

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

Heikki Kulla

Menettelyvirheen vaikutuksista

Yhteiskunnan monimutkaistuminen asettaa lisävaatimuksia hallintomenettelylle. Hallinto-toiminnassa asiat käsitellään yhä useammin ongelmakeskeisesti, ja samalla asiantuntijatiedon merkitys lisääntyy. Nämä seikat suosivat erityismenettelyitä. Hallintolaki puolestaan korostaa menettelyn yhtenäisyyttä ja yleisen menettelyn mallia.¹ Siitä poikkeamiseen erityissäännöksiin pitää olla perusteltu syy. Mikäli taas yleisten menettelysäännösten ja erityissäännösten väliset soveltamissuhteet ovat epäselviä, virheriski kasvaa huomattavasti.

Käsittelyn joutuisuus edellyttää mahdollisimman yksinkertaista menettelyä, moninkertaisen valmistelun välttämistä ja uudentyypisten ratkaisumallien käyttämistä. Yksinkertainen menettely vähentää virheitä. Kuitenkin hallintoasiat ovat harvoin yksinkertaisia. Monimutkaisten asioiden ratkaiseminen yksinkertaisessa menettelyssä on puolestaan osoittautunut vain haaveeksi.

Hallintotoiminnassa on keskeistä oikea ja lainmukainen lopputulos eli hallintopäätös. Menettely ymmärretään toissijaiseksi siten, että sen tehtävänä on ensi sijassa varmistaa sisällöltään hyvä lopputulos. Myös menettelyn perusoikeusulottuvuus määräytyy pääosin tästä lähtökohdasta. Perustuslain 21 §:ssä mainitut hyvän hallinnon takeet suojaavat aineellisia perusoikeuksia, ja hyvä menettelyllinen oikeussuoja kuuluu perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin. Instrumentaalista näkemystä on perustellusti täydennetty toteamalla, että perus- ja ihmisoikeuksiin kuuluu jo sinänsä asianmukainen viranomaismenettely ja mahdollisuus tehokkaaseen puolustautumiseen.² Sitä paitsi menettelytakeilla on tuntuva merkitys myös niissä tosiasiallinen toiminnan tilanteissa, joissa ei tehdä hallintopäätöksiä.

Menettelyvirhe tarkoittaa hallintoasiasia käsiteltäessä noudatettavien oikeudellisten menettelysääntöjen rikkomista. Myös viranomaisen itse vahvistamat menettelysäännöt ovat tällaisia sääntöjä. Menettelyvirhe viittaa käsitteenä pelkästään menettelyn virheellisyyteen, mutta virhe aiheuttaa myös itse hallintopäätöksen virheellisyyden. Tätä on pidetty selvänä, kun otetaan huomioon menettelyn ja päätöksenteon välinen funktionaalinen yhteys. Käsite muodollinen virhe on menettelyvirhettä laajempi. Muodollisia virheitä ovat menettelyvirheiden ohella toimivaltavirheet ja menettelyn edellytyksiä koskevat virheet.

Menettelyvirheen johdosta asianosainen ja eräissä tilanteissa muukin henkilö saattaa saada

¹ HE 72/2002 s. 30.

² Lähestymistavoista *Bergner, Daniel*: Grundrechtsschutz durch Verfahren s. 105–131. München 1998.

päätöksen kumottua vaatimalla siihen oikaisua tai hakemalla siihen muutosta. Lisäksi päätöksen tehnyt viranomainen voi eräin edellytyksin korjata menettelyvirheen itseoikaisuna. Kyse on viranomaisiin kohdistuvista oikeusvaltiollisista pakotteista, jotka nojaavat lainalaisuuden ja oikeusturvan vaatimuksiin.³ Vastaavasti rikosoikeudellinen vastuu⁴ ja vahingonkorvausvastuu⁵ ovat eräin edellytyksin tällaisia pakotteita, mutta näitä vastuumuotoja ei tarkastella tässä kirjoituksessa. Myös hallintolainkäyttömenettelyssä tehdyn virheen vaikutukset jäävät tarkastelun ulkopuolelle.

Pätemättömyys

Menettelyvirheestä aiheutuva päätöksen pätemättömyys ilmenee moitteenvaraisuutena tai mitättömyytenä. Mitättömyys on oikeusjärjestyksen nojalla itsestään vaikuttavaa, ja näin ollen mitättömällä päätöksellä ei ole oikeusvaikutuksia. Myöskään laillisuuspresumptio ei ole voimassa mitättömyyden alueella. Mitättömyyden oikeudellisia ehtoja on hankala yksilöidä, mutta yleensä katsotaan, että oikeusjärjestyksen peruseriaatteiden ja arvoperustan vastainen päätös on mitätön.⁶ Päätös on mitätön menettelyvirheen johdosta vain hyvin poikkeuksellisesti, lähinnä silloin, kun virhe on karkea ja ilmeinen. Mikäli virhe kuitenkin on oikaistavissa korjaamismenettelyllä tai muutoksenhaulla, mitättömyys yleensä väistyy. Tuomioistuimien ottaa mitättömyyden huomioon viran puolesta, siitä riippumatta, onko asianosainen vedonnut virheeseen.⁷

Menettelyvirhe voi aiheuttaa mitättömyyden lähinnä silloin, kun päätöksestä ei käy lainkaan ilmi, mitä on päätetty tai mikä viranomainen on tehnyt päätöksen. Myös päätöksen antaminen suullisesti tilanteessa, jossa päätös olisi ilman muuta pitänyt antaa kirjallisesti, voi aiheuttaa mitättömyyden edellyttäen, että päätöstä ei anneta myöhemminkään kirjallisena. Nimittäin päätös voidaan antaa suullisesti vain silloin, kun se on välttämätöntä asian kiireellisyyden vuoksi (HL 43.2 §).

