



samk

Satakunnan ammattikorkeakoulu  
Satakunta University of Applied Sciences

ANNA-MAIJA PARTANEN

# **Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain vaikutukset hallinto- tuomioistuinten toimintaan**

Kokemuksia Itä-Suomen hallinto-oikeudessa

LIIKETALouden TUTKINTO-OHJELMA  
2021

Tekijä(t) Partanen, Anna-Maija	Julkaisun laji Opinnäytetyö, AMK	Päivämäärä Kesäkuu 2021
	Sivumäärä 63	Julkaisun kieli Suomi
<p>Julkaisun nimi  <b>Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain vaikutukset hallintotuomioistuinten toimintaan –  Kokemuksia Itä-Suomen hallinto-oikeudessa</b></p>		
<p>Tutkinto-ohjelma  Liiketalouden koulutusohjelma</p>		
<p>Ajatus opinnäytetyöni aiheesta syntyi työskennellessäni Itä-Suomen hallinto-oikeudessa oikeustradenomiharjoittelussa. Opinnäytetyön tarkoituksena oli selvittää, miltä keskeisiltä osin laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 808/2019 eroaa kumoamastaan hallintolainkäyttölaista 586/1996. Tavoitteena oli selvittää kyselyllä, miten Itä-Suomen hallinto-oikeuden henkilöstö on kokenut keskeisemmät muutokset työssään, kun aikaa lakimuutoksesta oli ajallisesti reilu vuosi.</p> <p>Työn teoreettisessa osiossa analysoidaan lainsäädäntöä ja siihen kohdistuneita muutoksia. Käydään läpi lainsyntyhistoriaa erilaisten raporttien ja oikeuslähteiden kautta ja muita lakimuutokseen johtaneita syitä. Lisäksi käydään läpi hallintoprosessin muutoksia, sen siirtymäsäännöksiä ja keskeisiä käsitteitä.</p> <p>Tutkimus toteutettiin Itä-Suomen henkilöstölle lähetetyllä internetkyselyllä, jossa vastaajien identiteetti säilyi anonyymina. Kyselyllä kartoitettiin Itä-Suomen hallinto-oikeuden henkilöstön kokemuksia ja ajatuksia siirtymäsäännöksistä ja miten keskeiset muutokset on koettu, sekä miten ne ovat tai eivät ole vaikuttaneet päivittäiseen työskentelyyn.</p> <p>Kyselyyn annetut vastaukset osoittavat miten laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa on vaikuttanut käytännön työhön Itä-Suomen hallinto-oikeudessa. Keskeisimpinä muutoksina pidettiin toimeksiantomenettelyn kevenemistä, itsekriminointisuoja, suullista valmistelua ja selvityksen rajoittamista.</p>		
<p><u>Asiasanat</u>  Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa, hallintoprosessilaki, hallinto-oikeus, hallintoprosessi, muutokset, kyselytutkimus, kvalitatiivinen tutkimus</p>		

Author(s) Partanen, Anna-Maija	Type of Publication Bachelor's thesis	Date June, 2021
	Number of pages 63	Language of publication:
Title of publication <b>The Administrative Judicial Procedure Act (808/2019) effects on the operation of the Administrative Court - Experiences in the Administrative Court of Eastern Finland</b>		
Degree program Business Administration		
<p>The idea for the thesis emerged when I worked as a trainee in the Administrative Court of Eastern Finland. The purpose of the thesis was to find out the essential parts of the new Administrative Judicial Procedure Act (808/2019) and how the new law differs from the law Administrative Judicial Procedure Act (586/1996) repealed by it. The main goal of the thesis was to examine with survey, how the personnel of the Eastern Finland Administrative Court have experienced the changes over one year of transition period.</p> <p>In the theoretical part of the thesis the legislation and consequent changes are analysed. In addition, the documents of legislation through various reports and sources of law and other reasons that led to the change in the law are clarified. In addition, the governance process changes, transitional provisions and key concepts are discussed.</p> <p>The investigation was carried out by means of an anonymous online questionnaire sent to the Administrative Court of Eastern Finland. The survey was used to collect experiences and thoughts of the Eastern Finnish Administrative Court about the transitional provisions: how the key changes have been experienced, and how they have or have not affected daily work.</p> <p>The answers given to the questionnaire show how the new Administrative Judicial Procedure Act (808/2019) has affected work in the Administrative Court of Eastern Finland. The most important changes considered, are the streamlining of the assignment procedure, protection against self-discrimination, oral preparation and the limitation of the investigation.</p>		
<p><u>Key words</u></p> Administrative Judicial Procedure Act, administrative process law, administrative law, administrative process, changes, survey, qualitative research		

# SISÄLLYS

1 JOHDANTO .....	6
2 OPINNÄYTETYÖN ONGELMA JA MENETELMÄT .....	7
2.1 Opinnäytetyön ongelma ja teoreettinen viitekehys .....	7
2.2 Opinnäytetyössä käytettävät menetelmät .....	8
2.3 Aineiston kerääminen.....	10
3 YLEISTÄ HALLINTOTUOMIOISTUIMISTA .....	11
3.1 Mikä on hallinto-oikeus .....	11
3.2 Mikä on korkein hallinto-oikeus .....	13
3.3 Hallintolainkäyttöä määrittelevät lait ja kansainväliset oikeusturvakeinot.....	14
4 HALLINTOPROSESSI JA SEN ARVOT .....	15
4.1 Hallintoprosessin periaatteet .....	15
4.2 Oikeudenmukaisuus .....	15
4.3 Institutionaaliset ja sisällölliset arvot .....	16
4.4 Oikeudenkäynti hallintoasioissa.....	17
4.5 Hallintoprosessin kulku.....	19
4.6 Siirtymäsäännökset .....	22
5 LAKI OIKEUDENKÄYNNISTÄ HALLINTOASIOISSA .....	25
5.1 Hallintoprosessilakia ei rakennettu yhdessä yössä.....	25
5.2 Loppumietinnöstä uudeksi hallintoprosessilaiksi .....	26
6 KESKEISIMMÄT MUUTOKSET .....	28
6.1 Ylimääräiset muutoksenhakukeinot .....	28
6.2 Valitusoikeus.....	29
6.3 Valituslupa .....	30
6.4 Hallintoriidan toissijaisuuden täsmentäminen .....	31
6.5 Viranomaisen oikeudet ja velvollisuudet .....	32
6.6 Selvityksen rajoittaminen.....	32
6.7 Asiakokonaisuuksien yhdistäminen .....	33
6.8 Suullinen valmistelu ja suullinen käsittely.....	34
6.9 Katselmus ja tarkastus.....	35
6.10 Itsekriminointisuoja ja hyödyntämiskielto .....	36
6.11 Tiedoksiantomenettelyn keventyminen .....	37
7 KYSELY ITÄ-SUOMEN HALLINTO-OIKEUDEN HENKILÖKUNNALLE ...	40
7.1 Itä-Suomen hallinto-oikeus pähkinänkuoressa .....	40
7.2 Tutkimuksen toteuttaminen.....	41
7.3 Kyselyn suunnittelu.....	42

8 KYSELYN TULOKSET .....	43
8.1 Kohderyhmä ja otanta .....	43
8.2 Tutkimusosan kysymykset .....	44
9 POHDINTA .....	58
9.1 Johtopäätökset ja yhteenveto.....	58
9.2 Opinnäytetyön työstäminen ja jatkotutkimusmahdollisuudet.....	60
LÄHTEET	
LIITTEET	

## 1 JOHDANTO

Tämän opinnäytetyön tarkoituksena on käsitellä sitä, miten hallintolainkäyttölain 26.7.1996/586 korvaaminen 1.1.2020 lailla oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 808/2019 on muuttanut hallintotuomioistuinten toimintaa ja miten tämä muutos vaikuttaa käytännössä hallinto-oikeudessa ratkaistavien asioiden käsittelyyn.

Kiinnostuin aiheesta työskennellessäni Itä-Suomen hallinto-oikeudessa oikeustradenomiharjoittelussa lainkäyttösihteerinä ja valitsin aiheen sen ajankohtaisuuden vuoksi. Laki tukee ajatusta siitä, että hallintolainkäytön perusidea on prosessi. Laista käytetään myöhemmin myös nimeä hallintoprosessilaki. Itse oikeudenkäynnistä hallintotuomioistuimessa käytetään nimitystä hallintoprosessi tai hallintolainkäyttö. (Koivuluoma, Paso & Saukko. 2020, 9, 382) Näistä työssäni käytän molempia.

Opinnäytetyö painottuu hallintoprosessiin ja hallintoprosessilain muutoksiin sekä teoriassa että käytännössä. Teoriaosassa kerron yleisesti hallintotuomioistuimista, hallintoprosessin perusteista sekä avaan lain oikeudenkäynnistä hallintoasioissa sisällöllisiä muutoksia aiempaan lakiin nähden ja uuden lain syntyä johtaneita syitä.

Työn empiriaosassa on tarkoitus ottaa selvää oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain vaikutuksista Itä-Suomen hallintotuomioistuimen toimintaan käytännössä. Opiskellessani huomasin, että yleisesti tietämys siviiliprosessista on tutumpi kuin tietämys hallintoprosessista. Työni tarkoitus on myös tuoda hallintoprosessia lähemmäksi lukijaa. Työssäni ei ole tarkoitus avata sinänsä itse lakia oikeudenkäynnistä kokonaan auki, vaan tutustua keskeisimpiin muutoksiin uudessa hallintoprosessilaissa.

## 2 OPINNÄYTETYÖN ONGELMA JA MENETELMÄT

### 2.1 Opinnäytetyön ongelma ja teoreettinen viitekehys

Opinnäytetyöni tavoitteena on selvittää, millaisia keskeisiä muutoksia uusi laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa on tuonut tullessaan verrattuna hallintolainkäyttölakiin ja miten siirtymäsäännökset vaikuttavat lain soveltamiseen. Tarkastelen työssäni Itä-Suomen hallinto-oikeuden henkilökunnan kokemuksia reilu vuosi lakimuutoksen jälkeen ja sitä, miten he kokevat hallintoprosessilain muutokset työssään. Kysely on rajattu ainoastaan Itä-Suomen hallinto-oikeuden henkilöstölle.

Työni tarkoitus on selventää ja tarkentaa näitä keskeisiä muutoksia käytännössä, miten muutokset vaikuttavat työhön ja ovatko ne onnistuneita. Työni tarkoitus on tuoda myös hallintoprosessia tutummaksi työni kautta. Toivon tästä olevan hyötyä kaikille asiasta kiinnostuneille ja lain kanssa työskenteleville.

Tutkimuksen teoreettinen viitekehys koostuu itse hallintoprosessin kulusta ja lakiin tulleista keskeisistä muutoksista. Lisäksi teoriaosassa selvitetään, mitkä syyt ovat johdaneet uuden lain tarpeellisuuteen ja miten lakia on valmisteltu. Koska uusi hallintoprosessilaki on niin laaja, itse lakia avataan niiltä osin, kuin se on tarpeellista tutkimuksen kannalta

Tutkimuksessani haetaan vastauksia seuraaviin kysymyksiin:

- Mitkä ovat hallintoprosessilain keskeiset muutokset ja miten uutta lakia on sovellettu?
- Ovatko hallintoprosessin osapuolten velvollisuudet ja oikeudet muuttuneet lain myötä?
- Miten siirtymäsäännökset ovat vaikuttaneet toimintaan?
- Miten lain kanssa työskentelevät kokevat erilaiset muutokset käytännössä?

Opinnäytetyössäni perehdyn asiaan lainsäädännön, kuten vanhan hallintolainkäyttölain eli HLL:in (Hallintolainkäyttölaki 586/1996) ja sen korvanneen HOL:in eli lain oikeudenkäynnistä hallintoasioissa kautta (Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 808/2019). Työssäni on myös viittauksia hallintolakiin (Hallintolaki 434/2003). Hallintolaki on yleislaki, jolla säännellään hallinnon toimintaa sekä edistetään hyvää hallintoa ja oikeusturvaa hallintoasioissa. Lisäksi käytän muita luotettavia oikeuslähteitä. Tekstissä on viittauksia myös oikeudenkäymiskaareen, joka on tärkeä oikeudenkäyntiä käsittelevä laki (Oikeudenkäymiskaari 4/1734), sekä perustuslakiin, joka turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa (Suomen perustuslaki 733/1999).

Olen koonnut teoriaosaani aineistoa, jonka pohjana ovat toimineet lait, hallituksen esitykset ja lain uudistamistarvetta kartoittavat kyselyt ja raportit. Laadullisessa menetelmässä voidaan käyttää aineistolähteenä kaikkia kirjallisia lähteitä. Lähteitä tulkitessa on otettava huomioon lähdekriittisyys. Aineiston pohjana voivat olla kirjat, vuosikertomukset, raportit, muistiot ja lakisääteiset dokumentit. (Kananen 2017, 120–121.)

Kirjallisuutena käytän lainsäädäntöä, hallituksen esityksiä, lain valmisteluaineistoa, valtioneuvoston asetuksia ja säännöksiä sekä muuta oikeustieteellistä kirjallisuutta, tutkimuskoosteita ja -raportteja. Lisäksi hyödynnän työssä omaa kokemustani hallinto-oikeudessa työskentelystä. Teoria pohjautuu aineistosta ja muotoutuu jatkuvassa prosessissa, sillä teoriolla tulee olla yhteys käytäntöön. (Anttila 1998.)

## 2.2 Opinnäytetyössä käytettävät menetelmät

Oikeustiede on mielen ja kielen tiede, jolle on ominaista monimetodisuus. (Hirvonen 2011, 7). Perinteisesti oikeustieteen tutkimusmenetelmänä on käytetty lainopillista eli oikeusdogmaattista tutkimusmenetelmää, jossa tutkitaan lainsäädäntöä, lain esitöitä ja oikeuskirjallisuutta. Lainopin tehtävänä on voimassa olevien säännösten tulkinta ja niiden systematisointi eli oikeudellisen informaation jäsentäminen. Systemaattisessa tulkinnassa otetaan huomioon oikeuden alaiset yleiset opit, lainoppiteoriat, normit, oikeusjärjestyksen logiikka ja oikeusjärjestys. Oikeusdogmatiikka tutkii sitä, mikä on



voimassa olevaa oikeutta ja mikä merkitys oikeuslähteistä ja laista löytävällä aineistolla on. (Husa, Mutanen & Pohjolainen 2008, 20; Hirvonen 2011, 21–23.)

Lähestyttäessä samaa tutkimusta voidaan käyttää sekä empiiristä lähestymistapaa että lainopin metodeja. Empiirisen oikeustutkimuksen menetelmissä laki on työn teorian pohjana. Kaijus Ervas sanookin Empiirinen oikeustutkimus kirjoituksessaan: “Tutkimusta lainsäädännön vaikutuksista ei voi esimerkiksi tehdä astumatta juridiikan sisäiseen maailmaan ja tulkitsematta oikeussäännöksiä, vaikka tarkastelun perusvire onkin empiirinen” (Lindfors 2004, 14–15).

Käytän työssäni empiiristä oikeustutkimusta eli suurempien oikeudellisten ilmiöiden ymmärtämistä. Empiirisessä tutkimuksessa oikeustieteessä voidaan tutkia, miten erilaiset instituutiot, henkilötahot, säännökset ja menettelyt vaikuttavat toiminnallaan. (Lindfors 2004, 77.) Työssäni sivutaan jopa oikeussosiologian mukaista tutkimustapaa. Empiirisen oikeussosiologian tietoa on mahdollista arvioida niin sanotun korrespondenssiteorian kriteerein, eli väite on tosi, jos sitä vastaava tosiasia on olemassa, toisin sanoen, jos kyseinen väite vastaa asioiden todellista tilaa. (Hirvonen 2011, 36.)

Työssäni käytän erilaisia tutkimusaineistoja: erilaiset lait, lainvalmisteluasiakirjat, hallinto-oikeuden toiminnan tilastot, raportit ja oikeuskirjallisuus. Lisäksi olen itse kerännyt kyselyaineiston, jossa teen havaintoja empiirisen oikeustutkimuksen ilmiönä. Työssä tutkitaan Itä-Suomen hallinto-oikeuden henkilöstön ajatuksia heidän soveltaessaan uutta lakia. Toimin työssäni enemmän osallistujana ja koetan selittää ja ymmärtää lain lähtökohtia, syntyä, keskeisiä muutoksia aiempaan hallintoprosessilakiin ja hallintolainkäyttöä. Työssäni arvioin tuntemuksia jälkikäteen niin kyselyyn vastanneiden kuin myös kokemusteni kautta.

Opinnäytetyössäni käytetään pääsääntöisesti laadullista eli kvalitatiivista tutkimusmenetelmää. Se sopii parhaiten kartoittamaan tämänhetkistä tilannetta ja ymmärtämään tutkimuskohteen syvempiä toimintamalleja kokonaisvaltaisesti. Kvalitatiivisessa menetelmässä teoriat ja havainnot saattavat tarkentua työn edetessä. Samoin tekijä voi analysoida aihetta tekstien ja kuvien perusteella kuvailemalla. (Kananen 2017, 33–36; Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2012.) Laadullisella tutkimuksella

kerätään tietoa suppeasta kohteesta ja sitä kautta ymmärretään tutkittavaa kohdetta kokonaisvaltaisemmin. (Ojasalo, Moilanen & Ritalahti 2014, 51).

### 2.3 Aineiston kerääminen

Empiriaosuuden tutkimus perustuu omaan kokemusperäiseen tulkintaan sekä kyselyksi laaditusta kyselylomakkeesta. Triangulaatio tarkoittaa monimenetelmällisyyttä, kuten havainnointia ja kyselyä rinnakkain. Käyttämällä useita tutkimusmenetelmiä voidaan tavoitella tutkimuksen laajempaa ymmärrystä ja parantaa tutkimuksen luotettavuutta. (Nieminen & Lähteenmäki 2021.) Tavoitteena on selvittää päälinjaukset, miten uutta prosessilakia sovelletaan käytännössä hallintotuomioistuimissa ja miten muutokset on koettu ja omaksuttu työyhteisössä. Tarkoituksena on tehdä yksityiskohtaisia kysymyksiä hallinto-oikeuden työntekijöiden tuntemuksista viimeisen vuoden aikana lain voimaantulosta. Tutkimuksen kohderyhmä on rajattu ainoastaan hallintotuomioistuimista Itä-Suomen hallinto-oikeuteen ja sen henkilökuntaan, kuten sihteereihin, lainkäyttöhenkilökuntaan ja hallinto-oikeustuomareihin

Kyselyn suunnittelun tulee olla huolellista ja kysymysten mitata tutkimusongelmaa. Kyselyssä on tärkeää noudattaa selkeää linjaa ja pitää kysely lyhyenä ja ytimekkäänä. Yhdessä kysymyksessä tulisi kysyä vain yhtä asiaa. (Nieminen & Lähteenmäki 2021.) Tämän opinnäytetyön kyselyssä on vapaasti vastattavia avoimia kysymyksiä, mutta mukana on muutama suljettu kysymys. Jotta mahdollisimman moni vastaaja osallistuisi kyselyyn, on osa kysymyksistä jätetty vapaasti vastattavaksi ja osa on merkitty pakollisiksi. Kysely sisältää yhteensä 21 kysymystä, ja kyselylomake on opinnäytetyön liitteenä nro. 1.

Itä-Suomen hallinto-oikeuden henkilökunnan määrä on vuoden 2020 vuosikertomuksen mukaan 92 henkilöä, joten otanta voi olla laaja ja sitä voi rajata osastoittain. Näin saadaan tarkempi selvitys eri toiminnan tai asiapiirien kanssa työskentelevien henkilöiden kokemuksista muutokseen. Kysely toteutetaan internetkyselyllä, joten otannan määrän on hyvä olla mahdollisimman laaja kyselytutkimuksissa havaittujen suurten vastaamatta jättämisten vuoksi. Tämä onkin haastatteluun verrattuna kyselyn

heikkous. Kyselytutkimus täytyy myös suunnitella huolella, sillä jälkepäin sitä ei voi muuttaa. (Nieminen & Lähteenmäki 2021.)

