. kunnallisvalituksen valvontavalituksen luonteesta, valitusoikeuden erilaisesta määrittymisestä, valitusperusteiden määräytymisestä ja sääntelystä kuntalaissa sekä oikeuskäytännön muotoutumisen jonkinasteisesta historiallisesta erosta.¹⁸ Valitus on käytettävissä, jos oikeussuojapyyntö voidaan kohdistaa tällaiseen päätökseen. Jos hallintoviranomaisen päätöksessä on kyse oikeudellisesti sitomattomasta kannanotosta (kuten asia hallintolainkäytön vakiintuneessa kielenkäytössä ilmaistaan), hallintopäätökseen voidaan yleensä sinänsä hakea muutosta kunnallisvalituksin, mutta ei hallintovalituksin. Kunnallisvalituksesta päätökseen ei tuon oikeudellisesti sitomattoman asiakysymyksen osalta voida kuitenkaan hallintotuomioistuimessa antaa asiaratkaisua vaan valitus hylätään tältä osin. Sen sijaan menettelykysymyksen johdosta hallintotuomioistuimen ratkaisulausuma voi sisältää (jos valitus ei tältä osin jää tutkimatta esim. prosessinedellytyksen puutteen vuoksi) hylyn, kumoamisen ja palauttamisen sekä kumoamisen. Hallintovalitus sen sijaan jätetään kuvatussa tilanteessa tutkimatta. Rajanveto hallintoriidan ja perustevalituksen välillä voi joskus olla hankala, koska on tapauksia, joissa säännönmukainen valitus ei tule kysymykseen, mutta perustevalitus saattaa tulla kysymykseen ja tällöin joudutaan miettimään samalla hallintoriidan mahdollisuutta oikeuskeinona. Hallintoriidan suhde erilaisiin valituksiin saattaa olla hienosyisiin arvioihin nojaava eikä olemassa oleva oikeuskäytäntö ole välttämättä systemaattista ja johdonmukaista. Tämä rajan-

¹⁶ Koko tätä ongelmakenttää ja siten myös julkisoikeudellisen oikeussuhteen määrittämistä valaisevia oikeustapauksia koskien ks. Veijo Tarukannel – Heikki Jukarainen, Oikeudenkäynti hallintotuomioistuimessa, Saarijärvi 1999, s. 134–144 ja ss. 334 (Tarukannel 1999; viittaus jatkossa tämän teoksen varsinaiseen tekstiin tehdään näin, koska teoksen 18 luvusta luvut 1.–16. on kirjoittanut Tarukannel ja tekstiviittaukset kohdistuvat yksinomaan viimeksi mainittuihin lukuihin).

¹⁷ Ks. KHO 1978 II 10, KHO 1999:80 ja KHO 2002:6 sekä Anneli Tulikallio, Palvelussuhdeturvalakiin liittyvää korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntöä (Esitelmä hallinto-oikeuksien kunnallisasioiden kurssilla 14.10.2003) s. 1–5 ja Tarukannel 1999 s. 142.

¹⁸ Valituskelpoisuuden määräytymisen perusteista ks. Tarukannel 1999 s. 104–154.

vetoproblematiikka suhteessa valitukseen on yksi ilmaus hallinnon oikeussuojajärjestelmän kokonaisvaltaisuudesta ja samalla ilmaus hallintoriidan siteistä valitukseen.

Pähkinänkuoressa kyse on edellä mainitussa hallintolainkäytön kahden oikeuskeinon (valitus/hallintoriita) valinnassa, sikäli kuin puhutaan asiaratkaisuun ulottuvasta lainkäyttöorgaanin toimivallasta, usein seuraavanlaisesta päättelystä:

- hallintoriidan soveltamisedellytys on, että julkisoikeudelliseen oikeussuhteeseen sisältyvässä asiakysymyksessä valitus ei ole tuon asiakysymyksen ratkaisemiseen mahdollinen oikeuskeino
- on pystyttävä perustelemaan, miksi valitus ei ole mahdollinen em. suhteessa
- yksi tapa on määrittää hallintoviranomaisen ratkaisu sellaiseksi, että se sisältää vain viranomaisen oikeudellisesti sitomattoman kannanoton tai mielipiteen julkisoikeudellisen oikeussuhteen asiasisällöstä
- hallintoviranomainen on tällöin vain tuon oikeussuhteen toinen osapuoli eikä siis julkisen vallan kannattajan ominaisuudessa asian sitovasti yksipuolisesti ratkaiseva toimivaltainen instanssi
- oikeudellisesti sitovan ratkaisun tekee joku muu viranomainen jossain muussa kuin juuri tuossa hallintomenettelyssä
- yksi tällainen muu menettely on hallintoriita.

Tämä päättelykuvio on kuitenkin vain suuntaa-antava eikä se sovi kaikkiin tilanteisiin, vaikka tilanteet näyttäisivät ensi silmäyksellä samankaltaiselta tuon kuvion kannalta. Kuvio ei ole käyttökelpoinen, jos se ei selvästi tuo tulkintatilanteeseen lisävoimaa. KHO:n linjausten pohjalta näyttää esim. vakiintuneen käsitys siitä, ettei lääkärin terveydenhuollon ammattihenkilönä tekemä hoitopäätös ole valituskelpoinen. Yksi mahdollisuus lähestyä lääkärin hoitopäätöstä on tulkita se lääkärin yksipuoliseksi oikeudellisesti sitomattomaksi kannanotoksi, kun se joka tapauksessa on päätös. Itse en kuitenkaan tuossa tapauksessa katsoisi tarpeelliseksi valituksen/hallintoriidan välisen valinnan kohdalla esim. terveydenhoitopalvelujen saamista koskevien sinänsä julkisoikeudellista oikeussuhdetta koskevien riitojen osalta edellä hahmoteltua analyysitapaa vaan yksinkertaisesti lähtisin siitä, että lääkärin päätös on tosiasiallista toimintaa ja hallintoriita on tämän vuoksi asianmukainen oikeuskeino.¹⁹

Hallintoriita on itsenäinen oikeuskeino

Edellisestä ilmenee, että hallintoriidassa ei ole kysymys muutoksenhausta hallintoviranomaisen päätökseen vaan julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta aiheutuvasta muusta materiaalsen riidan ratkaisutyypistä. Riitaan haetaan tällä oikeuskeinolla nimenomaan materiaalista ratkaisua. Hallintoriita-asia tulee vireille hakemuksella. Alueellinen hallinto-oikeus on HLL 69 §:n