Kuulemisvirhe on olennainen menettelyvirhe ja myös ylimääräisen muutoksenhaun kan-

³ Yleisesti *Tarukannel, Veijo*: Hallintolainkäyttö oikeusvaltiossa. Aarnio & Tupamäki (toim.): Hallintolainkäyttö oikeusvaltiossa s. 61–66. Helsinki 2002.

⁴ *Rautio, Ilkka*: Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset. Teoksessa Heinonen, Olavi & muut: Rikosoikeus. Toinen, uudistettu painos s. 1292–1301. Juva 2002; *Viljanen, Pekka*: Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset s. 350–365. Jyväskylä 1990.

⁵ Korvausvastuun edellytyksistä erityisesti perusteluvirheen osalta KKO 2002:78: Kaupunginhallitus oli hylännyt maa-ainesten ottamista koskevan yhtiön lupahakemuksen. Päätös oli valituksen johdosta kumottu ja asia palautettu kaupunginhallitukselle, joka oli uudestaan hylännyt hakemuksen ja myös tämä päätös oli valituksen johdosta kumottu. Yhtiö väitti kaupunginhallituksen menettelleen virheellisesti ja lainvastaisesti ja vaati korvausta luvan myöntämisen viivästymisestä aiheutuneesta vahingosta. Kysymys kaupungin vahingonkorvausvelvollisuudesta.

⁶ *Vilkkonen, Eero*: Hallintotoimen mitättömyydestä s. 100–141. Vammala 1970. Uudemmassa saksalaisesta keskustelusta *Kopp, Ferdinand O. & Ramsauer, Ulrich*: *Verwaltungsverfahrensgesetz*. 8. Auflage s. 730–738. München 2003; *Hufen, Friedhelm*: *Fehler im Verwaltungsverfahren*. 3. Auflage s. 311–312. Baden-Baden 1998.

⁷ *Silenti, Timo*: Tuomioistuimen toimivallan riippuvuus asianosaisen vaatimuksesta hallintolainkäytössä. Lakimies 1984 s. 382.

telu- ja purkuperuste (HLL 60 §, 63 §). Siitä huolimatta se ei yleensä aiheuta mitättömyyttä. Vilkkosen mukaan mitättömyys ei tule pätemättömyysseuraamuksena kysymykseen kontradiktorisen periaatteen loukkaamisesta edes niissä tapauksissa, joissa hallintotoimi on velvoittava.⁸ Hän viittaa päätelmänsä tueksi menettelyvirheen asemaan ylimääräisen muutoksen laissa säänneltynä perusteena. Toisin sanoen, koska asianosainen voi saada virheen oikaistua viimeistään ylimääräisellä muutoksenhaulla, mitättömyys sulkeutuu pois. Vilkkosen kanta on perusteltu muttei ehdottomana. Asianosaisen kuuleminen on PL 21 §:n mukainen hyvän hallinnon tae, ja sen vuoksi mitättömyyden mahdollisuutta ei voida kokonaan sulkea pois. Mitättömyydestä voi olla kyse ainakin silloin, kun kuulematta jättäminen on velvoittavaa päätöstä valmisteltaessa ollut järjestelmällistä ja tahallista lain rikkomista eli mielivaltaista menettelyä. Tämän pohjalta kutakin tapausta on arvioitava sen erityispiirteiden valossa.

Vaikutus päätöksen sisältöön

Menettelyvirheen rasittaman hallintopäätöksen asianosainen voi riitauttaa pyytämällä päätöksen tehnyttä viranomaista korjaamaan virheen (HL 50 §) tai erikseen säännellyissä tilanteissa vaatimalla siihen oikaisua. Viranomainen voi myös oma-aloitteisesti korjata menettelyvirheen. Menettelyvirhe on myös hallinto-oikeudellisen valituksen oikeusperusteperuste.⁹ Vastaavasti asianosainen voi ylimääräisessä muutoksenhaussa eräin edellytyksin vedota menettelyvirheeseen.

Lähtökohtaisesti päätös on edeltävän menettelyvirheen vuoksi lainvastainen. Kuitenkaan kaikki menettelyvirheet eivät vaikuta päätöksen pätevyyteen siten, että päätös on korjattava tai kumottava. Tätä ehdottomasta lakisidonnaisuudesta poikkeavaa periaatetta on perusteltu menettelyn aineellista oikeutta palvelevalla luonteella. Päätöstä ei ole aihetta kumota sellaisen menettelyvirheen vuoksi, jolla ei ole voinut olla vaikutusta päätöksen sisältöön. Asiaa ei ole yleisesti säännelty hallintolaissa eikä muuallakaan. Kyse on pikemminkin oikeuskäytännön vakiinnuttamasta yleisprosessuaalisesta periaatteesta. Se on kuitenkin saanut ilmauksensa HL 30 §:ssä, jonka mukaan esteellinen virkamies saa käsitellä kiireellisen asian, jonka ratkaisuun esteellisyys ei voi vaikuttaa. Vastaavasti lain 34 §:ssä kuulemisvelvollisuus ulotetaan ainoastaan sellaisiin vaatimuksiin ja selvityksiin, jotka voivat vaikuttaa asian ratkaisuun.

