Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintomenettelylaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Hallintoviranomaisissa noudatettavasta menettelystä ei ole säädetty yhtenäisesti. Yleissäännökset puuttuvat sekä viranomaisten menettelytavoista että siitä, kuinka kansalaisten on toimittava asioidessaan viranomaisten kanssa. Menettely on erityislainsäädännössä olevien yksittäisten ja ehkä sattumanvaraisestikin annettujen sääntöjen varassa. Myös hallintokäytännöllä on ollut jonkin verran vaikutusta menettelytapojen muotoutumiseen. Riittävää yhdenmukaisuutta ei ole kuitenkaan saavutettu. Tätä on pidettävä puutteena niin kansalaisten oikeusturvan kuin hallinnon järkeistämisenkin kannalta.

Esityksessä ehdotetaan annettavaksi yleissäännökset sellaisista menettelytavoista, jotka vaikuttavat keskeisesti kansalaisten asemaan ja oikeussuojaan hallintomenettelyssä. Ehdotus hallintomenettelylaiksi ei sen sijaan koske hallintolainkäyttöä, jossa esimerkiksi kansalaisen tekemään valitukseen perustuen tutkitaan hallintoviranomaisen päätöksen oikeellisuutta. Lakiehdotuksen mukaisten menettelytapojen avulla pyritään turvaamaan muun muassa se, että kansalaisia opastetaan tarpeen mukaan silloin, kun he ovat tekemisissä viranomaisten kanssa. Sääntelyn tällainen kansalaiskeskeisyys liittyy hallinnon kehittämiseen. Esimerkiksi pyrkimys yksinkertaiseen hallintomenettelyyn on omiaan lisäämään kansalaisten myönteistä suhtautumista hallintoon. Hallinnollisen päätöksenteon kannalta taas on tärkeää, että ehdotetut säännökset johtavat viranomaisen käsiteltävänä olevan asian huolelliseen selvittämiseen. Näin varmistetaan, että päätöksenteossa on käytettävissä riittävät tiedot. Silloin on selvä peruste ottaa huomioon myös ne lainsäädännössä ilmaistut yhteiskunnalliset tavoitteet, joita pyritään toteuttamaan päätösten avulla.

Uudistuksen avulla pyritään lainsäädäntöteitse vakiinnuttaaman kautta hallinnon eräitä menettelytapoja, joita nykyisin pidetään yleisinä hallintoperiaatteina. Jotkut ehdotetut menettelytavat ovat asiallisesti uusia. Niinpä hallintoviranomaiset voisivat ehdotuksen mukaan nykyistä useammin korjata virheellisiä päätöksiään, mikä saattaa helpottaa hallintotuomioistuinten asiaruuhkia.

Uudistuksen toteuttaminen on mahdollista hallintotehtävien hoitamiseen nykyisin osoitettujen määrärahojen turvin.

Uudistus on tarkoitettu tulemaan voimaan huhtikuun alussa 1982.

1680015638

SISÄLLYSLUETTELO

Sivu

YLEISPERUSTELUT 3
1. **Esityksen merkitys** 3
1.1. Tavoitteet 3
1.2. Keinot 3
1.3. Uudistuksen muut vaikutukset 4
2. **Nykyinen tilanne ja asian valmistelu** 5
2.1. Nykyinen tilanne 5
2.1.1. Lainsäädäntö 5
2.1.2. Käytäntö 5
2.1.3. Ulkomaiset hallintomenettelylait .. 6
2.2. Valmisteluvaiheet ja -aineisto 6
3. **Esityksen organisatoriset ja taloudelliset vaikutukset** 6
4. **Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja** 7

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT 8
1. **Lakiehdotusten perustelut** 8
1.1. Hallintomenettelylaki 8
1 §. Soveltamisala 8
2 §. Lain toissijaisuus 9
3 §. Viranomainen 9
4 §. Neuvonta 11
5 §. Käsittelyn julkisuus 11
6 §. Asiamies ja avustaja 11
7 §. Vireillepano 14
8 §. Asian siirto 15
9 §. Asiakirjassa olevan puutteen poistaminen 18
10 §. Esteellisyysperusteet 19
11 §. Esteellisyyden vaikutus 23
12 §. Selvityspyyntö 25
13 §. Vireilläolosta ilmoittaminen 26
14 §. Yhdessä käsitteleminen 29
15 §. Asianosaisen kuuleminen 30
16 §. Vajaavaltaisen puhevalta 34
17 §. Selvittämisvelvollisuus 36
18 §. Asianosaisen suullinen lausuma ... 40
19 §. Katselmus ja suullinen todistelu .. 42
20 §. Eräiden tietojen merkitseminen asiakirjaan 45
21 §. Asianosaiselle asetettava määräaika 46
22 §. Tulkitseminen 48
23 §. Päätöksen sisältö 50
24 §. Päätöksen perusteleminen 50
25 §. Päätöksen tiedoksianto 54
26 §. Asiavirheen korjaaminen 54
27 §. Kirjoitusvirheen korjaaminen 56
28 §. Korjaamismenettely 57
29 §. Voimaantulo 58
1.2. Kielilaki 58
1.3. Laki ylimääräisestä muutoksenhausta hallintoasioissa 58
2. **Voimaantulo** 58

LAKITEKSTIT 58
1. **Hallintomenettelylaki** 58
2. **Laki kielilain 3 §:n muuttamisesta** 63
3. **Laki ylimääräisestä muutoksenhausta hallintoasioissa annetun lain 12 §:n muuttamisesta** .. 63

Rinnakkaistekstit 64
2. **Laki kielilain 3 §:n muuttamisesta** 64
3. **Laki ylimääräisestä muutoksenhausta hallintoasioissa annetun lain 12 §:n muuttamisesta** .. 64

YLEISPERUSTELUT

1. Esityksen merkitys

1.1. Tavoitteet

Hallintotehtävien sisältönä on usein lainsäädännön toteuttaminen. Päämääränä on tehdä säädöksissä ilmaistujen tarkoitusten mukaisia ratkaisuja käytännössä ilmenevissä tapauksissa. Tällöin tehtävien ratkaisujen tulee olla sisällöltään yhdenmukaisia lainsäädännön kanssa.

Oikeasisältöisten ratkaisujen tekeminen riippuu useasta samanaikaisesti vaikuttavasta seikasta. Niitä ovat varsinkin sovellettavan lainsäädännön aineellisen sisällön selkeys, päätöksentekijäin kyky ja taito sekä asian käsittelyssä noudatettavat menettelytavat.

Yksityisiä kansalaisia koskevan lainsäädännön toteuttamista tarkoittavissa hallintotehtävissä on päämääränä, että kansalaisten oikeudet ja velvollisuudet muodostuvat hallintoviranomaisten päätöksenteossa sellaisiksi kuin ne on tarkoitettu lainsäädännössä. Tällaisissa hallintotehtävissä voidaan pyrkiä *tehostamaan kansalaisten oikeussuojaa* noudattamalla menettelytapoja, jotka edistävät hallintoasian ratkaisemista aineellisesti oikein. Noudatettavien menettelytapojen on oltava mahdollisimman yksinkertaisia, jotta hallintomenettely olisi samalla nopeaa ja halpaa.

Kansalaisten oikeussuojan tehostaminen hallintomenettelyssä ei ole tavoite, johon olisi mahdollista pyrkiä muista seikoista välittämättä. Oikeussuojan ohella on otettava huomioon etenkin hallintomenettelyyn käytettävissä olevat voimavarat. Niiden rajallisuudesta johtuu, että viranomainen ei voi yksin huolehtia oikeussuojan tehostamista tarkoittavista toimista, vaan tähän tarvitaan myös kansalaisen myötävaikutusta. Tämä taas vaikuttaa mahdollisten menettelytapojen sisältöön, sillä on turvattava, että kansalaiset pystyvät itse huolehtimaan heille hallintomenettelyssä kuuluvista toimista. Menettelytavat eivät saa myöskään heikentää sen edellytyksiä, että viranomaiset kykenevät käsittelemään niille kuuluvat asiat käytettävissä olevin voimavaroin.

Oikeussuojan toteutuminen hallintomenettelyssä on arvioitavissa paitsi ratkaisun aineellisen oikeellisuuden myös *menettelyn nopeuden ja halpuuden* perusteella. Jotkut menettelytavat saattavat kuitenkin vaikuttaa eri tavoin näiden ominaisuuksien saavuttamiseen. Esimerkiksi jonkin ratkaisun oikeellisuuteen sinänsä myönteisesti vaikuttavan menettelytavan noudattaminen voi hidastaa hallintomenettelyä ja aiheuttaa kustannuksia.

Edellä mainituista syistä johtuu, että ne menettelytavat, joita on mahdollista noudattaa yleisesti hallintoasiain käsittelyssä, muotoutuvat viime kädessä aina erilaisten näkökohtien huomioon ottamisesta.

Kun kansalaista koskeva asia ratkaistaan aineellisesti oikein, kansalaisen oikeudet ja velvollisuudet määräytyvät kyseisessä asiassa oikeusjärjestyksen tarkoittamalla tavalla. Kun tähän pyritään tiettyjä menettelytapoja noudattamalla, tulee hallintomenettelyn olla mahdollisimman samanlaista kaikkiin kansalaisiin nähden. *Yhdenmukaisuuden* tärkeys korostuu käsiteltäessä asioita, joissa kansalaisilla on keskenään ristiriitaisia etuja. Mutta muutenkaan yksittäistapauksessa noudatettava menettely ei saa riippua siitä, kuka viranomaisessa asioi. Myös eri viranomaisissa noudatettavan menettelyn tulee perustua yhdenmukaisiin periaatteisiin. Tämän tulisi niin ollen merkitä sitä, että kansalaiset saavat samanlaisissa asioissa samanlaiset päätökset.

Hallintomenettelyn aloittamiseksi kansalaisen on usein tehtävä aloite asian ottamisesta käsittelyyn. Lisäksi kansalaisen on muillakin tavoin osallistuttava hallintomenettelyyn. Kansalaisten tosiasialliset mahdollisuudet siihen eivät ole kuitenkaan samanlaiset. Eroja voi olla esimerkiksi asian hoitamiseksi tarvittavissa tiedoissa. Siksi hallintoasiain käsittely on järjestettävä sellaiseksi, etteivät kansalaisten erilaiset kyvyt johda eriarvoisuuteen menettelyssä.

1.2. Keinot

Mainittuihin tavoitteisiin pyritään säätämällä hallintomenettelylaki, joka koskisi hallintoasian käsittelyssä noudatettavia menettelytapoja. Kansalaiskeskeisen lähtökohdan mukaisesti laki koskisi ensi sijassa sellaisia hallintotehtäviä, jotka tarkoittavat yksityisiä kansalaisia koskevan lainsäädännön toteuttamista. Lain avulla pyritään luomaan menettelyn puolesta edellytykset sille, että asiat ratkaistaan oikein. Tämä edellyttää, että päätöksenteossa tiedetään asiaan

vaikuttavat tosiseikat ja että asia ratkaistaan näiden seikkojen mukaisesti. Siksi noudatettavien menettelytapojen täytyy tehdä mahdolliseksi tosiseikkojen oikea selvittäminen ja asian käsittelyn puolueettomuus. Lisäksi menettelyn tulee taata mahdollisuuksien mukaan se, että hallintoasiat eivät jää ratkaisematta muodollisten syiden perusteella.