¹⁹ Vrt. Marita Liljeström, Terveyspalvelujen järjestämistä koskevat kiistat hallintotuomioistuimissa, DL 1/2003 s. 93–98 sekä Aimo Hurskainen, Hallintopäätöksen perusteleminen, Joensuu 2003 s. 212–219 (Hurskainen) ja emt. s. 213 viitteessä 576 oleva kirjallisuus.

mukaan yleinen hallintoriita-asioita käsittelevä ensimmäisen asteen toimivaltainen viranomaisena. Hallintoriita voi olla julkisoikeudellista oikeussuhdetta koskevana oikeuskeinona muissakin tilanteissa kuin edellä hahmotelluissa valituksen oikeuskeinona syrjäyttävissä tilanteissa. Hallintoriita voi tulla kyseeseen myös tilanteissa, joissa ei ole lainkaan hallintoviranomaisen ratkaisua, jonka kohdalla edes saatettaisiin pitää valitusta käytettävissä olevana oikeussuojakeinona. Tällaisissa tilanteissa hallintoriidan käyttökelpoisuuteen vaikuttaa tietysti sekin, mitä hallintoriitaa koskevalla hakemuksella haetaan, onko kyse suoritusvaatimuksesta vai ko. erilaisista vahvistusvaatimuksista. Joskus käytetään hallintoriidasta puhuttaessa esim. sellaisia siviiliprosessista tuttuja käsitteitä kuin suorituskanne ja vahvistuskanne. Hallintoriitajärjestelmästä puhuttaessa noita käsitteitä ei voida käyttää välittömästi samassa merkityksessä kuin siviiliprosessissa. Vaikka hallintoriita-asian käsittely esim. osapuoliasetelmansa rakenteen osalta voi muistuttaa siviiliprosessin oikeudenkäyntiasetelmaa, hallintoriidan taustalla on julkisoikeudellinen oikeussuhde ja tämän oikeussuhteen tyypilliset oikeudelliset ominaisuudet, kuten sovellettavan aineellisen lainsäädännön sisältämät hallintoviranomaisen harkintaa koskevat järjestelyt, hallinto-oikeudellisten periaatteiden vaikutus ja ylipäätään näkemys siitä, että hallinnon oikeussuojajärjestelmä on ymmärrettävä kokonaisuutena.

Ainakin vielä tällä hetkellä on kuitenkin epäselvää, onko hallintoriita käytettävissä yleisesti hallintoviranomaisen passiivisuustapauksissa. Tämä kysymyksenasettelu on noussut Suomessa esille terävämpänä vasta ihmisoikeuksien ja EY-oikeuden toteuttamistarpeiden johdosta. Suviranta on käsitellyt tätä aihepiiriä mielenkiintoisella tavalla kahdessa artikkelissaan.²⁰ Hän näkee, että hallintoriidalla voisi olla passiivisuustilanteissa tilaa varsinkin EY-oikeuden soveltamistarpeiden alueella. Suviranta korostaa oikeussuojanäkemyttä, nostaa esiin suomalaisen hallinnon oikeussuojajärjestelmän päätössidonnaisuuden ongelmat sekä hallinnon ja hallintolainkäytön toimivaltasuhteiden problematiikan. Nämä tekijät vaikuttavat ylipäätään hallintoriidan asemaan oikeuskeinona. Hän pitää hallintotuomioistuinten asiallisen toimivallan nykyistä sääntelyä näissä hallintoviranomaisten passiivisuustapauksissa erityisen ongelmallisena. Suviranta nostaa esiin sääntelytarpeita mm. hallintotuomioistuinten päätösvaihtoehtojen nimenomaisen sääntelyn. Suviranta näkee aivan oikein sen, että tämä sääntelytarve ulottuu jo nyt paitsi hallintoriitaan myös hallintovalitukseen. Suvirantakin on lopulta aika varovainen yksityiskohtaisissa johtopäätöksissään tai suosituksissaan.

Varsinkin edellä todettu hallintotuomioistuinten päätösvaihtoehtoihin kulminoituva toimivaltaongelma, joka kyllä ilmaisee yleisempääkin hallinnon ja hallintolainkäytön välisen toimivallan määrittämisen problemaa, saattaa olla vielä tällä hetkellä niin vakava, ettei voida lähteä siitä, että hallintoriita olisi yleinen vastaus ja ratkaisu hallintoviranomaisen passiivisuustapauksissa. Hallintoriita saattaa kuitenkin olla käytettävissä näissä tapauksissa joskus juuri ihmisoikeuksien ja EY-oikeuksien toteuttamisessa. Tosin näin ajatellen joudutaan miettimään sitä, miksei asia sitten ole näin myös perusoikeuksien käytännön toteuttamisen alueella.²¹

²⁰ Ks. tästä analyttiset esitykset Suviranta 2002 s. 914–937 ja Suviranta 2003 s. 370–383 sekä Hurskainen s. 292–294.

²¹ Ks. HE 72/2002 vp s. 73–75 ja Hurskainen s. 292–294.

Joka tapauksessa hallintoviranomaisen passiivisuus ja oikeussuojatarpeet passiivisuutta vastaan ovat alue, jolla tarpeet juuri hallintoriidan tai sitä vastaavan oikeuskeinon käyttömahdollisuuteen tulevat vääjäämättä lisääntymään. Epäselvää on myös, mikä varsinaisesti on hallintoviranomaisen passiivisuutta. Esim. terveydenhuollon palvelujen saamisen piirissä vaikkapa jonotusjärjestelmää voidaan lähestyä tältäkin kannalta, mutta myös siltä kannalta, että on tehty ainakin jonkinlainen arvioon perustuva hoitoa koskeva ratkaisu, joka voidaan käsittää palvelun saamista koskevan pyynnön hylkäämiseksi, mutta ei siis valituskelpoiseksi hallintopäätökseksi (vaan tosiasiallista hallintotoimintaa koskevaksi toimeksi). Kyse on siis aina myös näkökulmasta ja kyseessä olevan julkisoikeudellisen oikeussuhteen tapauskohtaisista erityispiirteistä. Näin ollen lainsäädäntövaiheessa tulisi nykyistä analyyttisemmin pyrkiä löytämään aina kyseisen hallintoasian erityispiirteitä vastaavia hallinnon tason oikeusturvajärjestelyjä, joiden ”päälle” tulevat hallintolainkäytön oikeuskeinojen valinnat kyettäisiin harkitsemaan nykyistä tietoisemmin ja systemaattisemmin (esim. valinta valituksen/hallintoriidan välillä). Tämä näkökulma vaikeuttaisi jossain määrin hallintolain yleiseen sääntelyvoimaan nojaavaa ajattelua edellyttämällä jonkin verran enemmän erityisiä hallinnollisia oikeusturvajärjestelyjä.