Lainalaisuusperiaatteen ja menettelyllisten perusoikeuksien johdosta oletama eli *presumptio* viittaa siihen, että menettelyvirhe on voinut vaikuttaa päätöksen sisältöön.¹⁰ Sen vuoksi oikaisuviranomaisen tai valitusviranomaisen on erikseen perusteltava vaikutuksen puuttumisen. Pelkästään viittaaminen virheen vähäisyyteen ei yleensä riitä.

⁸ Vilkkonen s. 242.

⁹ Menettelyvirhe on myös perustevalituksen peruste veroulosotossa, VeroUL 8. 1 §.

¹⁰ Presumptiosta erityisesti perusoikeuksiin vaikuttavien virheiden kannalta *Hufen* s. 42–46; yleisesti *Kulla, Heikki*: Laillisuusolettamasta hallinto-oikeudessa. Lakimies 1993 s. 3–20.

Tilanteissa, joissa viranomaisella on harkintavaltaa, menettelyvirhe vaikuttaa herkästi tehtävän ratkaisun sisältöön. Mikäli taas päätös on sisällöltään kokonaan oikeudellisesti sidottu, menettelyvirhe voi olla vailla vaikutusta. Kuitenkaan jako harkinnanvaraisiin ja sidottuihin ratkaisuihin ei tässäkään yhteydessä ole selvärajainen. Useimmissa tilanteissa viranomaisella on jonkinasteista harkinta- tai arviovaltaa. Vain erittäin harvoin päätös on sisällöltään täysin sidottu.

Vakiintuneen käsityksen mukaan virheen vaikutusta ei arvioida abstraktisesti eli oikeusperusteen yleisesti tarjoamien soveltamisvaihtoehtojen kannalta vaan pikemminkin konkreettisesti eli kunkin tapauksen tosiasiallisten erityispiirteiden valossa. Mikäli hallintotuomioistuin päättyy siihen, että asiassa olisi ilman menettelyvirhettä ollut käytettävissä vähintään yksi toisensisältöinen asiaratkaisu, päätös on kumottava. Tämä lähtökohta käy hyvin ilmi KHO:n päätöksestä 1990 A 14. Virantoimituseroasiaa ministeriössä käsiteltäessä oli tapahtunut menettelyvirhe, kun virkamiehelle ei ollut ilmoitettu lain edellyttämällä tavalla mahdollisuudesta saada kuultavaksi pääluottamusmies tai luottamusmies. Tämän seurauksena asia oli ratkaistu ilman näin saatavissa ollutta selvitystä. KHO katsoi, ettei saatavissa ollut selvitys olisi voinut vaikuttaa asiassa annettuun päätökseen, eikä päätöstä siksi ollut syytä kumota sattuneen menettelyvirheen vuoksi.

Hyvän hallinnon takeisiin kuuluvat menettelyt ovat perusoikeussidonnaisia ja siten oikeus-suojan näkökulmasta erityisen keskeisiä. Niiden rikkominen vaikuttaa herkästi päätöksen sisältöön. Asiaa voidaan tarkastella myös virheen olennaisuuden ja vähäisyyden näkökulmasta. Olennainen virhe yleensä vaikuttaa päätöksen sisältöön, vähäinen taas ei pääsääntöisesti vaikuta. Tällainen jaottelu on ainoastaan suuntaa antava. Sitä voidaan kyllä käyttää oikeudellisen arvion apuneuvona, mutta kunkin virheen vaikutus on arvioitava tapauskohtaisesti. Eräänlainen poikkeus vaikutussäännöstä on päätöksen perusteleminen. Päätöksen muotovirheillä ei ole läheskään aina vaikutusta asiassa tehtävän ratkaisun sisältöön.¹¹ Siitä huolimatta etenkin päätöksen sisällön yksilöintiä ja selvyttä (HL 44 §) tai perusteluita (HL 45 §) koskeva virhe johtaa helposti päätöksen kumoamiseen, koska päätöksen muotovaatimukset ovat oikeus-suojan kannalta keskeisiä.

Kunnallisvalitusta käsiteltäessä vaikutussäännöllä ei ole niin suurta merkitystä kuin hallintovalitusta käsiteltäessä, koska valitus kunnan jäsenyyden perusteella on luonteeltaan valvonnallinen.¹² Kuitenkaan päätöstä ei kumota minkä tahansa menettelyvirheen johdosta. Myös kunnallisvalituksen yhteydessä virheen vähäisyyttä arvioidaan lähinnä vaikutussäännön mukaisesti.¹³

Ovatko sitten jotkut menettelyt niin olennaisia oikeusturvan takeita, että niitä loukkaavat virheet aiheuttavat päätöksen kumottavuuden aina eli myös ilman vaikutusedellytyksen selvit-

¹¹ Yleisesti Hartley, T.C: The Foundations of European Community Law. Fifth edition s. 416–417. Oxford 2003; Hurskainen, Aimo: Hallintopäätöksen perustelemisesta s. 89–100. Joensuu 2003.

¹² Pohjolainen, Teuvo & Tarukannel, Veijo: Käytännön hallintotoiminta ja hallintolainkäyttö s. 358. Tampere 1990.