Ehdotuksen mukaan hallintomenettelylaki sisältää säännöksiä vain sellaisista hallintomenettelyn osa-alueista, joista ei ole yleissäännöksiä. Uudistuksen tavoitteen mukaisina ehdotuksen lähtökohtina on pidetty, että hallintomenettelylain tulee koskea mahdollisimman laajasti julkisen vallan käyttöä hallintomenettelyssä eli yleensä kansalaisia koskevien hallintoasiain käsittelyä hallintoviranomaisissa ja että hallintomenettelylaissa säädetään mahdollisimman kattavasti kansalaisten oikeussuojan toteutumiseen vaikuttavista menettelytavoista.

Hallintomenettelylain toteuttamiseksi on lähinnä kaksi säädösteknistä vaihtoehtoa. Toinen on, että laissa säännellään olennaisia menettelykysymyksiä hallintoon yleisesti soveltuvalla tavalla. Tällainen laki säädettäisiin noudatettavaksi yleislakina. Toisen vaihtoehdon mukaan hallintomenettelyn muodot säännellään mahdollisimman laajasti ja yksityiskohtaisesti. Tällöin lain sovellettavuus vaihtelisi eri viranomaisissa ja erilaisten asioiden käsittelyssä. Siksi tällaista lakia ei voitaisi säätää yleislakina, vaan sitä tai sen osia noudatettaisiin tietyssä viranomaisessa tai tiettyjen asioiden käsittelyssä erikseen säädettävässä laajuudessa.

Ensisijaisena edellytyksenä uudistuksen tavoitteen saavuttamiselle on, että hallintomenettelylaki ulottuu mahdollisimman laajasti julkisen vallan käyttöön hallintomenettelyssä. Tämä tulee turvatuksi vain, mikäli hallintomenettelylaki säädetään lakina, jolla on yleinen soveltamisala. Esitykseen sisältyvä hallintomenettelylaki olisi yleislaki. Vastaavasti lakiehdotus koskee vain sellaisia keskeisiä oikeussuojaperiaatteita, joita voidaan soveltaa hallinnossa yleisesti.

Hallintomenettelylaissa pyritään sääntelemään selkeästi, yksinkertaisesti ja mahdollisimman ymmärrettävästi sellaiset keskeiset menettelyn muodot, jotka vaikuttavat yleisesti uudistuksen tavoitteen toteutumiseen hallintoasian käsittelyssä. Ehdotus koskee vain tällaisia menettelytapoja eikä esimerkiksi sitä, mikä on säädetyn menettelymuodon noudattamatta jättämisen vaikutus asiassa tehdyn päätöksen kumottavuuteen. Säännösten keskinäinen järjestys vastaa asian käsittelyn tavanomaista kulkua. Tekniset menettelytapavalinnat voidaan tarvittaessa tehdä lain rajoissa siten, kuin käsittelevän viranomaisen ja käsiteltävän asian kannalta kulloinkin on välttämätöntä ja tarkoituksenmukaista.

1.3. Uudistuksen muut vaikutukset

Hallintomenettelylain säätäminen edistäisi myös hallinnon kehittämistä ja tehostaisi viranomaisten toimintaa, vaikka lain sisällön muotoutumisessa oikeussuojan lisäämisellä olisi keskeinen merkitys. Virkatoiminnan tehostamista merkitsee sinänsä pyrkimys yksinkertaiseen hallintomenettelyyn. Lisäksi tavoitellulla menettelyn yksinkertaisuudella olisi vaikutusta kansalaisten ja hallinnon välisiin suhteisiin yleensä. Viranomaisissa asioimisen helppous lisäisi kansalaisten myönteistä suhtautumista hallintoon. Kansalaisten ja viranomaisten väliset luontevat ja asialliset suhteet taas ovat tärkeitä edellytyksiä hallinnon toimivuudelle ja hallinnon järkevälle kehittämiselle.

Hallinnollisen päätöksenteon kannalta on tärkeää, että useat ehdotetut säännökset edistävät viranomaisen käsiteltävänä olevan asian huolellista selvittämistä. Näin varmistetaan, että päätöksenteossa on käytettävissä riittävät tiedot. Päätöksenteossa voidaan siksi entistä luotettavammin ottaa huomioon muun muassa tarkoituksenmukaisuuden vaatimus, jolla on hallinnossa usein merkitystä. Asian tosiseikkoja koskevien päätösperusteiden selvyys merkitsee yleisemminkin sitä, että asiaa ratkaistaessa on mahdollista tarkastella päätöksen vaikutuksia niiden päämäärien kannalta, joihin hallintotoiminnassa on pyrittävä. Siten hallintomenettelylaki voi osaltaan edistää sitä, että yksittäisissä tapauksissa tehtävät päätökset toteuttavat mahdollisimman hyvin niitä yhteiskunnallisia tavoitteita, jotka hallintotoiminnalle on asetettu.

Laissa säädettäisiin yhtenäisesti, kuinka kansalaista koskevaa asiaa käsiteltäessä tulee menetellä. Siitä ilmenisivät keskeiset asian käsittelyssä sovellettavat menettelytavat. Laki osoittaisi yhtäältä, miten viranomaisen on toimittava, ja toisaalta, kuinka kansalaisen tulee menetellä asian käsittelyssä. Näin laki antaisi perustan sekä viranomaiselle että kansalaiselle ryh-

tyä ennalta sellaisiin toimiin, jotka helpottavat varsinaista asian käsittelyä. Yhtenäiset menettelysäännökset ovat myös omiaan vähentämään virheellistä menettelyä. Siten laki vähentäisi tarvetta myös muutoksenhakuun.

Hallintomenettelylain säätämisellä selkeytetään nykyisellään hajanaista menettelysäännöstöä. Vaikka hallintomenettelylailla ei ehdoteta kumottavaksi erityissäännöksiä, jotka ovat ristiriidassa sen kanssa, laki tulisi kuitenkin tekemään suuren osan voimassa olevista erityissäännöksistä asiallisesti tarpeettomaksi. Tällaiset säännökset voitaisiin kumota asianomaisten säädösten muuttamisen yhteydessä. Samalla kun hallintomenettelylaki vähentäisi tarvetta uusien erityissäännösten antamiseen, se muodostaisi myös kiinteän vertailupohjan harkittaessa tällaisten säännösten tarpeellisuutta.

2. Nykyinen tilanne ja asian valmistelu

2.1. Nykyinen tilanne

2.1.1. *Lainsäädäntö*

Hallintomenettelyä koskevat säännökset ovat nykyään pääosin erityislainsäädännössä. Vain joitakin hallintomenettelyn osa-alueita on säännelty yleissäädöksin. Nämä säädökset ovat:

kielilaki (148/22),
asetus kielilain täytäntöönpanosta (311/22),
laki julkisista kuulutuksista (34/25),
asetus julkisista kuulutuksista annetun lain soveltamisesta (36/25),
laki säädettyjen määräaikain laskemisesta (150/30),
laki yleisten asiakirjain julkisuudesta (83/51),
asetus sisältävä eräitä poikkeuksia yleisten asiakirjain julkisuudesta (650/51),
laki asiakirjain lähettämisestä (74/54),
asetus asiakirjain lähettämisestä (75/54),
laki tiedoksiannosta hallintoasioissa (232/66),
asetus tiedoksiannosta hallintoasioissa (662/66) ja
laki muutoksenhausta hallintoasioissa (154/50), joka sisältää säännökset valitusosoituksesta sekä suullisesti tehdyn päätöksen antamisesta kirjallisena.

Yksittäisiä menettelysäännöksiä on erityislainsäädännössä lukuisasti. Niistä koottiin hallintomenettelylakiehdotuksen valmistelun yhteydessä asiaryhmittäinen kortisto.

Laaditun kortiston mukaan *asian vireilletuloon* liittyvissä säännöksissä (yli 1 000) on useimmiten säädetty, miten asia pannaan vireille. Verrattain yleisiä ovat myös vireillepanon määräaikaa koskevat säännökset. *Asian valmistelutoimiin* liittyvät säännökset (yli 1 000) koskevat yleensä lausuntojen hankkimista, asianosaisen kuulemista, tarkastusten ja katselmusten toimittamista, asiantuntijoiden ja todistajien käyttämistä sekä tietojen hankkimista viran puolesta asian ratkaisemista varten. *Päätöksentekoon* liittyvissä säännöksissä (noin 1 000) suurimpana ryhmänä ovat esteellisen virkamiehen sijaista ja viranomaisen päätösvaltaisuutta koskevat säännökset. Esittelystä, äänestyksestä sekä pöytäkirjan pitämisestä on myös säädetty melko usein. *Hallintopäätöstä* koskevat säännökset (noin 300) sääntelevät useimmiten päätöksen muotoa. *Muita* säänneltyjä kysymyksiä (yli 1 000 säännöstä) ovat muun muassa edustajan käyttäminen, viranomaisen opastamisvelvollisuus, asianosaisjulkisuus, välitoimien ja päätösten tiedoksiantaminen, kustannukset, korko, perusteettoman edun palautus, täytäntöönpano, itseoikaisu ja laillisen oikeudenkäyntijärjestyksen noudattaminen.

Yksittäisten säännösten suuri lukumäärä ei merkitse sitä, että hallintomenettelyä koskeva lainsäädäntö olisi kaikin osin riittävää tai asianmukaista. On havaittavissa, että monesta asiaryhmästä puuttuvat asianmukaiset menettelysäännökset. Kun eri hallinnonalojen säännökset ovat lisäksi syntyneet eri aikoina, ne ovat keskenään osittain epäyhtenäisiä ja sisällöltäänkin ehkä sattumanvaraisia.

2.1.2. *Käytäntö*

Hallinnon menettelysäännöt ovat meillä kokonaisuutena hajanaiset. Siltä osin kuin menettelyä ei ole säännelty, se on hallinnon yleisten periaatteiden ja virkamiesten harkinnan varassa. Tältä pohjalta on lähinnä viranomaiskohtaisesti muodostunut erilaista menettelykäytäntöä. Monessa tapauksessa tiettyä käytäntöä noudatetaan muuttumattomana tapana arvioimatta sen sopivuutta hallintomenettelyn olennaisten tavoitteiden kannalta.

Osin hallintoperiaatteista ilmenevien menettelyvaatimusten noudattaminen ei ole käytännössä ongelmatonta. Muun muassa hallintolainkäyttöratkaisut osoittavat, että hallinnossa menetellään toisinaan virheellisesti.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuista ilmenee, että hallintomenettelyvirheitä liittyy asianosaisen kuulemiseen, virkamiehen esteettömyyteen, päätöksen perustelemiseen, asiamiehen käyttöön, puhevallan käyttöön, asianosaiskelpoisuuteen ja puutteellisten asiakirjojen täydentämiseen. Virheet ovat olleet tavallisimpia silloin, kun menettelystä ei ole ollut säännöksiä.

Julkisen hallinnon tehtävien jatkuva kasvu ja monipuolistuminen ovat korostaneet hajanaisista menettelysäännöistä aiheutuvia ongelmia. Viranomaiset ovat joutuneet yhä useammin etsimään asioiden käsittelyyn soveltuvia menettelytapoja. Menettelykäytäntö onkin osaksi ajautumassa eri viranomaisten ja eri asioiden välillä perusteettomia eroja sisältäväksi. Tällainen kehitys on omiaan paitsi vaikeuttamaan kansalaisten mahdollisuuksia asioidensa hoitamiseen myös haittaamaan asioiden käsittelyn tehokkuutta virastoissa ja tuottamaan lainsäädännön tarkoituksesta poikkeavia ratkaisuja.