Suviranta on pohtinut myös sitä, onko hallintoriita erityinen itsenäinen hallintolainkäytön oikeuskeino vai jollain lailla hallinto-oikeudellisen oikeussuojajärjestelmän hallintopäätöskäytöksen jäsentämistapaan liittyen hallintotoimintaan verrattavaa toimintaa, jossa hallinto-oikeus nähdään ikään kuin se olisi täytäntöönpanokelpoisia ”hallintopäätöksiä” varsinaisten hallintoviranomaisten sijasta tekevä hallintoviranomainen.²² Osin Suviranta kytkee jälkimmäisen ajattelutavan HLL 69 §:n sanamuodon tulkintaan. Tämä ongelmakenttä liittyy laajempaankin hallinnon ja hallintolainkäytön välistä asiallista toimivaltaa koskevaan kuvioon, jota edellä on jonkin verran pohdittu. Suviranta pitää hallintoriitaa itsenäisenä oikeuskeinona. Lähden myös siitä, että hallintoriidassa hallintotuomioistuimessa nämä tuomioistuimet toimivat nimenomaan tuomioistuinina ja menettely on lainkäyttöä.²³ Pidän hallintoriitaa erityisenä ja itsenäisenä hallintolainkäytön oikeuskeinona. Tuomioistuin ratkaisee hallintoriidassa materiaalisia oikeussuojavaatimuksia tavoitteena ainakin täytäntöönpanokelpoiset ja useimmiten myös oikeusvoimaiset riidan asiallisen ratkaisun sisältävät päätökset.

Se, että useasti hallintoriidan käyttöedellytyksiä arvioitaessa on selvitettävä sen suhdetta valitukseen edellä esitetyllä tavalla tai että tuossa arviossa on otettava laajemminkin huomioon hallinnon oikeussuojajärjestelmä kokonaisuutena ja tutkittava, onko joku muu oikeussuojakeino tai joidenkin muiden oikeussuojakeinojen yhteisvaikutus riittävä hallintoriidan pois-sulkemiseksi, ei mielestäni muuta hallintoriitaa epäitsenäiseksi suhteessa hallintotoimintaan tai hallintolainkäytön muihin oikeuskeinoihin, lähinnä tietysti valitukseen. Näin ollen hallintoriidan käyttömahdollisuutta arvioitaessa on arvioinnin oltava yhteydessä yksittäistapauksissa käytettävissä olevaan tai olleeseen hallinnon oikeussuojajärjestelmän kokonaisuuteen.

²² Ks. Suviranta 2002 s. 930–931 ja Suviranta 2003 s. 378–381.

²³ Ks. Veijo Tarukannel, Hallintoriita hallintolainkäytön oikeuskeinona, http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;65;353;554;29583. (Tarukannel 2003).

Tässä suhteessa on erinomainen ja perusteluiltaan varsin onnistunut esimerkki KHO 8.10.2002 T: 2443 (Vuosikirja-atk):

Yhtymä ei ilmoittamansa mukaan ole ollut tietoinen arvonlisäverolain 230 §:ssä tarkoitusta siirtymäkauden vähennyksestä ja vähennys on tämän vuoksi jäänyt aikanaan tekemättä. Samasta syystä yhtymä ei ole hakenut vähentämättä jääneen veron johdosta palautusta arvonlisäverolain 191 §:n 2 momentissa säädetyn kolmen vuoden kuluessa tilikauden päättymisestä. Yhtymä on näin ollen arvonlisäverolain säännösten nojalla menettänyt oikeutensa vähennykseen tai vähentämättä jäämisestä johtuvaan palautukseen.

Hallintolainkäyttölain 69 §:n 1 momentin mukaan julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta tai muuta julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta aiheutuvaa velvollisuutta tai oikeutta koskevan riidan, johon haetaan viranomaisen ratkaisua muuten kuin muutoksenhakuteitse (hallintoriita-asia), käsittelee hallinto-oikeus. Arvonlisäverolakiin sisältyvät täydelliset ja riittävät säännökset niistä oikeuskeinoista, joilla verovelvollinen voi toteuttaa vähennysoikeutensa ja oikeutensa saada palautus aiheuttomasti tai liikaa maksamastaan verosta samoin kuin oikeudesta hakea muutosta viranomaisen verotusta koskevaan päätökseen. Jos verovelvollinen ei ole käyttänyt näitä oikeuskeinoja, niitä ei voida täydentää hallintoriita-asiana vireille pantavassa menettelyssä. Hallinto-oikeuden ei näin ollen olisi tullut tutkia yhtymän vaatimusta hallintolainkäyttölain 69 §:n mukaisena hallintoriita-asiana.

Ratkaisu osoittaa erään kysymyksenasettelun rakennetta. Muiden oikeuskeinojen riittävyys ja täydellisyys on tapauskohtaiseen harkintaan perustuva kannanotto.²⁴

Hallinto-oikeuksissa on käytäntönä ollut, että virheellisesti valituksena vireille tullut asia on saatettu ottaa viran puolesta käsiteltäväksi hallintoriita-asiana. Tämä asiointi on ilmaistava näin varauksellisessa muodossa sen vuoksi, että aina ei välttämättä näin tehdä. Hallinto-oikeuden pitäisi oikeudenmukaisessa oikeudenkäynnissä ilman muuta informoida jutun osapuolet siitä, missä prosessilajissa juttua käsitellään, jos näyttää siltä, etteivät osapuolet ole ehkä perillä asiasta. Näin ei aina tehdä ja pidän sitä virheellisenä menettelynä. Joskus ilmeisesti käy jopa niin, että vasta päätösesitystä valmisteltaessa havaitaan, että valituksena kierrätetty asia onkin hallintoriita. Prosessilajin muutoksen avoimella informoinnilla voi olla merkitystä partien prosessitointien kannalta, esim. vaatimusten muotoilun ja näytön esittämisen suhteen.

Perussäännökset hallintoriita-asioista

Hallintoriitasysteemin perussäännökset sisältyvät hallintolainkäyttölain (HLL) 69, 70 ja 73 §:iin. Ensimmäiseksi mainitun säännöksen mukaan:

”Julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta tai muuta julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta aiheutuvaa velvollisuutta tai oikeutta koskevan riidan samoin kuin hallintosopimusta koskevan riidan, johon haetaan viranomaisen ratkaisua muuten kuin muutoksenhakuteitse (hallintoriita-asia), käsittelee hallinto-oikeus.

²⁴ Vrt. esim. KHO 1.10.1980 T: 4695, ATK.

Hakemus, jolla hallintoriita-asia pannaan vireille, on toimitettava hallinto-oikeudelle. Hakemuskirjelmässä on mainittava toimenpide, jota vaaditaan, sekä vaatimuksen perusteet.”