¹³ Vrt. *ibid.*

tämistä? Asianosaisen kuulemista on vakiintuneesti pidetty tällaisena takeena. Argumenttina on viitattu ylimääräisenä muutoksenhakukeinona käytettävän prosessuaalisen kantelun perusteeseen, menettelyvirheeseen. Siinä kuulematta jättämisen ei edellytetä vaikuttaneen päätöksen sisältöön. Hallbergin mukaan taustalla on perinteinen tuomiovirhekantelu, jonka mukaan jo ”kuulematta tuomitseminen” on riittänyt päätöksen poistamiseen.¹⁴ Nykyään perusteena on myös kuulemisen keskeinen sija hyvän hallinnon takeena (PL 21 §). Kyse ei ole vaikutusvaatimuksesta luopumisesta muodollisen ehdottomuuden suuntaan, vaan pikemminkin siitä, että kuulematta jättämisellä oletetaan aina olevan potentiaalinen vaikutus päätöksen sisältöön.¹⁵

Kuulemisvirheen ehdottomuudesta prosessuaalisen kantelun perusteena on pääteltävissä, että myös hallinto-oikeudellisessa valitusasiassa kuulemisvirhe johtaa lähes aina päätöksen kumoamiseen. Oikeuskäytännössä tätä kantaa on yleensä noudatettu, kuitenkin niin, että siitä on joskus poikettu kiinnittämällä huomio kuulemisen tosiasialliseen merkitykseen. Tällaisessa poikkeustilanteessa on Hallbergin mukaan kyse eräänlaisesta kokonaisarviosta, jossa kiinnitetään huomiota päätöksen vaikutuksiin asianosaisen kannalta ja oikeusturvan tarpeeseen.¹⁶ Kokonaisarviota on kuitenkin syytä käyttää varovasti, koska huomioon on otettava myös virheen potentiaaliset vaikutukset tehdyn päätöksen sisältöön.¹⁷ Pääsääntö on, että kuulemalla saatava selvitys olisi voinut vaikuttaa päätöksen sisältöön. Eräissä tilanteissa kuulemisen tosiasiallinen vaikeus on otettu huomioon jo lainsäädännössä, kuten HL 34.2 §:n 4. kohdan poikkeusperusteissa ja LastensuojeluL 17 §:ssä (KHO 2000:36).

Muita absoluuttisia menettelyvirheitä ovat lähinnä ehdottomien menettelynedellytysten puuttumisesta johtuvat. Esimerkiksi lakisääteisen vireillepanoajan laiminlyönti ja viranomaisen väärä kokoonpano ovat lähes aina sellaisia virheitä, joilla on voinut olla vaikutusta annetun päätöksen sisältöön.

Hallintopäätöksen purkaminen ylimääräisen muutoksenhaun yhteydessä (HLL 63 §) edellyttää, että menettelyvirhe on voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen. Sama edellytys on pääsääntönä prosessuaalisessa kantelussa (HLL 59.1 §). Sanamuodon mukaan kyse on vaikutuksen olennaisuuden mittaamisesta eikä niinkään virheen olennaisesta tai epäolennaisesta luonteesta. Kyse on kuitenkin samasta asiasta. Toisin sanoen karkealla virheellä on yleensä vaaditulla tavalla olennainen vaikutus. Hallbergin mukaan prosessinedellytyksen puuttumista tarkoittava menettelyvirhe on varsin usein voinut vaikuttaa olennaisesti päätökseen ja samoin kuulematta jättäminen.¹⁸

¹⁴ Hallberg, Pekka: Ylimääräinen muutoksenhaku hallintoasioissa s. 72, 104. Vammala 1986.

¹⁵ Kulla, Heikki: Hallintomenettelyn perusteet. 6. painos s. 3–5, 41–44. Jyväskylä 2003.

¹⁶ Hallberg 1986 s. 73.

¹⁷ Kuulemisvirheistä valitusasioissa ja ylimääräisessä muutoksenhaussa KHO 2003:103; 2003:36; 12.6.2001 T:1418; 2000:36; 1997:91; 1997:78; 1992 A 70; 1990 A 15; 1989 A 60; 1987 A 37.

¹⁸ Hallberg 1986 s. 109.

Puolustautumisoikeuksien kunnioittaminen

Asianosaisen pitää vedota menettelyvirheeseen osoittaakseen, että hän ei ole saanut lain takaa-
maa oikeussuojaa eli mahdollisuutta puolustautua riittävästi. Hänen ei kuitenkaan tarvitse
osoittaa, että virhe on voinut vaikuttaa päätöksen sisältöön. Vaikutuksen arvioi päätöstä kor-
jaava viranomainen tai tuomioistuin viran puolesta, asiassa kertyneen aineiston valossa.¹⁹

Viimeaikaisessa oikeuskäytännössä puolustautumisoikeuksia on painotettu, jäljempänä tar-
kasteltavan eurooppaoikeudellisen periaatteen ja käsitteistön mukaisesti, aikaisempaa selvem-
min ja vaikutusperusteen vaihtoehtona arvioitaessa kumoamisedellytyksiä. Ratkaisussa KHO
2004:1 oli kyse siitä, oliko valittaneelle yhtiölle pitänyt varata mahdollisuus lausua käsityksensä
poliisilaitoksen antamasta lausunnosta anniskeluluvan peruuttamisasiassa.²⁰ Korkein hallinto-
oikeus totesi seuraavaa: ”... ei edellä mainittuun lausuntoon sisälly sellaisia uusia asiaan vai-
kuttaneita seikkoja, joiden johdosta yhtiön puolustautumisen oikeuksien voitaisiin katsoa
tosiasiallisesti vaarantuneen. Tämän vuoksi kuuleminen on ollut sillä tavoin ilmeisen tarpee-
tonta ...”.