2.1.3. *Ulkomaiset hallintomenettelylait*

Hallintomenettelylakien säätäminen yleistyi ulkomailla 1920-luvulla. Tuolloin muun muassa Itävallassa säädettiin kansainvälisestikin merkittävät hallintomenettelylait. Ensimmäisenä hallintomenettelylakina pidetään tosin Espanjassa jo vuonna 1889 annettua lakia hallintomenettelyn perusteista. Nykyisin jonkinlainen hallintomenettelylaki on voimassa useissa valtioissa niiden yhteiskunta- ja hallintojärjestelmästä riippumatta.

Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisuun 1/1979 sisältyy tarkempi katsaus ulkomaisiin hallintomenettelylakeihin sekä Ruotsin, Norjan, Saksan liittotasavallan, Itävallan, Sveitsin, Jugoslavian, Unkarin, Puolan ja Espanjan hallintomenettelylakien sisältöjen vertailu.

2.2. Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Hallituksen esitys pohjautuu oikeusministeriössä valmisteltuun ehdotukseen hallintomenettelylaiksi (oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 1/1979). Tästä ehdotuksesta pyydettiin lausunto 119 viranomaiselta ja yhteisöltä. Lausunnonantajat suhtautuivat myönteisesti hallintomenettelylain tarpeellisuuteen ja yleisesti ottaen myös laadittuun lakiehdotukseen. Hallituksen esitykseen sisältyvässä lakiehdotuksessa on mahdollisuuksien mukaan otettu huomioon ne huomautukset, jotka lausunnonantajat tekivät edellä mainitusta ehdotuksesta. Annetuista lausunnoista on oikeusministeriössä laadittu tiivistelmä (oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 11/1980).

3. Esityksen organisatoriset ja taloudelliset vaikutukset

Hallintomenettelylain sovellettavuus ei riippuisi viranomaisten järjestysmuodoista ja organisaatioista. Siksi laki ei aiheuttaisi viranomaisten rakenteeseen, päätöksentekojärjestelmään tai henkilöstöön kohdistuvia uudistusvaatimuksia tai -paineita. Laki ei myöskään antaisi aihetta arvioida uudelleen hallintoasioiden käsittelijöinä toimivilta virkamiehiltä edellytettävää muodollista kelpoisuutta. Hallintomenettelylakia soveltavien virkamiesten tulisi tietysti perehtyä lain asettamiin vaatimuksiin ja sitä varten olisi tarpeen järjestää koulutusta. Laki antaisikin nykyisiin lähtökohtiin verrattuna ilmeisen selkeän pohjan, kun pyritään yleisesti kehittämään virkamiesten taitoa toimia hallintoasioiden käsittelijöinä. Tämän näkökohdan merkitys korostuu varsinkin kysymyksen ollessa sellaisista virkamiehistä, joilla ei ole esimerkiksi oikeustieteellisin opinnoin hankkittuja perustietoja hallintoasioiden käsittelystä ja siihen kohdistuvista oikeudellisista vaatimuksista.

Uudistuksen eräs tavoite on, että hallintomenettely olisi mahdollisimman halpaa sekä viranomaisille että kansalaisille. Lain vaikutuksia julkisen talouden kustannuksiin on kuitenkin vaikeaa arvioida määrällisesti. Joka tapauksessa on osoitettavissa, ettei laki aiheuta merkittävää kustannusten nousua. Pikemminkin on perusteita päätellä, että pitkällä aikavälillä ja kokonaisvaikutukset huomioon ottaen hallintomenettelyn sääntelyllä säästetään kustannuksia.

Kauttaaltaan on pyritty siihen, että menettelyvaatimukset aiheuttaisivat työtä ja kustannuksia vain sen verran kuin on tarpeen, jotta menettely johtaisi virheettömään lopputulokseen. Päätösten virheettömyys puolestaan vähentää tarvetta muutoksenhakuun, minkä vuok-

si ensimmäisen asteen käsittelyssä joiltakin osin mahdollisesti lisääntyvät kustannukset saisivat toisaalta aikaan säästöjä hallintolainkäytössä.

Eniten viranomaisten työtä ja samalla kustannuksia lisäisi ilmeisesti laissa edellytettävä neuvontavelvollisuus. Neuvonnalla voitaisiin kuitenkin luoda hyvät edellytykset sille, että asia saadaan vireille riittävästi yksilöitynä ja mahdollisimman täydellisen selvityksen sisältävänä. Siten ensinnäkin vältettäisiin asianosaisen ilmaiseman vaatimuksen käsitteleminen toisensisältöisenä kuin on tarkoitettu. Jollei tätä vältetä, hakemusasioissa on tavallisesti seurauksena, että hakija päätöksen saatuaan panee asian uudelleen vireille ja sama asia joudutaan käsittelemään toistamiseen. Toiseksi neuvonta vähentäisi erillisten selvitystoimien tarvetta menettelyn aikana, kun asianosainen ohjattaisiin antamaan tarpeelliset tiedot jo vireillepanon yhteydessä. Näin ollen neuvonta ei keskimäärin lisäisi viranomaisten kokonaistyömäärää aineellisesti oikeaan lopputulokseen saatettua asiaa kohti. Voidaan myös olettaa, että neuvonta vähentäisi jatkuvasti lisääntynyttä tarvetta kunnallisten oikeusavustajien käyttämiseen hallintomenettelyssä.

Uudenlaisia välittömiä kustannuksia uudistuksesta aiheutuisi viranomaisen maksettaviksi jäävinä todistelukustannuksina ja tulkitsemisen eräissä tapauksissa edellyttäminä kuluina. Todistelukorvauksia aiheuttavaan henkilötodisteluun jouduttaisiin turvautumaan kuitenkin hyvin harvoissa viranomaisissa ja tuskin missään viranomaisessa useita kertoja vuodessa. Tulkitsemiskustannuksia syntyisi yleensä vain silloin, kun viranomaisessa ei pystytä huolehtimaan tulkitsemisesta, vaan joudutaan hankkimaan ulkopuolinen tulkitsija. Myös tällaiset tilanteet olisivat varsin harvinaisia. Vieraiden kielten tulkitsemisessa niitä ilmenisi lähinnä sellaisissa viranomaisissa, joissa vieraiden kielten käyttö on niin sattumanvaraista, ettei henkilöstön valinnassa ole varauduttu siihen. Mainitut kustannukset eivät edellyttäisi julkisyhteisöjen tulo- ja menoarvioissa uusia määrärahoja tai entisten lisäämistä. Kuitenkin tulo- ja menoarvion soveltamisessa olisi yleisesti varauduttava siihen, että tiettyjä määrärahoja voidaan käyttää mainittuihin tarkoituksiin.

4. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

Hallintomenettelylain säätäminen on yhteydessä hallinnon oikeusturvaongelmien yleisempään selvittelyyn. Valtioneuvosto on 14. 9. 1978 asettanut komitean valmistelemaan kokonaissuunnitelmaa, jonka pohjalta voidaan ryhtyä oikeussuojajärjestelmän käytännön kehittämistoimiin. Tämän hallinnon oikeusturvakomitean tehtäviin kuuluu muun muassa sen selvittäminen, millä tavoin valmisteilla oleva hallintomenettelylaki huomioon ottaen voidaan lisätä edelleen takeita siitä, että jo ensimmäisen käsittelyvaiheen päätös hallinnossa muodostuu oikeaksi.

Lain säätämisellä on vaikutusta myös eri hallinnonaloilla mahdollisesti tehtävään työhön oikeussuojan kehittämiseksi. Sosiaali- ja terveyshallinnon oikeussuojakomitea on todennut, että oikeusministeriön työryhmän laatimaa hallintomenettelylakiehdotusta tulisi pitää lähtökohtana harkittaessa menettelysäännösten sijoittamista alan uudistuvaan lainsäädäntöön. Komitean mielestä lakiehdotuksessa tarkoitetuista oikeussuojan takeista voitaisiin poiketa vain erityisestä syystä (komiteanmietintö 1979: 59).

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotusten perustelut

1.1. Hallintomenettelylaki

1 §. Soveltamisala. Pykälän 1 momentissa osoitetaan lain soveltamisala hallintomenettelyn käsitettä hyväksi käyttäen. Pykälän 2 momentissa tämä käsite määritellään siten, että hallintomenettelyllä tarkoitetaan *hallintoasian käsittelyä* viranomaisessa. Tällaisen määritelmän perusteella lainsäädäntö- ja tuomioistuinasiat jäävät lain soveltamisalan ulkopuolelle. Hallintoasioihin olisi kuitenkin rinnastettava sellaiset hallintoviranomaisille kuuluvat asiat, jotka tarkoittavat alueellisen säädöksen, esimerkiksi poliisisäädöksen tai kunnallisen järjestyssäännön antamista.

Oikeustoimen tekeminen julkisyhteisön puolesta ei ole hallintoasia. Oikeustoimen tekemistä saattaa kuitenkin edeltää julkisyhteisön sisällä erillinen päätöksenteko toimen mahdollisesta sisällöstä. Tällaiseen erilliseen vaiheeseen olisi sovellettava hallintomenettelylakia. Esimerkiksi sen esteellisyyssäännöksillä olisi tärkeä merkitys.

Hallintoasian käsittelyyn luetaan vireillä olevan asian ratkaiseminen ja viranomaisessa suoritettavat, ratkaisun tekemistä välittömästi palvelevat toimet. Käsittelytoimet kohdistuvat hallintomenettelyn edellytysten olemassaolon ja itse asian tutkimiseen sekä lopullisen toimen, ratkaisun, tekemiseen. Toimi on puolestaan lopullinen, jos se päättää hallintoasian vireilläolon kyseisessä viranomaisessa. Ratkaisuja, joilla on tällainen vaikutus, ovat esimerkiksi esitykset, lausunnot ja päätökset. Hallintoasian käsittelystä tässä merkityksessä ei ole kysymys tosiasiallisessa hallintotoiminnassa eikä tosiasiallisessa julkisen vallan käytössä, joten lakia ei sovelleta niihin.

Pykälän 2 momentin mukaan hallintomenettelyllä ei tarkoiteta hallintoasian käsittelyä hallintolainkäytössä. Lakia ei näin ollen sovelleta muutoksenhakuun perustuvaan asian käsittelyyn eikä hallintoriita-asian käsittelyyn. Lakia sovelletaan kylläkin hallintokantelun, alistuksen ja oikaisuvaatimuksen käsittelyyn. Tosin kantelun käsittelyssä sovelletaan yleensä vain lain 1—13 §:ää.

Määritelmäsäännöksessä on selventävä maininta siitä, että esitutkinta rikosasiassa ja ulosotto eivät ole hallintomenettelyä. Esitutkintaan olisi rinnastettava sen harkintavallan käyttäminen, jota sanotaan toimenpiteistä luopumiseksi.