HLL 70 §:ssä on täsmentävä forumsäännös ja lain 73 §:ssä on yleisluontoinen viittaussäännös HLL:n niihin säännöksiin, jotka koskevat valitusta.

Hallintoriitamenettelyistä on erityissäännöksiä ympäri lainsäädäntöä. Erityisesti erilaisten etuuksien takaisinperinnästä on annettu tällaisia säännöksiä. Esimerkiksi toimeentulotuesta annetun lain 4 luku sisältää tällaisia pykäläiä. Tällaisten erityissäännösten ohella silloin, kun hallintotuomioistuin on hallintoriidassa toimivaltainen, voivat tulla ilman erityistä säännösviittaustakin sovellettaviksi HLL:n hallintoriitaa koskevat säännökset täydentävinä samoin kuin ne linjaukset, joita ehkä oikeuskäytännöstä saatetaan erottaa.

Pelkästään HLL:n säännösten perusteella ei ole helppoa saada selvää hallintoriitasysteemin tarkemmasta sisällöstä puhumattakaan noudettavasta prosessista, hakemustyypeistä, siitä, millaisia päätöksiä sisältönsä puolesta hallinto-oikeuden tulee antaa erilaisiin hakemuksiin (esim. juuri lainkäyttöorganin toimivalta suhteessa hallinnon toimivaltaan), päätösten oikeudellisista vaikutuksista (sitovuus/pysyvyys) tai päätösten täytäntöönpanokelpoisuudesta. HLL 69 § ei kuitenkaan ole pelkää forumsäännös²⁵ vaan pykälä ilmaisee yleisluontoisesti hallintoriitamenettelyn oikeuskeinona. Säännöksellä on siten myös sisällöllinen puolensa. Maininta hallinto-oikeudesta sisältää forumin määrittelyn. Vaikka säännöksessä olevaa mainintaa julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta on pidettävä rajanvetona yleisten tuomioistuinten suuntaan, maininta on osa ilmaisuja, joka osoittaa hallintoriidan perusluonteen oikeuskeinona. Juuri tuosta oikeussuhteesta kumpuavat aidot riidat (kyse esim. juuri oikeuksista ja velvollisuuksista) saatetaan ratkaista asiallisesti tätä oikeuskeinoa käyttäen tilanteissa, joissa ei ole valituskelpoista hallintopäätöstä. Säännöksessä on samalla tehty rajanveto valitukseen. Eli hallintoriidan tarkastelu valitusmahdollisuutta vasten on laissa säädetty. Säännöksessä on yleisluontoisesti määritetty hallinnon toiminta-alueita, joilla hallintoriita voi tulla oikeuskeinona kyseeseen. HLL 69 §:ssä puhutaan ”viranomaisen ratkaisusta”, josta saatetaan päätellä, että kyse on ainakin jollain tavalla oikeudellisesti merkityksellisestä ratkaisusta.

Säännöksestä ei kuitenkaan tarkemmin voida päätellä hallintoriitaan annetun ratkaisun täytäntöönpanokelpoisuutta tai oikeusvoimaa, vaan tämä jää riippuvaiseksi mm. siitä, mikä on hakemuksen sisältö ja minkälaiselle hallinnon toiminta-alueelle hakemus kohdistuu. Kyse on kuitenkin joka tapauksessa hallintolainkäytön hakemusasiasta, josta lähtien päättely voidaan alkaa. Kun on kyse hakemusasiasta periaatteelliset ratkaisuvaihtoehdot ovat: hakemus hylätään/hakemus hyväksytään/hakemusta ei tutkita (mikä on sangen harvinaista). Tarkempaa informaatiota ratkaisuvaihtoehdoista sääntelyn pohjalta ei voida saada vaan tässäkin mielessä konkreettisten ratkaisujen tarkempi sisältö riippuu hakemuksen sisällöstä.

²⁵ Ks. HE 217/1995 vp s. 86, jossa puhutaan HLL 69 §:stä hallintoriita-asian määritelmänä. Ks. myös Suviranta 2002 s. 930 ja samalla sivulla viitteessä 42 oleva kirjallisuus sekä Anne Niemi, Hallintoriidat tehokkaana oikeussuojakeinona (Esitelmä HAUS:ssa ”Hallintoriita-teemapäivä” 8.12.2003) s. 2 (Niemi).

Hallintoriitaan näyttää liittyvän sääntelyn yleisluontoisuuden vuoksi paljon epäselvyyttä ja tuntuisi siltä, että hallintoriitaa koskevaa HLL:ssa olevaa yleistä sääntelyä olisi aiheellista täsmentää hallintoriidan periaatteellisen käyttöalan kasvettua hallinnon muutosten johdosta ja koska oikeusvaltiossa lainkäyttöorganin asiallisen toimivallan erottelun hallinnon toimivallasta tulisi nojata nykyistä selkeämpiin perusteisiin.

Minkä tyyppisiä asioita käsitellään hallintoriitoina?

Koska hallintoriitaa koskevassa yleissääntelyssä HLL:ssa ei ole tarkemmin säädetty hallintoriidan hakemustyypeistä ja hakemuksiin annettavien ratkaisujen tyypeistä ja siten sisällöstään, hallintoriitajärjestelmää on jouduttu ja joudutaan esittelemään viittaamalla erilaisiin tilanteisiin, joissa sitä on oikeuskäytännön mukaan käytetty oikeuskeinona, ja näissä tilanteissa annettuihin tapauskohtaisiin ratkaisuihin. Hallintoriidan taustalla on aina julkisoikeudellinen oikeussuhde. Hallintoriidassa riidellään usein julkisoikeudellisesta maksuvelvollisuudesta (takaisinperinnät, perusteettoman edun palautukset ja muut suorituksen palautukset ovat yleisiä riidan kohteita). Tällöin hakijana saattaa olla kunta, valtio tai muu julkisyhteisö ja vastaajana joku muu näistä tai yksityinen. Yksityinen saattaa olla näissä tilanteissa hakijana ja em. yhteisöt vastaajina. On myös mahdollista, että tällaisen riidan osapuolina ovat yksityiset oikeussuhteen ollessa kuitenkin julkisoikeudellinen. Näissä kaikissa tapauksissa hakemus sisältää yleensä suoritusvaatimuksen sivuvaatimuksineen. Joskus näissä tapauksissa hakemus sisältää rahamääräisen suoritusvaatimuksen ohella vahvistusvaatimuksen esim. tulevaisuudessa syntyvien kustannusten viimekätisestä suoritusvelvollisuudesta.