Tapauksessa ei ollut kyse eurooppaoikeudellisen normin soveltamisesta eikä myöskään
tulkintavaikutuksesta vaan pikemminkin yleisemmästä ilmiöstä eli oikeudellisesta reseptiosta
tai oikeudellisesta sopeutumisesta käsitteiden käytön alueella.²¹ Sinänsä keskeisiä menettely-
periaatteita, kuten esteellisyysvaatimusta, päätöksen perustelemista ja asianosaisen kuulemista
on Suomessa vanhastaan pidetty erityisen tärkeinä oikeussuojan takeina. Uutta tapauksessa on
puolustautumisoikeuksien kunnioittamisen vaatimuksen liittäminen kumoamisarvioon.

Euroopan unionin oikeus

Olennaisen menettelymääräyksen rikkominen on Euroopan unionin oikeudessa kumoamis-
kanteen oikeusperuste (perustamissopimus 230 art.). Menettelymääräyksiä sisältyy perusta-
missopimukseen, johdettuun yhteisön oikeuteen tai yleisiin oikeusperiaatteisiin.

Ainoastaan olennaisen menettelymääräyksen rikkominen voi johtaa päätöksen kumoami-
seen. Näin ollen vähämerkityksellisellä virheellä ei ole tätä ominaisuutta. Jaolla on haluttu
varmistaa asioiden käsittelyn viivytyksettömyys. Silti tulkinnanvaraisuutta aiheutuu siitä, että
rajaus olennaisen ja epäolennaisen virheiden välillä on epäselvä.²² Keskeisenä olennaisen
virheen tunnusmerkkinä pidetään sitä, että virheellä on voinut olla vaikutusta päätöksen

¹⁹ Muiden kuin kuulemisvirheiden vaikutuksesta KHO 2002:28; 14.10.1999 T:2799; 21.12.1998 T: 2866; 1998:42; 1998:15; 28.11.1989 T:4339; 1989 A 63; 1989 A 85; 12.5.1987 T:1727; 1985 A II 121; 6.7.1984 T:3034; 21.6.1984 T:2741.

²⁰ Vastaavasti myös KHO 31.12.1997 T:3443.

²¹ Yleisesti *Nelken, David & Feest, Johannes (ed.): Adapting Legal Cultures*. Oxford 2001.

²² *Hartley* s. 416–418.

sisältöön.²³ Tämä puolestaan viittaa siihen, että rajausta on tehtävä enemmänkin tapauskohtaisesti kuin yleisesti etukäteen. Vaikutuksen osoittamista ei voida vyöryttää kantajalle. Riittävää on, että kantaja osoittaa menettelyvirheen tapahtuneen. Kumoamiseen riittää myös se, että menettelyvirhe on heikentänyt kantajan mahdollisuuksia tehokkaaseen puolustautumiseen.²⁴ Mikäli taas asianosaisella on menettelyvirheestä huolimatta ollut käytössään riittävän tehokkaat puolustautumiskeinot, päätöstä ei kumota.²⁵

Oikeuskäytännössä ja nykyään myös unionin perusoikeusasiakirjassa (art. 41, 42) vahvistettuja olennaisia menettelyvaatimuksia ovat erityisesti niin sanotut puolustautumisoikeudet, kuten päätöksen perusteleminen, asianosaisen kuuleminen ja asianosaisjulkisuus.²⁶ Käsite puolustautumisoikeus on peräisin ranskalaisesta hallinto-oikeudesta (*le droit de la défense*)²⁷, ja se kuuluu nykyään oikeuskäytännön vakiinnuttamana unionin oikeuteen. Sen sijaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan ensimmäisen kohdan mukaisella oikeudenmukaisella oikeudenkäynnillä ei ole ollut välitöntä vaikutusta käsitevalintaan²⁸, vaikka oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimus voi unionin oikeudessa sinänsä, erityisesti hallinnollisia pakotteita asetettaessa, vaikuttaa puolustautumisoikeuksien tulkintaan.

Oikeuskäytännössä olennaisten menettelyvaatimuksien ala on tarkentunut, mutta siitä huolimatta tapauskohtaisella arvioinnilla on huomattava merkitys. Epäolennaisten menettelyvaatimuksien mukaisina ja siten päätöksen pätevyyteen ja puolustautumisoikeuksiin vaikuttamattomina virheinä on pidetty muun muassa päätöksen väärää päivämäärämerkintää ja virheellistä merkintää päätöksen oikeudellisesta perusteesta.²⁹

Yhteisön tuomioistuin voi oma-aloitteisesti ottaa olennaisen menettelyvirheen huomioon silloin, kun virheeseen ei ole vedottu kanneperusteena.³⁰ Vastaava periaate on voimassa useimmissa jäsenvaltioissa, kuten myös Suomen hallintoprosessissa. Menettelyn virheellisyyttä on arvioitava päätöksenteon ajankohdan mukaisesti (*tempus regit actum*).³¹ Näin ollen toimielin ei voi jälkikäteisin toimin oikaista virhettä, jollei oikaisumahdollisuutta ole erikseen säännelty. Menettelyvirhe voi poikkeuksellisesti korjaantua myös tuomioistuinkäsittelyn aikana, mikäli asianosaisen puolustautumismahdollisuudet tulevat tällä tavoin riittävästi taatuksi. Korjautuminen koskee erityisesti perusteluvirhettä ja laiminlyöntiä varata asianosaiselle oikeus tutustua

²³ Maja Srl v. komissio, T-254/99 (12.3.2003) k. 49: ”On kuitenkin todettava, että menettelyvirhe aiheuttaa kanteen kohteena olevan päätöksen täydellisen tai osittaisen kumoutumisen ainoastaan, jos voidaan osoittaa, että ilman tätä virhettä kanteen kohteena oleva päätös olisi voinut olla sisällöltään erilainen ...”