Pykälän 1 momentin mukaan hallintomenettelylain soveltamisala on *kaksijakoinen.* Lähtökohtana on, että lakia sovelletaan kaikkeen 2 momentissa määriteltyyn hallintomenettelyyn. Tätä perussääntöä rajoittaa se, että lain 14—28 §:ää sovelletaan vain sellaiseen hallintomenettelyyn, jossa on päätettävä jonkun edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta. Siten laki kokonaisuudessaan olisi sovellettavana vain asianosaisasioissa. Asianosaisena on luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, jonka edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta tuolloin on päätettävä. Yleensä hallinnon sisäisissä asioissa ja sellaisissa kansalaisia koskevissa asioissa, joissa ei tehdä 1 momentissa tarkoitettua päätöstä, sovelletaan ainoastaan hallintomenettelylain 1—13 §:ää. Tällainen asia on esimerkiksi asianosaisasian vireille panemista tarkoittavan esityksen tekeminen ja lausunnon antaminen vireillä olevasta asianosaisasiasta.

Jonkun edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta päättäminen tarkoittaa hallintopäätöksen tekemistä tällaisen seikan olemassaolosta ja sisällöstä. Lain 14—28 §:n soveltamisen kannalta hallintopäätökseen on rinnastettava sellainen lausunto, jolla on päätöksentekijää sitova vaikutus.

Hallintopäätöksen tekeminen jonkun edusta tai oikeudesta merkitsee tavallisesti sen ratkaisemista, voiko hakija saada vaatimansa edun tai oikeuden. Mainitusta seikasta päättäminen voi tarkoittaa myös asianomaiselle henkilölle aiemmin myönnettyyn etuun tai oikeuteen kajoamista. Hallintopäätöksen tekeminen jonkun velvollisuudesta koskee puolestaan tavallisesti sen ratkaisemista, voidaanko asianomaiselle henkilölle asettaa tietty velvollisuus vai puuttuuko siihen laillinen peruste. Toisaalta kysymys voi olla velvollisuudesta vapauttamisesta tai helpotuksen myöntämisestä. Lisäksi velvollisuudesta päättäminen saattaa olla yhteydessä jonkun toisen edusta tai oikeudesta päättämiseen. Tällöin edun tai oikeuden myöntäminen yhdelle merkitsisi velvollisuutta toiselle.

Etu tai oikeus, jonka myöntämisestä tai toteuttamisesta asianosainen on tehnyt vaatimuksen, voi tarkoittaa esimerkiksi hallintoluvan tai taloudellisen edun saamista. Kysymys voi

olla myös tietyn sisältöisen oikeudellisen aseman hyväksymisestä tai vahvistamisesta asianomaiselle henkilölle taikka hänen omistamalleen esineelle. Tällaista päätöksentekoa muistuttavat yleensä viranomaisen vahvistustoimet. Etua tai oikeutta koskevat myös rekisteröimistoimet. Velvollisuus, josta hallintomenettelyssä päätetään, voi olla sisällöltään käskyn täyttäminen, määräyksen tai kiellon noudattaminen tai velvoitus sietää tiettyjä toimia.

2 §. *Lain toissijaisuus.* Pykälä koskee hallintomenettelylain ja muiden säännösten välistä suhdetta. Ehdotuksen mukaan hallintomenettelylaki on toissijainen sekä ennen sen voimaantuloa että jälkeenpäin lailla tai asetuksella annettuihin siitä poikkeaviin säännöksiin nähden. Näitä säännöksiä sovellettaisiin siten hallintomenettelylain säännösten asemesta. Lain toissijaisuus on tarpeen, jotta erilaisten hallintoasioiden käsittely voidaan saattaa joustavasti kunkin asian erityispiirteitä vastaavaksi. Ehdotuksen mukaan hallintomenettelylakiin sisältyy hallintoasioiden käsittelyssä noudatettava perussäännöstö, eräänlaiset vähimmäisvaatimukset, joita voidaan tiukentaa tai löysentää erityislainsäädännössä kysymyksessä olevien asioiden laadun mukaisesti.

Hallintomenettelylain ja muun lain tai asetuksen säännösten poikkeaminen toisistaan tarkoittaa sitä, että samaa asiaa koskevat säännökset ovat toistensa kanssa ristiriitaiset. Säännösten ristiriidasta ei ole kuitenkaan kysymys aina, kun samasta asiasta on säädetty sekä hallintomenettelylaissa että erityislainsäädännössä, vaan tällöin säännökset voivat myös täydentää toisiaan. Tämän takia on välttämätöntä tutkia tarkoin kussakin tilanteessa, onko kysymys toisistaan poikkeavista vai toisiaan täydentävistä säännöksistä. Jos erityissäännöksessä on tarkoitettu säännellä asia tyhjentävästi, hallintomenettelylain vastaavat säännökset eivät voi olla täydentäviä, vaan niiden soveltaminen syrjäytyy erityissäännöksen hyväksi. Jos muussa laissa on esimerkiksi säädetty esteellisyysperusteista toisin kuin hallintomenettelylaissa, on tätä erityissäännöstä noudatettava sellaisenaan, koska se on ymmärrettävä tyhjentäväksi. Mutta jos erityissäännös jättää avoimeksi kysymyksen esteellisyyden vaikutuksesta, tältä osalta on noudatettava halintomenettelylain asianomaisia säännöksiä.

Pykälään ei sisälly valtuutta antaa asetuksella hallintomenettelylaista poikkeavia säännöksiä, vaan pykälän avulla vain osoitetaan lain ja tällaisten säännösten välinen suhde. Siten on oltava eri peruste antaa asetuksella hallintomenettelylaista poikkeavia säännöksiä.

Tarkoituksena on ryhtyä lain voimaantulon jälkeen yhtenäistämään erityislainsäädännössä olevia menettelysäännöksiä sitä mukaa kuin kyseistä lainsäädäntöä muutenkin muutetaan. Tavoitteena on, että ajan oloon voitaisiin poistaa lain toissijaisuus asetuksiin nähden.

Vaikka hallintomenettelylaki on toissijainen muun lain ja asetuksen säännöksiin nähden, ei olisi estettä antaa tavanomaiseen tapaan ohjeita hallintomenettelylain säännösten soveltamisesta. Ohjeiden antaminen voi olla tarpeen esimerkiksi joidenkin menettelytapavalintojen yksityiskohdista, jotta voidaan turvata käytännön riittävä yhdenmukaisuus. Samoin erilaisissa kunnallisissa säännöisissä olisi mahdollista antaa sellaisia määräyksiä, jotka eivät ole hallintomenettelylain periaatteiden vastaisia. Määräysten olisi siten täytettävä hallintomenettelylain mukaiset vähimmäisvaatimukset oikeusturvan järjestämisestä.

3 §. *Viranomainen.* Pykälässä säädetään siitä, mitä toimielimiä pidetään sellaisina viranomaisina, joissa hallintomenettelylakia sovelletaan. Näissä viranomaisissa lakia sovelletaan vain 1 §:ssä tarkoitettujen hallintoasioiden käsittelyyn.

Hallintomenettelylain kannalta tärkeimmät julkisyhteisöt ovat niille kuuluvien hallintoasioiden määrän takia valtio sekä kunnat ja kuntainliitot. Pykälän 1 momentin mukaan lakia sovelletaan juuri valtion hallintoviranomaisissa sekä kuntien ja kuntainliittojen viranomaisissa.

Valtion hallintoviranomaisilla tarkoitetaan valtion toimielimiä, jotka on asetettu hoitamaan hallintotehtäviä. Tällaisia toimielimiä ovat valtion keskushallintoviranomaiset, lääninhallitukset ja piirihallintoviranomaiset sekä valtion paikallishallintoviranomaiset. Lisäksi lakia sovellettaisiin sellaisissakin hallintoviranomaisissa, jotka eivät kuulu valtioneuvoston alaisuuteen. Näin laki koskisi esimerkiksi eduskunnan kansliatoimikuntaa, eduskunnan oikeusasiamiestä ja valtioneuvoston oikeuskansleria.

Kuntien viranomaisia ovat kunnanvaltuustot, kunnanhallitukset, lautakunnat, johtokunnat ja toimikunnat sekä joissakin tapauksissa yksittäiset viranhaltijat. Hallintomenettelylakia sovellettaisiin myös kuntainliittojen vastaaviin viranomaisiin. Mahdollisesti asetettavat kunnanosahallinnon toimielimet olisivat niin ikään kunnan viranomaisia.

Pykälän 1 momentin mukaan lakia sovelletaan myös Kansaneläkelaitoksen ja Helsingin yliopiston toimielimissä. Kansaneläkelaitos ja Helsingin yliopisto eivät ole valtion hallintoviranomaisia vaan itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia. Lain soveltaminen Kansaneläkelaitoksen toimielimissä on tarpeen, koska niissä käsitellään paljon kansalaisia koskevia hallintoasioita. Toisaalta esimerkiksi Kansaneläkelaitoksen varojen sijoittamista koskevat asiat eivät ole 1 §:ssä tarkoitettuja hallintoasioita, ja siksi laki ei koskisi niiden käsittelyä. Helsingin yliopiston toimielimissä lain soveltaminen on perusteltua yhdenmukaisuudenkin vuoksi, koska muut korkeakoulut luetaan valtion hallintoviranomaisiin.

Tuomioistuimissa lakia sovelletaan 1 momentin perusteella vain oikeushallintoasioiden käsittelyyn. Tavallisimpia oikeushallintoasioita ovat erilaiset henkilöstöasiat, jotka koskevat esimerkiksi palvelussuhteeseen ottamista, virkaesityksen tekemistä ja virkavapautta. Vaikkakaan tuomioistuimissa käsiteltävien oikeushallintoasioiden määrä ei ole suuri, on lain soveltaminen niiden käsittelyssä paikallaan yhdenmukaisuuden vuoksi.

Pykälän 2 momentin mukaan hallintomenettelylaki ei koske *tasavallan presidenttiä.* Tätä puoltaa presidentin aseman valtiosääntöinen järjestely. Tasavallan presidentti käsittelee kuitenkin eräitä tavallisia hallintoasioita, esimerkiksi virkanimitys- ja erivapausasioita. Oikeusturvanäkökohtien ja hallintomenettelyn yhdenmukaistamispyrkimysten tähden olisi eduksi, että myös tällaisten hallintoasioiden käsittelyssä sovellettaisiin mahdollisimman laajasti hallintomenettelylain säännöksiä. Siksi ehdotetaan, että tasavallan presidentin ratkaistavaksi kuuluvan asian valmistelussa ja esittelyssä on noudatettava 1—13 §:n lisäksi soveltuvin kohdin myös lain 14—25 §:ää, jos asia koskee jonkun edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta päättämistä. Näin ollen kyseisiä säännöksiä olisi noudatettava soveltuvin osin valmisteluvaiheessa valtioneuvostossa ja asianomaisessa ministeriössä. Siksi asiaa valmisteltaessa olisi esimerkiksi kuultava asianosaista, jos 15 §:n edellytykset täyttyvät. Vastaavasti asia olisi esiteltävä tasavallan presidentille 23 §:n mukaisen päätösehdotuksen pohjalta. Päätösehdotuksen olisi puolestaan oltava perusteltu 24 §:n edellytysten täyttyessä.