Hallintoriitamenettelyssä saatetaan riidellä muutoinkin julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta juontuvasta oikeudesta tai velvollisuudesta hakemuksen sisältäessä suoritusvaatimuksen. Kyseessä voi olla esim. julkisoikeudellisesta hyvityksestä²⁶, julkisoikeudellisista sopimuksista tai sopimusten julkisoikeudellisista osista johtuvat erilaiset sopimusriidat (esim. sopimuksen voimassaolo, voimassaolevan sopimuksen sisältöä koskevat jälkikäätiset riidat ja sopimussuhteen lopettamiseen liittyvät riidat; nyttemmin hallintolain 66 §:n mukaan hallintosopimusta koskeva riita käsitellään hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa siten kuin HLL:ssa säädetään) ja viranomaisen velvoittaminen toimimaan.²⁷ Näissä tapauksissa kyse on yleensä suoritusvaatimuksesta, mutta kyse voi olla ainakin sopimusriitojen kohdalla erilaista vahvistusvaatimuksis-

²⁶ Ks. hyvänä esimerkkinä KHO 2002:21, joka koski potilaan kotikunnan velvollisuutta korvata yksityissairaалassa tehdyn leikkaushoidon kustannukset, asia käsiteltiin hallintoriitana; ks. potilasvakuutuslain soveltumisen kannalta potilasvahinkolaki (879/1998) 1.1 §, 2.1 § 1 kohta ja 3.1 § sekä vahingonkorvauslaki (412/74) 5 luvun 2–4 §, 7 luvun 3 § ja 5 luvun 2 § sekä potilasvahinkolautakunnan täysistunnon lausunto 7.11.2003. Lausunnossa on todettu mm., että ”Edellä todettuun viitaten lautakunta pitää tutkimuksesta ja hoidosta yksityissektorilla aiheutuneita kuluja potilasvakuutuksesta korvattavina siltä osin kuin ne ylittävät kulut, jotka X:lle (lyhennys V.T:n) olisi aiheutunut vastaavasta hoidosta julkisella sektorilla.” Lautakunta suositti, että Potilasvakuutuskeskus korvaa aiheutuneen vahingon.

²⁷ Ks. Niemi s. 5–7 hallintoriidan käyttöalasta ja sen kehittämisestä (esityksessä myös tilastotietoja KHO:n 1990-luvun alusta oikeustapausrekisterissä julkaisemista hallintoriidan käyttöalaa kuvaavista ratkaisuksista) sekä Suviranta 2002 s. 929–937 ja Tarukannel 2003.

takin. Näissä riidoissa hakijana on useimmiten yksityinen ja vastaajana kunta, valtio tai muu julkisyhteisö, mutta asetelma voi olla päinvastainenkin. Vastakkain voivat olla myös julkisyhteisöt ja jopa yksityiset tilanteesta, hakemuksesta ja sen perusteista riippuen.

Hallintoriita voi koskea julkisoikeudellisen seikan vahvistamista tai muotoamista hakemuksen sisältäessä positiivisen tai negatiivisen vahvistusvaatimuksen. Näissä riidoissa osapuolet voivat olla samanlaisia kuin edellä olevassa kappaleessa on kirjoitettu.

Hallinto-oikeus voi antaa hallintoriitamenettelystä suoritustuomioita (tai päätöksiä) ja vahvistustuomioita (tai päätöksiä). Samassa asiavyhdissä saattaa olla samanaikaisesti ratkaistavana vaatimuksia ja vastavaatimuksia sekä suoritustaatuimuksia ja vahvistusvaatimuksia. Hallinto-oikeuden päätökseen vaikuttaa erityisesti suoritustuomion kohdalla se, millä abstraktio- tasolla vaatimus on tehty, vaaditaanko esim. tiettyä rahamäärää vai yleisluontoisemmin rahamäärää täsmentämättä suoritustvelvollisuuden määrittämistä tiettyyn perusteeseen nojaten. Viimeksi mainitussa tapauksessa saatetaan käynnistää uusi hallintoriita oikeasta rahamäärästä, jos siitä ei hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen ole päästy sopuun. Tutkimatta jättämistä koskevat päätökset ovat hallintoriita-asioissa (kuten hakemusasioissa muutoinkin) käytännössä harvinaisia liittyen yleensä hallinto-oikeuden toimivaltaan tai siihen, ettei asia ole lainkaan hallintoriita-asia. Suoritustaatuimuksen johdosta annettu riittävän konkreettinen päätös soveltuu täytäntöönpanon kohteeksi. Vahvistustuomion täytäntöönpanokelpoisuus on ongelmallisempi ja erityisesti negatiivisen vahvistusvaatimuksen johdosta annettu päätös on usein ainoastaan eräänlainen ennakkokannanotto.²⁸

Päätöstyypeistä ja prosessin erityispiirteistä

Hallintoriita-asioissa ei ole laissa yleistä preklusiosäännöstä niin kuin ei ole ylipäätään hallintolainkäytössä. Sen sijaan erityislainsäädännössä on lukuisia vaatimuksen vireillepanoaikaa koskevia säännöksiä. Muutoin on noudatettu 10 vuoden yleistä vanhentumisaikaa. Nyttemmin velan vanhentumisesta annetun lain (728/2003) voimaantulo saattaa jossain määrin vaikuttaa hallintoriita-asioden vireillepanoajan määrittelyyn. Sanottu laki ei koske ainakaan lukumääräisesti merkittävintä osaa julkisoikeudellisesta perusteesta johtuvia velkoja (lain 1 §) ja raja- us on käytännössä pitkälti yhdenmukainen korkolain (633/1982) kanssa. Uutta lakia koskevasta HE:stä saa käsityksen, että uuden vanhentumista koskevan yleissääntelyn piiriin kuuluisivat mm. julkisoikeudellisista sopimuksista ja virkasuhteista johtuvat velat. Samaten uutta lakia sovellettaisiin lähtökohtaisesti takaisinperittäviin etuuksiin. Näin ollen uuden yleisen vanhentumislainsäädännön mukaisilla määräajoilla saattaa olla merkitystä hallintoriita- asioiden vireillepanossa. Vasta oikeuskäytäntö tulee näyttämään, mikä käytännön oikeudelli-

²⁸ Ks. näistä asioista Tarukannel 1999 s. 347–348 ja Suviranta 2002 s. 931–932 sekä Niemi s. 4–5 hallintoriidasta oikeussuojan tehokkuuden kannalta (erityisesti EY-oikeuden ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen pohjalta).