²⁴ Esimerkiksi Hercules Chemicals VN v. komissio, C-51/92 P (8.7.1999) (1999 I-4235) k. 81; Solvay v. komissio T-30/91 (29.6.1995) (1995 II 1775).

²⁵ Julkisasiamies Colomerin ratkaisuehdotus 11.2.2003 asiassa C-204/00 P Aalborg Portland v. komissio, k. 28, 29.

²⁶ Ks. myös Euroopan parlamentin v. 2001 hyväksymä Hyvän hallintotavan säännöstö, 16 ja 18 artiklat.

²⁷ Rivero, Jean & Waline, Jean: Droit administrative. 19^e édition s. 96–97. Paris 2002.

²⁸ Oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin liittyvästä käsitteistöä hallintolainkäytön näkökulmasta Halila: Hallintolainkäyttömenettelyn oikeusturvatakeista s. 225–249. Vammala 2000.

²⁹ Schermers, Henry G. & Waelbroeck, Denis F: Judicial Protection in the European Union. Sixth edition s. 376–378. The Hague, London, New York 2001; Nehl, Hanns Peter: Principles of Administrative Procedure in EC Law s. 96. Oxford 1999. Rajanvedosta tiedoksiantomenettelyssä Suomen tasavalta v. komissio C-170/00 (24.1.2002) 29. k.

³⁰ Oikeuskäytännöstä Schermers & Waelbroeck s. 759.

³¹ Ibid.

asiakirjaan. Mikäli taas asianosainen olisi tarvinnut asiakirjaa tehokkaaseen puolustautumiseen hallintomenettelyssä, virhe ei voi korjaantua, vaan päätös kumotaan.³²

Menettelyvirhe asiavirheen korjaamisperusteena

Viranomaisen voi hallintolain 50 §:n yleissäännöksen mukaan poistaa virheellisen päätöksensä ja ratkaista asian uudelleen muun muassa silloin, kun päätöstä tehtäessä on tapahtunut menettelyvirhe.³³ Tällainen virhe voi olla esimerkiksi virheellinen äänestysjärjestys tai asianosaisen kuulematta jättäminen. Lainkohdassa on mainittu erikseen korjausperusteena selvästi virheellinen tai puutteellinen selvitys. Myös tämä on luonteeltaan menettelyvirhe. Sen sijaan toimivaltavirhe ei ole menettelyvirhe, vaan siinä on kyse väärästä lain soveltamisesta.

Viranomaisen käsittelee korjaamisasian omasta aloitteestaan tai asianosaisen vaatimuksista viiden vuoden kuluessa päätöksen tekemisestä (HL 52 §). Virheen korjaaminen on lähtökohtaisesti viranomaisen harkinnassa myös silloin, kun korjaamisen muodolliset edellytykset täyttyvät. Kuitenkin, kun otetaan huomioon lainalaisuuden ja viivytyksettömän oikeussuojan vaatimukset, ainakin asianosaisen oikeuden tai edun vaarantava virhe on aina korjattava.

Virheen vaikutussäännöstä on aihetta pitää kiinni myös tässä yhteydessä. Mikäli menettelyvirhe ei ole objektiivisesti arvioiden voinut vaikuttaa päätöksen sisältöön, korjaamiseen ei tarvitse ryhtyä. Viranomaisen on arvioitava virheen vaikutus viran puolesta. Asianosaiselta ei voida edellyttää sitä, että hän oikaisua vaatiessaan näyttää virheen vaikutuksesta päätöksen sisältöön.

Eräin edellytyksin päätökseen sisältyvä asiavirhevirhe voidaan korjata asianosaisen vahingoksi ilman hänen suostumustaan. Näin asia on silloin, kun virhe on ilmeinen ja se on aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä (HL 50.2 §). Esimerkiksi toimeentulotukipäätös voi olla virheellinen sen vuoksi, että tuen hakija on antanut virheellisiä tietoja tuloistaan. Jotta korjaaminen on mahdollista, virheen on pitänyt johtua asianosaisen vilpillisestä menettelystä tai laiminlyönnistä.³⁴ Moitittavalta toiminnalta on yleensä edellytettävä tahallisuutta, mutta joissakin tilanteissa myös huolimattomuus riittää. Viranomaisen on osoitettava, että virhe on ilmeisesti johtunut asianosaisen menettelystä. Käytännössä on usein tulkinnanvaraista, mistä seikoista päätöksen virheellisyys on aiheutunut.³⁵

³² Hercules Chemicals NV v. komissio, C-51792 P (8.7.1999) (1999 I-4235) k. 73–83.

³³ *Mäenpää, Olli*: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet s. 320–321. Helsinki 2003; *Niemivuo, Matti & Keravuori, Marietta*: Hallintolaki s. 333–334. Porvoo 2003; *Kulla* s. 223.

³⁴ HE 72/2002 s. 105.

³⁵ HaVM 29/2002 s. 10.

Menettelyvirhe valitusperusteena

Menettelyvirhe on jo vanhastaan vakiintunut hallintovalituksen laillisuusperuste. Hallintolainkäyttölaissa tätä ei ole suoraan todettu, mutta asia on pääteltävissä lain 7.1 §:stä.³⁶ Lisäksi ylimääräisen muutoksenhaun perusteet ilmaisevat saman asian implisiittisesti. KuntaL 90.2 §:n mukaan valituksen saa tehdä myös sillä perusteella, että päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä.