Hallintoasioita eivät käsittele pelkästään valtion, kuntien ja kuntainliittojen viranomaiset. Pykälän 1 momentissa tämä seikka on otettu huomioon Kansaneläkelaitoksen ja Helsingin yliopiston osalta. Hallintomenettelyn yhdenmukaisuuden kannalta on tarpeen, että hallintomenettelylakia sovellettaisiin aina hallintoasioiden käsittelyyn siitä riippumatta, kenen tehtävänä asian käsittely on. Hallintotehtäviä on kuitenkin annettu hyvin erilaisten oikeushenkilöiden ja jopa yksityisten henkilöidenkin hoidettaviksi. Siksi lain soveltamisalan ulottamiseen yleisesti näin hajanaiseen ryhmään saattaisi liittyä vaikeuksia. Tämän vuoksi ehdotetaan, että asetuksella voitaisiin säätää lain soveltamisesta tällaisissa tilanteissa. Pykälän 3 momentin perusteella *asetuksella* voitaisiin säätää näin silloin, kun hallintoasian käsittely on itsenäisen julkisoikeudellisen laitoksen, julkisoikeudellisen yhdistyksen, valtionenemmistöisen osakeyhtiön tai yksityisen tehtävänä.

Itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset ovat oikeushenkilöitä julkisyhteisöjen tapaan. Niillä on oma oikeuspiirinsä, josta ne voivat määrätä. Nämä laitokset eroavat julkisoikeudellisista yhdistyksistä siinä suhteessa, että niillä ei ole henkilöjäseniä, jotka esimerkiksi osallistuisivat laitoksen toimielinten asettamiseen. Tällaisia laitoksia ovat 1 momentissa mainittujen Kansaneläkelaitoksen ja Helsingin yliopiston lisäksi esimerkiksi Suomen Pankki, Postipankki, Eläketurvakeskus, Maatalousyrittäjien eläkelaitos, Työterveyslaitos, Kunnallinen eläkelaitos, kunnallinen sopimusvaltuuskunta ja yliopistollisia keskussairaaloita ylläpitävät keskussairaalaliitot.

Julkisoikeudelliset yhdistykset ovat lainsäädäntötoimin perustettuja yhdistyksiä, jotka hoitavat julkisia tehtäviä. Tällaisia yhdistyksiä ovat esimerkiksi paliskunnat, kauppakamarit, Liikennevakuutusyhdistys, Suomen Asianajajaliitto, Raha-automaattiyhdistys ja pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta.

Julkisia tehtäviä on uskottu myös eräille valtionenemmistöisille osakeyhtiöille. Hallintomenettelylain tavoitteiden kannalta tulisi kysymykseen lain soveltamisalan ulottaminen lähinnä Oy Alko Ab:iin ja Kehitysaluerahasto Oy — Utvecklingsområdesfonden Ab:iin.

Sellaisena pykälän 3 momentissa tarkoitettuna yksityisenä, jolle hallintoasian käsittely kuuluu, voivat olla sekä luonnolliset henkilöt että oikeushenkilöt. Tavallisesti on kysymys oikeushenkilölle uskotusta tehtävästä. Hallintoasian käsittelyn kuuluminen yksityiselle perustuu yleensä siihen, että yksityinen ylläpitää sellaista laitosta, jossa harjoitettava toiminta on oikeastaan julkinen tehtävä. Esimerkkejä ovat yksityiset opilaitokset (erilaiset ammatilliset

oppilaitokset) sekä sosiaali- ja terveydenhuollon laitokset (lastenkodit, mielisairaalat).

Pykälän 3 momentissa ei mainita evankelisluterilaista kirkkoa, ortodoksista kirkkokuntaa, niiden seurakuntia eikä Ahvenanmaan maakuntaa, joita pidetään julkisyhteisöinä. Hallintomenettelylain soveltamisesta niiden toimielimissä ei siten voida säätää lain 3 §:n 3 momenttiin nojautuen asetuksella.

Tarkoitus ei ole jo hallintomenettelylain säätämisen yhteydessä tehdä 3 momenttiin perustuvia lain soveltamisalan laajennuksia. Lain soveltamisalan ulottaminen momentissa mainittuihin tapauksiin on syytä harkita erikseen asianomaisessa yhteydessä.

4 §. Neuvonta. Viranomaisessa asioiville on pyrittävä turvaamaan tasavertaiset mahdollisuudet asioidensa hoitamiseen ja oikeuksiensa valvomiseen. Tämän tavoitteen edistämiseksi hallintomenettelylain 4 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi viranomaisen neuvontavelvollisuudesta. Samalla pyritään myös viranomaistoiminnan tehostamiseen. Vaikka neuvojen antaminen vaatiikin viranomaisen aikaa, vähennettäisiin näin toimien kuitenkin usein asian käsittelyn kokonaisaikaa ja samalla monesti myös viranomaisen työtä ja kustannuksia asiaa varsinaisesti käsiteltäessä.

Säännösehdotuksen mukaan viranomaisen on annettava neuvoja asianosaiselle ja muullekin henkilölle siitä, miten asia pannaan vireille ja miten hänen on asiaa käsiteltäessä toimittava. Viranomaisen neuvontavelvollisuus rajoittuisi siten henkilöä koskeviin asioihin. Säännös ei velvoittaisi viranomaista tiedottamaan yleisesti tehtävistään. Lakiehdotuksen mukaisen neuvontavelvollisuuden syntyminen edellyttäisi lisäksi konkreettista neuvojen tarvetta. Neuvoja olisi annettava tietyn asian vireillepanosta ja tarvittavista toimista jo vireillä olevassa asiassa. Näin ollen säännös ei myöskään velvoittaisi viranomaista vastaamaan yleisluonteisiin tiedusteluihin. Tällainen menettely kuuluu kuitenkin tavallisesti viranomaisen yleisiin virkavelvollisuuksiin. Hyvään hallintoon kuuluisi myös, että henkilölle ilmoitettaisiin hänen asemansa vireille pantavassa hallintomenettelyssä sekä arvio asian odotettavissa olevasta käsittelyajasta.

Viranomaisen neuvontavelvollisuus koskisi säännösehdotuksen mukaan kuitenkin *vain menettelyyn liittyvää neuvontaa.* Tämä tarkoittaa neuvojen antamista asian vireillepanon muodollisista seikoista sekä käsittelyn aikana asianosaiselta vaadittavista toimista. Neuvoja saatetaan tarvita esimerkiksi siitä, mitä asiakirjoja tulee esittää asian vireillepanemiseksi. Jos asianosaisen tai viranomaisessa asioivan henkilön oikeuksien valvomiseksi on tarpeen, menettelyneuvontaan saattaa sisältyä tietoja myös virasto n käytännöstä, muun muassa asian käsittelytavasta ja -vaiheista, ja myös asiaa koskevien säännösten tulkinnasta. Sen sijaan vireille pantavan asian aineellisia kysymyksiä neuvontavelvollisuus ei koskisi.

Neuvoja annettaessa käytettävä kieli määräytyisi kielilain ja hallintomenettelylain 22 §:n perusteella. Esimerkiksi ruotsinkielistä asianosaista olisi niin ollen neuvottava ruotsin kielellä.

Kaikilla kansalaisilla ei ole samanlaisia valmiuksia selviytyä asioidensa hoitamisesta viranomaisessa. Lakiehdotuksen 4 §:ssä edellytetäänkin, että neuvoja on annettava viranomaisessa asioivan tarpeen mukaan. Siten henkilön tosiasiallinen tarve neuvojen saamiseen määräisi viranomaisen neuvontavelvollisuuden laajuuden. Neuvontavelvollisuus koskisi kuitenkin vain neuvojen antamista. Viranomainen ei esimerkiksi olisi velvollinen laatimaan asiakirjaa henkilön puolesta.

Neuvonnan tarve ja laajuus olisi ratkaistava kussakin tapauksessa erikseen. Neuvoja antaessaan virkamiehen olisi kuitenkin toimittava niin, ettei hänen puolueettomuutensa vaarannu. Erityistä merkitystä puolueettomuudella on asioissa, joissa on useita asianosaisia tai jotka on ratkaistava samalla kertaa.

Neuvontavelvollisuus ulottuisi viranomaisen toimialaan eli asianomaiselle hallinnonalalle kuuluviin asioihin. Viranomainen olisi näin ollen velvollinen antamaan neuvoja, vaikka asian käsitteleminen kuuluisikin kyseisen hallinnonalan muulle viranomaiselle. Neuvontavelvollisuuden ulottamisella viranomaisen toimialaa koskevaksi on pyritty neuvonnan joustavaan järjestämiseen. Kansalaisille on nimittäin tärkeää, että neuvoja on saatavissa asianomaisen hallinnonalan lähimmältä viranomaiselta.

Asteellista tai alueellista toimivaltaa vailla olevan viranomaisen saattaa joskus olla mahdotonta antaa riittävän joutuisasti tarvittavan yksityiskohtaisia ja selkeitä tietoja asian vireille panemisesta ja sen käsittelyyn liittyvistä toimista. Jotta vältyttäisiin virheellisten neuvojen antamiselta, olisi tällöin tarkoituksenmukaista opastaa viranomaisessa asioiva kääntymään toimivaltaisen viranomaisen puoleen.

Virheellisestä neuvosta ei yleensä voi aiheutua korjaamatonta vahinkoa, koska neuvonta-

velvollisuus rajoittuu menettelyyn. Tämä johtuu esimerkiksi asian siirtoa ja asiakirjassa olevan puutteen poistamista koskevista säännöksistä, jotka tekevät mahdolliseksi oikaista joustavasti menettelyssä sattuneita virheitä. Virheellinen neuvo voi tosin aiheuttaa määräajan ylittämisen, mutta tällöinkin mahdollisuus menetetyn määräajan palauttamiseen estänee sellaisen vahingon, joka olisi erikseen korvattava.

Neuvoja tulisi ehdotetun pykälän mukaan antaa muillekin kuin asianosaisille. Näin ehdotetaan säädettäväksi sen vuoksi, että menettelyn ensi vaiheessa viranomainen ei aina tiedä, kuka tulee olemaan asianosainen. Toisaalta asian vireillepanoon voi erityissäännöksen nojalla olla oikeutettu muukin henkilö kuin asianosainen.

5 §. Käsittelyn julkisuus. Hallintomenettelylain 5 §:ssä vahvistettaisiin yleinen periaate siitä, milloin hallintoasia voidaan käsitellä julkisesti eli yleisön läsnä ollessa. Voimassa olevassa lainsäädännössä tällaista säännöstä ei ole. Tämä on epäkohta, sillä yleisen säännöksen puuttuessa on ollut epäselvää, onko jollakin viranomaisella oikeus päättää käsitellä asioita julkisesti.

Asian julkinen käsitteleminen voi ylipäänsä tulla kysymykseen vain silloin, kun menettely on suullinen. Menettelymuotojen on tällöin lisäksi oltava sellaisia, että kenellä tahansa on mahdollisuus käsittelyn seuraamiseen ja tietojen saamiseen siitä. Siten esimerkiksi asian käsittelemiseksi tarvittavien tietojen antaminen suullisesti viranomaiselle ei ole julkista käsittelyä, vaikka paikalla samanaikaisesti olisi useita viranomaisessa asioivia. Muiden kuin asianosaisten satunnainen paikallaolo ei tee käsittelyä julkiseksi eivätkä tällaiset tilanteet näin ollen kuulu ehdotettavan sääntelyn piiriin. Myös asianosaisen läsnäolo-oikeus asian käsittelyssä on kysymys, jota pykäläehdotus ei lainkaan koske.