nen vaikutus uudella lailla on.²⁹ Näiden määräaikojen noudattamatta jättäminen johtaa hakemuksen hylkäämiseen vanhentuneena³⁰ (ks. esim. KHO 1997:45). Hallintoriita-asioissa, jotka ovat julkisoikeudellisia asioita, on tavallisesti kyse indispositiivisista asioista. Tällaisessa hallintoriita-asiassa ei ole mahdollisuutta antaa siviilioikeudellista yksipuolista tuomiota vastaavaa päätöstä vaan ratkaisu perustuu todelliseen selvitykseen. Myöskään vaatimuksesta luopuminen ei merkitse sitä, että voitaisiin antaa luopumiseen perustuva hylkäävä päätös. Vaatimuksen peruuttaminen johtaa peruutetun asian raukeamiseen eikä vastaajalla ole mahdollisuutta saada asiaa ratkaistuksi asiallisesti ellei vastaajalla ole vireillä asianmukaista tähän oikeuttavaa vastavaatimusta. Myöntämisellä ei ole indispositiivisissa asioissa oikeudellisesti sitovaa vaikutusta eikä tosiseikka tule ilman muuta riidattomaksi tunnustuksella. Myöntäminen ja tunnustus voivat vaikuttaa kuitenkin käytännössä vahvastikin mm. näytön arvioinnin tasolla.

Hallinto-oikeus ei hallintoriita-asiassa voi tuomita muuta tai enempää kuin hakemuksessa/hakemuksissa on vaadittu. Tässä prosessissa ei sen sijaan ole selvää, voiko tuomioistuin ottaa huomioon oikeustositseikkaa, johon partit eivät ole vedonneet (väittämistaakkajärjestelmä). On mahdollista lähestyä tätä kysymystä niin, että indispositiivisissa asioissa väittämistaakkaa ei sovelleta ainakaan siviiliprosessiin verrattavalla tavalla, mutta vaatimuksen vireillepanijalla on ainakin väittämistaakkaan verrattava taakka esim. perustunnusmerkistön muodostavien oikeustositseikkojen osalta sikäli kuin nämä on erotettavissa todistustositseikoista. Vastatositseikkoja hallinto-oikeus saattaa voida ottaa huomioon ainakin jossain määrin viran puolesta. Väittämistaakan ulottuvuus hallintoriita-asioissa riippuu siten yksittäistapauksellisen asian indispositiivisuuden asteesta (on siis suhteellinen kysymys) ja suhtautumisesta HLL 33 §:n (asian selvittäminen) soveltamiseen ja erityisesti virallisperiaatteen merkitykseen hallintoriita-asioiden alueella. Asiaan vaikuttaa myös preklusiojärjestelmän puuttuminen ja se, ettei hallintolainkäytön prosessin eri osia (kirjallinen/välitön) ole erotettu siviiliprosessin tapaan vaan menettely on yksi kokonaisuus.³¹ HLL:n esitöistä³² ilmenee, että hallintoriitamennettelyssä voivat osittain tulla sovellettaviksi HLL 33 §:stä ilmenevät periaatteet. Virallisperiaatteen vaikutus hallintoriitaprosessissa ei ole yleisesti osoitettavissa vaan sekin riippuu mm. asian indispositiivisuuden voimakkuudesta ja jopa siitä, onko kyse erilaisten julkisyhteisöjen välisestä riidasta (virallisperiaate vaikuttaa ehkä vähemmän) vai yksityisen ja julkisyhteisön välisestä kiistasta (vaikutus saattaa olla vahvempi). Asiassa voi kuitenkin olla kyse merkittävistä julkisista intresseistä sillä tavalla, että tämä saattaakin lisätä virallisperiaatteen vaikutusta.³³ Virallisperiaatteen merkitystä hallintoriita-asioissa voinee kuitenkin luonnehtia hyvin yleisesti siten, että periaatteen vaikutus hallintoriita-asioissa on lähtökohtaisesti jossain määrin heikompi kuin hallintovalituksen puolella. Tämä on kuitenkin vain lähtökohta, mutta se teroittaa parttien toimimiselvöllisyyttä näytön hankkimisessa, esittämisessä ja oikeustositseikkoihin vetoamisessa. Samalla tämä

²⁹ Ks. aikaisemmasta käytännöstä Tarukannel 1999 s. 349. Ks. HE 187/2002 vp s. 25–26 ja 36–39.

³⁰ Ks. hyvänä esimerkkinä KHO 1997:45.

³¹ Ks. Tarukannel 1999 s. 54–55.

³² Ks. HE 217/1995 vp s. 86–87, lain 73 ja 68 §:n yksityiskohtaiset perustelut.

³³ Ks. virallisperiaatteesta yleisesti Tarukannel 1999 s. 39–50.

lähtökohta korostaa hallinto-oikeuden aineellisen prosessinjohtoon merkittävää asemaa hallintoriitaprosessissa. Virallisperiaate on osa aineellisen prosessinjohtoon kokonaisuutta.

Hallintoriita-asioissa parttien on siis hakemuksissaan yksilöitävä huolellisesti vaatimuksensa ja vastavaatimuksensa sekä sivuvaatimuksensa (korot, exp ym.). Jokaisen vaatimuksen perusteet on ilmoitettava selkeästi. Vastapuolen vaatimuksiin ja perusteisiin kannattaa vastata yksityiskohtaisesti ja eritellysti. Käytännössä hallintoriita-asioissa tulee vireille erittäin sekavasti ilmaistuja vaatimuksia ja vielä sekavampia perusteluita. Aina ei voida erottaa, esittääkö vastapuoli vastavaatimuksen. Tämä on johtanut siihen, että hallintoriita-asioissa hallinto-oikeudet joutuvat tekemään vielä nykyisin erittäin paljon prosessinjohtotyötä jo siinä, että saadaan selville, kuka vaatii keneltä mitä ja millä perusteella. Parttien kannalta tällainen ilmiö saattaa merkitä aloitteellisuuden ja asian hallinnan siirtymistä muihin käsiin. Ilmiön taustalla lienee hallintoriitamenettelyn vähäinen tuntemus.

Mitä tulee HLL 27 §:ään (valituksen muuttaminen, kyse ”kanteen” muuttamisesta) niin säännös on kirjoitettu pitäen silmällä ainoastaan valitusasioita.³⁴ Säännöstä ei lähtökohtaisesti sovelleta hallintoriita-asioissa. Näissä asioissa on kyse hakemusasioista ja mm. vireillepanomääräaikaajan merkitys on erilainen kuin valitusasioissa. Kuitenkin joskus, tuollaisen määräajan tai yleensä vanhentumisajan kuluttua umpeen prosessin aikana, saattaa syntyä tilanteita, joissa uusien vaatimusten tai perusteiden esittämisen kohdalla joudutaan miettimään, onko kyse kielletystä ”kanteenmuutoksesta”. Tällöin voidaan käyttää hyväksi HLL 27 §:stä ilmeneviä periaatteita.