Oikaisuvaatimus valituksen lakisääteisenä esivaiheena on käytössä etenkin kunnallishallinnossa KuntaL 89 §:n ja erityissäännösten nojalla.³⁷ Lakisääteisen oikaisuvaatimuksen käsittely on hallintomenettelyä. Vaatimuksen laillisuusperusteet ovat samat kuin haettaessa muutosta kunnallisvalituksella.

Menettelyvirheeseen ei voida hakea muutosta erikseen, vaan vasta valitettaessa pääasiassa annetusta päätöksestä (HLL 5.1 §; KuntaL 91 §). Tätä rajoitusta on perusteltu menettelyn epäitsenäisellä luonteella eli sillä, että menettelytoimilla ei ole sellaisia erillisseurauksia, joihin muutoksenhaku olisi tarpeen.³⁸ Menettelyratkaisu voi sisältää oikeudellisen kannanoton, kuten esteellisyysratkaisu (HL 29 §).³⁹ Sitä vastoin esimerkiksi asiakirjan siirto (HL 21 §) tai välipäätös lausuntojen pyytämisestä ei sisällä tuollaista kannanottoa. Myös päätöksenteossa voidaan tehdä menettelyvirheitä. Tällaisia virheitä ovat esimerkiksi poikkeaminen perusteetomasti kirjallisen muodon vaatimuksesta (HL 43 §) tai päätöksen yksilöimisvelvollisuudesta (HL 44 §).

Mikäli asianosainen, valittaessaan itse päätöksestä, vaatii muutosta pelkästään menettelyyn muttei asialliseen lopputulokseen, valitus on katsottu voitavan jopa jättää tutkimatta (KHO 3.5.2002 T: 1020). Kuitenkin epäselvissä tilanteissa on syytä olettaa, kun otetaan huomioon menettelyn liityntä pääasian ratkaisemiseen, että valittajan väite menettelyvirheestä kohdistuu immanentisti myös päätöksen asiallisen lopputulokseen.

Hallintomenettelyn virhe ei yleensä voi korjaantua hallintolainkäyttömenettelyssä. Tämä johtuu siitä, että asianosaisella pitää olla käytössään menettelylliset oikeudet juuri ensi asteen käsittelyssä. Jos viranomainen ei ole kuullut asianosaista tietystä selvityksestä, virhe ei korjaannu sillä, että asianosainen on voinut lausua käsityksensä valituskirjelmässään tai myöhemmin hallintoprosessissa.⁴⁰ Tämä kanta on PL 21 §:n oikeusturvavaatimuksen valossa perusteltu, vaikka ero hallintomenettelyn ja hallintoprosessin välillä ei funktionaalisesti⁴¹ ole jyrkkä.

³⁶ HE 217/1995 s. 40.

³⁷ Harjula, Heikki & Prättälä, Kari: Kuntalaki. Tausta ja tulkinnot. 5. uudistettu painos s. 618–624. Jyväskylä 2004.

³⁸ Andersson, Edward: Överklagbarhet och besvärssätt i förvaltningsrätten s. 35–71. Helsingfors 1964; Hallberg, Pekka: Hallinto-oikeudellisen valituksen käyttöalasta s. 220–232. Vammala 1978; Hallberg, Pekka; Ignatius, Pirkko & Kanninen, Heikki: Hallintolainkäyttölaki s. 79. Helsinki 1997; Tarukannel, Veijo & Jukarainen, Heikki: Oikeudenkäynti hallintotuomioistuimessa s. 119–124. Saarijärvi 1999.

³⁹ Silenti, Timo: Osaratkaisujen antaminen, valituskelpoisuus ja sitovuus hallintomenettelyssä ja lainkäytössä. Lakimies 1989 s. 16–19.

⁴⁰ Esimerkiksi KHO 12.5.1983 T:1687.

⁴¹ HE 217/1995 s. 19–20.

Kuitenkin hallintotuomioistuin, erityisesti korkein hallinto-oikeus, voi oikeuskäytännön vakiinnuttaman säännön mukaan, viivytyksen välttämiseksi ja asiaa menettelyvirheen vuoksi palauttamatta, ottaa asian välittömästi ratkaistavakseen.⁴² Tämä tarkoittaa tosiasiassa sitä, että menettelyvirhe korjataan heti hallintotuomioistuimen toimin, esimerkiksi siten, että tuomioistuin hankkii puuttuvan selvityksen tai kuulee asianosaista ennen asian ratkaisemista. Varsinkin käsittelyajan pitäminen kohtuullisena puoltaa välitöntä ratkaistavaksi ottamista. Se on kuitenkin poikkeus pääsäännöstä. Edellytyksenä on PL 21 §:n valossa se, että asianosaisen puolustautumisoikeudet voidaan taata riittävästi asiaa palauttamatta.