Hallinnossa asiat käsitellään pääasiassa kirjallisesti. Suullinen menettelykin on vain harvoin säädetty julkiseksi. Tähän vaikuttaa hallintomenettelyn vapaamuotoisuus. Käsittelyn säätäminen tiettyjä muotovaatimuksia edellyttäväksi julkiseksi käsittelyksi muuttaisi oleellisesti suullisen hallintomenettelyn luonnetta ja rajoittaisi sen käyttömahdollisuuksia. Näistä syistä myös hallintomenettelylakiin ehdotettavan pykälän pääsääntönä on, ettei käsittely ole julkista. Säännösehdotuksen mukaan asia voitaisiin käsitellä julkisesti vain, jos niin on säädetty tai erityisen säännöksen nojalla päätetty.

Viittaus erityislainsäädäntöön tarkoittaa yhtäältä tapauksia, joissa käsittely on nimenomaisesti säädetty julkiseksi (esimerkiksi kunnanvaltuuston kokous), ja toisaalta tapauksia, joissa viranomainen on lain tai asetuksen säännöksen nojalla oikeutettu päättämään käsittelyn julkiseksi (esimerkiksi kunnanhallituksen kokous). Jollei tällaista erityissäännöstä ole, ei viranomainen voisi päättää käsitellä asiaa julkisesti.

Asian käsittelyyn on lakiehdotuksessa katsottu kuuluviksi kaikki ne toimet, joita asian ratkaisemiseksi tarvitaan viranomaisessa. Käsittelyä ovat asian valmistelutoimet, esittely ja päätöksenteko. Pykälän mukaan myös se, koskeeko julkisuus kaikkia asian käsittelyvaiheita tai vain osaa niistä, määräytyisi erityislainsäädännön perusteella.

Käsittelyn julkisuutta koskeva lakiehdotuksen 5 § ei määrittäisi hallintomenettelyssä syntyvien asiakirjojen julkisuutta. Selvyyden vuoksi pykälän 2 momentiksi on otettu viittaussäännös yleisten asiakirjain julkisuudesta annettuun lakiin, joka sisältää yleiset säännökset asiakirjajulkisuudesta.

6 §. Asiamies ja avustaja. Oikeus asiamiehen ja avustajan käyttämiseen tehtäisiin 6 §:n 1 momentissa yleiseksi säännöksi. Säännösehdotuksen sanonta, jonka mukaan hallintomenettelyssä saa käyttää asiamiestä ja avustajaa, ei ulota asiamiehen ja avustajan käyttämisoikeutta pelkästään asianosaisille. Tarkoituksena on, että jokainen muukin hallintomenettelyssä esiintyvä ja toimiva, asiaa käsittelevää viranomaista lukuunottamatta, saa saman oikeuden. Toisaalta kuitenkin on selvää, ettei esimerkiksi todistajana kuultava tai muu sellainen henkilö, jonka tehtävä menettelyssä on vastaavalla tavalla erityisesti säännelty, saisi asettaa puolestaan asiamiestä eikä käyttää avustajaakaan. Samoin on selvää, ettei asiamiestä tai avustajaa saa käyttää menettelyssä, jonka tarkoitus voidaan saavuttaa vain asianosaisen toimiessa henkilökohtaisesti. Tällaisia tilanteita ovat esimerkiksi moottoriajoneuvon kuljettajatutkinnon suorittaminen ja asevelvollisen palveluskelpoisuuden tarkastaminen.

Hallintomenettelyssä ei ehkä aina saada aineellista totuutta asiassa selvitetyksi, jollei päämies esiinny siinä henkilökohtaisesti. Selvityk-

sen hankkiminen muulla tavoin voi olla myös kohtuuttoman hankalaa tai kallista. Tämän vuoksi ehdotetaan säädettäväksi, että päämiehen on tultava henkilökohtaisesti paikalle, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi. Tämä säännös rajoittaisi päämiehen oikeutta toimia asiamiehen välityksellä. Sen sijaan avustajan käyttämiseen säännös ei aiheuttaisi rajoitusta. Kun viranomainen säännöksen mukaisesti velvoittaisi päämiehen tulemaan henkilökohtaisesti paikalle, on tarkoituksena, että asianomaiselta voitaisiin hankkia selvitystä suullisesti tai tehdä sellaisia häneen kohdistuvia havaintoja, jotka ovat asian selvittämiseksi tarpeen.

Lakiehdotuksen mukaan viranomaisella ei ole käytettävänään pakkokeinoja päämiehen velvoittamiseksi tulemaan paikalle. Viranomainen ei voisi myöskään pakottaa paikalle tullutta päämiestä antamaan suullista lausumaa, allekirjoittamaan asiakirjaa tai muutoinkaan toimimaan erityisellä tavalla asian selvittämiseksi.

Pykälän 2 momentin mukaan asiamiehen on esitettävä *valtakirja,* ellei viranomainen muuten voi pitää epäilyksettömänä hänen oikeuttaan toimia päämiehen puolesta. Yleisen asianajokäytännön mukaisesti on hallintomenettelyssä nykyäänkin tavanomaista, että asiamies osoittaa valtuutuksensa esittämällä valtakirjan. Hallintomenettelyssä on kuitenkin laajalti hyväksytty myös sellaisten asiamiesten esiintyminen, jotka eivät esitä kirjallista valtuutusta ja joita ei ole myöskään viranomaisen luona suullisesti valtuutettu. Tällainen valtakirjapakosta poikkeava käytäntö saa jossain määrin tukea myös asiakirjain lähettämisestä annetun lain (74/54) 3 §:n säännöksestä.

Säännösehdotuksen mukaan valtuutus on pääsääntöisesti osoitettava valtakirjan avulla. Asiamiehen toimimisoikeuden toteaminen valtakirjan perusteella on tarpeen käsittelyn varmuuden turvaamiseksi. Sitä vastoin hallintomenettelyssä eivät pöytäkirjaamisen liittyvät muodot tai menettelytekniset vaatimukset yleensä edellytä valtakirjan liittämistä asiakirjoihin. Siksi ei ehdoteta laissa säädettäväksi valtakirjapakkoa. Jos asiamieheksi ilmoittauttuneella ei ole esittää valtakirjaa, mutta hänen toimimisoikeuttaan voidaan pitää epäilyksettömänä, hän voisi säännöksen mukaan toimia päämiehen puolesta. Tällöin vältetään tarpeetonta vaivaa ja estetään menettelyn mahdollinen hidastuminen.

Viranomaisen arvioidessa asiamiehen toimimisoikeutta on merkitystä tietysti sillä, tunteeko viranomainen ennestään asianomaisen henkilön ja onko tämä hoitanut aiemmin saman päämiehen puolesta asioita viranomaisessa. Toimimisoikeuden olemassaoloa ei useinkaan ole syytä epäillä esimerkiksi silloin, kun asiamies ja päämies ovat saman perheen jäseniä. Myös asiamieheksi ilmoittautuneen hallussa olevat asiakirjat ja selvitykset voivat antaa riittävästi tietoa asiamiehen ja päämiehen suhteesta. Viranomaisen tulisi toisaalta aina kiinnittää huomiota myös esillä olevan asian laatuun ja arvioida siinä mielessä, millaista haittaa asiamiehen oikeudeton esiintyminen voisi aiheuttaa päämiehelle.

Hallintomenettelyssä asiamiehenä tai avustajana toimivalta ei vallitsevan käytännön mukaan yleisesti vaadita tiettyä kelpoisuutta. Asiamiehelle ja avustajalle olisikin erittäin vaikea asettaa yleisiä heidän asiantuntemustaan määrittäviä vaatimuksia, koska asioiden hoitamiseen hallintomenettelyssä tarvittavan asiantuntemuksen laatu vaihtelee suuresti. Hallintomenettelyssä saatetaan tarvita paitsi oikeudellista tietoa yhtä suurella syyllä esimerkiksi teknistä, taloudellista, yhteiskuntatieteellistä tai muuta tiettyä asiantuntemusta. Normaalisti hallintoasia on kuitenkin hoidettavissa kansalaisilla keskimäärin olevien tietojen varassa. Näistä syistä ei voida pitää tarpeellisena eikä tarkoituksenmukaisena, että asiamiehen ja avustajan kelpoisuudelle säädettäisiin tietyt vaatimukset.

Asiamiehen ja avustajan yleisen kelpoisuuden määrittelemisen asemesta ehdotetaan säädettäväksi, että jos asiamies tai avustaja osoittautuu tehtäväänsä sopimattomaksi, viranomainen voi kieltää häntä toimimasta asiassa siinä viranomaisessa. Säännös antaisi näin ollen viranomaiselle mahdollisuuden kussakin asiassa todeta asiamiehen tai avustajan pystyvyys ja muu sopivuus tehtäväänsä. Jos niitä ei voida pitää riittävinä, viranomainen voisi kieltää asiamiehen tai avustajan esiintymisen. Tällaisen säännöksen voidaan katsoa turvaavan, ettei asiamiehen tai avustajan sopimattomuudesta aiheudu haittaa päämiehelle ja ettei tehtäväänsä sopimattoman asiamiehen tai avustajan toimiminen myöskään vaikeuta kohtuuttomasti viranomaisen työtä sen käsitellessä asiaa. Asiamiehelle tai avustajalle annettava kielto voi säännösehdotuksen sanamuodon mukaan ulottua tämän esiintymiseen vain siinä asiassa, jonka käsittelyssä kielto on annettu. Lisäksi kielto voi koskea asiamiehen tai avustajan toimimista vain kiellon antaneessa viranomaisessa. Jos tämä viran-

omainen esimerkiksi siirtää asian toiselle viranomaiselle, asiamiehellä tai avustajalla on oikeus ryhtyä esiintymään asiassa viimeksi mainitussa viranomaisessa.

Jotta päämies voisi ryhtyä tarpeelliseksi katmiinsa toimiin sen johdosta, että hänen asiamiehelleen tai avustajalleen on annettu kielto esiintyä, ehdotetaan säädettäväksi, että viranomaisen on ilmoitettava kiellosta päämiehelle. Tosin päämies saa avustajalle annetusta kiellosta yleensä samanaikaisesti tiedon kuin avustajakin, koska kielto annettaneen tällöin yleensä suullisesti sellaisessa tilaisuudessa, jossa molemmat ovat samalla kertaa läsnä.

Asiamiehen ja avustajan toimivallan laajuudesta ei lakiehdotukseen sisälly säännöstä. Vaesiintyä, ehdotetaan säädettäväksi, että virankiintuneeksi käytännöksi on katsottava, että ellei valtuutuksesta muuta ilmene, saa asiamies suorittaa hallintomenettelyssä samat toimet kuin päämieskin ja että avustajalla on vastaava toimivalta, ellei paikalla oleva päämies sitä rajoita. Kun sitä paitsi hallintomenettelyn yksityisen osapuolen valta toimia asiassaan on yleensä tarkoin rajattu ja menettely on muodoltaan kirjallista, rajoittuvat asianomaisen tehtävät tavallisesti asian vireillepanemiseen ja tiettyjen selvitysten antamiseen viranomaisille.

7 §. *Vireillepano.* Asian vireillepano on yleensä tärkein ja toisinaan myös ainoa asianosaisen ja viranomaisen välinen yhteydenotto hallintomenettelyssä ennen päätöksen tiedoksiantoa. Sillä, miten riittävät ja selkeät tiedot asianosainen voi vireillepanon yhteydessä antaa asiasta, on keskeinen merkitys varsinkin asian käsittelyn nopeudelle. Kun vireillepanon merkittävänä oikeusvaikutuksena on lisäksi viranomaiselle syntyvä velvollisuus asian käsittelemiseen ja ratkaisemiseen, ehdotetaan 7 §:ssä säädettäväksi vireillepanossa noudatettavat muodot ja vireillepanijan velvollisuus asian yksilöimiseen.