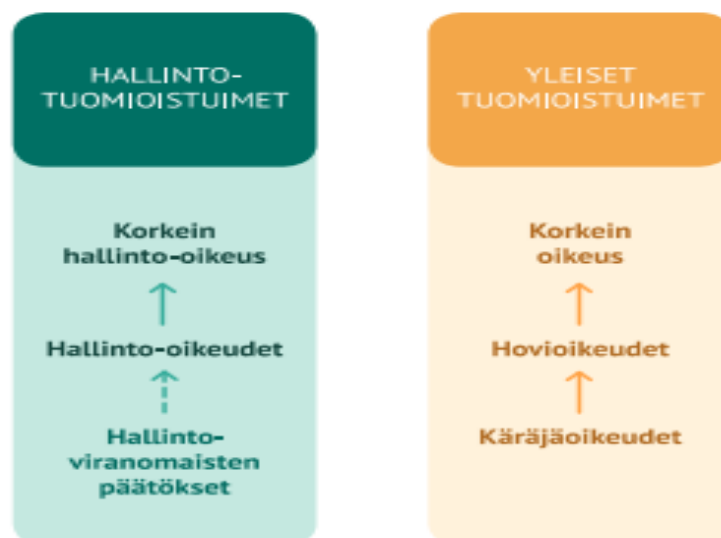
Verkkokyselynä tehdyn kyselytutkimusten hyviä puolia puolestaan on se, ettei kysyjä voi omalla läsnäolollaan tai ulkoisella olemuksellaan vaikuttaa vastaajaan ja vastauksiin. Kyselylomakkeen etuna on myös kysymysten esittäminen samassa järjestyksessä kaikille. Tällöinen kuitenkin kysymysten asettelulla on suuri merkitys, jotta vastaaja jaksaa käydä kyselyn loppuun eikä synny väärinymmärryksiä. (Valli 2015, 44 45)

### 3 YLEISTÄ HALLINTOTUOMIOISTUIMISTA

#### 3.1 Mikä on hallinto-oikeus

Suomessa on kaksilinjainen tuomioistuinjärjestelmä, johon kuuluvat yleistuomioistuimet ja hallintotuomioistuimet. Hallintotuomioistuimet jakautuvat alueellisiin hallinto-oikeuksiin (HAO) ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen (KHO). Hallintotuomioistuimet käsittelevät viranomaisen päätöksiin kohdistuvia valituksia. Viranomaisilla tarkoitetaan valtion virastoa tai laitosta, kunnallista viranomasta, itsenäistä julkisoikeudellista laitosta tai muuta julkista hallintotehtävää hoitavaa laitosta tai Ahvenanmaan maakunnan viranomaista. (Koivuluoma ym. 2020,91; Pieni hallintotuomioistuinsanasto 2021, 7; Tuomioistuinlaki 4 luku 1 §;)

## Suomen tuomioistuinjärjestelmä



Kuva 1. Suomen tuomioistuinjärjestelmä (Pieni hallintotuomioistuinsanasto 2021, 13)

Hallinto-oikeudet toimivat ensimmäisinä oikeusasteina, kun haetaan muutosta päätöksiin hallintoasioissa. Hallinto-oikeuksissa työskentelee koko maassa yli 400 henkilöä, joista Itä-Suomen hallinto-oikeudessa vuonna 2021 n. 90 työntekijää. Hallinto-oikeutta johtaa ylituomari, ja sen muina jäseninä toimivat hallinto-oikeustuomarit, esittelijät, notaarit ja hallinto-oikeussihteerit. Lisäksi hallinto-oikeudessa työskentelee kansliahenkilöstöä ja sivutoimisia asiantuntijajäseniä. (Oikeusministeriön www-sivut 2020.)

Tuomioistuimet ovat riippumattomia ja puolueettomia valtion viranomaisia ja niiden riippumattomuus taataan perustuslaissa (PerL 1 luku 3 §). Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia (PerL 1 luku 2 §). Jokaisella on perustuslain 21 §:n mukaan oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi viivyttelämättä. Tuomioistuinten varsinaisena tehtävänä on lainkäyttö eli tuomiovallan käyttö (PerL 2 luku 21 §; PerL 3 luku 2 §.)

Hallintotuomioistuimia ovat korkein hallinto-oikeus Helsingissä ja kuusi hallinto-oikeutta: Helsingin, Hämeenlinnan, Pohjois-Suomen, Turun, Vaasan ja Itä-Suomen hallinto-oikeus. Kukin näistä hallintotuomioistuimista käsittelee asioita yhden tai

useamman maakunnan alueella, ja lisäksi joidenkin asiaryhmien käsittely on keskitetty vain yhteen tiettyyn hallinto-oikeuteen, esimerkkinä arvonnlisäveroasiat Helsingin hallinto-oikeudessa ja ympäristösuojelulain asiat Vaasassa. Hallinto-oikeudet käsittelevät yleisesti verotusta, maankäyttöä, rakentamista, liikenne-, toimeentuloturva-, ympäristönsuojelu-, ja maahanmuuttoasioita sekä sosiaali- ja terveydenhuoltoa, lastensuojelua. (Koivuluoma ym. 2020; PerL9 luku 98 §.)

Hallinto-oikeudellisessa järjestelmässä toimivalta jakautuu hallintoviranomaisten hoitamiin hallintotehtäviin ja tuomioistuinten lainkäyttötehtäviin. Julkisen vallan käytön määritelmä on vaihdellut vuosikymmenten aikana niin, että se on vaikuttanut hallintolainkäytön rakenteeseen. Julkisen vallankäyttö on tästä huolimatta ollut Suomessa pitkään sidoksissa lakeihin. Hallinto-oikeuden järjestelmässä laki on ymmärretty laajempaan käsitteeseen. Tähän perustuu mahdollisuus tutkituttaa julkisen vallan käytön perusteet jälkikäteen asianosaisen niin vaatiessa. (Koivuluoma ym. 2020, 4.)

### 3.2 Mikä on korkein hallinto-oikeus

Helsingissä sijaitseva korkein hallinto-oikeus on ylin hallintotuomioistuin, ja se käyttää ylintä tuomiovaltaa hallintolainkäyttöasioissa. Sen keskeisimpinä tehtävinä on valvoa lainkäytäntöä, antaa lausuntoja ja tehdä esityksiä lainsäädäntöasioissa. Korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätökset ohjaavat hallinto- ja oikeuskäytäntöä. Korkeimman hallinto-oikeuden muuttui vuoden vaihteessa 2020 pääasiassa valituslupatuomioistuimeksi. Korkeimman hallinto-oikeuden työkenttä on laaja: rakentaminen, ympäristöasiat, sosiaali- ja terveyden huolto, kunnallishallinto, verotus, ulkomaalaisasiat ja näiden lisäksi immateriaalioikeudet, taloudellinen kilpailutoiminta ja julkiset hankinnat. (KHO:n www-sivut 2021.)

Korkeinta hallinto-oikeutta johtaa presidentti, ja sen tuomareina toimivat presidentti ja noin 20 oikeusneuvosta. Korkeimman hallinto-oikeuden henkilöstöä on noin 100, joista puolet on esittelijöinä ja oikeussihteereinä toimivia juristeja. Lisäksi korkeimmassa hallinto-oikeudessa työskentelee noin 50 henkilöä kansliahenkilöstönä eli notaareina, lainkäyttösihteereinä jaostoissa ja kirjaamossa. Apulaiskansliapäällikkö toimii heidän lähimpänä esimiehenään, ja tietopalvelupäällikkö hoitaa tietopalvelun toimintoja. (KHO:n www-sivut 2021.)

### 3.3 Hallintolainkäyttöä määrittelevät lait ja kansainväliset oikeusturvakeinot

Sekä hallinto-oikeuksien että korkeimman hallinto-oikeuden toimintaa säätelevät lait, joilla turvataan jokaisen oikeus saada itseään koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi oikeudenmukaisessa oikeudenkäynnissä. Käytännössä ensimmäinen hallintolainkäyttöä määrittelevä yleislaki oli hallintolainkäyttölaki (586/1996), tätä ennen hallintoprosessissa käytettiin lähinnä tavallisten lakien ja säädösten viidakkoa. (HE 29/2018.)

Keskeisiä lakeja olivat laki muutoksenhausta hallintoasioissa (154/1950) ja laki ylimääräisestä muutoksenhausta hallintoasioissa (200/1966). Korkeimman hallinto-oikeuden tehtävistä oli säädetty perustuslaissa (94/1919) hallitusmuodon 56 §:ssä, mutta alempiasteisen organisaation tehtävistä ei ollut säännelty varsinaisesti lailla ennen vuotta 1995. Tuolloin perustuslakiuudistukseen sisällytettiin uusi 16 §, jonka korvaa nykyisin uudemman perustuslain pykälä 21 § (PerL 969/1995; PerL 731/1999). Tämän tarkoituksena on turvata jokaiselle oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiinsa koskeva päätös riippumattoman lainkäyttöelimen käsittelyyn. Näin turvattiin lailla oikeus hakea muutosta jo tehtyyn hallintoviranomaisen päätökseen. (Koivuluoma ym. 2020, 13; Mäenpää 2019, 176.)

Hallintolainkäyttö poikkesi luonteeltaan yleisten tuomioistuinten toimivaltaan kuuluvasta lainkäytöstä. Ratkaisuja ja harkintavaltaa peilattiin perusoikeusnäkökulmasta sekä perustuslaillisesta ja yleisen hallinnollisen oikeusperiaatteiden näkökulmasta. Hallintolainkäyttölakia rinnastettiin oikeudenkäymiskaareen ja hallintomenettelylakiin. Sillä pyrittiin tekemään hallintolainkäyttölaista yleislaki, johon oli koottu kaikki keskeiset lainkäyttöviranomaisen noudattamat menettelymuodot. Hallintolainkäyttölain korvaavassa laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019) on haluttu korostaa enemmän hallintoviranomaisen velvollisuuksia ratkaista asia. (Koivuluoma ym. 2020, 10–14.)

Lainkäytöstä hallintotuomioistuimista säädetään perustuslain 98–99 §:issä siten, että yleisiä hallintotuomioistuimia ovat korkein hallinto-oikeus ja alueelliset hallinto-oikeudet. Ylintä tuomioivaltaa käyttää riita- ja rikosasioissa korkein hallinto-oikeus. Ylimpien tuomioistuinten tehtävänä on myös valvoa lainkäyttöä ja laatia valtioneuvostolle esityksiä lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä. (PerL 9 luku 98–99 §.)

Myös muuttuva maailma ja Eurooppa ovat vaikuttaneet hallintotuomioistuinten toimintaan. Hallintoasioita koskevissa oikeudenkäynneissä on huomioitava eurooppaoikeudelliset perusteet, kuten EU:n perusoikeuskirja ja ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö. Varsinkin Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 6 (1) artiklan mukaan edellytetään oikeutta saattaa omaa oikeuttaan tai velvollisuuttaan koskeva päätös tuomioistuimeen käsiteltäväksi, korostetaan oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuutta ja julkisuutta tuomioistuimen riippumattomuutta sekä puolueettomuutta. EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaan säädetään oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä ja sen edellytyksistä. (Koivuluoma ym. 2020, 16.)

## 4 HALLINTOPROSESSI JA SEN ARVOT

### 4.1 Hallintoprosessin periaatteet

Hallintoprosessi tai hallintolainkäyttö tarkoittaa hallintotuomioistuimessa valituksen tai muun vireillepanon seurauksesta oikeudenkäyntiä, jossa käsitellään hallintoasiaa tai muuta julkisoikeudellista oikeussuhdetta koskevaa asiaa. Hallintoasiat ovat päätöksiä, joissa päätetään asianosaisen oikeuksista ja velvollisuuksista. Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa määrittelee oikeudenkäynnin perusteet hallintotuomioistuimessa. Hallintoasioiden oikeudenkäynti on mahdollista käydä vain hallintotuomioistuimissa. Hallintoprosessin arvot voidaan jakaa kolmeen ryhmään, joita ovat menettelylliset arvot, institutionaaliset arvot ja sisällölliset arvot (Mäenpää 2019, 26.)

### 4.2 Oikeudenmukaisuus

Hallintoprosessin menettelyllisenä perusarvona voidaan pitää oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuutta. Suomen perustuslain 21 §:n 1 mom. mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä (PerL 2 luku 21§). Hallintoprosessin perusarvona voidaan pitää oikeudenkäynnin tasapuolisuutta,

oikeudenmukaisuutta, vastavuoroisuutta, julkisuutta, puolueettomuutta ja sen tehokkuutta.

Vain oikeudenmukainen menettely mahdollistaa hallintotuomioistuinten objektiivisuuden. Oikeudenkäynti on kontradiktoorinen prosessi, mikä tarkoittaa osapuolten tasa-arvoista mahdollisuutta osallistua oikeudenkäyntiin (Mäenpää 2019, 26.) Oikeusperiaatteen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vastavuoroisuusvaatimuksen mukaan asianosaista on kuultava riittävästi kaikesta oikeudenkäyntiaineistosta. Oikeudenkäyntiaineisto tulee antaa asianmukaisesti tiedoksi kaikille oikeudenkäynnin osapuolille. (Koivuluoma ym. 2020. 190.)

Jokaisella on myös oikeus käyttää avustajaa tai asiamiestä omassa asiassaan, ellei tästä säädetä toisin (HOL 5 luku 24 §). Lisäksi säädetään vajaavaltaisen puhevallasta ja edunvalvojan erityisasemasta käyttää päämiehensä ohella itsenäistä puhevaltaa asioissa, jotka kuuluvat hänen tehtäviinsä (HOL 5 luku 25–26 §). Oikeudenkäyntiä varten voidaan kuulla tai määrätä kuultavaksi edunvalvoja tai huoltaja, mikäli tämä on tarpeen päämiehen edun vuoksi. Asiamiehen on toimitettava valtakirja, ellei tuomioistuin toisin määrää. Jos asiamies on sopimaton, voidaan häntä kieltää toimimasta asiamiehenä yksittäisessä asiassa. (HOL 5 luku 27–34 §.)

#### 4.3 Institutionaaliset ja sisällölliset arvot

Hallintoprosessin institutionaalisiin eli valtion laitokseen liittyviin arvoihin voidaan lukea hallintotuomioistuinten lain- ja oikeudenmukaisuus ja riippumattomuus tuomioistuimena sekä objektiivisuus ja oikeusvarmuus. Oikeusturvan toteutuminen on tärkeä periaate yksilön perusoikeuksien ja vapauksien kannalta. (Mäenpää 2019, 26.)

Sisällöllisinä arvoina pidetään soveltavan lainsäädännön määrittelemät arvoja.

Hallintoistuinten tulee noudattaa lakia tarkasti, eikä hallintotuomioistuimilla voi olla itsenäisiä arvopäämääriä. Lainsäädännöisiä arvoja ovat ihmis- ja perusoikeudet, sosiaalilainsäädännön sekä ympäristölainsäädännön soveltaminen. (Mäenpää 2019, 26.)



#### 4.4 Oikeudenkäynti hallintoasioissa

Hallinto-oikeus käsittelee valituksia viranomaisten hallintoasioissa tekemiin päätöksiin eli on muutoksenhakutuomioistuin. Hallintovalitus on tyypillinen aloitus toimintaketjulle, jossa asianosainen kyseenalaistaa viranomaisen tekemän päätöksen oikeudellisuuden laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusperustein. Näitä ovat myös kunnallisvalitus ja hallintoriita-asiat. (Mäenpää 2019, 205.)

Asialla on aina kaksi osapuolta: se hallintoviranomainen, joka on tehnyt päätöksen ja itse asianosainen eli luonnollinen tai oikeushenkilö, johon päätös kohdistuu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa tai viranomainen, jolle on annettu edunvalvonta asiasta. Laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 38–39 §:ssä säädetään myös velvollisuudesta ja oikeudesta selvityksen antamiseen. (HOL 6 luku 38–39 §; Koivuluoma ym. 2020, 170.)

Käsiteltävät asiat voivat olla veroasioita, sosiaali- ja terveydenhuoltoasioita, ympäristöasioita, kuntien itsehallintoasioita, elinkeinonharjoittamiseen liittyviä päätöksiä aina pysäköintivirhemaksuista jätemaksuihin. Osassa hallintoasioista on niihin tyytymättömän asianosaisen haettava oikaisua päätöksen tehneeltä viranomaiselta. Mikäli oikaisuvaatimukseen ei olla tyytyväisiä, voidaan hakea hallinto-oikeudelta oikaisuvaatimusta kirjallisella valituksella. Oikaisuvaatimus on rinnastettavissa valitukseen, joka on hallintolainsäädännön perusväline. Hallintotoiminta voi tulla hallintotuomioistuimessa tutkittavaksi hallintoriitana. (Koivuluoma ym. 2020, 110)

Hallintoprosessissa hallintoasioiden käsittely tuomioistuimessa vaatii asiakohtaista lähestymistapaa. Oikeudenkäynninkulusta määrääminen kuuluu viranomaiselle ja oikeudenkäynnin alettua tuomioistuimelle. Tämä virallisperiaate eli tuomioistuimen selvitysvelvollisuus määräytyy aina tapauskohtaisesti. Asiankäsittelyä ei ole hallintolainkäytössä jaettu alun valmistelevaan käsittelyyn ja lopulliseen pääkäsittelyyn, kuten siviiliprosessissa. Osapuolten kuuleminen asiassa on osa asian selvittämistä. (HOL 6 luku 44 §; Koivuluoma ym. 2020, 184.) Hallintotuomioistuin voi järjestää suullisen valmistelun, mikäli oikeudenkäynnin osapuolet ovat erimielisiä. Perinteisesti osapuolet on kuultu kirjallisesti, mihin pyritäänkin pääsääntöisesti. Mikäli suullinen käsittely on tarpeellinen, pidetään päätöksen pohjana kuitenkin sekä suullista, että kirjallista

selvitystä. Prosessin periaatteisiin on kuulunut myös sen edullisuus, joten yksityiset henkilöt voivat hoitaa muutoksenhakuasiansa ilman oikeudellista apua. (Koivuluoma ym. 2020, 39.)

Hallinto-oikeus soveltaa hallintolakia 6.6.2003/434 ja lakia oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 808/2019, joka on toiselta nimeltään myös hallintoprosessilaki ja on korvannut hallintolainkäyttölain 26.7.1996/586. Lakiuudistuksen tarkoituksena on Hallituksen esityksen (HE 29/2018) mukaan täsmentää hallintolainkäyttölain eli hallintoprosessin säätelyä sekä tehostaa oikeudenkäyntimenettelyä kaikissa hallintotuomioistuimissa. Se mahdollistaa entistä paremmin pääsyn tuomioistuimeen hallintoasioissa. Lakimuutoksen toivotaan mahdollistavan tehokkaamman oikeudenkäynnin. Lisäksi lain tarkoitus on vahvistaa korkeimman hallinto-oikeuden asemaa enemmän ennakkopäätöstuomioistuimeksi, kuiteinkin niin, ettei lain tarkoitus ole tehdä siitä vain pelkästään ennakkopäätösistuinta. Tavoitteena on myös ohjata hallintoviranomaisten linjaratkaisuja sekä ratkaisukäytäntöjä entistä laajemmin sekä yhtenäistää niitä. Tämä vuorostaan vähentää muutoksenhakutarvetta. (HE 29/2018.)

Lähtökohtaisena ongelmana ja syynä lakimuutokselle ovat olleet hallintoprosessin tuntemattomuus hallintotuomioistuinten ulkopuolella, muussa lainsäädännössä tapahtuneet muutokset, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännöt, sekä EU:n hallintoistuimille asetetut vaatimukset. Lakimuutoksen tavoitteena onkin saattaa oikeudenkäynnin osapuolet enemmän tietoisiksi oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan oikeudenkäynnissä. Uudistetun hallintoprosessin tavoitteena on lisäksi kehittää yleisiä prosessisäännöksiä vastaamaan paremmin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin tavoitteita. (HE 29/2018.)