Verrattaessa valitusjärjestelmää ja hallintoriitamenettelyä on havaittavissa tiettyjä eroja. Valituksen kohteena on siis lopullinen sitova päätös, kun hallintoriidoin riidellään tilanteissa, joissa tällaista valituksen kohteeksi kelpaavaa päätöstä ei (ainakaan asiaratkaisun osalta) ole. Valitusjärjestelmän piirissä ei HLL:ssa ole haluttu toteuttaa päätöksen tehneen hallintoviranomaisen osalta kehittyntä muodollista parttiasemaa (puhutaanpa sitten kaksiasiansuhteesta tai moniasiansuhteesta tai miten tahansa asia ilmaistaankin). Hallintoriita-asioissa parttien asema on hallintovalituksen asetelmaan nähden mielestäni lähempänä siviiliriidan asetelmia, jos tällainen vertailu halutaan tehdä. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että nämä asiat olisivat vaivattomasti siirrettävissä käsiteltäväksi siviiliprosessissa: kyse on kuitenkin julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta syntyvien riitojen asiallisesta ratkaisemisesta. Hallintoriita on nimenomaan hallintolainkäytön oikeuskeino. Hakijalla on hallintoriidassa oltava riittävä julkisoikeudelliseen oikeussuhteeseen perustuva oikeusturvaintressi valvottavanaan, kun valituksessa tulee olla asianmukainen valitusoikeus. Hallintoriidoissa käsitellään ja ratkaistaan aitoja julkisoikeudellisia riitoja. Riidan aitous on tapauskohtaiseen arvioon perustuva asia (kyse erityisesti eri parttien oikeuksista ja velvollisuuksista yleensä sekä niiden voimakkuudesta). Myös vahvistusvaatimuksen esittäjällä on oltava riittävä oikeusturvaintressi.³⁵ Riidan

³⁴ Ks. HE 217/1995 vp s. 53.

³⁵ Ks. esim. KHO 11.10.1994 T: 4739, joka esitetty teoksessa Tarukannel – Jukarainen s. 348. Ks. KM 2003:3 s. 525, jossa komitean pysyvän asiantuntijan Jyrki Virolaisen lausumassa ehdotetaan kaikkien hallintoriita-asioden siirtä-

aitoudella eli intressin vahvuudella on hallintoriidassa ilman muuta tiivis side parttiasetelmaan sen vuoksi, että tällainen riita on oltava tiettyjen parttien välillä eli parttienkin on oltava aitoja, jotta riita on aito. Hallintoriidassa onkin monesti parttien määrittely tärkeätä ja joskus se voi olla vaikeata. Kyse on riidan taustalla olevan julkisoikeudellisen oikeussuhteen määrittämisestä parteista. Varsinkaan yleisluontoinen normisto ei aina anna kovin hyviä lähtökohtia hallintoriidan parttien määrittämiseen.³⁶

Hallinto-oikeus ei voi hallintoriita-asiassa tehdä palauttamista koskevaa päätöstä ainakaan sillä perusteella, että hallintomenettelyssä on tapahtunut menettelyvirhe. Hallintoriidassa nimenomaan ratkaistaan asiat materiaalisesti. Palauttaminen on mahdollista, jos lainkäyttöorgaani toteaa päätöksensä, että asia on arvioitu hallinnossa virheellisellä aineellisella normipohjalla. Tällöin on mahdollista, että asia palautetaan hallintoon uudelleen käsiteltäväksi oikealla normipohjalla³⁷ ilman, että lainkäyttöorgaani ottaa lopullista kantaa asiakysymykseen. Näissäkin tapauksissa pääsäännön on oltava se, että lainkäyttöorgaani riidan toimivaltaisena ratkaisijana tekee asiassa lopullisen asiaratkaisun. Kuitenkin tuo palautusmahdollisuus omalta osaltaan osoittaa hallintoriitojen taustalla olevan julkisoikeudellisen oikeussuhteen ominaispiirteiden, esim. harkintavallan määrittymisen ja käytön, vaikutuksen tämänkin hallintolainkäytön oikeuskeinon piirissä. Tämä kannattaa ottaa huomioon vaatimusten ja näytön esittämässä. Hallintoriidan taustalla mahdollisesti olevan hallintomenettelyn menettelyvirheiden tutkiminen sillä tavalla kuin valituksen yhteydessä ei kuulu luontevasti hallintoriidan piiriin. Oikeuskäytännössä on tässä suhteessa vielä piirteitä siitä, ettei hallintoriita ehkä ole erkaantunut tässä mielessä aina riittävästi valituksen käsittelystä.³⁸ Hallintoriidassa on kyse aidon riidan ratkaisemisesta asiallisesti. Hallinnon menettelyvirheiden tutkiminen ei kuulu tähän yhteyteen. Hallinnon menettelyllä voi kuitenkin olla merkitystä esim. sen määrittämisessä, ketkä ovat hallintoriidassa vastapuolia tai hallinto-oikeuden toimivallan määrittelyssä siinä mielessä, onko kyse vielä aidosta riidasta. KHO voi tietysti tutkia HAO:n hallintoriita-asiassa tekemiksi väitettyjä tuomiovirheitä, mutta sekin on eri juttu kuin hallintomenettelyn virheiden tutkiminen.

Hallintoriita ei kytkeydy hallintoviranomaisten valitusosoitusjärjestelmään; kyse ei ole valittamisesta valitusmääräajassa. Siten ei ole kyse myöskään valitusajoista. Hallintoriitamenettelyssä sovelletaan soveltuvin osin HLL 34 §:ää (kuuleminen) ja HLL 74–75 §:ää (oikeudenkäyntikulut). Hallintoriita-asioissa suullinen käsittely on mahdollinen ainakin HLL 37 §:n nojalla.

mistä yleisten tuomioistuinten toimivaltaan. Lausumassa esitettyjä toimivallan siirron perusteita ei kuitenkaan voida irrottaa hallintoriidan taustalla olevan julkisoikeudellisen oikeussuhteen ominaisuuksista eikä näistä ominaisuuksista johtuvista seuraamuksista esim. siitä, että hallintoriitojen käsittely lainkäyttöorganissa on joka tapauksessa hallintolainkäyttöä tapahtui se missä lainkäytön organissa tahansa.

³⁶ Ks. tästäkin kysymyksestä hyvänä esimerkkinä KHO 2002:21, jossa oli tässä mielessä kyse erikoissairaanhoitolain soveltamisesta ja potilaan kotikunnan määrittämisestä potilaan vastapuoleksi ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymän poissulkemisesta parttina.

³⁷ Ks. KHO 2002:43.