Pykälän 1 momentin mukaan asia pannaan vireille kirjallisesti. Viranomaisen suostumuksella asian saisi panna vireille myös suullisesti. Tällaisena säännös vahvistaisi pääsääntöiseksi ja kaikissa tapauksissa päteväksi muodoksi kirjallisen vireillepanon. Suullisen vireillepanon sallittavuus jäisi sen sijaan riippuvaksi viranomaisen suostumuksesta. Joka tapauksessa säännös, jonka mukaan suullinen vireillepano on viranomaisen siihen suostuessa pätevä, antaisi mahdollisuuden lisätä hallintomenettelyn suullisuutta ja välittömyyttä. Samalla asianosaiseen kohdistuvia menettelyvaatimuksia voitaisiin tarvittaessa kohtuullisesti keventää ja siten helpottaa asianosaisen asemaa.

Säännösehdotuksessa ei ole määritelty tarkemmin, mitä vaatimuksia kirjalliselle vireillepanolle on asetettava. Väljällä sanonnalla on pyritty siihen, että säännöstä kirjallisen muodon noudattamisesta olisi tulkittava joustavasti. Kirjallinen vireillepano ei esimerkiksi edellyttäisi, että vireillepanoasiakirja olisi tietyllä tavalla otsikoitu tai että se muutoin ulkonaisesti noudattaisi määrättyä muotoa. Riittävää olisi, että vireillepantava asia ilmoitettaisiin luettavassa muodossa viranomaisille. Näin ollen kirjallisen muotovaatimuksen olisi katsottava tulleen noudatetuksi myös siinä tapauksessa, että asia pannaan vireille viranomaiselle toimitetulla sähkeellä tai kaukokirjoitinsanomalla.

Jos viranomaisessa asioiva haluaisi panna asian vireille suullisesti, olisi viranomaisen ilmoitettava, hyväksyykö se kyseisessä tapauksessa suullisen vireillepanon. Jollei viranomainen suostuisi suulliseen vireillepanoon, sen olisi annettava vireillepanijalle tarpeen mukaan neuvoja siitä, miten kirjallinen vireillepano suoritetaan. Ennen muuta viranomaisen olisi estettävä sellaisen tilanteen syntyminen, jolloin viranomaisessa asioinut henkilö luulee panneensa asian suullisesti vireille, mutta viranomainen edellyttääkin kirjallista vireillepanoa.

Säännös jättäisi viranomaisen harkinnasta riippuvaksi, suostuuko se asian suulliseen vireillepanoon. Vireillepanoa koskevien erityissäännösten lisäksi harkintaa rajoittaisi vain vaatimus viranomaisessa asioivien yhdenvertaisesta kohtelusta. Tarkoituksenmukaista olisi, että suulliseen vireillepanoon suostuttaisiin erityisesti silloin, kun se edistää käsittelyn joustavuutta ja nopeutta sekä merkitsee kohtuullista helpotusta vireillepanijalle, jollei toisaalta asian laatu edellytä kirjallista vireillepanoa. Jos asia on laaja tai käsittää yksityiskohtaisia vaatimuksia ja selvityksiä, olisi jopa vireillepanijan oikeusturvan kannalta aiheellista vaatia vireillepano suoritettavaksi kirjallisena.

Menettelykäytännön, jonka mukaan suullinen vireillepano sallitaan, olisi oltava mahdollisimman yhdenmukainen. Jotta myös eri viranomaiset samanlaisissa tilanteissa toimisivat mahdollisimman yhdenmukaisesti, tulisi ylem-

pien viranomaisten antaa alemmille viranomaisille yleismääräyksillä menettelykäytäntöä yhtenäistäviä ohjeita.

Suulliset menettelytoimet suoritetaan yleensä viranomaisen luona tai muuten virkamiehen läsnä ollessa. Myös ehdotettua säännöstä sovellettaessa olisi lähtökohtaisesti edellytettävä, että vireillepanija tai hänen edustajansa asioi henkilökohtaisesti viranomaisessa. Säännös ei silti estäisi viranomaista poikkeuksellisesti hyväksymästä puhelimitse suoritettavaa vireillepanoa. Edellytyksenä olisi kuitenkin oltava, ettei vireillepanijan henkilöllisyydestä ole epäilystä.

Suullinen vireillepano olisi yleensä merkittävä asiakirjaan. Tämä tehtävä kuuluisi viranomaiselle, jolla lakiehdotuksen 20 §:n mukaan olisi muutoinkin velvollisuus huolehtia suullisesti esitettyjen tietojen merkitsemisestä asiakirjaan.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin *asian yksilöimisestä*. Sen mukaan asiaa vireille pantaessa on käytävä ilmi vireillepanijan vaatimus perusteineen. Vaatimuksella tarkoitetaan vireillepanijan tahdonilmaisua, joka koskee jonkin hallinnollisen toimenpiteen suorittamista. Vaatimuksen perusteilla taas tarkoitetaan niitä syitä, joiden nojalla vireillepanija katsoo vaatimuksensa aiheelliseksi.

Kun yksilöimisestä säädettäisiin ehdotetulla tavalla, tulisivat todetuiksi ne perusvaatimukset, joiden mukaisesti asia tulisi vireille pantaessa määritellä. Pyrkimyksenä on parantaa mahdollisuuksia aloittaa asian käsittely selkeältä pohjalta. Kuitenkin myös puutteellisesti yksilöidyn asian olisi katsottava tulleen vireille ja sitä olisi ryhdyttävä käsittelemään, jos asiasta ylipäänsä käy ymmärrettävällä tavalla ilmi, mitä hallinnolista toimenpidettä vireillepanija vaatii. Samalla olisi tietysti edellytettävä, että viranomaisella on riittävä tieto vireillepanijan henkilöllisyydestä. Jos vireillepanija on yksilöinyt asian niin puutteellisesti, ettei viranomainen voi sitä sellaisena ratkaista, olisi viranomaisen opastettava vireillepanija lakiehdotuksen 9 §:n mukaisesti poistamaan esiintyvät puutteet.

Ehdotettu säännös koskisi muodollisesti sekä asianosaisen aloitteesta tapahtuvaa vireillepanoa että viranomaisen omasta aloitteestaan suorittamaa vireillepanoa. Säännöksen keskeiset vaikutukset kohdistuisivat kuitenkin asianosaisaloitteeseen vireillepanoon.

Viranomaisen sisäisessä asian vireillepanossa ei tietenkään tarvita erillistä suostumusta suulliseen vireillepanoon. Säännös ei myöskään merkitsisi sitä, että suullisia aloitteita ja esityksiä saisi monijäsenisten toimielinten kokouksessa tehdä vain toimielimen suostumuksella. Tällaisen toimielimen jäsenen tekemä aloite tai ehdotus ei ole asian vireillepanoa, vaan yleisen kokouskäytännön mukaisesti kysymyksessä olevan asian vireilletulo edellyttää, että asianomainen aloite tai ehdotus hyväksytään kokouksessa.

Viranomaisen aloitteellisuus asian vireille panemiseksi perustuu aina sille asetettuun velvollisuuteen hoitaa tietyt hallinnolliset tehtävät. Tämän vuoksi on itsestään selvää, että 2 momentin mukaiset asian yksilöintiin liittyvät seikat ovat myös aina esillä ja viranomaisen tiedossa sen päättäessä panna asian vireille.

Lakiehdotukseen ei ole sisällytetty nimenomaista säännöstä viranomaisen *käsittelyvelvollisuudesta*. Tällaista säännöstä on pidettävä tarpeettomana, koska hallinnossa on perinteisesti katsottu, että viranomaisen tulee käsitellä jokainen sille jätetty riittävästi yksilöity asia, jossa edellytetään ryhdyttäväksi johonkin toimenpiteeseen. Joka tapauksessa käsittelyvelvollisuus käy välillisesti lakiehdotuksesta ilmi. Ilmauksena tästä on juuri vireillepanoa koskeva säännös, jonka merkitys perustuu nimenomaan siihen, että viranomaiselle syntyy vireillepanon johdosta velvollisuus asian käsittelemiseen.

8 §. Asian siirto. Kansalaisten edun mukaista on saada asiansa nopeasti ja vaivattomasti toimivaltaisen viranomaisen käsiteltäväksi. Jos asia on joutunut viranomaiselle, jolta puuttuu toimivalta sen käsittelemiseen, asianosaiselle on yleensä edullisinta ja tarkoituksenmukaisinta, että viranomainen siirtää oma-aloitteisesti asian toimivaltaiselle viranomaiselle. Yksinkertaisiin menettelymuotoihin perustuva asian siirtäminen on myös hallinnon kannalta järkevä ja tarpeetonta työtä estävä tapa ohjata asia toimivaltaisen viranomaisen käsiteltäväksi.

Ehdotetun 8 §:n 1 ja 2 momentin mukaan viranomaisen, jolle *erehdyksestä tai tietämättömyydestä* on toimitettu asiakirja sen toimivaltaan kuulumattoman asian vireille panemiseksi, on pyrittävä selvittämään, mille viranomaiselle asia kuuluu. Jollei toimivallasta ole epäselvyyttä, viranomaisen on tämän jälkeen

heti siirrettävä asia toimivaltaiseksi katsomalleen viranomaiselle.

On syytä olettaa, että vireillepanijat katsovat yleensä etujensa mukaiseksi toimittaa asiakirja suoraan toimivaltaiselle viranomaiselle, jos he sen tietävät. Kuitenkin on mahdollista, että viranomaisten siirtovelvollisuutta pyrittäisiin käyttämään hyväksi tavalla, joka on hallintomenettelyn yleisen kulun kannalta epätarkoituksenmukainen. Ei ole hyväksyttävää, että vireillepanija vaikkapa vaivannäköä välttääkseen ja postimaksuja säästääkseen tahallaan toimittaa asiakirjansa väärälle viranomaiselle ja jättää sen huoleksi asiakirjan lähettämisen edelleen toimivaltaiselle viranomaiselle. Viranomaisille aiheutuisi tällaisista siirroista työtä ja kustannuksia, jotka eivät varsinaisesti ole tarpeen vireille pantavan asian ohjaamiseksi toimivaltaiseen viranomaiseen. Tämän vuoksi ehdotetaan säädettäväksi, että viranomaisen on ryhdyttävä selvittämään, mikä viranomainen asiassa on toimivaltainen, vain sillä edellytyksellä, että asia kirja on toimitettu sille erehdyksestä tai tietämättömyydestä.

Jos viranomaiselle saapuu postin tai lähetin välityksellä sille osoitettu asiakirja, jonka käsittely ei kuulu sen toimivaltaan, on tietysti vaikea päätellä, tiesikö lähettäjä viranomaisen olevan asiassa vailla toimivaltaa vai erehtyikö hän. Luonnollisinta on kuitenkin olettaa, että kysymyksessä on erehdys tai tietämättömyys. Tämän vuoksi viranomainen voisi yleensä olla ryhtymättä siirtoon ja sitä edeltävään toimivaltaisen viranomaisen selvittämiseen vain, mikäli se havaitsee sellaisia syitä, joiden perusteella on todettavissa, ettei kysymyksessä ole erehdys tai tietämättömyys.