Tästä huolimatta myös laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa on varsin yleispiirteinen, kuten edeltäjänsä hallintolainkäyttölaki. Lakia sovelletaan hallintotuomioistuinten toimivaltaan kuuluvissa asiaryhmissä, erityistuomioistumissa sekä muutoksenhakulautakunnissa. Uusi laki ei tuo muutoksia virallisperiaatteeseen, eikä se muuta sitä lähtötilannetta osapuolten oikeudenkäynnistä. Virallisperiaatteen mukaisesti osapuolet eivät voi itse määrätä asiasta vaan tuomioistuimen on huolehdittava asian hoitamisesta viran puolesta eli oikeudenkäynnin kulusta määrääminen kuuluu viranomaiselle. Virallisperiaattella voi olla vaikutusta toimitetaanko suullinen käsittely viran puolesta vai

asianosaisen vaatimuksesta. Oikeudenmukainen oikeudenkäynti voi edellyttää suullisen käsittelyn toimittamista sillä perusteella, että asianosainen niin vaatii. (HE 29/2018; Koivuluoma ym. 2020, 217.)

Yleisesti ottaen hallintolainkäytön oikeuskeinoihin ei sisälly suoranaisesti siviilioikeuden mukaisia perustavaa laatua olevia tekijöitä, kuten vahingonkorvausta tai sopimuksen purkua, vaan hallintolainkäytön oikeuskeinojen käytössä joudutaan aina erikseen arvioimaan juuri esillä olevan oikeussuhteen erityispiirteet. Jutun osapuolet voivat olla hyvinkin oikeudelliselta asemaltaan erilaisia ja monitahoisempia kuin siviiliprosessissa. Hallintolainkäytössä ei tunneta myöskään niin sanottua sovittelua toisin kuin siviiliprosessissa, mutta tämä voisi olla jatkossa mahdollista ottaa käyttöön. Varsinkin lastensuojeluasioissa se helpottaisi osapuolten mahdollisuutta sopia asioista asianosaisen eduksi. (Koivuluoma ym. 2020, 75.)

#### 4.5 Hallintoprosessin kulku

Itse hallintoprosessin eteneminen alkaa valituksen tekemisestä ja siitä, kun se saapuu hallinto-oikeuteen käsiteltäväksi. Valituksen vastaanotossa tärkein huomioitava seikka on tarkistaa, onko asianosaisella oikeus valittaa asiasta hallintotuomioistuimeen. Tällaisen valituksenalaisen päätöksen tulee sisältää tieto päätöksen tehneestä viranomaisesta, millainen päätös on tehty ja milloin asia on ratkaistu. Valitus on toimitettava määrätyssä ajassa toimivaltaiselle hallintotuomioistuimelle, ja sen sisällöstä tulee ilmetä päätös, josta valitetaan ja mihin kohtaan päätöstä haetaan muutosta perusteluineen. Valituksen mukaan tulee liittää tarvittavat liitteet ja asiakirjat selvityksiin. Onkin tärkeä huomata, että vaikka valitus olisi toimitettu joko väärälle tuomioistuimelle tai se olisi puutteellinen, valitusta ei tämän vuoksi jätetä tutkimatta, vaan se toimitetaan oikealle viranomaiselle tai tuomioistuimelle. Valitusta voi myös täydentää. (HOL 3 luku 14–18 §.)

Varsinainen muutoksenhaku-aika lasketaan tiedoksisaantipäivästä, joka katsotaan alkavan 7 vrk tiedoksiannosta tai heti todisteellisesti tiedoksiannosta. Valitus on tehtävä kirjallisesti 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. (HOL 3 luku 13 §.) Viranomaisen päätöksen tulee olla selkeästi yksilöity, eli päätöksestä tulee ilmetä tarkasti

asianosaiselle tulevat oikeudet ja velvollisuudet. Pääsääntöisesti valituksen tulee olla perillä viimeistään valitusajan (yleensä 30 vrk) viimeisenä päivänä klo 16.15 mennessä eli virastonaukioloaikoina. (Mäenpää 2016, 306–307.)

Perusjärjestelmä nojaa hallinto-oikeuksiin ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen, hallintolainkäyttöä on myös edelleen lautakunnissa ja jopa hallintoviranomaisissa. Hallintolainkäyttö on ongelmallinen, sillä sen ei pitäisi toimia hallinnon sisäisen valvonnan osana. Uusi lainsäädäntö onkin täsmentänyt tätä roolia, kuinka syvällisesti ja millä perusteilla tuomioistuin voi arvioida hallintoviranomaisen vallan käyttöä. Ensisijaiset valitukset ovat oikeustilan säilyttämiseen tai palauttamiseen pyrkiviä. (HOL 3 luku 13 §; Koivuluoma ym. 2020.)

Hallintolainkäyttö on hallinnon valvontamuotona oikeusturvan välttämätön osa, jonka tehtävä on korjata hallinnossa sattuvat virheet, ratkaista lopullisesti hallinnon puolella syntyneet riita-asiat ja antaa varmuus oikeista menettelytavoista hallinnossa. Hallintotuomioistuimella on velvollisuus huolehtia siitä, että asiat tulevat selvitettyiksi. Kun valitus on saapunut, pyytää hallinto-oikeus lausunnon siltä hallintoviranomaiselta, joka on antanut päätöksen asiasta, ja tähän vastinetta valittajalta. Molempia osapuolia on kuultava asiassa tarpeiden mukaan. Tämän jälkeen voidaan käyttää mahdollisia kuulemisia ja lisäselvityksiä. Kun hallinto-oikeus on saanut tarpeeksi tietoa asian ratkaisemiseksi, annetaan päätös yleensä kirjallisesti. Päätös voi perustua ainoastaan relevanttiin selvitykseen, ja päätös voidaan perustella myös seikalla, jota kumpikaan osapuoli ei ole tuonut esille käsittelyssä. Tämän poikkeavan tosiseikan tulee kuitenkin käydä ilmi oikeudenkäyntiaineistosta. Osapuolten on esitettävä tästäkin huolimatta vaatimuksensa, ja hallinto-oikeus on käytännössä sidottu esitettyihin vaatimuksiin. Merkittävää onkin, ettei osapuolten tarvitse vedota oikeustosisekkoihin vaatimustensa tueksi. HOL 46 § sallii preklusiouhan asettamisen, eli tietyssä määräajassa on toimitettava lisäainestoa, ja mikäli sitä ei toimiteta, ratkaistaan asia ilman sitä. Tätä voidaan noudattaa vain, jos tuomioistuin kokee jo saaneensa tarpeeksi tietoa asian ratkaisemiseksi. (Koivuluoma ym. 2020, 75.)



Kuva 2. Oikeudenkäynti hallintotuomioistuimessa (Itä-Suomen hallinto-oikeuden toimintakertomus 2020, 11)

Asiakirja, jolla asian käsittely hallintotuomioistuimessa päätetään on päätös, tätä ennen on voitu antaa myös välipäätös asiasta.

Hallintotuomioistuimella on siis mahdollisuus joko

1. pysyä valituksen kohteena olevassa päätöksessä
2. kumota valituksen kohteena oleva päätös
3. palauttaa asia uudelleen käsiteltäväksi
4. muuttaa valituksen kohteena olevaa päätöstä
5. Siirtää valituksen tuomioistuimeen tai toimivaltaiseen elimeen. (HOL 8 luku 81§.)

Hallintotuomioistuimien jättää vaatimuksen tutkimatta, jos asian käsittely ei kuulu sen toimivaltaan, vaatimusta ei voida käsitellä hallintolainkäyttöasiana, asia voidaan tai on voitu ratkaista hallintopäätöksellä, vireillepanijalla ei ole oikeutta laittaa asiaa vireille, vaatimusta ei ole tehty määräajassa tai tutkimatta jättämiseen on jokin muu painava syy. (HOL 8 luku 79–81 §.) Ratkaisu tehdään yleensä 2–3 jäsenen kokouksessa. Jos hallintotuomioistuimen jäsenet eivät ole samaa mieltä ratkaisusta järjestetään äänestys. Mikäli äänestys menee tasan, puheenjohtajan ääni ratkaisee. (HOL 8 luku 85 §.)

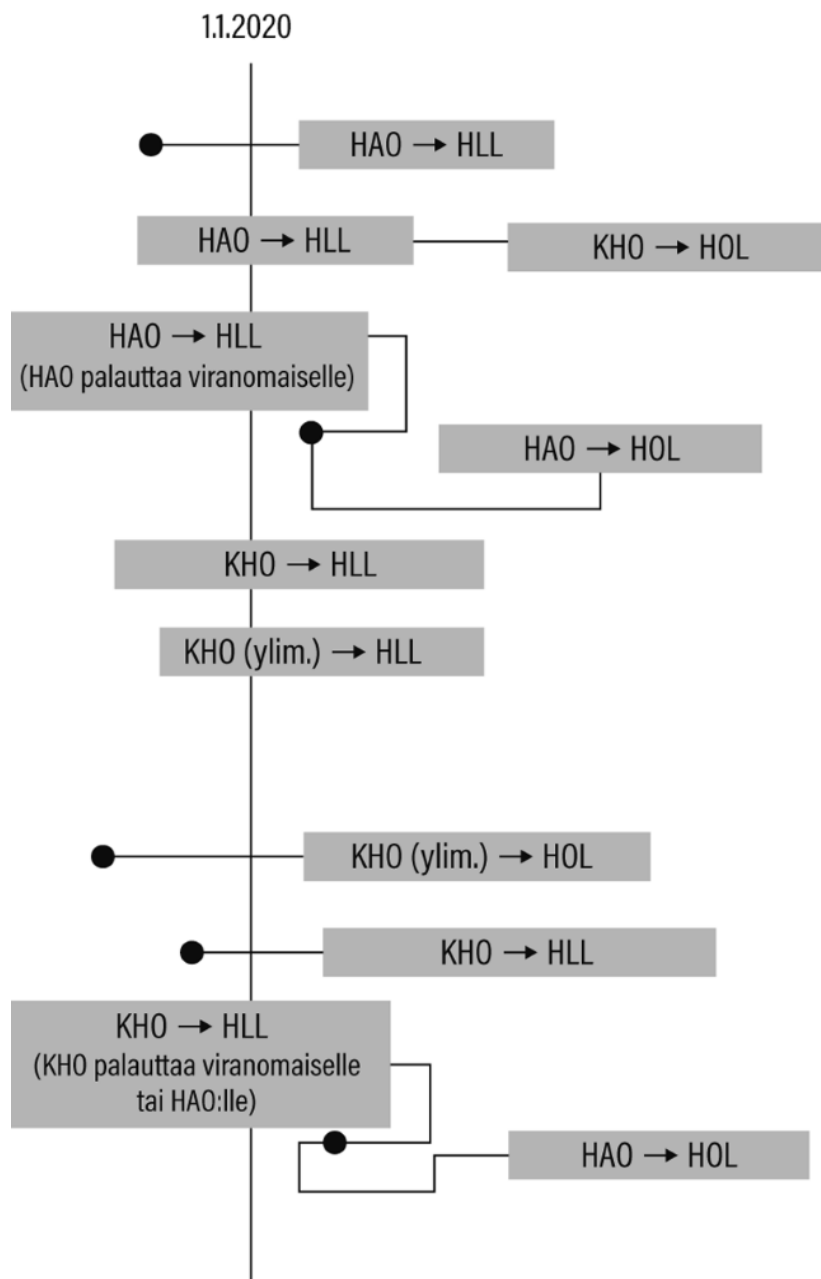
Itse päätöksen sisällöstä ja sen perustelemisesta on säädetty erikseen hallintoprosessilaissa. Lisäksi päätöksen tulee sisältää säädetty valitusosoitus. Mikäli valitusosoitusta ei ole annettu taion virheellinen, tilanteen korjaututtua valitusaika alkaa laskea valitusosoituksen tiedoksi saannista. (HOL 8 luku 88–89 §.)

#### 4.6 Siirtymäsäännökset

Vaikka laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa on tullut voimaan, on lainsäädännössä edelleen viittauksia hallintolainkäyttölakiin. Uuden lain säätämisen yhteydessä viittaukset hallintolainkäyttölakiin on muutettu vastaamaan uudemman lain sääntelyjä. Mikäli lainsäädännössä on viittauksia myös ennen hallintolakia voimassa olleeseen muutoksenhausta hallintoasioissa annettuun lakiin (154/1950), tarkoitetaan myös näillä viittausta HOL:iin. (Koivuluoma ym. 2020, 379.)

Siirtymäsäännöksistä säädellään HOL 126 §:ssä siten, että ennen lain voimaan tuloa 1.1.2020 tehdyistä hallintoviranomaisten tai tuomioistuimen päätöksestä tehtyihin valituksiin ja käsittelyyn sovelletaan tuolloin voimassa olevia säädöksiä. Valitusasiat, jotka ovat olleet vireillä 31.12.2019, käsitellään loppuun soveltaen aiempaa hallintolainkäyttölakia (586/1996). Tämä koskee myös vireillä olevia muita asioita, kuten hallintoriitoja, huostaanottoa koskevia asioita, sekä alistuksia. On kuitenkin muistettava, että hallintoasioiden käsittelyajat voivat olla pitkiä. Tällöin käsittelyjen erivaiheissa voidaan käsitellä, joko hallintolainkäyttölakia tai lakia oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Siirtymäsäännökset eivät myöskään ole asia- vaan päätöskohtaisia. Mikäli päätös, jossa aiemmin sovellettu hallintolainkäyttölakia (HLL) palautetaan viranomaiselle tai uudelleen käsittelyyn, sovelletaan korkeimmassa hallinto-oikeudessa valituksen

käsittelyssä ja uudessa päätöksessä HOL:ia. (HOL 15 luku 126 §; Koivuluoma ym. 2020, 380.)



Kuva 3. HOL 126 §:n siirtymäsäännökset. HLL=hallintolainkäyttölaki, HOL=laki oikeudenkäynnistä hallintotuomioistuimessa, KHO ylim.=ylimääräisen muutoksenhaun käsittely (Koivuluoma ym. 2020, 381)

Kuviossa pystyviiva kuvaa lain oikeudenkäynnistä hallintoasioissa voimaantuloajankohtaa 1.1.2020. Harmaat palkit kuvaavat asiaa käsitteleviä tuomioistuimia ja siihen sovellettavaa lakia. Mustilla pisteillä kuvataan hallintopäätöstä tai hallintotuomioistui-  
men päätöstä. Kahden harmaan palkin välillä oleva musta piste kuvaa hallinto-

oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden palautettuun asiaan tehtyä päätöstä. (Koivuluoma ym. 2020, 381.)

HOL 13. luvussa säädetään kahdesta ylimääräisestä muutoksenhausta eli menetetyn määräajan palauttamisesta ja lainvoimaisen päätöksen purkamisesta. Ennen HOL:ia hallintolainkäyttölaissa säädettiin näiden kahden lisäksi kolmannelta ylimääräisestä muutoksenhakekeinoista eli kantelusta. (Koivuluoma ym. 2020, 343.) Ennen 1.1.2020 vireille tulleet kanteluasiat käsitellään tämän vuoksi loppuun entisen hallintolainkäyttölain mukaan ja tämän jälkeen vireille tulleita kanteluita ei ole enää mahdollista tehdä. On myös huomioitava, että 1.1.2020 vireille olevassa asiassa tulevaan päätökseen tiedonantoon ja valitusosoitukseen sovelletaan vielä vanhaa käytäntöä eli vanhaa hallintolainkäyttölakia. Valitusosoituksista säädetään HOL 88 §:ssä ja tiedoksi saannista sen 9. luvussa. (Koivuluoma ym. 2020, 380.) Alla on esimerkki tällaisesta tapauksesta.

*Turun HAO päätöksessään 3.11.2020 antoi päätöksen ylioppilaskunnan pakkojäsenyyttä koskevan säännöksen soveltamisesta riidassa, jossa se todettiin olevan perustuslain vastainen.*

*Koska valitus oli saapunut hallinto-oikeuteen jo vuonna 2018, noudatettiin päätöksenteossa siirtymäsäännöksiä eli päätöksessä nojaututtiin silloin voimassa olleeseen hallintolainkäyttölakiin (586/1996) 51 § 2 mom. ja 69 § 1 mom. (435/2003). Lisäksi käytettiin lakia oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 126 § siirtymäsäännöksiä, Suomen perustuslakia, sekä yliopistolakia. Asiassa on valituslupahakemus vireillä KHO:ssa. (Turun HAO 20/0657/2.)*



## 5 LAKI OIKEUDENKÄYNNISTÄ HALLINTOASIOISSA

### 5.1 Hallintoprosessilakia ei rakennettu yhdessä yössä

Hallinnon muutoksenhakujärjestelmän tämän hetken tärkein laki on Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa, joka astui voimaan vuoden 2020 alussa. Hallintoprosessi on oikeudenkäynti, jossa korostuvat julkisen vallan käytön rajat, asianosaisen prosessuaaliset oikeudet, oikeusturva laaja-alaisuus sekä oikeudenkäynnin vaivattomuus. (Mäenpää 2019.)

Tämä laki ei ole syntynyt hetken mielijohteesta vaan muutoksen tarpeesta. Lain valmistelu on aloitettu vuonna 2007, jolloin oikeusministeriö asetti tuolloin toimikunnan kehittämään hallintolainkäyttöä. Toimikunnan apuna oli työryhmä eli prosessiryhmä, jonka tehtävänä oli saada ehdotukset hallintolainkäytön yleisten menettelysäännösten uudistamisesta hallituksen esityksen muotoon. Tämä prosessityöryhmäksikin kutsuttu ryhmä järjesti kuulemisia ja kyselyitä muutostarpeista. Kyselyt kohdistettiin ensin lainkäyttöhenkilökunnalle hallintotuomioistuimissa. Näiden kyselyiden pohjalta oikeusministeriö julkaisi helmikuussa 2008 raportin ”Hallintolainkäytön nykytila ja kehittämistarpeet”. Raportin mukaan lainkäyttöhenkilökunta oli pääosin tyytyväinen hallintolainkäytön toimivuuteen ja koki myös lain joustavuuden myönteiseksi. Vastauksissa tuotiin kuitenkin esille monia eri menettelysäännösten kehittämistarpeita ja erilaisia näkemyksiä lain toimivuudesta. (Mäenpää, Pitkäranta & Laherto 2008.)

Toinen kysely kohdistettiin asiamiehille ja avustajille. Vuonna 2009 Oikeusministeriö julkaisi raportin ”Hallintolainkäytön nykytila ja kehittämistarpeet: raportti kyselystä asiamiehille ja avustajille”. Sen mukaan asiamiehet ja avustajat olivat myös pääsääntöisesti tyytyväisiä hallintolainkäyttölakiin ja sen yleispiirteisyyteen. He esittivät lakiin kuitenkin täsmennys- ja kehittämistarpeita. Näitä pidettiin paikka paikoin merkittävänä. Varsinkin käsittelyajan kesto on toivottu muutosta, samoin valmisteluvaiheen tehostamiseen ja suullisen käsittelyn selkeyttämiseen. Myös oikeudenkäyntikulujen vaihtelevuus kaipasi heistä täsmennystä. (Mäenpää, Laherto & Kangas, 2009.)

## 5.2 Loppumietinnöstä uudeksi hallintoprosessilaiksi

Loppumietintö valmistui vuonna 2011, ja sen mukaan (Oikeudenkäynti hallintoasioissa, Prosessiryhmän mietintöjä ja lausuntoja. 4/2011) lähes kaikki lausunnonantajat kannattivat informatiivisemmän lain säätämistä. Lain valmistelua jatkettiin oikeusministeriössä mietinnön ja lausuntojen pohjalta. Valmistelussa oli mukana myös hallintotuomioistuinten asiantuntijatuomareita. Tuolloin laadittiin luonnos hallituksen esitykseksi laista oikeudenkäynnistä hallintoasioissa, jolla haluttiin kumota hallintolainkäyttölaki. Tästä esitysluonnoksesta järjestettiin myös lausuntopyyntöjä ja kyselyjä. Lausuntoa pyydettiin kaikkiaan yli sadalta eri taholta, joista n. 60 prosenttia vastasi. (Manner, Attila & Koivuluoma. 2017, 9–10.)