³⁸ Ks. esim. KHO 1.4.2003 T: 785, jossa oli kyse hallintoriidasta valtion virkamiehen ja valtion (lääninhallitus) välillä ja asia käsiteltiin hallintoriitana HAO:ssa. Sekä HAO että KHO ottivat hallintoriita-asiassa kantaa LH:ssa tapahtuneeseen kuulemisvirheeseen ikään kuin kyse olisi ollut valitusasiasta. Ks. myös Hurskainen s. 190.

Sen sijaan on ollut epäselvyyttä siitä, sovelletaanko hallintoriita-asioissa HLL 38 §:ää (suullinen käsittely asianosaisen pyynnöstä). HLL 73 §:ää koskevassa HE:n perustelussa³⁹ viitataan siihen, mitä soveltuvien osin soveltamisesta sanotaan HLL 68 §:n yksityiskohtaisessa perustelussa.⁴⁰ Täällä puolestaan on esitetty käsitys siitä, mitä valitusta koskevia säännöksiä pitäisi soveltaa soveltuvien osin ylimääräisessä muutoksenhaussa. Luettelossa ei ole HLL 38 §:ää. Mielestäni ylimääräisellä muutoksenhaulla ja hallintoriita-asialla on yksityisen asianosaisen oikeusturvan kannalta olennainen ero. Yksityisen asianosaisen oikeussuojavaatimukset korostuvat hallintoriidassa. Menettelyn pohjalta annetaan aitojen oikeusturvaintressien johdosta asiaratkaisuja. Ainakin riittävän konkreettiset suoritusvaatimusten johdosta annetut hallinto-oikeuden päätökset ovat täytäntöönpantavissa ja saavat oikeusvoimavaikutuksen. Näin ollen katson, että HLL 38 §:ää voidaan soveltaa hallintoriita-asioissa, joissa yksityinen saa parttiaseman oikeusturvaintressin perusteella. Tästä kannasta voi kyllä aiheutua tiettyjä oikeudenkäynnin asetelman tasapainoon vaikuttavia ongelmia. Säännös antaa yksityiselle asianosaiselle prosessuaalisen oikeuden. Tämä voi valitukseen verrattuna olla hieman ongelmallista, koska hallintoriita-asiassa oikeudenkäynnin parttiasetelma on lähempänä siiviilijutun asetelmia. Tapauskohdaisia soveltamisongelmia saattaa aiheuttaa HLL 38 §:n yksityisen asianosaisen käsite verrattuna hallintoriita-asian perustana olevaan oikeusturvaintressiin, joka mahdollistaa osapuolena olon näissä riidoissa.

Alueellisen hallinto-oikeuden päätökseen hallintoriita-asiassa haetaan muutosta valittamalla KHO:een. Erityissäännöksissä on valitusrajoituksia. Kun KHO:een valitetaan HAO:n päätöksestä on muistettava todella se, että nyt kyseessä on valitus. Tämä menettelyjärjestelmä ei tietystikään muuta HAO:n hallintoriitamenettelyä valitukseksi.

Tulevaisuudesta

Hallintoriitamenettelyn tosiasiallinen merkitys oikeuskeinona on vahvistunut. Tämä tendenssi voimistuu yhä.⁴¹ Tämä oikeuskeino on tulevaisuudessa tärkeä ihmis- ja perusoikeuksien käytännön turvaamisessa. Yksi merkittävä elävän elämän sarka, jolla tällä oikeuskeinolla on jatkuvasti tärkeämpi asema em. mielessä, on sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmät sellaisenaan ja niihin liittyvä monimutkainen hallintosopimusverkosto. Eräät hallintotoiminnan kehityspiirteet vaikuttavat mielestäni siihen, että hallintoriita tulee saamaan tulevaisuudessa itsenäisenä oikeuskeinona entistä merkittävämmän aseman verrattuna valitukseen. Näitä hallinnon kehityspiirteitä on kuvailtu mukavasti hallintolakia koskevassa HE:ssä.⁴² Siinä on

³⁹ Ks. HE 217/1995 vp s. 87.

⁴⁰ Ks. HE 217/1995 vp s. 86.

⁴¹ Ks. Pekka Hallberg, Hallinto-oikeudellisen valituksen käyttöalasta, Vammala 1978 s. 392, jossa Hallberg jo tuolloin arvioi kehitystä niin, että hallintoriitoina käsiteltävien asioiden piiri tulee laajenemaan, ks. myös Veijo Tarukanteleen tekemä kirja-arvio teoksesta Ilpo Paaso ”Potilaan tiedonsaantioikeus terveydenhuollossa” Kunnallistieteellisessä aikakauskirjassa 2/2002 s. 242–243, ks. myös Hurskainen s. 190 ja Niemi s. 8.

⁴² Ks. HE 72/2002 vp s. 26–27.

todettu mm., että julkisen sektorin rakenteet ja hallinnon toimintamuodot ovat monilta osin uusiutuneet. Viranomaisille kuuluvia tehtäviä on annettu enenevässä määrin yksityisten hoidettavaksi. Yksityistäminen on monimutkaistanut päätöksentekoon liittyviä oikeudellisia vastuusuhteita. Hallinto on muuttunut entistä asiakaslähtoisemmäksi ja palvelukeskeisemmäksi. Tähän ovat osaltaan vaikuttaneet hyvän hallinnon periaatteiden merkitystä korostavan perustuslain säännökset ja hallintolain 2 luku sekä sektorilainsäädännön alalta esim. sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (22.9.2000/812) 2 luku ja potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (17.8.1992/785) 2 luku. Kehitys edellyttää sitä, että pohditaan, voidaanko hallintoriidasta antaa eräin osin tarkempia säännöksiä. Näitä kohtia löytyy ainakin⁴³:

- hallintoriitaa koskevan menettelyn alueelta (ongelmakohtia käsitelty edellä)
- oikeudenkäynnin asetelman määrittämisestä (parttien oikeudellista asemasta prosessissa)
- vaatimustyyppien alueelta (vaikkakaan tässä ei saa sotkeentua käsiteläinopillisiin ongelmiin)
- hallinto-oikeuden päätösvaihtoehtoista (ongelmakenttää käsitelty edellä)
- hallinto-oikeuden päätösten sitovuudesta ja pysyvyydestä (oikeusvoima)
- hallinto-oikeuden hallintoriitapäätösten täytäntöönpanojärjestelmästä (tämä sekä sitovuus ja pysyvyys liittyvät läheisesti kysymykseen hallintoriidan tehokkuudesta oikeuskeinona).

⁴³ Ks. OTN:n kertomus s. 18 oleva kannanotto, jonka pohjana on Tarukannel 2003.