Niin kuin tuomioistuinprosessissa yleensä, myös hallintolainkäytössä asianosaiset määräävät oikeusriidan kohteesta ja samalla niistä kysymyksistä, joita tuomioistuin voi tutkia. Sisältövirheisiin tuomioistuin ei puutu enempää kuin valituksessa on vaadittu.⁴³ Kuitenkin tuomioistuin tutkii viran puolesta mitättömyytenä ilmenevän pätemättömyyden, toimivaltavirheet⁴⁴, menettelyn tai oikeusprosessin edellytysten virheet ja eräin edellytyksin menettelyvirheet. Etenkin kuulemisvirheisiin hallintotuomioistuin voi, oikeuskäytännössä ja oikeustieteessä vaikiintuneen kannan mukaan, puuttua oma-aloitteisesti.⁴⁵ Myös muut olennaiset eli päätöksen sisältöön tai puolustautumismahdollisuuksiin vaikuttavat virheet ovat samassa asemassa. Kunnan jäsenen tekemän kunnallisvalituksen käsittelyssä tuomioistuimen puuttumisvalta on sen sijaan rajoitetumpi. Missään tapauksessa tuomioistuin ei voi puuttua sellaiseen menettelyvirheeseen, joka ei sisälly muutoksenhaun kohteena olevaan päätökseen tai päätöksen osaan.⁴⁶

Hallintotuomioistuimen kumottua viranomaisen päätöksen menettelyvirheen perusteella ei ole täysin selvää, voiko viranomainen uudella vireillepanolla jatkaa saman asian käsittelyä ja menettelyvirheen korjattuaan antaa asiassa uuden päätöksen. Mikäli valitusviranomainen on kumonnut päätöksen ja palauttanut asian hallintoviranomaiseen, käsittelyä voidaan jatkaa ja on oikeastaan jatkettava, oikeusvoimavaikutuksen estämättä.⁴⁷ Tosin olosuhteiden muuttuminen saattaa tehdä jatkamisen tarpeettomaksi tai mahdottomaksi. Jos hallintotuomioistuin on ainoastaan kumonnut päätöksen, viranomainen voi yleensä jatkaa asian käsittelyä panemalla asian uudelleen vireille, mikäli asian laatu taikka määräaikojen kuluminen tai muut vastaavat muodolliset syyt eivät ole esteenä. Ainakin ylimmän oikeusasteen kannanotto menettelyn virheellisyydestä sitoo viranomaista, ja se on otettava huomioon uudessa käsittelyssä.⁴⁸

Esimerkiksi virkamiehen irtisanomisasiassa käsittelyn jatkamista on pidetty mahdollisena. Tapauksen KHO 8.11.1999 T: 3011 mukaisessa tilanteessa merenkulkupiiri oli alun perin

⁴² Esimerkiksi KHO 2003:2; 2002:84; 9.10.2001 T:2437.

⁴³ *Silenti* LM 1984 s. 373–374.

⁴⁴ Vrt. kuitenkin toimivaltavirheestä kunnallisvalitusta käsiteltäessä KHO 1989 A 46: LO:n ei olisi tullut ottaa viran puolesta harkittavakseen sellaista valitusperustetta, mihin valittaja ei ollut vedonnut.

⁴⁵ *Silenti* LM 1984 s. 385–386; *Pohjola* & *Tarukannel* s. 358.

⁴⁶ *Merikoski, V.* Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä. Toinen uudistettu painos s. 446–447. Vammala 1968.

⁴⁷ Prosessuaaliset palautuspäätökset menettelyvirheen perusteella ovat pääsääntöisesti valituskelvottomia, *Hallberg* 1978 s. 399–418 *Kurvinen, Pekka & Sippola, Sakari*: Päätöksenteko hallinnossa. 2. painos s. 54–63. Jyväskylä 1989; *Silenti* LM 1989 s. 30–50; myös KHO 2004:35.

⁴⁸ *Silenti* LM 1989 s. 48.

21.6.1995 tekemällään päätöksellä irtisanonut A:n. Virkamieslautakunta hylkäsi A:n oikaisuvaatimuksen, mutta KHO kumosi päätöksen irtisanomismenettelyssä tapahtuneiden virheiden johdosta.⁴⁹ Tämän jälkeen merenkulkupiiri irtisanoi A:n uudelleen aikaisemmillä perusteilla. Virkamieslautakunta hylkäsi A:n oikaisuvaatimuksen ja KHO A:n valituksen.

Kuitenkin päätöksen kohteena olevan henkilön oikeussuoja on otettava huomioon. Aina ei voida pitää PL 21 §:n näkökulmasta reiluna sitä, että viranomainen voi alun perin tekemästään virheestä huolimatta myöhemmin jatkaa asian käsittelyä. Viranomainen ei saa hyötyä tekemästään laittomuudesta. Luottamuksensuojaan vetoaminen voisi tulla kysymykseen lähinnä silloin, kun alun perin myönteinen päätös muuttuu toisessa viranomaiskäsittelyssä kielteiseksi.

Myös pitkä käsittelyaika vaarantaa oikeussuojaa. Käsittelyn kokonaisaika voi aikaisempien ja varsinkin uudesta päätöksestä tehtyjen valitusten vuoksi muodostua niin pitkäksi, että oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin loukataan. Käsittelyajan kohtuullisuutta (reasonable time) arvioidaan kiinnittämällä huomiota lähinnä tapauksen vaikeusasteeseen sekä osapuolten ja tuomioistuinten ja muiden viranomaisten käyttäytymiseen.⁵⁰ Tuomioistuinkäsittelyä edeltävä oikaisuvaatimusmenettely otetaan yleensä huomioon aikaa arvioitaessa.

⁴⁹ KHO 31.12.1997 T:3443. Kunnan viranhaltijasta annetun laissa (304/2003) on erikoinen erityissäännös (44.2 §) virkasuhteen päättymisajankohdan tavallaan taannehtivasta määräytymisestä kuvatun kaltaisessa tilanteessa.

⁵⁰ *Pellonpää, Matti*: Euroopan ihmisoikeussopimus. Kolmas, uudistettu painos s. 328–330. Jyväskylä 2000; *Halila, Leena*: Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja kansallisen hallintoprosessin kehittäminen. Lakimies 2003 s. 1304–1305.