Lausunnot olivat pääosin positiivisia, joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta. Esimerkiksi Helsingin hallinto-oikeus toivoi lausunnossaan mahdollisista muutoksista itsekriminointisuojaan, hyödyntämissuojaan ja täydentämismenettelyyn ja vaati tarkempaa arviota näiden soveltuvuudesta itse prosessissa. Eduskunnan oikeusasiamies piti ehdotettuja muutoksia perusteltuina. Eräänä keskeisimpänä muutosehdotuksena pidettiin allekirjoituspakon poistumista ja valituksen joustavuuden paranemista, mikäli valituksen voisi palauttaa sähköpostitse. Elinkeinoelämän keskusliitto puolestaan kannatti ehdotuksia muutoksista selvityksen rajoittamiseen, asiakokonaisuuksien yhdistämiseen ja tiedoksiantotapojen keventämiseen. Yleisesti ehdotuksia uudistuksesta pidettiin onnistuneina ja niiden todettiin yhdenmukaistavan hallinto-oikeuksien erilaisia käytäntöjä sekä tehostavan korkeimman hallinto-oikeuden roolia. Korkein hallinto-oikeus totesi lausunnossaan toivovansa lain säilyttämistä mahdollisimman selkeänä kansalaisten, viranomaisten ja sen soveltajien näkökulmasta. Aikaisempi hallintolainkäyttölaki oli ollut voimassa jo 20 vuotta, ja sen peruseriaatteet toivottiin säilytettävän. Korkein hallinto-oikeus piti myös lausunnossaan tärkeänä yksityisen oikeusturvan toteutumista ja julkisen vallan lainalaisuutta. (Manner ym. 2017, 14.)

Pitkän tutkimusprosessin jälkeen hallituksen esityksessä eduskunnalle vuonna 2018 ehdotettiin, että lailla oikeudenkäynnistä hallintoasioissa kumotaan aiempi hallintolainkäyttölaki. Uuden lain tarkoitus oli säätää oikeudenkäynnistä aikaisempia yleislajeja täsmällisemmin ja informatiivisemmin. Uudessa laissa otettaisiin huomioon muissa laeissa tapahtuneet muutokset. Ehdotuksen mukaan uudessa

hallintoprosessilaissa hallintopäätöksestä saisi valittaa hallintotuomioistuimeen päätöksentekijän organisatorisista asemasta huolimatta ja toimivallan siirto antaa väliaikaisia määräyksiä hallintolainkäyttöasioissa siirrettäisiin kokonaan hallintotuomioistuimille. Ehdotuksessa suullinen valmistelu, tarkastuksen tekeminen ja eri hallinto-oikeuksissa vireillä olevien samaan asiakokonaisuuteen kuuluvien asioiden yhdistäminen käsiteltäisiin yhdessä hallinto-oikeudessa. Myös viranomaisen velvollisuus selvittää asioita korostuu ehdotuksessa. Todistelua koskeviin säädöksiin ehdotettiin itsekriminointisuoja ja lisäselvityksen rajoittamista määräajalla. Lain merkittävin muutos koski muutoksenhakua hallinto-oikeuden päätökseen, mikä jatkossa pääsääntöisesti valituslupaa KHO:n. Uutena säädöksenä tulisi myös viranomaisen mahdollisuus valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen, mikäli oikeus on muuttanut tai kumonnut viranomaisen päätöksen. (HE 29/2018.)

Hallintoprosessilaissa löytyvät yleiset säännökset oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeista hallintotuomioistumissa, ja laki koskee ainoastaan hallintolainkäyttöasioita kuten valituksia, hallintoriita-asioita, ylimääräisiä muutoksenhakuja sekä muita hallintotuomioistuimelle tehtäviä lainkäyttöasioina käsiteltävät hakemuksia ja esityksiä sekä alistuksia (HOL 1 luku 1–2 §). Lakia sovelletaan yleisissä hallintotuomioistumissa eli korkeimmassa hallinto-oikeudessa ja alueellisissa hallinto-oikeuksissa sekä Ahvenanmaan hallintotuomioistuimessa. (kts. HOL 1 luku 2.1 §.) Lakia sovelletaan tämän lisäksi myös vakuutusoikeuteen, markkinaoikeuteen, työtuomioistuimeen ja lautakuntiin silloin kun he käsittelevät hallintolainkäytön piiriin kuuluvaa asiaa. HOL:in suhteesta Ahvenanmaan itsehallintolakiin sekä kunta- ja kirkkolakeihin säädetään HOL 9 §:ssä. Viranomaisella tarkoitetaan valtion virastoa ja laitosta, Ahvenanmaan maakunnan viranomaista, kunnan viranomaista, julkisoikeudellisia laitoksia ja muuta hallintotehtävää hoitavaa instanssia. (HOL 1 luku 1–2, 9 §; Koivuluoma ym. 2020, 90.)

Lain oikeudenkäynnistä hallintoasioissa rakenne jakautuu 15 lukuun.:

1. Yleiset säännökset
2. Valitus hallintopäätöksestä
3. Valituksen tekeminen
4. Muu hallintolainkäyttöasia
5. Puhevalta ja avustajan tai asiamiehen käyttäminen

6. Asian käsittely ja selvittäminen
7. Suullinen käsittely
8. Hallintotuomioistuimen päätöksen teko
9. Tiedoksianto
10. Oikeudenkäyntikulut
11. Päätöksen korjaaminen ja täydentäminen
12. Valitus hallintotuomioistuimen päätöksestä
13. Ylimääräinen muutoksenhaku
14. Päätöksentäytäntöönpano ja hallintotuomioistuimen väliaikaiset määräykset
15. Voimaantulo (HOL 1-15 luku.)

## 6 KESKEISIMMÄT MUUTOKSET

### 6.1 Ylimääräiset muutoksenhakukeinot

Aiemmin hallintolainkäyttölaissa ylimääräisiä muutoksenhakukeinoja olivat menetetyt määräajan palauttaminen, purku ja kantelu. HOL:ssa säädetään enää kahdesta ylimääräisestä muutoksenhakukeinosta, jotka ovat menetetyt määräajan palauttaminen ja lainvoimaisen päätöksen purkaminen. (Koivuluoma ym. 2020, 333.)

Menetetty määräaika voidaan palauttaa esimerkiksi sille, joka laillisen esteen tai muun painavan syyn vuoksi ei ole voinut määräajassa panna vireille oikaisuvaatimusta tai muutosta päätökseen. Tämä tarkoittaa lähinnä määräajassa valituksen tai oikaisuvaatimuksen tekemistä. Laillinen este voi muodostua sairauden tai yleisen liikenteen pysähtymisen tai muun vastaavan äkillisen syyn vuoksi. HOL 114 §: n mukaan määräaika voidaan palauttaa myös, mikäli ei ole ehditty ryhtyä toimenpiteeseen hallintomenettelyssä tai oikeudenkäynnissä. Tällä ei tarkoiteta kuitenkaan tuomioistuimessa käsiteltävien asioiden määräaikoja. (HOL 13 luku; Koivuluoma ym. 2020, 345.)

Päätöksen purkaminen tulee kyseeseen vain tilanteessa, jolloin muut oikeussuojakei-  
not eivät ole käytettävissä. *Koska kantelusta muutoksenhakukeinona on luovuttu.*  
*Kanteluperusteet on uudessa laissa liitetty purkuperusteisiin HOL § 113.* Purkua on  
haettava viiden vuoden kuluessa siitä, kun päätös on saanut lainvoiman. Kuitenkin  
kuulemisvirheen perusteella haettavan purun määräaika on kuusi kuukautta. On mah-  
dollista hakea päätöksen purkua myös näiden määräaikojen päätyttyä, mutta siihen  
vaaditaan erityisen painava syy. Valtioneuvoston oikeuskanslerilla ja eduskunnan oi-  
keusasiamiehellä on oikeus purkaa päätös. Laista oikeudenkäynnistä hallintoasioissa  
118 §:n mukaan muun hakijan kuin viranomaisen on käytettävä asianajajaa tai julkista  
oikeusavustajaa vaatiessaan purkua. Myös julkisen luvan saanutta oikeudenkäyn-  
tiavustajaa voidaan käyttää. (HOL 13 luku 113–118 §.)

## 6.2 Valitusoikeus

HOL:n toisessa luvussa käsitellään valituskelpoisuutta sekä valitusoikeutta. Valitta-  
malla saa hakea muutosta päätökseen, jolla viranomainen on ratkaissut hallintoasian  
tai jos viranomainen on jättänyt sen tutkimatta (HOL 2 luku 6 §). Hallintopäätökseen  
voi hakea muutosta valittamalla se henkilö kehen päätös kohdistuu tai jonka oikeuteen,  
velvollisuuteen tai etuun kyseinen päätös vaikuttaa (HOL 2 luku 7 §).

Viranomaisen päätöksestä tulee valittaa ensisijaisesti hallinto-oikeuteen. Valtioneu-  
voston yleisistunnon päätöksestä valitetaan kuitenkin suoraan Korkeimpaan hallinto-  
oikeuteen. Alistavassa asiassa eli asiassa, jossa tehdään pikainen päätös mielenterveys-  
hoitoon alistamisesta, voidaan valittaa samalle tuomioistuimelle tai viranomaiselle,  
jolle päätös alistetaan. (HOL 2 luku 8 §.)

Valittamalla hallinto-oikeuteen saa hakea muutosta viranomaisen päätökseen, josta vi-  
ranomainen on joko tehnyt päätöksen tai jättänyt sen tutkimatta. Päätökseen, joka kos-  
kee asianvalmistelua tai täytäntöönpanoa, ei voida hakea valittamalla muutosta. *Vali-  
tusoikeutta on muutettu 2 luvun yleissäännöksen mukaan siten, että viranomaisen te-  
kemästä päätöksestä hallintoasioissa voi valittaa riippumatta päätöksen tekijän or-  
ganisatorisesta asemasta.* Muutoksen tarkoitus on varmistaa mahdollisuus valittaa

hallintopäätöksestä loukkaamatta yksilön oikeuksia tai velvollisuuksia. Tällä yleisäännöksellä vähennetään myös erityisäännösten tarvetta. (HOL 2 luku 6–7 §.)

Valituksen saa tehdä sillä perusteella, että päätös on lainvastainen. Tämä valitus on toimitettava hallintoviranomaiselle 30 vrk:n kuluessa päätöksen tiedoksiannosta. Päätös katsotaan tiedoksi saaduksi viimeistään 7 vrk sen päiväyksestä. Valituksen tekemisestä säädetään tämän lain lisäksi myös laissa sähköisestä asioinnissa viranomaistoiminnassa (13/2003) ja määräaikaisten laskemisesta annetussa laissa. (150/1930.) (HOL 3 luku 13 §.)

Alemman hallintotuomioistuimen tai muun viranomaisen on liitettävä aina valitusosoitus päätöksen liitteeksi. Siitä tulee ilmetä valitusaika, miten se lasketaan, tuomioistuin tai viranomainen, jolle valitus toimitetaan, tarvittavat yhteystiedot, sekä valittajan velvollisuudet. Jos asiassa tarvitaan erikseen valituslupa, on valitusosoituksessa kerrottava perusteet, miten valituslupa voidaan saada. On huomattava, että joistakin päätöksistä ei voi enää valittaa, vaan niitä koskee ns. valituskielto, joka mainitaan päätöksessä. (Hallintolaki 7 luku 48 §; KHO:n www-sivut 2020.)

Hallintoprosessilaki sisältää lisäksi yleisäännökset muutoksenhauista korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Muut lait voivat täydentää tai antaa eriäviä säädöksiä. Sekä hallinto-oikeus että korkein hallinto-oikeus noudattavat hallintoprosessilain siirtymäsäännöstenojalla nojalla osassa käsiteltävissä asioissa edelleen hallintolainkäyttölakia. (HLL 586/1996) Eräs tärkeimmistä muutoksista koskee jatkovalitusta, joka on ylempään oikeusasteeseen osoitettu valitus alemman oikeusasteen päätöksestä. Tällaiseen hallinto-oikeuden päätökseen voi hakea muutosta vain, jos korkein hallinto-oikeus antaa valitusluvan. (HOL 12 luku 107 §1 mom.; HOL 12 luku 109 § 2 mom.)

### 6.3 Valituslupa

Kun hallinto-oikeuden hallintolainkäyttöasiassa antamastaan päätöksestä halutaan valittaa, *on hallinto-oikeuden päätökseen saatava valituslupa korkeimmalta hallinto-oikeudelta*. Tähänkin valituslupasäätelyyn on säädetty poikkeuksia erikseen. Sama pätee osittain markkinaoikeuden päätöksiin. Poikkeuksen tekevät lastensuojeluasioissa

tahdonvaltaista huostaanottoa koskevat hallinto-oikeuden päätökset, joista voi valittaa suoraan Korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa. Valituslupa myönnetään seuraavissa tapauksissa (KHO:n www-sivut 2020):

- Valituslupa myönnetään, jos lain soveltamisen muissa samanlaisissa tapauksissa tai vastaavasti oikeudenkäytännön yhtenäisyyden ylläpitämiseksi olisi tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi.
- On ilmennyt sellainen ilmeinen virhe, että asian saattaminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen on tarpeellista.
- Valituslupaan on jokin muu painava syy.

#### 6.4 Hallintoriidan toissijaisuuden täsmentäminen

Valitus ei ole käytettävissä oikeussuojakeinona, mikäli hallintoviranomaisella ei ole toimivaltaa ratkaista asiaa toisia osapuolia sitovalla hallintopäätöksellä. Aiemman hallinnonkäyttölain 12 luvun perusteella hallintotuomioistuin voi antaa tällaiseen julkisoikeudelliseen oikeussuhteeseen perustuvaan riitaan täytäntöönpanokelpoisen ratkaisun niin sanotussa hallintoriitamenettelyssä. Kyse voi olla esimerkiksi julkisyhteisöjen välisestä kustannusten jakamisesta tai julkisyhteisön perusteettomasti maksaman suorituksen takaisinperinnästä. (HE 29/2018; HLL 12 luku.)

*Hallintoprosessilaissa keskeisenä muutoksena täsmennetään säännöksiä* koskien hallintoriidasta suhteessa valitukseen. Mikäli asia voidaan ratkaista hallintopäätöksellä tai perustevalitukseen annetaan päätös, asiaa ei tarvitse käsitellä hallintoriita-asiana. Hallintoriitana käsitellään asia, mikä on laissa säädetty näin ratkaistavaksi. Laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 20 §:ssä tarkennetaan näitä säännöksiä. Hallintoriita-asia käsitellään hallintoriitana, joka:

- säädetään laissa ratkaistavaksi hallintoriita-asiana kuten esim. kuntien väliset riidat sosiaali- ja terveystalvuluista
- koskee julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta esim. takaisinperinnät
- koskee julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta olevaa oikeutta tai velvollisuutta

- koskee hallintosopimusta, jossa toisena osapuolena julkisyhteisö ja toisena yksityinen henkilö tai julkisoikeudellinen toimija kuten kunta tai yritys. (HOL 4 luku 20 §.)

Lain myötä hallintopäätöksiin liitettävät valitusosoitukset tulee muuttaa vastaamaan uuden lain säännöksiä niin lain sisällöstä kuin valitukseen liitettävistä liitteistä. Valitusosoituksiin tulee myös liittää tieto valituksen käsittelystä aiheutuvista maksuista. Hallintoriitihakemus tulee toimittaa hallinto-oikeuteen viiden vuoden kuluessa sen syntymisestä. Tämä aika vastaa maksujen täytäntöön panolaissa (706/2007) säädettyä julkisen saatavan vanhentumisaikaa. (HOL 4 luku 20–23 §.)

### 6.5 Viranomaisen oikeudet ja velvollisuudet

*Uusissa säännöksissä on huomioitu oikeudenkäynnin osapuolena myös viranomainen.* Nyt myös hallintopäätöksen tehneellä viranomaisella on oikeus valittaa ensiasteen tuomioistuimen päätöksestä sitä ylempään hallintotuomioistuimeen, mikäli päätöstä on muutettu tai se on kumottu. Tämä muutos antaa siis mahdollisuuden korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätökseen tilanteissa, joissa hallinto-oikeuden päätös on ollut asianosaiselle myönteinen. Päätöksen tehneellä viranomaisella on velvollisuus antaa lausunto ja vastata valituksessa ilmeneviin vaatimuksiin sekä pyytää lisäselvitystä määräajassa. (HOL 12 luku 109 §.)

Viranomaisella on velvollisuus noudattaa toiminnassaan hallinnon yleisiä oikeusperiaatteita, joista säädetään hallintolaissa. Hallintolain mukaan viranomainen voi käyttää toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen on kohdeltava kaikkia hallinnossa asioivia tasapuolisesti. Hänen toimintansa on oltava puolueetonta ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään ja suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. (Hallintolaki 2 luku 6 §.)

### 6.6 Selvityksen rajoittaminen

Valitus on toimitettava määrättyssä ajassa toimivaltaiselle hallintotuomioistuimelle ja sen sisällöstä tulee ilmetä päätös, josta valitetaan ja mihin kohtaan päätöstä haetaan



muutosta perusteluineen. Valituksen mukaan tulee liittää tarvittavat liitteet ja asiakirjat selvityksineen. Onkin tärkeä huomata, että vaikka valitus olisi toimitettu joko väärälle tuomioistuimelle tai se olisi puutteellinen, valitusta ei tämän vuoksi jätetä tutkimatta, vaan se toimitetaan oikealle viranomaiselle tai tuomioistuimelle. Valitusta voi myös täydentää. (HOL 3 luku 14–18 §.)

Kuten aiemmin hallintolainkäyttölaissa, vireillä olevissa asioissa voidaan antaa uusia selvityksiä aina päätöksen tekoon asti. Mikäli hallintotuomioistuin katsoo asian tulleen selvitettyksi laissa oikeudenkäynnistä *hallintotuomioistuimissa uudessa 46 §:n mukaan, hallintotuomioistuin voi rajoittaa selvityksen antamista ja asettaa kohtuullisen määräajan toimittaa lisäselvityksiä*. Määräaikaa voidaan käyttää vain silloin kun hallintotuomioistuimen mielestä tarpeelliset selvitykset on jo saatu päätöksen tekemistä varten. (HOL 6 luku 46 §.)

Asianosaisella voi olla perusteltu syy olla noudattamatta määräaikaa laillisen esteen vuoksi. Laillinen este voi olla sairaus tai vaikka yleisen liikenteen keskeytyminen tai muu vastaava syy, miksi hän ei voi noudattaa määräaikaa, ja tällöin on annettava uusi määräaika. (HOL 6 luku 53 §.)

## 6.7 Asiakokonaisuuksien yhdistäminen

Uuden lain oikeudenkäynnistä *hallintotuomioistuimissa 11 §:n mukaan samaan asiakokonaisuuteen kuuluvat asiat voidaan käsitellä samassa hallinto-oikeudessa*, vaikka ne kuuluisivat toisen hallinto-oikeuden piiriin. Edellytyksenä tähän on, että hallinto-oikeus on toimivaltainen käsittelemään asiaryhmään kuuluvia asioita, asioiden yhdessä käsitteleminen on tarpeellista erityisestä syystä ja niiden yhdessä käsittelystä ei aiheudu haittaa osapuolille. (HOL 2 luku 11 §.)

Asiakokonaisuuksien yhdistäminen ei saa kuitenkaan poiketa säädöksistä, jotka koskevat asiallista toimivaltaa hallinto-oikeuksissa. Esimerkkinä on Helsingin hallinto-oikeuden erityisasema hoitaa arvonlisäverotusasiat, jotka voidaan siten käsitellä edelleen vain Helsingin hallinto-oikeudessa. Yhdessä käsitteleminen tarkoittaakin ainoastaan asioiden käsittelemistä yhtä aikaa samassa tuomioistuimessa, ei

asiakokonaisuuksien yhdistämistä yhdeksi asiakksi. Käytännössä voi olla haastavaa, milloin kysymykseen tulee HOL 11 §:n tarkoittama asiakokonaisuus. Tämän vuoksi hallinto-oikeuksien vapaamuotoinen yhteistyö on merkityksellistä. (HOL 2 luku 10–11 §; Koivuluoma ym. 2020, 214).

## 6.8 Suullinen valmistelu ja suullinen käsittely

Tuomioistuimen on huolehdittava oikeudenkäynnin johtamisesta (HOL 6 luku 35 §.) Oikeudenkäynti hallintotuomioistuimissa hoidetaan pääsääntöisesti kirjallisesti. Joskus kirjallista selvitystä voidaan täydentää suullisella käsittelyllä. Hallintokäyttölaissa suullisesta käsittelystä ja oikeudesta siihen puhutaan sen 37 ja 38 §:issä. Entisessä hallinnonkäyttölaissa ei ole kuitenkaan säännöksiä suulliseen valmisteluun. Uusi säännös ohjaa järjestämään suullisia valmisteluja tilanteessa, jossa ne toimivat kirjallista menettelyä paremmin. (HE 29/2018; Koivuluoma ym. 2020, 219.)

On kuitenkin muistettava, että suullinen käsittely itsessään on hallintolainkäytössä käytännön poikkeus. Esimerkiksi vuosina 2004–2014 suullinen käsittely on toimitettu ainoastaan 2–3 prosentissa käsittelyistä. (Koivuluoma ym. 2020, 215.)

*Keskeisin muutos aiempaan on uuden hallintoprosessilain 47 §:ssä määritellään suullisesta valmistelu.* Hallintotuomioistuin voi järjestää suullisen valmistelun, josta laaditaan pöytäkirja ja johon merkitään käsittelyyn osallistuneet henkilöt. Suullisessa valmistelussa ei kuunnella asiantuntijoita tai todistajia, mutta siihen voidaan kutsua yksinomaan asiamies, ellei asianosaisen läsnäoloa tarvita. Suullinen valmistelu ei edellytä suullista käsittelyä, vaan käsittely voi jatkua kirjallisesti. (HOL 7 luku 47 §.; Koivuluoma ym. 2020, 219.)

Lakia on täsmennetty siten, että hallintoprosessilain mukaan suullisen käsittelyn tarpeellisuus ja sen järjestämisen tarpeellisuuden arvioiminen korostuvat tosiseikkojen selvittämiseksi, jotta osapuolet saisivat oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin. (HOL 6 luku 47 §, 7 luku 57 §.) Mikäli hallintotuomioistuin ei järjestä asianosaisen vaatimaa suullista käsittelyä, on tästä ilmoitettava asianosaisille ja varattava tilaisuus esittää kirjallisia lisäselvityksiä. (HOL 7 luku 58 §.) Suullisessa käsittelyssä voidaan kuuleminen

järjestää myös teknisellä tiedonvälitystavalla eli todistajaa tai muuta henkilöä voidaan kuulla käyttäen videoneuvottelua tai muuta tiedonvälitystapaa. Lisäksi osapuolille on varattava aikaa esittää kysymyksiä kuultavalle. (HOL 7 luku 73 §.)

Suullisessa käsittelyssä hallintotuomioistuin esittää yhteenvedon asiasta, kuulee asianosaisia ja päätöksen tehnyttä viranomaista, kuulee tarvittaessa todistajia ja asiantuntijoita sekä tutkii muita selvityksiä. Lopuksi oikeudenkäynnin osapuolia kuullaan. Osapuolet nimeävät todistajansa, mutta tuomioistuin päättää, ketä kutsutaan todistajiksi. Mikäli hallintotuomioistuin on rajoittanut 59 §:n mukaan suullista käsittelyä siten, että ainoastaan osaa asiasta käsitellään, voidaan jättää kutsumatta ne asianosaiset, joiden läsnäolo ei ole tarpeen. Hallintotuomioistuin päättää myös asiantuntijain ja todistajien kutsumisesta samoin kuin suullisen käsittelyn järjestämisestä. (HOL 7 luku 59–60.)

#### 6.9 Katselmus ja tarkastus

Joskus asian selvittämiseksi on hyvä järjestää katselmus. Kyse on tuomioistuimen ulkopuolella tapahtuvasta havaintojen tekemisestä. (Koivuluoma ym. 2020, 249.) Lain oikeudenkäynnistä hallintoasioissa mukaan katselmus oli julkinen ja tarkastus tulee toimittaa, mikäli se on tarpeen asian selvittämiseksi. Asianosaiselle on varattava tilaisuus olla läsnä. Katselmuksesta on pidettävä pöytäkirjaa. Viranomaisen on ilmoitettava tarkastuksesta ennen ajankohtaa sille asianosaiselle, jota se välittömästi koskee. (HOL 6 luku 48 §.) Katselmuksen tulee olla välttämätön toimenpide asian ratkaisemiseksi tai jonkin välttämättömän asian todentamiseksi. Katselmus tehdään yleensä maisemasta, rakennelmasta, kiinteistöstä tai muusta sellaisesta kohteesta, jota ei voida tuoda paikalle tuomioistuimeen. Katselmuksesta on säädetty aiemmin HLL 41 §:n mukaan. (HLL 7 luku 41 §.)

Uuden hallintoprosessilain mukaan asiaa täsmennetään niin, että katselmuksen voi tehdä pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa vain, jos se on välttämätöntä, ja se on todennettava rikkomatta kotirauhaa. (Koivuluoma ym. 2020, 255). Uudessa prosessilaissa sanotaan näin: ”*Katselmus voidaan kuitenkin tehdä pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa vain, jos se on välttämätöntä asian selvittämiseksi.*” (HOL 6 luku 48 §.2 mom.)

*Katselmusta kepeämpi menettely on tarkastus, jota voidaan käyttää vain tietyn toiseikan todentamiseksi.* Hallintolainkäyttölaissa ei ollut aiemmin säännöksiä tarkastuksesta, mutta HOL:in 49 §:ssä on uusi yleissäännös tästä. Tarkastusta ei saa suorittaa tiloista, jotka on tarkoitettu pysyväisluonteiseen asumiseen. Tarkastuksesta ilmoitetaan aina etukäteen asianosaisille ja päätöksen tehneelle viranomaiselle. Laillisesta esteestä on ilmoitettava välittömästi tuomioistuimelle. (Koivuluoma ym. 2020, 255; HOL 6 luku 48–49 §.)

Esineen tuomista hallintoistuimeen ei kuitenkaan kutsuta katselmukseksi vaan HOL 51 §:ssä säädetään esineen esittämisvelvollisuudesta. Pykälässä on viittauksia oikeudenkäymiskaareen, millä varmistetaan mahdollisuus saada asiakirja sakon uhalla oikeudenkäyntiaineistoon. Asiakirjan esittämisvelvollisuutta kutsutaan myös editiovelvollisuudeksi. (HOL 6 luku 51§; Koivuluoma ym. 2020, 255–266.)

#### 6.10 Itsekriminointisuoja ja hyödyntämiskielto

Todistajan vaitiolo-oikeudesta on kirjattu nyt hallintoprosessilain 69 §:ään. Asianosaisen nykyinen, entinen puoliso, sisarus, sukulainen suoraan ylenevässä tai alenevässä polvessa tai vastaavanlaiseen parisuhteeseen tai sukulaissuhteeseen rinnastettavassa suhteessa asianosaiseen saa kieltäytyä todistamasta. Mikäli hän on kuitenkin suostunut todistamaan, ei tätä lupautta voi perua. Todistaja voi kieltäytyä kertomasta asiassa seikan, jonka kertominen saattaisi hänet tai häneen aiemmin tarkoitettussa suhteessa olevan henkilön syyllisyyden selvittämiseen. (HOL 7 luku 69 §.) Hyödyntämiskielolla tarkoitetaan sitä, että tuomioistuin ei saa myöskään hyödyntää sellaistaakaan selvitystä, joka on hankittu vaitiolo-oikeuden tai vaitiolo-velvollisuuden vastaisesti. (Koivuluoma ym. 2020, 387.)

*Aiemmin hallintokäyttölaissa ei ole mainintaa itsekriminointisuojusta eli vaitiolo-oikeudesta. Nyt HOL:in 69 §:n 4 mom. mukaan todistaja voi jättää kertomatta seikan, joka saattaisi hänet itsensä tai läheisensä syytteen vaaraan tai myötävaikuttaisi muutoin syyllisyyden selvittämiseen.* Hallinto-oikeus ei voi siis hyödyntää vaitiolo-velvollisuuden vastaisesti tai muutoin lain mukaan väärin keinoin hankittua selvitystä, koska

tämä vaarantaisi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisen. (HOL 7 luku 69 § 4.mom.)

Todistajana ei voida myöskään kuulla asianosaista eikä muutakaan henkilöä, jota asia välittömästi koskee. Tuomioistuin voi kuitenkin kutsua sakon uhalla kuultavaksi henkilön, jota ei voida kuulla asianosaisuuteen rinnastettavan asemansa vuoksi. HOL 73 §:n mukaan todistajaa tai muuta henkilöä voidaan kuulla suullisesti tai muulla tavoin käyttämällä teknistä apuvälinettä, kuten videoneuvottelua tai muuta vastaavaa tiedonvälitystapaa. Alle 12-vuotiaista voidaan kuulla vain hänen omassa asiassaan. (HOL 7 luku 57–73 §.)

### 6.11 Tiedoksiantomenettelyn keventyminen

Hallinto-oikeuden päätös annetaan tavallisesti tiedoksi tiedoksi kirjeitse tai sähköisellä viestillä. Tiedoksianto on toimitettava todisteellisesti joko saantitodistuksin, luovuttamalla henkilökohtaisesti, käyttämällä sähköistä tiedoksiantoa tai käyttämällä haaste- tai sijaintitiedoksiantoa. Suullinen tiedoksianto on mahdollinen oikeudenkäynnin kuluessa, mutta on toimitettava myös kirjallisesti tämän jälkeen. Vastaanottajan katsotaan saaneen tiedon kirjeitse viimeistään 7 vrk sen lähettämisestä. Todisteellisessa tiedoksiannossa voidaan katsoa henkilön saaneen asiakirjan vastaanottopäivänä. (HOL 9 luku 90–94 §.)

Hallintolainkäyttölain 55 § mukaan päätös oli annettava tiedoksi todisteellisesti. Käytännössä hallintoistuinten päätökset on annettu lähettämällä päätös kirjeenä saantitodistuksin. Muina todisteellisina saantikeinoina on käytetty haastetiedoksiantoa ja kuultamista. Erityislainsäädännön avulla hallinto-oikeus voi antaa tiedoksiannon myös julkipanomenettelyllä. Julkipanolla tarkoitetaan asiaa, jossa tietyissä asioissa ilmoitus päätöksen antamisesta on asetettava viranomaisen tai tuomioistuimen ilmoitustaululle nähtäväksi ennen päätöksen antamista (HLL 9 luku 55 §. Hallintolaki 10 luku 60 §, Pieni hallintotuomioistuinsanasto 2021, 30.)

*Tiedoksiantomenettely on muuttunut uudessa prosessilaissa. HOL 90 §:n mukaan tiedoksianto on toimitettava todisteellisesti vain, jos se koskee velvoittavaa päätöstä.*

Todisteellista tiedoksiantoa voidaan käyttää myös, jos se on tarpeen asianosaisen oikeuksien turvaamiseksi, jos hänellä ei esimerkiksi ole oikeudellista avustajaa. Tiedoksianto on toimitettava myös, jos se koskee päätöksen lopullista täytäntöönpanoa tai väliaikaista määräystä. Sähköinen tiedoksianto on mahdollinen vain, mikäli voidaan käyttää sähköisessä asiointissa viranomaisissa säädettyä 18 §:ssä tarkoitettua tunnistautumista. (HOL 9 luku 90 §.)

Edellä mainitun lisäksi on huomioitava, että myös suullinen tiedoksianto esimerkiksi puhelimesta on mahdollinen, mikäli kyseessä on asiakirja, jonka merkityksen asianosainen ymmärtää kiistatta. Suullisesti ei voida kuitenkaan antaa lopullista asian käsittelyä lopettavaa päätöstä tai välipäätöstä, johon asianosainen voi hakea muutosta. Sama koskee myös hyvin laajaa asiakirjaa, joka tulee toimittaa kirjallisesti tiedoksi. Tiedoksiantomenettely on siis keventynyt aiemmasta, mutta tuonut samalla myös lisää tulkinnanvaraa. (HOL 9 luku 91 §.) Alla on esimerkki oikeuskäytännöstä:

*Korkeimman hallinto-oikeuden asiassa 3.6.2020 annetussa päätöksessä pohdittiin valituslupahakemuksen saapumista määräajassa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.*

*Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 90 § 3 mom. mukaan hallinto-oikeuden päätös saatetaan tiedoksi tavallisena tiedonannon silloin kun asianosainen käyttää asiassa avustajaa, julkista oikeusavustajaa tai asianajajaa. Tämä tiedoksianto voidaan toimittaa kirjeitse tai sähköisellä viestillä.*

*Tapauksessa hallinto-oikeuden päätöksessä ei ilmennyt, mitä mainituista tavoista oli käytetty. Hallinto-oikeuden mukaan päätös oli lähtenyt sekä kirjeenä, että sähköisesti. Asianosainen oli kuitenkin saanut tiedoksiannon vain kirjeenä. Hän oli ilmoittanut hallinto-oikeuteen prosessiosoitteena sähköpostiosoitteensa, jolloin voitiin katsoa hänen hyväksyneen myös sähköisen tiedoksiannon.*

*Muutoksenhakuajan alkaminen määräytyy eri tavalla kirjeitse ja sähköisesti. Valituslupahakemus oli myöhässä, mikäli muutoksenhakuajan*

*alkaminen laskettiin sähköisestä tiedoksiannosta ja saapunut määräajassa, mikäli alkaminen laskettiin kirjeitse lähetetystä tiedoksiannosta. Muutoksenhakuajan alkaminen jäi tulkinnanvaraiseksi.*

*Tuomioistuin jättää valituslupahakemuksen tutkimatta, mikäli se ei saavu määräajassa. Tapauksessa otettiin huomioon muutoksenhakijan toimittama selvitys siitä, milloin hän on vastaanottanut tiedoksiannon kirjeitse. **Korkein hallinto-oikeus totesikin, että muutoksenhakuajan alkaminen oli jäänyt epäselväksi hallinto-oikeuden menettelyn seurauksena. Valituslupahakemuksen todettiin saapuneen määräajassa. Päätöksessä käytettiin Lakia oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 88 § 1 ja 2 mom., 93 § 1 ja 2 mom. Tämän lisäksi Lakia sähköisessä asiointissa viranomaistoiminnassa 19 §. (KHO 3.6.2020/2414.)***

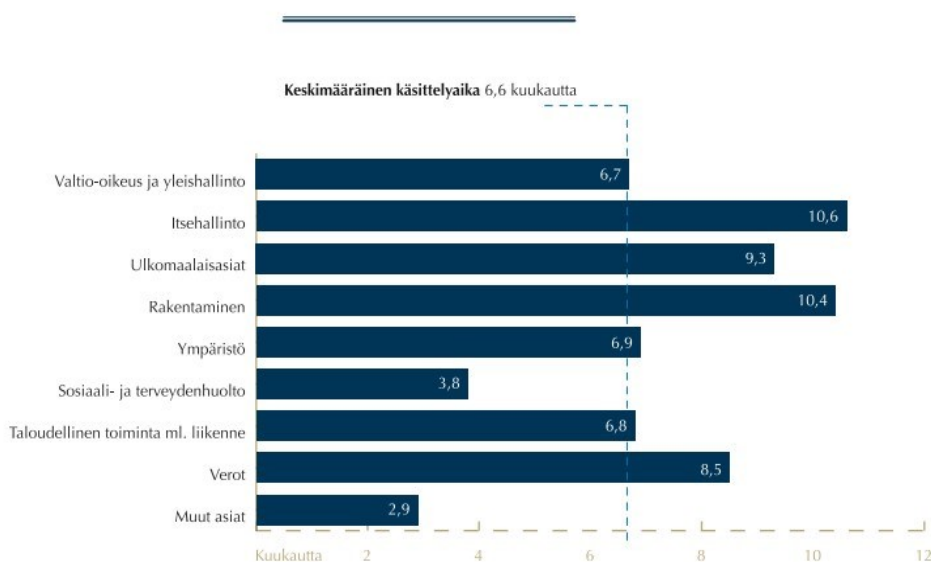
## 7 KYSELY ITÄ-SUOMEN HALLINTO-OIKEUDEN HENKILÖKUNNALLE

### 7.1 Itä-Suomen hallinto-oikeus pähkinänkuoressa

Itä-Suomen hallinto-oikeus on riippumaton tuomioistuin, jossa ratkaistaan valitusasioita koskien hallintoviranomaisen valituskelpoisia päätöksiä, hallintoriita-asioita tai muita sellaisia asioita, jotka kuuluvat sen toimivaltaan. (Itä-Suomen hallinto-oikeuden toimintakertomus 2020.)

Itä-Suomen hallinto-oikeus on kaksikielinen ja sen päätoimipaikka sijaitsee Kuopiossa. Tuomiopiirin alueella asuu noin 850 000 ihmistä. Itä-Suomen hallinto-oikeuteen tulee vireille vuosittain yli 3000 asiaa, ja asioita ratkaistiin vuoden 2020 aikana 3362 asiaa. Eniten valituksia saapui sosiaali- ja terveysasioista, toisena tulivat vahvasti ulkomaalaisasiat. Asioiden käsittelyajat vaihtelivat muutamasta kuukaudesta lähes vuoteen, keskimääräinen käsittelyaika oli vuonna 2020 n. 6,6 kuukautta. (Itä-Suomen hallinto-oikeuden toimintakertomus 2020.)

### Keskimääräinen käsittelyaika pääasiaryhmittäin



Kuva 5. Asioiden keskimääräiset käsittelyajat (Itä-Suomen hallinto-oikeuden toimintakertomus 2020)



Vuonna 2021 hallinto-oikeuden lainkäyttötoiminta ja asiat jakaantuivat osastouudistuksessa kolmelle osastolle:

- 1. osastolla käsiteltiin veroasioiden lisäksi muun muassa mielenterveys- ja eläinsuojeluasioita.
- 2. osastolla käsiteltiin muun muassa lastensuojelu- ja vammaispalveluasioita, sekä valtio- ja yleishallinto-oikeuteen ja virkasuhdeoikeuteen liittyviä asioita.
- 3. osastolla käsiteltiin lähinnä rakennus- ja ympäristöasioita, sekä yleishallintoasioita. (Itä-Suomen hallinto-oikeuden toimintakertomus 2020.)

Hallinto-oikeuden ratkaisukokoonpanot toimivat yleensä kolmijäsenisinä ollen näin toimivaltaisia. Jotkin laissa erikseen mainitut asiat voidaan kuitenkin ratkaista 1–2 jäsenen kokoonpanona. Itä-Suomen hallinto-oikeudessa käytettiin vuonna 2020 eniten kahden jäsenen kokoonpanoa, näitä oli ratkaistuista asioista 56,1 prosenttia. Noin puoleen valituksista ei tullut muutosta, osa niistä palautettiin tai muutettiin. Osa raukesi tai siirrettiin muulle viranomaiselle ja 23,4 prosenttia niistä hyväksyttiin. (Itä-Suomen hallinto-oikeuden toimintakertomus 2020.)

## 7.2 Tutkimuksen toteuttaminen

Tutkimuksen ajatuksena oli löytää tietoa keskeisistä muutoksista uudessa hallintoprosessilaissa. Tutkimuksessa tuotiin esille näkökulmia ja tunteuksia siitä, millaisia ajatuksia muutokset herättävät Itä-Suomen hallinto-oikeuden henkilöstössä. Tarkoituksena oli ymmärtää, miksi jotkin asiat koettiin tietyllä tavalla ja miten yhteneviä tai eriäviä kokemukset olivat.

Tutkimus oli pääsääntöisesti laadullinen, vaikka alun lähtökysymykset ja osa kysymyksistä mittasivat toimintaa myös määrällisinä. Tavoitteena oli saada mahdollisimman laaja pohja vastauksia eri työnimikkeiden alla toimivilta henkilöiltä. Itä-Suomen hallinto-oikeuden henkilöstön muodostavat tuomarit, osastojen johtajat, lainkäyttöhenkilöstö, notaarit ja hallintotoimiston henkilöstö. Kysely tarkoitus oli lähettää se koko Itä-Suomen henkilöstölle, johon kuuluu noin 90 henkilöä. (Itä-Suomen hallinto-oikeuden toimintakertomus 2020.)

### 7.3 Kyselyn suunnittelu

Kyselyssä Itä-Suomen hallinto-oikeudelle halusin kohdentaa kysymykset koskemaan nimenomaan keskeisimpiä muutoksia. Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa on kokonaisuudessaan käsiteltäväksi valtavan laaja, joten kysymysten rajaaminen tiettyihin keskeisiin kohtiin on tavoitteellisesti järkevää. Opinnäytetyöni empiirisen osuuden suoritan Google Formsin ja Google Sheetsin avulla. Se on selkeä tapa vastaajille vastata anonymisti nettikyselynä ja itselleni miellyttävä tapa koota ja analysoida lopputulosta.

Kysymykset on aseteltu koskemaan ja tukemaan teoriaosuudessa kerrottuja asiakokonaisuuksia. Kysymyksiä on kaikkiaan 21 kpl. Lomake on suunniteltu niin, että vastaajille on annettu mahdollisuus vastata syvällisemmin kohdennettuihin kysymyksiin. Avoimet kysymykset tarkentavat suljettuja kysymyksiä. Kyselylomakkeeseen vastamiseen kuluu n. 10–15 minuuttia ja osa kysymyksistä on merkitty pakollisiksi ja osa täydentävistä kysymyksistä vapaaehtoisiksi. Kyselyssä oli myös piilotettuja kontrollikysymyksiä eli kyselyssä kysyttiin samaa asiaa vastausten todellisuuspohjan varmistamiseksi.

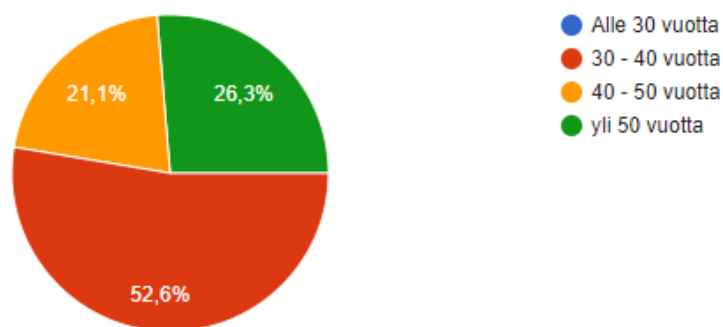
Kysely lähetettiin internetkyselynä niin, että vastaanottajat saivat linkin nettikyselyyn. Vastausaikaa annettiin aluksi viikko, mutta sitä jatkettiin vielä toisella viikolla alkuinnostuksen laannuttua. Kysely suoritettiin toukokuussa 2021 ennen kesälomakauden alkua. Tutkimusten mukaan vastauksia saadaankin ensimmäisen kahden päivän aikana eniten ja tämän jälkeen vastausprosentti yleensä hiipuu. (Kananen 2017.)

## 8 KYSELYN TULOKSET

### 8.1 Kohderyhmä ja otanta

Kyselyn kohteena oli Itä-Suomen hallinto-oikeuden henkilöstä eli noin 90 henkeä. Heistä kyselyyn vastasi n. 20 prosenttia. Otos ei ollut suuri, mutta sisällöltään vapaasti vastattavat kysymykset antoivat selkeitä vastauksia ja suuntaviivoja kysymyksiin. Ensimmäisessä kysymyksessä kysyttiin vastaajien ikää. Vastaajista 52,6 % oli alle 40-vuotiaita, 40–50-vuotiaita oli 21,1 % ja yli 50-vuotiaita n. 26,3 %.

#### 1. Vastaajan ikä



Kuvio 1. Vastaajien ikäjakauma Itä-Suomen hallinto-oikeudessa

Toisessa ja kolmannessa kysymyksessä kysyttiin vastaajan asemaa ja osastoa työyhteisössä. Vastaajista 78 prosenttia oli hallinto-oikeustuomareita ja loput vastaajista olivat notaareja tai lainkäyttöhenkilökuntaa. Eniten vastauksia tuli 2. osastolta, josta niitä kertyi 66,8 %. Tämä voi johtua siitä, että 2. osastolla hoidetaan nimenomaisesti lastensuojeluasioita, joissa esimerkiksi suullisen käsittelyn rooli on korkeampi kuin muissa asioissa. Loput 33,2 prosenttia tulivat 1. ja 3. osastoilta yhteensä.

Neljännessä kysymyksessä kartoitin vastaajien työkokemusvuosia hallinto-oikeudessa. Suurin osa vastaajista oli työskentelyn alle 10 vuotta talossa. Joukossa oli myös useita kauan talossa olleita. Heidän osuutensa oli n. 35 % kaikista vastanneista. Kaikki haastatelluista ovat siis työskennelleet myös vanhemman prosessilain aikana. Ennen vuotta 1996 työnsä hallinto-oikeudessa aloittaneita ei ollu.

Neljän aloituskysymyksen perusteella voidaan päätellä, että kyselyyn saatiin hyvä pohja eri ikäisten ja kokemusta omaavien henkilöiden välillä. Vastaajien toimenkuva painottui enimmäkseen hallinto-oikeustuomareihin ja heidän tietotaitoonsa. Lainkäyttöhenkilökunnan vastauksia jäin kyselyssä kaipaamaan enemmän.

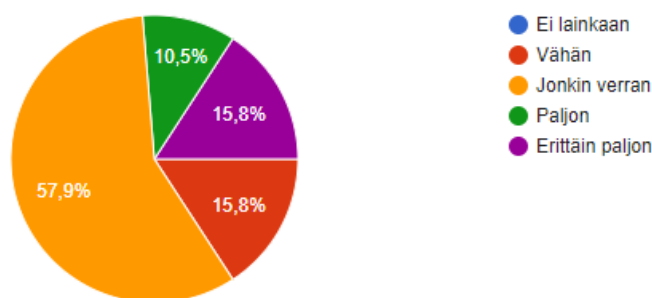
## 8.2 Tutkimusosan kysymykset

### Kysymys 5

*Onko laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa vaikuttanut päivittäiseen työskentelyysi?*

Tutkimusosan kysymyksistä 5–21, osa oli vapaaehtoisia ja osa pakollisia. Ensimmäisenä tutkimuskysymyksenä kysymyksessä numero 5 kysyttiin, onko laki oikeudenkäynnistä vaikuttanut henkilöstön päivittäiseen työskentelyyn. Suurinta osaa työntekijöistä muutos on koskettanut: uusi laki on vaikuttanut vähintään jonkin verran työhön 84 %:lla vastaajista. Vastaajista 30 %:n työhön uusi laki on vaikuttanut paljon tai erittäin paljon. Kukaan vastaajista ei vastannut kohtaan “Ei lainkaan”. Uusi laki on siis vaikuttanut kaikkien päivittäiseen työskentelyyn, toisilla, paljon ja toisilla vähemmän.

#### 5. Onko laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa vaikuttanut päivittäiseen työskentelyysi?



Kuvio 2. Onko laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa vaikuttanut päivittäiseen työskentelyysi

**Kysymys 6.**

*Millaisia muutoksia laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa on tuonut käytännössä työhösi?*

Kuudennella kysymyksellä haettiin tietoa siitä, millaisia muutoksia laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa on tuonut käytännön työhön yleensä. Lähes kaikki vastaajat vastasivat kysymykseen, vaikka se oli vapaaehtoinen.

Yleisesti pohdittiin muutoksen parantaneen hallintoprosessia lähemmäksi siviiliprosessia. Uudet lainkohdat aiheuttavat vielä jonkin verran päänvaivaa, sillä viittaukset lakiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja pykälien kirjoitusasu pitää tarkistaa edelleenkin laista. Siirtymäsäännökset tulee myös huomioida.

Vastaajat pitivät tärkeimpinä muutoksina työssään tiedoksiantomenettelyn kevenemistä, kuitenkin siitä huolimatta todettiin varmemmaksi keinoksi käyttää saantitodistuksia lähetettäessä päätöksiä asianosaisille. Postin kulkuun ei myöskään luotettu kyselyssä.

Suulliseen käsittelyyn kohdentuvia pykäläiä HOL 47 § ja HOL 7 luku, pidettiin selkeämmin sovellettavina, sillä hankalat viittaukset oikeudenkäymiskaareen ovat vähentyneet uuden prosessilain myötä. Joitakin uusia kohtia on kirjattu lakiin tarkemmin, kuten HOL 58 §:n suullisen käsittelyn järjestämättä jättäminen.

Keskeisiksi muutoksiksi työssä nousivat seuraavat seikat: Selvityksen rajoittaminen HOL 46 §:ssä, suullisen käsittelyn järjestämättä jättämisen ilmoittaminen asianosaisille HOL 58 §:ssä, mikäli hänen vaatimaa suullista käsittelyä ei järjestetä. sekä suullisesta kirjallinen päätöksen antaminen HOL 91 §:ssä .



kuva 6. Pilvikuva –Millaisia muutoksia hallintoprosessilaki on tuonut

### Kysymys 7.

*Onko siirtymäsäännösten soveltamisessa ollut ongelmia?*

Kautta linjan siirtymäsäännöksiä HOL 126 §:ssa ei pidetty ongelmallisina, mutta joiltakin osin siirtymäsäännökset koettiin tulkinnanvaraisiksi tai niiden soveltamista oli jouduttu miettimään. Periaatteessa mikäli siirtymäsäännökset ovat aiheuttaneen päänvaivaa, on niitä hieman sovellettu käytännössä. Siirtymäsäännökset tuntuvat olleen alussa hieman harmaakin alue mutta selkeytyneet ajan kuluessa.

*“Voimaantullessa piti jonkin aikaa jumpata sitä, että jatkomuutoksenhakuun ja tiedoksiantoon sovelletaan jo HOL säännöksiä. Sinänsä siirtymäsäännökset ovat olleet selkeitä.”*

*“Jonkin verran epäselvyyttä, kumpaa lakia noudataan kun ei ole valitusoikeutta.”*

Vastauksissa oli kohdattu myös tilanteita, joissa vanha ja uusi laki ovat kohdanneet yhteiskäsittelyssä. Tällöin oli käytännössä sovellettu molempia eli vanhaa ja uutta hallintoprosessilakia.

*“Joskus on ollut vanhan ja uuden lain asioita yhteiskäsittelyssä, jolloin sovellettu kumpaakin”*

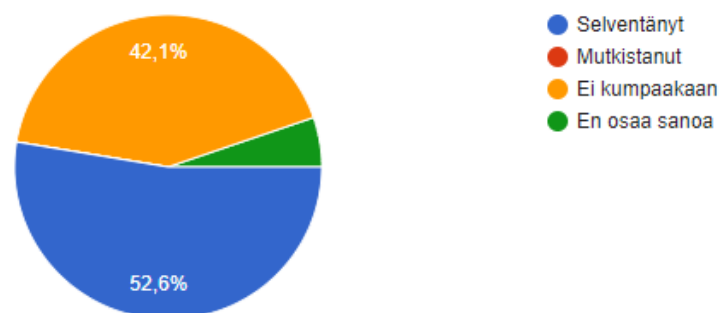
Siirtymäsäännösten 126 §:n 3 momentin sanamuoto “Sen estämättä, mitä 1 ja 2 momentissa säädetään, sovelletaan hallintotuomioistuimessa tämän lain voimaan tullessa vireillä olevassa asiassa valitusosoitukseen ja tiedoksiantoon tätä lakia.” koettiin myös tulkinnanvaraiseksi. Tarkoittaako siinä mainittu valituksenosoitus muutoksenhakua vai valitusosoituksen sisältöä. Toisaalta osa vastaajista koki myös soveltamiskäytännön jo vakiintuneen.

### Kysymys 8.

*Onko uusi laki selventänyt vai mutkistanut toimintamalleja käytännössä?*

Kysymyksessä käytettiin vastausvaihtoehtoja, jotka olivat: selventänyt, mutkistanut, ei kumpaakaan ja en osaa sanoa. Suurin osa vastaajista koki uuden lain selventäneen ja selkeyttäneen toimintamalleja työelämässään. Osa vastaajista oli sitä mieltä, “ei kumpaakaan” tai “ei osaa sanoa”. Kukaan vastanneista ei vastannut, että laki olisi mutkistanut asioita. Tästä voi päätellä, että vaikka HOL 126 §:n siirtymäsäännökset ovat olleet osittain alussa haasteellisia on uusi laki tuonut selvyyttä asioihin, mutta millä tavalla?

8. Onko uusi laki selventänyt vai mutkistanut toimintamalleja käytännössä?



Kuvio 3. Onko uusi hallintoprosessi laki selventänyt vai mutkistanut asioita

### **Kysymys 9.**

*Jos vastasit edelliseen kysymykseen selventänyt tai mutkistanut niin kerro millä tavalla.*

Kysymys 9 olikin jatkokysymys kysymykselle 8. Lähtökohta kysymyksen asettelulle oli saada lisätietoa edelliseen kysymykseen tapauksissa, mikäli vastaaja koki lain selkeyttäneen tai mutkistaneen asioita ja toimintamalleja. Koska kukaan ei kokenut niiden mutkistuneen, saatiin vastauksia vain siltä näkökulmalta, miten se on selventänyt asioiden käsittelyä.

- Lain oikeudenkäynnistä hallintoasioissa on koettu selventäneen mm. suullista käsittelyä HOL 7 luku, selvityksen rajoittamista HOL 46 §, kuulemista teknisellä tiedonvälitystavalla HOL 73 § ja tiedoksiantomenettelyä 9 luku.
- Lakia pidetään helpompana ja läpinäkyvämpänä, koska päätöksissä ja läheteissä viitataan lain säännökseen. Uutta lakia pidetään yleisestikin selkeämpänä ja tarkempana kuin edeltäjänsä hallintolainkäyttölakia.
- Vastaajat suhtautuivat myönteisesti myös siihen, että uusi hallintoprosessilaki ei enää edeltäjänsä tavoin sisällä suurta määrää viittauksia oikeudenkäymiskaareen vaan täsmällisiä omia pykäläiä.

Tiedoksiantomenettely kokonaisuudessaan on myös selkeästi selventynyt usean vastaajan mielestä. Hyvänä asiana pidettiin mahdollisuutta postittaa päätökset tavallisena kirjeenä ilman saantitodistusta. HOL:in näyttää sisältävän tarkemmat pykälät prosessikysymyksiin, joihin aiemmin tehtiin päätökset oikeuskäytäntöön ja yleisiin käytäntöihin nojaten.

### **Kysymys 10.**

*Onko uuden hallintoprosessilain voimaantulon johdosta jouduttu tekemään sellaisia ratkaisuja, joita ei ole ollut tarpeen tehdä hallintolainkäyttölain aikana? Jos niin millaisia?*



Kaikki vastaajat olivat vastanneet tähän kysymykseen, ja vastauksissa oli paljon sellaisia mielipiteitä, että muutos ei olisi vaikuttanut heidän ratkaisuihinsa juurikaan tai se ei näy käytännön tasolla työssä tai etteivät he ole joutunut tekemään työssään sellaisia ratkaisuja verrattuna aiempaan. Kuitenkin harkinnassa on ollut suullisten valmistelun järjestämistä ja selvityksen rajoittamista.

*“Kuuleminen silta varalta, ettei HAO järjestä suullista käsittelyä. Jos suullisen vaatimus esitetään vasta vastine/vastaselitysvaiheessa, joudutaan tekemään uusi kuulemiskierros.”*

On myös jouduttu puntaroimaan sitä, mihin vaihtoehtoiseen prosessiosoitteeseen kulloinkin tiedoksianto tulisi lähettää ja tekemään vastinepyyntöjä (HOL 58 §), joihin ei ennen ollut varsinaisia säännöksiä. Kysymykseen vastattiin myös kieltävästi eli ei ollut jouduttu tekemään mitään sellaisia ratkaisuja tai sellaista ei tullut kyselyn aikana vastaajalle mieleen.

### **Kysymys 11.**

*Nyt myös hallintopäätöksen tehneellä viranomaisella on mahdollisuus valittaa, mikäli päätös on muutettu tai kumottu? Kuinka paljon tällaisiin valituksiin olet törmännyt työssäsi?*

Kyselyssä koettiin, ettei tällaiseen ole törmätty mitenkään täysin uutena asiana, valitusoikeus on ollut joissain asiaryhmissä jo aiemmin. Viranomaisella on ollut aiemminkin oikeus valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen monissa asioissa, kuten rakentamis- ja ympäristöasioissa. Pääsääntöisesti oltiin sitä mieltä, että harvoin viranomainen valittaa.

Kyselyssä todettiin seuraavaa:

*“Päätöksen tehneellä viranomaisella on ollut valitusoikeus HAO:n päätöksestä KHO:lle tähänkin asti monissa asioissa HLL 6 § 2 momentin nojalla esim. rakentamis- ja ympäristöasioissa sekä esim. maankäyttö- ja rakennuslain 191 §:n 4 momentin mukaisesti (Jos HAO kumoo kunnan hyväksymän kaavan, kunta saa valittaa.) Muutos*

*on lähinnä se, että nyt KHO:n ei tarvitse enää erikseen ratkaista sitä, onko valitusoi-  
keus viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi tarpeen. Monissa asia-  
ryhmissä ei siis ole tapahtunut tosiasiallista muutosta.”*

### **Kysymys 12.**

*Miten hallintoriidan toissijaisuus on näkynyt asioiden käsittelyssä?*

Suurimmalla osalla vastanneista ei ollut asiasta kokemusta tai ei ole joutunut kohtaamaan omissa tehtävissään. Hallintoriita on ollut jo HLL:n aikaan toissijainen, mutta HOL:n mukana siihen on tullut tarkennuksia. Hallintoriitoja on vastaajien mielestä kuitenkin harvoin. Kysymyksen asettelussa oli ehkä väärinymmärrystä siltä osin, että kyse ei ollut väittää hallintoriidan tulleen uuden lain myötä toissijaiseksi vaan tarkoitus oli kysyä, miten hallintoriitaan tulleet täsmennykset ovat vaikuttaneet työhön. Vastauksista voi kuitenkin päätellä, että hallintoriita-asioita ei juurikaan ole tai ne ovat erittäin harvinaisia.

### **Kysymys 13.**

*Miten osapuolten oikeudet ja velvollisuudet ovat mielestäsi muuttuneet uuden lain myötä?*

Tähän kysymykseen annetuissa vastauksissa oli eniten eroavaisuuksia. Puolet vastaajista koki, etteivät oikeudet ja velvollisuudet ole muuttuneet juuri lainkaan. Kun taas toinen puoli koki niiden muuttuneen. Keskeisimpinä muutoksina pidettiin seuraavia asioita:

- Osapuolten oikeudet ja velvollisuudet on kirjattu uuteen lakiin läpinäkyvämmiin.
- Uuden lain todettiin korostavan enemmän kontradiktorisuutta eli viranomaisen asema on korostunut prosessin osapuolena ilman, että se olisi asianosainen.
- Suullisen käsittelyn valmistelun yhteydessä varataan viranomaisille mahdollisuus nimetä todistajia.
- Preklusiosäännös ja uhkasakko mainittiin vastauksissa, ja niiden teho tuomioistuimen vaikuttaa osapuoliin.

- Osapuolten oikeudet ja velvollisuudet ovat muuttuneet parempaan suuntaan.
- Tuomioistuimella on enemmän “työkaluja” johtaa prosessia

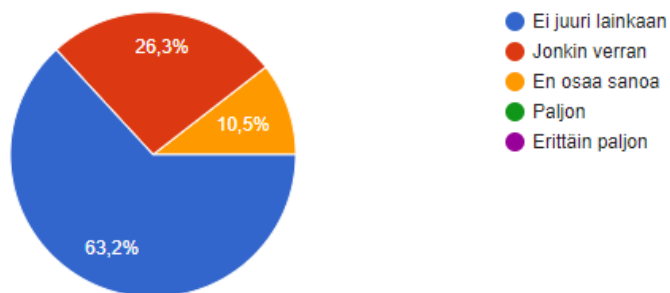
#### Kysymys 14.

*Kuinka paljon lisäselvityksen rajoittamista on käsityksesi mukaan käytetty?*

*”Kun hallintotuomioistuin katsoo asian tulleen selvitettyksi, se voi asettaa asian laatuun nähden kohtuullisen määräajan, jonka kuluessa oikeudenkäynnin osapuolten on toimitettava mahdollinen lisäaineisto asiassa. Jos osapuoli toimittaa lisäaineistoa tämän määräajan jälkeen, hallintotuomioistuin voi jättää sen huomioon ottamatta.” (HOL 6 luku 46§.)*

Tähän kysymykseen oli annettu valmiit vaihtoehdot kuvailla asiaa. Vastaajista 63,2 % oli sitä mieltä, että lisäselvityksen rajoittamista ei ole käytetty juuri lainkaan. Kuitenkin neljäsosa vastaajista oli kohdannut jonkin verran lisäselvityksen rajoittamista työssään.

14. Kuinka paljon lisäselvityksen rajoittamista on käsityksesi mukaan käytetty (HOL 46 §)?



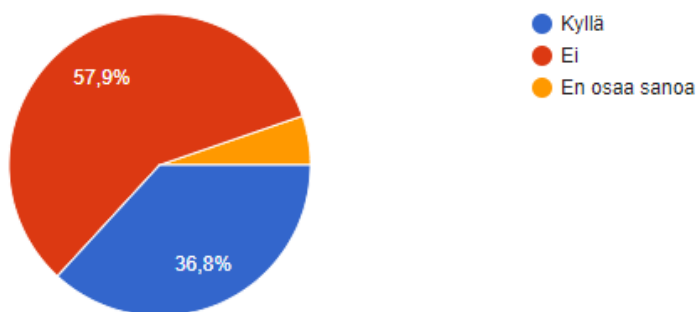
Kuvio 4. Lisäselvityksen rajoittaminen

### Kysymys 15.

*HOL:n mukaan asiakokonaisuuksien yhdessä käsitteleminen on mahdollista, mikäli edellytykset täyttyvät HOL 11 § mukaisesti. Ovatko asianosaiset vaatineet juttujen yhdistämistä ja yhdessä käsittelyä tai onko tätä viran puolesta jouduttu miettimään?*

Kysymys jakoi vastaajat kahteen leiriin. Vastanneista enemmistö noin 58 % ei ollut kohdannut työssään tilannetta, jossa olisi vaadittu asiakokonaisuuksien yhdistämistä. Kuitenkin kolmasosa vastaajista oli näin kokenut. Eroavaisuus johtuu varmasti asiaryhmistä sillä, sillä 2. osastolla työskentelevät vastasivat enimmäkseen tähän kysymykseen ei, muutamia poikkeamaa lukuun ottamatta. kun taas 1. osastolla työskentelevät vastasivat kysymykseen lähes kaikki kyllä. Osastolla 2. varmasti lastensuojelu ja sosiaaliasiat ovat tällainen asiaryhmä, jossa asiakokonaisuuksia joudutaan yhdistämään.

15. HOL:n mukaan asiakokonaisuuksien yhdessä käsitteleminen on mahdollista mikäli edellytykset täyttyvät HOL 11 § mukaisesti. Ovatko asianosaiset vaatineet juttujen yhdistämistä ja yhdessä käsittelyä tai onko tätä viran puolesta jouduttu miettimään ?



Kuvio 5. Asiakokonaisuuksien yhdistäminen

### Kysymys 16.

*HOL:n mukaan suullinen valmistelu ei edellytä suullista käsittelyä. Kuinka paljon näistä valmistelluista asioista siirtyy kuitenkin käsittelyyn? Arvioi esim. Prosentuaalisesti.*

Kysymykseen saatiin hieman vähemmän vastauksia kuin muihin avoimiin kysymyksiin. Tämä johtuu varmasti siitä, että suullisia kuulemisia käytetään vain tietyissä asiarhmissä. Suullisia valmisteluja todettiin olevan vähän ja vielä erittäin harvoin. Vastauksissa todettiin:

*“Tiedossani ei ole, että valmisteluja olisi vielä toimitettu omalla osastollani. Jonkin verran on harkittu järjestämistä sellaisissa asioissa, joissa kukaan ei ole suullista käsittelyä vaatinut.”*

Kysymys oli kaksiosainen ja toisena osana kysyttiin, kuinka paljon näistä valmistelluista asioista menisi itse käsittelyyn, mikäli suullinen valmistelu järjestettäisiin. Suullista valmistelua pidetään vielä hyvin marginaalisena tai sitä ei juurikaan sovellettavan vielä käytännössä.

*“Suullista valmistelua ei käytännössä sovelleta, aina menee suoraan suulliseen käsittelyyn.”*

Jos kuitenkin suullinen valmistelu pidetään, oletetaan sen useimmiten johtavan myös itse suulliseen käsittelyyn. On kuitenkin muistettava, että suulliset käsittelytkin ovat erittäin harvinaisia. Käytännössä asiat ovat vielä menneet suoraan suulliseen käsittelyyn ilman valmistelua.

### **Kysymys 17.**

*Kuinka paljon uusia selvitysketjuja suullisessa valmistelusta tarkastuksiin on käytetty (HOL 47§–49 §)?*

*Suullisia valmisteluja on harvoin. Tarkastuksia on lähinnä maankäyttö- ja rakennusasioissa. HOLin 48 §:n mukaiset katselmukset ovat olleet käytössä HLL:n 41 §:n nojalla. Yleensä hallinto-oikeuksista todetaan, että Itä-Suomen hallinto-oikeudessa tehdyn enemmän katselmuksia kuin muissa hallinto-oikeuksissa. Covid-19 korona-aika on vaikuttanut myös katselmusten tekoon.*

Kysymykseen oli vastattu myös suullisesta käsittelystä, vaikka kysymyksessä puhuttiin nimenomaan vain uusista selvityskeinoista eli suullisesta valmistelusta ja tarkastuksesta. Sekä katselmukseen tarkentuneesta pykälästä.

**Kysymys 18.**

*Miten arvioisit, käyttävätkö todistajat itsekriminointisuojaajaa ja ovatko tietoisia sen mahdollisuudesta? Jos niin millaisissa tilanteissa tai asiayhteyksissä? (HOL 69 §)*

Itsekriminointisuojaajassa lähennetään jo siiviiliprosessia. Tämä ei kuitenkaan näy vastaajien mielestä vielä monissakaan asiaryhmissä. Itsekriminointisuojaajaa ajatellaan käytettävän lähinnä lastensuojelu-, maahanmuutto- ja verotuspuolen jutuissa.

*Todistaja saa kieltäytyä kertomasta seikan, jonka kertominen saattaisi hänet tai häneen 1 momentissa tarkoitettussa suhteessa olevan henkilön syytteen vaaraan tai myötävaikuttaisi hänen tai häneen mainitussa suhteessa olevan henkilön syyllisyyden selvittämiseen. (HOL 7 luku 69 §)*

Yleensä ottaen tätä mahdollisuutta on käytetty vielä vähän. Eivätkä kaikki vastaajat ole tietoisia, ovatko todistajat tietoisia tästä oikeudesta uuden lain tultua voimaan. Osa on myös sitä mieltä, etteivät asianosaiset käytä suojaajaa, koska eivät ole välttämättä tietoisia, mutta viran puolesta sitä on harkittava. He, jotka ovat olleet tietoisia ovat käyttäneet mahdollisuutta harvoin. Turvapaikanhakukäsittelyissä on asiasta jouduttu mainitsemaan viran puolesta.

*“Esim lastensuojeluasiassa saa kieltäytyä kertomasta HOL 69 § 4 mom tarkoitettusta seikasta”*

*“Itselläni ei ole tullut vastaan tällaista tilannetta. Ehkä tavan ihmisille itsekriminointisuojaaja voi olla tuttu rikosprosessista ja siksi osa voi tämän tunnistaa.”*

**Kysymys 19.**

*Kantelusta itsenäisenä ylimääräisenä muutoksenhakukeinona on HOL:n 113 §:ssä luovuttu ja kanteluperusteet on yhdistetty purkuperusteisiin. Miten tämä näkyy käytännössä vai näkyykö vielä?*

Asia ei näy juurikaan hallinto-oikeustasolla. Tähän kysymykseen vastaajat totesivat, ettei asia ole tullut heitä vastaan. Kanteluasioita pidetään vähäisinä ja harvinaisina. Joskus kuitenkin on jouduttu jättämään tutkimatta valituksia lainvoimaisista päätöksistä. Tällaisissa tilanteissa on jouduttu miettimään, onko tällöin kyse kantelusta.

Vastauksissa todettiin myös, että aiemmin jos valitus oli myöhässä, mutta valitusperusteena peruste, joka oli samalla kanteluperuste otettiin asia tutkittavaksi nimenomaan kanteluna. Uuden lain tultua voimaan myöhästyneet valitukset on kuitenkin jätetty tutkimatta.

**Kysymys 20.**

*Miten muuttunut tiedoksiantomenettelyn keventyminen on vaikuttanut käytännössä? (HOL 9 luku)*

- Muuttuneen tiedoksiantomenettelyn koettiin osittain parantaneen tilannetta ja osittain hankaloittaneen poikkeustilanteissa.
- Helpottanut, koska mahdollisuus käyttää sähköisiä tiedoksiantotapoja nopeuttaa tiedonkulkua. Todisteellista tiedoksiantoa toki käytetään edelleen tapauksissa, joissa asiakkaalla ei ole asiamiestä.
- Sähköpostia pidetään luotettavampana kuin postia.
- Sähköpostin kanssa asioimisen laajenemista toivottiin.
- Tavallista tiedonantoa halutaan edelleen hyödyntää niin laajasti, kuin laki sallii.
- Tuonut sujuvuutta korona-aikana.
- Tähän kysymykseen olisin kaivannut enemmän sihteerien vastauksia, miten he kokevat asian. Osassa vastauksista nimittäin painotettiin sihteerien työruuhkaa

ja perusteltiin siksi halua käyttää tavallista postitiedoksiantoa. Välimiöissä suosittelaa kuitenkin käyttämään sähköisiä kanavia.

Tämä muutos on otettu vastaan onnistuneena muutoksena. Tiedoksiantomenettelyn todetaan helpottaneen myös kansliahenkilökunnan työtä.

### **Kysymys 21.**

*Mitkä ovat olleet mielestäsi kaikkein keskeisempiä muutoksia käytännössä omassa työskentelyssä/työskentelytavoissa lain oikeudenkäynnistä hallintoasioissa tultua voimaan vuodesta 2020 alusta? Kerro vapaamuotoisesti.*

Viimeinen kysymys oli tarkoitettu yhteenvetokysymykseksi ja antaa vastaajalle mahdollisuuden sanoa jotain sellaista, mitä kyselyn aikana tuli mieleen tai mitä en ehkä huomioinnut kysyä tai vastaaja vastata.-

Näin vastattiin:

- Uusi laki antaa väljemmät mahdollisuudet erilaisille etäkuulemisille ja suullisille valmisteluille. Nämä koettiin hyviksi asioiksi, sillä muutokset jokaisen tuomarin arkirutiineissa tapahtuvat hitaasti.
- Laki on selkeämmin jäsenneily ja käyttökelpoisempi.
- Siirtymäsäännökset yleensä
- Prosessissa on huomioitava muutama lisäasia, esimerkiksi suullisen käsittelyn järjestämistä vaadittaessa on vastattava, mikäli sitä ei järjestetä.
- Laki on helpottanut kuulemiskierroksia ja päätöksen tiedoksiantoa.
- Joidenkin mielestä laki ei ole muuttanut mitään tai hyvin vähän omaa työtä.
- Prosessiin perustuminen ja päätöksissä viittaus täsmällisiin säännöksiin.



- Lisäselvitysten rajoittamiseen on vaikuttanut

*“Editiovaatimusta koskeva kokonaan uusi säännös HOL:ssa kun ennen HLL:ssä oli vain viittaus oikeudenkäymiskaareen, kuulemisvelvollisuus siltä varalta ettei suullista käsittelyä järjestetä”*

*“Prosessin johtaminen helpompaa ja joustavampaa. Lisäselvityksen esittämistä olen rajoittanut (HOL 46 §).”*

*“On pitänyt perehtyä HOL:n säännöksiin ja sovellettavat prosessilain pykälät on pitänyt tarkistaa aikaisempaa tarkemmin. HOL 58 § 2 momentin säännös, jonka mukaan jos hallintotuomioistuin ei järjestä asianosaisen vaatimaa suullista käsittelyä, tästä on ilmoitettava asianosaisille ja samalla asianosaisille on varattava tilaisuus esittää kirjallista lisäselvitystä, on aiheuttanut joissakin asioissa lisäkuulemiskierron, jos suullisen pyyntö on tullut vasta vastineessa. Jos suullista on pyydetty valituksessa, eikä suullista ole katsottu tarpeelliseksi, ja jos vastinepyyntöön ei ole huomattu kirjoittaa, että siltä varalta, jos asiassa ei järjestetä suullista, asianosainen voi esittää kirjallista lisäselvitystä, on pitänyt varata vielä erikseen tilaisuus esittää lisäselvitystä asiassa.”*

## 9 POHDINTA

### 9.1 Johtopäätökset ja yhteenveto

Tavoitteeni opinnäytetyössä oli saada kuva vuoden 2020 alusta käyttöön tulleen lain oikeudenkäynnistä hallintoasioissa keskeisistä muutoksista sekä näiden muutosten vaikutuksista Itä-Suomen hallinto-oikeuden henkilöstön päivittäiseen työskentelyyn. Lisäksi halusin tutkia, miten siirtymäsäännökset on otettu vastaan ja olivatko osapuolten velvollisuudet ja oikeudet muuttuneet uuden hallintoprosessilain myötä.

Opinnäytetyöni toteutettiin syksyn 2020 ja kevään 2021 aikana. Työni teoreettisessa osiossa kävin läpi hallintotuomioistuinten rakennetta, hallintolainkäyttöä määritteleviä lakeja, hallintoprosessin kulkua ja syitä uuden lain syntyyn valmistelevien raporttien ja hallituksen esityksen kautta. Kyselylomake laadittiin näiden edellä mainittujen dokumenttien ja voimaan tulleen Lain oikeudenkäynnistä hallintoasioista pohjalta. Koetin ottaa kyselyä tehdessäni ulkopuolisen näkökulman enkä tuoda mukaan liikaa omia tuntemuksiani.

Tutkimuksessa kirjallisuutena käytin mm. lakeja, hallituksen esityksiä, lain valmisteluaineistoa, muuta oikeustieteellistä kirjallisuutta, tutkimuskoosteita ja -raportteja. Laadullisessa tutkimuksessa käytetään usein pieniä aineistoja. Tutkimuksessa hankittu tiedosto voikin tuoda esille tutkimuskysymyksen muutoksen prosessin aikana. Omat tutkimuskysymykset ovat eläneet työn aikana laajemmasta kokonaisuudesta lähemmäksi. Hyödynsin työssä omaa kokemusta hallinto-oikeudessa työskentelystä. Kysely toteutettiin toukokuun 2021 aikana Itä-Suomen hallinto-oikeuden henkilöstölle anonyymina internetkyselynä. Kysely tavoitteena oli saada selkeän kuva ja mahdollisimman laaja otanta siitä, miten uusi prosessilaki oli otettu vastaan.

Pääsääntöisesti tarkastelemani ehdotukset lakiin ovat toteutuneet käytännössä. Sähköisessä viestinnän toivotaan lisääntyvän käytännössä työssä. Lain esivalmistelut ja työt, sekä kokemukset laista käytännössä osoittavat, että tällä lailla on ollut tarvetta. Tutkimuksessa käydyt keskustelut ja raportit tukevat tätä. Osaltaan muutokset lakiin

ovat olleet onnistuneita, sillä niitä käyttävät henkilöt ovat pääosin tyytyväisiä näihin keskeisiin muutoksiin.

Kysymykset sivusivat kokemuksia Laista oikeudenkäynnistä hallintoasioista ja teoriaosassa käsiteltyjä keskeisiä muutoksia, kuten hallintoriidan toissijaisuuden täsmentämistä, viranomaisten oikeuksia ja velvollisuuksia, selvityksen rajoittamista, asiakokonaisuuksien yhdistämistä, suullista valmistelua ja käsittelyä, tarkastusta, itsekriminointisuojaaja ja tiedoksiantomenettelyä. Vaikka vastausmäärä jäi suhteellisen pieneksi, toivat avoimet kysymykset selkeitä vastuksia tutkimuskysymyksiin. Silti laajempi vastauspohja olisi ollut työlle lisäselvitystä antava. Ajattelin työssäni käyttää myös ristiintaulukointia, mutta vastausten rajallisuuden vuoksi tämä toimenpide jäi tekemättä. Laajempi vastausten määrä olisikin antanut enemmän mahdollisuuksia tähän.

Itä-Suomen hallinto-oikeuden henkilökunta piti siirtymäsäännösten 126 §:n soveltamista paikoittain vielä epäselvinä, mutta mikäli säännökset ovat olleet epäselviä, on niitä sovellettu käytännössä tilanteen mukaan. Pääsääntönä todettiin, että jos asia on ollut vireillä 31.12.2019, käsitellään se vielä vanhan hallintoprosessilain mukaan. Mikäli näin sovellettu päätös palautetaan viranomaiselle tai uudelleen käsittelyyn, valitusta käsitellään soveltaen uutta lakia. Itä-Suomen hallinto-oikeuden henkilökunta koki siirtymäsäännöt osittain tulkinnanvaraisiksi, mutta totesi niiden selkeytyneen vähitellen.

Henkilöstö piti lakia oikeudenkäynnistä hallintoasioissa lakina, joka on selkeyttänyt yleisesti esimerkiksi suullista käsittelyä, selvityksen rajoittamista ja tiedoksiantomenettelyä. Vaikka suullinen käsittely on annettu uudeksi työvälineeksi hallinto-oikeudelle, sitä ei jostain syystä käytetä juurikaan.

.

Lakia pidettiin myös helpompana ja läpinäkyvämpänä. Vastaajat suhtautuivat myönteisesti lain sisältämiin täsmällisempiin säännöksiin, ja sen todettiin selkeyttäneen itse hallintoprosessia. Työssään Itä-Suomen hallinto-oikeuden henkilöstö piti yhtenä tärkeimmistä muutoksista tiedoksiantomenettelyn kevenemistä, sähköisten tiedoksiantotapojen nopeutta, todisteellisen tiedoksiannon vähenemistä ja

yleistä sujuvuuden lisääntymistä. Lain koettiin tuoneen hallintoprosessia lähemmäksi siviiliprosessia uuden itsekriminointisuojaan myötä.

Osapuolten oikeudet ja velvollisuudet on kirjattu uuteen lakiin aiempaa selkeämmin. Niiden todettiin korostavan viranomaisen asemaa prosessin ulkopuolisena osapuolena ilman, että se olisi asianosainen. Myös preklusiosäännös ja uhkasakko mainittiin tehokeinoina. Tuomioistuimella huomattiin olevan enemmän ”työkaluja” johtaa itse prosessia. Hain työssäni vastauksia sekä kokemuksiin itse laista oikeudenkäynnistä hallinto-oikeudessa että osapuolten oikeuksista ja velvollisuuksista, keskeisistä muutoksista ja siirtymäsäännöksistä. Koen saaneeni työssäni vastaukset asettamiini kysymyksiin.

## 9.2 Opinnäytetyön työstäminen ja jatkotutkimusmahdollisuudet

Tutkimustyön kannalta tärkeimmät tiedot löytyivät raporteista ja kyselystä. Lakitekstit ja oikeuskirjallisuus antoivat suuntaviittoa matkalla tutkimusmaailmassa. Aihe oli laaja, haastava, mutta mielenkiintoinen toteuttaa. Materiaalia oli vielä varsin niukasti käytettävissä oikeuskirjallisuuden muodossa koskien hallintoprosessilain muutosta. Hallinto-oikeus oli minulle työpaikkana tuttu parin vuoden takaa ja tuolloin käytössä oli vielä aiempi hallintoprosessilaki. Tämä antoi kuitenkin hyvät lähtökohdat työlleni.

Empiriaosuus nivoutui teoriaosuuteen kuin itsestään, ja kysely hallinto-oikeudelle keskeisten muutosten vaikutuksista tuki hyvin teoriaosuutta. Työssäni selvisi henkilöstön ajatuksia ja tuntemuksia muutoksen vuodesta. Kyselyosuus ikään kuin terävöitti teorian vereksi ja lihaksi.

Lakimuutoksen tavoitteena onkin saattaa oikeuden osapuolet enemmän tietoisiksi oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Koska tutkimukseen pitää lähteä aina avoimin mielin, en asettanut mitään tietoisia ennakoasenteita siitä, millaisia vastauksia tulen saamaan. Toisaalta teoriaosuutta kirjoitaessani ja pohtiessani tutkimuskysymyksiä tulin näin tietämättäni ehkä tehneeksi

Kyselyyn vastasi vain 20 prosenttia koko Itä-Suomen hallinto-oikeuden henkilöstöstä. Täytyy myöntää sen olleen lievä pettymys. Mikäli kysymykset olisivat olleet suljettuja, olisi vastauksia voinut tulla enemmän, mutta koen, että ne olisivat olleet laadullisesti heikompia kuin nämä, jotka tällä otannalla sain. En usko ajankohdalla olevan niinkään vaikutusta vastaamatta jättämisiin. Ehkä aihe vaati vastaajalta hieman enemmän paneutumista asiaan, joten avoimet kysymykset nähtiin osittain liian haasteellisina vastata. Kyselyyn vastanneista kuitenkin suurin osa näki vaivaa vastaamalla riittävän laajasti. Pidän siis lopputulosta kuitenkin luotettavana.

Laki koetaan helpompana ja läpinäkyvämpänä, koska päätöksissä ja läheteissä viitataan lain säännökseen. Uutta lakia pidetään yleisestikin selkeämpänä ja tarkempana kuin edeltäjänsä hallintolainkäyttölakia, sillä viittaukset oikeudenkäymiskääräen ovat jääneet vähemmälle.

Tämän kyselyn tuloksia voidaan hyödyntää miettimällä kehityskohteita tai -tapoja. Kun lakia lähdettiin suunnittelemaan vuonna 2007, ei varmasti tiedetty, kuinka pitkä prosessi tämä tulisi olemaan. Kun ajattelee tietoyhteiskuntaamme, voisi ajatella, että tämänkin lain muuttamiselle tulee aikansa. 13 vuotta tuntuu nykysukupolvelle varmasti ikuisuudelta. Olisikin tärkeää tehdä hallintotuomioistuimen toimintaansa vieläkin näkyvämmäksi.

Koska uuden hallintoprosessilain voimaantulosta on varsin vähän aikaa, siirtymäsäännökset vaikuttavat vielä asioiden käsittelyprosessiin. Jatkotutkimusmahdollisuutena näkisin muutaman vuoden päästä tutkia, miten laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa on löytänyt paikkansa hallintotuomioistuinten toiminnassa. Tutkimusta voisi laajentaa kattamaan koko maan hallinto-oikeuksia ja Korkeinta hallinto-oikeutta.

Toisena aiheena kiinnostuin syvemmin raporteista, joissa tutkin lain syntyyn johtaneita syitä, sekä pohdin yksityiskohtaisemmin muutoshalukkuutta. Tällaisten raporttien syvempi tutkimus olisi pelkästään opinnäytetyön aiheena mielenkiintoinen tutkimuskohde. Myös siirtymäsäännökset ja miten niitä on toteutettu, voisivat olla yksi aihepiiri laajemmalle jatkotutkimukselle. Kuinka paljon siirtymäsäännökset ovat vaikuttaneet päätöksen tekoon ja miten prosessi olisi voinut erota, mikäli käytössä olisi

ollut jo uudempi laki tai toisinpäin. Suullista käsittelyä edeltävää valmistelua ei vastausten mukaan vielä juurikaan käytetä. Vaikka valmistelu ei edellytä vielä itse käsittelyä, niin voisiko valmistelua hyödyntää joissakin asiaryhmissä ns. sovittelussa.

Kyselyssä tuli esiin myös monen kysymyksen vastauksissa jonkinlainen hajoama. Osa vastanneista ei ollut havinnut juurikaan muutoksia, ja toinen puoli taas osasi kertoa hyvinkin seikkaperäisesti keskeisistä muutoksista ja niiden vaikutuksista. Ehkäpä tämä laki on vielä niin tuore, etteivät kaikki vastanneet ole huomioineet sitä kokonaisvaltaisesti, vaan nimenomaan oman työnsä näkökulmasta. Onkin ymmärrettävää, että esimerkiksi keskeisessä muutoksessa ollut suullinen käsittely sinänsä ja sitä edeltävä suullinen valmistelu eivät koske myöskään kaikkia asiaryhmiä. Kuitenkin sellaisissa asioissa, jotka koskettavat kaikkia kuten osapuolten velvollisuudet ja oikeudet ja tiedoksiantomenettely olivat vastauksissa lähes yhteneviä. Uskon, että jokainen joka vastasi kyselyyn, joutui pysähtymään ja syventymään hetkeksi lain äärelle. Miettimään mikä laissa on onnistunutta ja mihin kaipaisi vielä muutosta.

Viimeinen kysymys toimi ikään kuin kontrolloivana kysymyksenä kysymyksille 5 ja 6., joissa kysyttiin onko laki vaikuttanut päivittäiseen työskentelyyn ja millaisia muutoksia laki on tuonut työhön. Kysymyksessä 21 kysyttiin kaikkein keskeisempiä muutoksia omassa työskentelyssä., ja siihen sai vastata vapaamuotoisesti. Näiden perusteella saatiin kokemuksia jälleen laidasta laitaan. Osa vastaajista koki, ettei laki ollut muuttanut juuri lainkaan ja osa taas vastasi yksityiskohtaisesti kokemistaan muutoksista. Osa myös havaitsi ns. kontrollikysymyksen ja sanoi vastanneensa aiemmin esitettyyn samanlaiseen kysymykseen. Kyselystä voidaan kuitenkin todeta, että eniten laajoja ja sisällöltään vahvoja vastauksia saatiin juuri viimeiseen kysymykseen. Tämä osoittaa aiheeseen keskittymistä ja tietotaitoa.

Työssäni käytin empiiristä oikeustutkimusta. Teoriaosuus tuki empiiristä osuutta ja empiria teoriaa. Opin, että koskaan ei ole liikaa aikaa työstää lopputyötä ja sittenkin aika loppuu kesken. Jos voisin tehdä jotain toisin, niin ottaisin jatkossa kyselyn tueksi vielä haastatteluja asiantuntijoilta. Tämä voisi laajentaa näkökulmia ja syventää oppinäytetyötä.

Tukiessani aihetta vuosina 2020-2021 oli maailmanlaajuinen Covid-19 pandemia pahimmillaan, aiheuttaen historialliset rajoitukset päivittäisessä kanssakäymisessämme ja toiminnassamme. Pandemian takia Itä-Suomen hallinto-oikeudenkin 32 asian käsittely keskeytyi, näistä kuitenkin 27 kpl voitiin käsitellä loppuun vuoden 2020 aikana. Tämä johtunee pitkälti siitä, että pääsääntöisesti hallinto-oikeudessa hallintoprosessi hoituu kirjallisin menetelmin. Kommunikointia käydään paljon puhelimen ja internetin välityksellä tällaisena erikoisena ajajaksona ja tämä on varmasti osaltaan vaikuttanut kontaktissa tapahtuviin tehtäviin, kuten suullisiin valmisteluihin, käsitteilyihin ja paikan päällä tehtäviin katselmuksiin ja tarkastuksiin. Covid-19 voi siis osaltaan vaikuttaa saamiini vastauksiin näiden asioiden osalta.

Yleisesti ottaen uusi hallintoprosessilaki näyttää selkeyttäneen monia puutteita aiemmasta prosessilaista. Tarkemmat muutokset koettiin selventäviksi. Vaikkakin HOL on myös yleisluontoinen laki kuten edeltäjänsä, on se silti tuonut tarkennusta säätelyihin, kuten suullisiin käsittelyihin ja uutena itsekriminointisuojaan, josta ei ollut aiemmassa prosessilaissa lainkaan mainintaa. Kyselyn perusteella voidaan päätellä, että tätä itsekriminointisuoja ei vielä osata käyttää, joten ehkä olisikin hyvä selkeyttää ja ohjeistaa osapuolten oikeuksia vielä tässä asiassa. Osapuolten oikeuksia ja velvollisuuksia onkin laissa korostettu ja asianosaisten kuulemisperiaate korostuu aiempaan verrattuna. Preklusisäännös eli säännös rajoittaa uusien todisteiden tai perustelujen esittämistä määräaikaan mennessä ja uhkasakko toimenpiteenä on mahdollinen, mutta ilmeisen vähän käytetty.

Koska aihe on melko uusi, toivon opinnäytetyöstäni olevan hyötyä kaikille asiasta kiinnostuneille, tai sen parissa työskenteleville sekä lähtökohtaisena innostuksen kohteen tutkia aihetta myös jatkossa. Uskoisin lakia vielä ajansaatossa tältä osin täsmennettävän. Selkeät lakipykälät tuovat kuitenkin nyt työhön kaivattua läpinäkyvyyttä ja tulkinnanvara vähenee. Onkin kiinnostavaa nähdä, miten tämäkin laki tulee vielä uudistumaan sekä kehittymään ja miten sen soveltajat tulevat sovelta-  
maan sitä jatkossa.





## LÄHTEET

Anttila, P. 1998. Tutkimisen taito ja tiedonhankinta.

Hallintolaki 6.6.2003/434 muutoksineen.

Hallinto-oikeuslaki 26.3.1999/430 muutoksineen.

Hallintolainkäyttölaki (kumottu) 26.7/1996 /586

HE 29/2018. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Viitattu 15.1.2021. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2018/20180029#idp450522640>

Hirvonen, A. 2011. Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Helsinki: Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Viitattu 18.2.2021 <https://samk.finna.fi/Record/samk.991229456605968>

Husa, J., Mutanen, A. & Pohjolainen, T. 2008. Kirjoitetaan juridiikkaa. Helsinki. Talentum.

Itä-Suomen hallinto-oikeuden toimintakertomus 2020 Viitattu 10.5.2021. [https://oikeus.fi/material/collections/20210113134842/7Q7XjUpCT/I-S\\_HAO\\_toimintakertomus\\_2020\\_DIGI.pdf](https://oikeus.fi/material/collections/20210113134842/7Q7XjUpCT/I-S_HAO_toimintakertomus_2020_DIGI.pdf)

Kananen, J. 2017. Laadullinen tutkimus pro graduna ja opinnäytetyönä. Jyväskylä: Jyväskylän ammattikorkeakoulu. Viitattu 28.3.2021. <https://samk.finna.fi/Record/samk.991263786605968>

KHO:2019:119

KHO:2020:2414

Koivuluoma, A., Paso, M., Saukko, P., Tarukannel, V. & Tolvanen, M. 2020. Hallintolainkäyttö. 2. uud. p. [Helsinki]: Alma Talent Oy. Viitattu 10.1.2021. <https://samk.finna.fi/Record/samk.991353406005968>

Korkeimman hallinto-oikeuden (KHO:n) www-sivut. 2020 Viitattu 10.9.2020 <https://www.kho.fi/fi/index/korkeinhallinto-oikeus.html>

Laki muutoksenhausta hallintoasioissa (kumottu) 24.3.1950/154

Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 5.7.2019/808 muutoksineen.

Laki sähköisestä asioinnista viranomaisissa 24.1.2003/13 muutoksineen.

Laki ylimääräisestä muutoksenhausta hallintoasioissa (kumottu) 200/1966

Lindfors, H.2004 Empiirinen tieto insolvenssioikeudessa. Helsinki. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.

Manner,A., Attila, E., Koivuluoma, A. & Iikkanen, M. 2017. Valtioneuvosto. Oikeusministeriö. Ehdotus laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Lausuntotiivistelmä. Valtioneuvosto. Viitattu 2.2.2021 <https://ju2021> <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/160306> . <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/160306> [https://samk.finna.fi/Record/valto.10024\\_160306](https://samk.finna.fi/Record/valto.10024_160306)

Mäenpää,O., Pitkäranta,A. & Laherto,M. 2008. Hallintolainkäytön nykytila ja kehittämistarpeet. Valtioneuvosto, Oikeusministeriö. Lausuntoja ja selvityksiä 2008:18.Viitattu 8.2.2021.[https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76138/omls\\_2008\\_18\\_104s.pdf?sequence=1](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76138/omls_2008_18_104s.pdf?sequence=1)

Mäenpää, O., Laherto, M. & Kangas, J. 2009, Hallintolainkäytön nykytila ja kehittämistarpeet. Valtioneuvosto. Oikeusministeriö. Lausuntoja ja selvityksiä 2009:17. Viitattu 8.2.2021. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/76446>

Mäenpää, O. 2019. Oikeudenkäynti hallintoasioissa: Hallintoprosessioikeuden perusteet. [Helsinki]: Alma Talent Oy Viitattu 12.10.2020. <https://samk.finna.fi/Record/samk.991289976605968>

Nieminen, K. & Lähteenmäki, N. (toim.) 2021. Empiirinen oikeustutkimus. Gaudeamus.Viitattu 10.6.2021. <https://samk.finna.fi/Record/samk.991399903705968>

Oikeudenkäymiskaari 1.1.1734/4 muutoksineen

Oikeustieteellinen tutkimusaineisto ja haastattelut. Itä-Suomen hallinto-oikeus 2021.

Oikeusministeriön www-sivut. 2020. Viitattu 10.9.2020. <https://oikeusministerio.fi/etusivu>

Ojasalo, K., Moilanen, T. & Ritalahti, J. 2014. Kehittämistyön menetelmät. Uudella osaamista liiketoimintaan. Helsinki. Sanomapro Oy.

Pienihallintotuomioistuinsanasto. 2020 Viitattu 3.6.2021. <https://oikeus.fi/hallintooikeudet/ita-suomenhallinto-oikeus/fi/index/pienihallintotuomioistuinsanasto.html>

Saaranen-Kauppinen, A. & Puusniekka, A. 2012. Kvalitatiivisten menetelmien verkko-oppikirja. Yhteiskuntatieteentietoarkisto. <https://courses.helsinki.fi/sites/default/files/course-material/4453723/kvalitatiivisten%20menetelmien%20verkko-oppikirja.pdf>

Suomen perustuslaki 11.6.1999/731 muutoksineen

Suomen hallitusmuoto '(kumottu) 17.7.1919/94

Tuomioistuinlaki 25.8.2016/673 muutoksineen

Turun HAO 03.11.2020 20/0657/2 Viitattu 11.1.2021. [https://www.finlex.fi/fi/oi-keus/hao/2020/turun\\_hao20200657?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=hallintoriita](https://www.finlex.fi/fi/oi-keus/hao/2020/turun_hao20200657?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=hallintoriita)

Valli, R. 2015. Johdatus tilastolliseen tutkimukseen. 2. uud.p. Jyväskylä: PSKustannus.

## Kysely Itä-Suomen hallinto-oikeuden henkilöstölle

Hei! Opiskelen Satakunnan ammattikorkeakoulussa oikeustradenomin tutkintoa. Työskentelin kesällä 2019 Itä-Suomen hallinto-oikeudessa oikeustradenomiharjoittelijana. Nyt on lopputyöni aika. Tarvitsisin työssäni Teidän asiantuntijakokemustanne.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettu laki (808/2019) tuli voimaan 1.1.2020 ja kumosi samalla aiemman hallintolainkäyttölain (586/1996). Kyselyn tarkoituksena on selvittää keskeisten lakimuutoksen vaikutuksia käytännön työssä Itä-Suomen hallinto-oikeudessa. Kyselyn vastaukset tulevat ainoastaan opinnäytetyöni käyttöön. Opinnäytetyö on myöhemmin luettavissa Theseus-palvelussa. Tähdellä merkityt osuudet ovat pakollisia, mutta toivon Teiltä vastausta mahdollisimman moneen kysymykseen. Vastausaikaa on 27.5.asti.

Kiitos osallistumisesta.

Anna-Maija Partanen

### \*Pakollinen

#### 1. Vastaajan ikä \*

Alle 30 vuotta  
30 - 40 vuotta  
40 - 50 vuotta  
yli 50 vuotta

#### 2. Vastaajan asema työyhteisössä/tehtävänimike \*

Oma vastauksesi

#### 3. Osasto

Oma vastauksesi

#### 4. Vastaajan työkokemusvuodet hallinto-oikeudessa

Oma vastauksesi

Kyselyn tarkoituksena on selvittää miten hallinprosessilain keskeiset muutokset ovat vaikuttaneet työhösi Itä-Suomen hallinto-oikeudessa.

5. Onko laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa vaikuttanut päivittäiseen työs-  
kentelyysi? \*

Ei lainkaan

Vähän

Jonkin verran

Paljon

Erittäin paljon

6. Millaisia muutoksia laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa on tuonut käy-  
tännössä työhösi? \*

Oma vastauksesi

7. Onko siirtymäsäännösten soveltamisessa ollut ongelmia, jos niin mitä  
? (HOL 126 §) \*

Oma vastauksesi

8. Onko uusi laki selventänyt vai mutkistanut toimintamalleja käytännössä? \*

Selventänyt

Mutkistanut

Ei kumpaakaan

En osaa sanoa

9. Jos vastasit edelliseen selventänyt tai mutkistanut niin kerro millä tavalla.

Oma vastauksesi

10. Onko uuden hallintoprosessilain voimaantulon johdosta jouduttu teke-  
mään sellaisia ratkaisuja, joita ei ole ollut tarpeen tehdä hallintolainkäyttölain  
aikana? Jos niin millaisia? \*

Oma vastauksesi

11. Nyt myös hallintopäätöksen tehneellä viranomaisella on mahdollisuus va-  
littaa, mikäli päätös on muutettu tai kumottu? Kuinka paljon tällaisiin valituk-  
siin olet törmännyt työssäsi?

Oma vastauksesi

12. Miten hallintoriidan toissijaisuus on näkynyt asioiden käsittelyssä?

Oma vastauksesi

13. Miten osapuolten oikeudet ja velvollisuudet ovat mielestäsi muuttuneet  
uuden lain myötä?

Oma vastauksesi

14. Kuinka paljon lisäselvityksen rajoittamista on käsityksesi mukaan käytetty  
(HOL 46 §)? \*

Ei juuri lainkaan

Jonkin verran

En osaa sanoa

Paljon

Erittäin paljon

15. HOL:n mukaan asiakokonaisuuksien yhdessä käsitteleminen on mahdol-  
lista mikäli edellytykset täyttyvät HOL 11 § mukaisesti. Ovatko asianosaiset

vaatineet juttujen yhdistämistä ja yhdessä käsittelyä tai onko tätä viran puolesta jouduttu miettimään? \*

Kyllä

Ei

En osaa sanoa

16. HOL:n mukaan suullinen valmistelu ei edellytä suullista käsittelyä. Kuinka paljon näistä valmistelluista asioista siirtyy kuitenkin käsittelyyn? Arvioi esim. prosentuaalisesti.

Oma vastauksesi

17. Kuinka paljon uusia selvityskeinoja suullisessa valmistelusta tarkastuksiin on käytetty (HOL 47- 49 §)?

Oma vastauksesi

18. Miten arvioisit, käyttävätkö todistajat itsekriminointisuoja ja ovatko tietoisia sen mahdollisuudesta? Jos niin millaisissa tilanteissa tai asiayhteyksissä? (HOL 69 §) \*

Oma vastauksesi

19. Kantelusta itsenäisenä ylimääräisenä muutoksenhakukeinona on lain 113 §:ssä luovuttu ja kanteluperusteet on yhdistetty purkuperusteisiin. Miten tämä näkyy käytännössä vai näkyykö vielä?

Oma vastauksesi

20. Miten muuttunut tiedoksiantomenettelyn keventyminen on vaikuttanut käytännössä? \*

Oma vastauksesi

21. Mitkä ovat olleet mielestäsi kaikkein keskeisempiä muutoksia käytännössä omassa työskentelyssä/työskentelytavoissa lain oikeudenkäynnistä hallintoasioissa tultua voimaan vuodesta 2020 alusta? Kerro vapaamuotoisesti. \*

Kiitos vastauksistanne!