Jos vireillepanija itse tai hänen asiamiehensä toimittaa asiakirjan väärälle viranomaiselle, on helpommin todettavissa, mistä syystä asiakirjaa ei ole viety suoraan toimivaltaiselle viranomaiselle. Jos viranomainen tällöin lisäksi ilmoittaa olevansa asiassa vailla toimivaltaa sekä ohjaa asianomaisen toimittamaan asiakirjansa toimivaltaiselle viranomaiselle, ei asiakirjan antaminen tälle viranomaiselle johdu enää sellaisesta tietämättömyydestä tai erehdyksestä, jota säännösehdotuksessa tarkoitetaan. Näin ollen viranomainen ei sanotussa tilanteessa olisi velvollinen siirtämään asiakirjaa, vaan voisi palauttaa sen asianomaiselle, jonka olisi omatoimisesti toimitettava asiakirja toimivaltaiselle viranomaiselle. Sen sijaan siirrettäisiin muun muassa sellainen asiakirja, joka vasta sen jättämisen jälkeen todetaan erehdyksestä tai tietämättömyydestä toimitetuksi väärälle viranomaiselle, samoin kuin asiakirja, jonka käsittelyyn toimivaltaista viranomaista ei voida asiakirjaa vastaanotettaessa säännösehdotuksen mukaisesti selvittää.

Vaikka viranomainen toteaisikin, ettei asiakirjaa sen toimivaltaan kuulumattomassa asiassa ole toimitettu sille erehdyksestä tai tietämättömyydestä, olisi sillä tämän säännöksen estämättä kuitenkin mahdollisuus siirtää asia, jos se muutoin haluaisi ryhtyä siirtoon. Tietysti on myös selvää, että väärä viranomainen ei voi kieltäytyä ottamasta asiakirjaa vastaan, jos se nimenomaisesti halutaan jättää tälle viranomaiselle. Asianomaisen menettely on kuitenkin tällöin yleensä tulkittava siten, että hän tahtoo viranomaisen käsittelevän asian, vaikka päätöksenä olisikin asian jättäminen tutkimatta.

Viranomaisen, jolle on toimitettu asiakirja sen toimivaltaan kuulumattoman asian vireille panemiseksi, olisi pykälän 1 momentin mukaan ensiksi pyrittävä selvittämään, mille viranomaiselle asia kuuluu. Tämän säännöksen tarkoituksena on yhtäältä velvoittaa viranomainen palvelemaan aktiivisesti asiakirjan toimittanutta. Toisaalta säännöksellä pyritään estämään viranomaista siirtämästä asiaa edelleen väärälle viranomaiselle.

Koska viranomaisissa asioivilla on yleensä ainakin jonkin verran tietoa siitä, minkälaatuisia asioita eri hallinnonaloilla ja viranomaisissa käsitellään, on luultavaa, että kun asiakirja toimitetaan väärälle viranomaiselle, tämän toimiala ei useinkaan ole kovin etäinen asiassa toimivaltaisen viranomaisen toimialaan nähden. Näin ollen voidaan olettaa, että väärä viranomainen useimmiten tietää suoralta kädeltä, minkä viranomaisen käsiteltäväksi asia kuuluu. Toimivaltakysymysten enempi selvittäminen on tällöin tietysti tarpeetonta.

Jos viranomainen ei kuitenkaan ole ehdottoman varma siitä, mikä viranomainen on asiassa toimivaltainen, sen olisi otettava yhteyttä niihin viranomaisiin, joiden käsiteltäväksi se arvelee asian voivan kuulua. Tarkoituksenmukaisinta ilmeisesti on selostaa asia puhelimitse toiselle viranomaiselle. Vaikka tämä ei katsoisikaan olevansa asiassa toimivaltainen, se saattaa kuitenkin antaa asiantuntevan tiedon siitä, mille viranomaiselle asia lopulta kuuluu.

Ehdotetun lainkohdan mukaan viranomainen on velvollinen siirtämään asian toimivaltaiseksi katsomalleen viranomaiselle, jollei toimivallasta ole epäselvyyttä. Epäselvänä toimivaltakysymystä olisi pidettävä yleensä silloin, kun mikään selvittelyn piiriin kuulunut viranomainen ei ole katsonut olevansa asiassa toimivaltainen. Joka tapauksessa siirtävällä viranomaisella on säännösehdotuksen mukaan aina mahdollisuus harkintansa perusteella ratkaista, onko jonkin viranomaisen toimivaltaisuutta pidettävä niin selvänä, että asia voidaan siirtää sille.

Siirto suoritettaisiin 8 §:n 2 momentin mukaan siten, että siirtävä viranomainen lähettää asiakirjan toimivaltaiselle viranomaiselle. Asian tutkimatta jättämisestä ei säännösehdotuksen mukaan tällöin tarvitse tehdä päätöstä. Siirrosta olisi kuitenkin ilmoitettava sille, joka on toimittanut asiakirjan viranomaiselle. Asian siirron oikeudellinen merkitys ilmenee olennaisimmin siinä, ettei viranomainen, joka on todennut olevansa vailla toimivaltaa, joudu tekemään muodollista päätöstä jättääkseen asian toimivallan puuttumisen vuoksi tutkimatta. Sen sijaan viranomainen voisi parhaaksi katsomaansa menettelytapaa käyttäen toimittaa asiakirjan toimivaltaiselle viranomaiselle. Siirrettävästä asiakirjasta tai lähetteestä, jolla se toimitetaan toimivaltaiselle viranomaiselle, olisi kuitenkin käytävä ilmi, että kysymys on asian siirtämisestä.

Koska asian siirto on ainoastaan menettelyllinen ratkaisu eikä edellytä muodollisen päätöksenteon piiriin liittyvää muuta käsittelyä, saisi ratkaisun asian siirtämisestä tehdä aina se virkamies, tavallisesti esittelijä, joka on vastuussa asian saattamisesta viranomaisessa päätettäväksi, jos asia olisi käsiteltävä tavanomaisessa järjestyksessä.

On ehdottoman tärkeää, että vireillepanija tai muu asiakirjan viranomaiselle toimittanut saa välittömästi tiedon asian siirrosta. Siirtoa koskeva ilmoitus, jossa olennaisinta on tieto siitä, mille viranomaiselle asia on siirretty, olisi yleensä syytä tehdä kirjallisena. Ilmoituksen tekeminen kuuluisi siirtävälle viranomaiselle. Sen mukaan, mitä edellä on todettu siirron oikeudellisesta luonteesta, ei sanotunlainen ilmoitus sisällä sellaista päätöstä, johon voitaisiin hakea muutosta.

Viranomaisen toimivallasta erehdytään tai ollaan epätietoisia yleensä silloin, kun asia pannaan vireille. Sen vuoksi jo vireille pantuihin asioihin liittyviä asiakirjoja ei kovinkaan usein toimitettane väärälle viranomaiselle. Mahdollista kuitenkin on, että tietyn asian käsittelyyn kuuluva tai muuten jonkin viranomaisen tietoon saatettava asiakirja esimerkiksi väärinkäsityksestä johtuen lähetetään muulle kuin toimivaltaiselle viranomaiselle. Tämän vuoksi 3 momentissa ehdotetaan, että vireillepanoa tarkoittavan asiakirjan siirrosta annettavat säännökset koskisivat soveltuvin osin muutakin väärälle viranomaiselle toimitettua asiakirjaa. Tällaisille asiakirjoille on ominaista, etteivät ne sisällä sellaista erillisenä asiana käsiteltävää vaatimusta, jonka vuoksi asiakirjan johdosta olisi annettava päätös. Siksi säännöksellä, jonka mukaan asia voidaan siirtää tekemättä päätöstä sen tutkimatta jättämisestä, ei ole näiden asiakirjojen siirtoon liittyvää merkitystä. Kun kysymyksessä olevat asiakirjat eivät yleensä voisi synnyttää viranomaiselle käsittelyvelvollisuutta, väärän viranomaisen olisi mahdollista olla ryhtymättä mihinkään toimiin sanotunlaisen asiakirjan johdosta, ellei niihin kohdistuvaa siirtovelvollisuutta säädettäisi.

Vaikka siirtävän viranomaisen on pyrittävä selvittämään ennen asian siirtoa, mikä viranomainen on asiassa toimivaltainen, ei tietenkään ole mahdotonta, että asia kuitenkin siirretään viranomaiselle, jonka toimivaltaan se ei kuulu. Tällöin asian siirrosta ehdotetut säännökset tulisivat sovellettaviksi viimeksi mainitussa viranomaisessa.

Jos asia siirretään väärälle viranomaiselle, on varsin todennäköistä, ettei toimivaltaisuutta koskenut erehtyminen ole yleensä kovinkaan suuri, vaan asia on osattu siirtää esimerkiksi oikealle hallinnonalalle mutta ei kuitenkaan alueellisesti toimivaltaiselle viranomaiselle. Siksi on syytä olettaa, että asian uudelleen siirtäminen lähes aina varmistaa sen saattamisen toimivaltaisen viranomaisen käsiteltäväksi.

Pykälän 4 momentin tarkoituksena on estää epäselvyys siitä, miten asiakirjan viranomaiselle toimittamista koskevia *määräaikoja* on katsottava noudatetun siirron yhteydessä. Säännös, jonka mukaan asiakirjan on saavuttava määräajassa toimivaltaiselle viranomaiselle, jotta määräaikaa olisi noudatettu, säilyttää määräaikojen soveltamismenettelyn nykyisellään. Nykyisestä menettelystä luopuminen esimerkiksi siten, että määräaikaa olisi katsottava noudatetun, jos asiakirja toimitetaan määräajassa toimivaltaa vailla olevalle viranomaiselle, kun tämä sittemmin, vaikkakin määräajan kuluttua umpeen, siirtää asian toimivaltaiselle viranomai-

selle, vähentäisi liiaksi menettelyn oikeusvarmuutta. Tällöin määräaikaan sidottua asiaa käsittelevä viranomainen ei nimittäin voisi ehdottomasti varmistua siitä ajankohdasta, jolloin asia voidaan käsitellä ja ratkaista ilman sitä mahdollisuutta, että jokin sellainen asiakirja, joka on välttämättä otettava huomioon päätöksenteossa, ei olekaan saapunut.

Ehdotettu siirtomenettely turvaa nykyistä vakiintumatonta käytäntöä paremmin sen, että väärälle viranomaiselle toimitettu asia ohjautuu mahdollisimman sujuvasti toimivaltaiselle viranomaiselle ja samalla asiassa mahdollisesti noudatettava määräaika säilyy. Ehdotetun pykälän 1 momentissa nimenomaan edellytetään, että siirto suoritetaan heti. Toisaalta on todettavissa, että jos määrajan ylittyminen aiheutuisi siirtävän viranomaisen tarpeettomasta viivyttelystä tai muusta vastaavasta asianosaisesta riippumattomasta syystä, voivat sovellettaviksi tulla menetetyn määräajan palauttamista koskevat ylimääräisestä muutoksenhausta hallintoasioissa annetun lain (200/66) säännökset.

9 §. Asiakirjassa olevan puutteen poistaminen. Ei voida pitää tyydyttävänä, että hallintomenettelyssä käsiteltävien asiakirjojen puutteiden poistamismahdollisuutta ei ole yleisesti säännelty. Asiakirjojen täydentämismahdollisuuden puuttuminen saattaa käytännössä johtaa taloudellisen tai muun vahingon syntymiseen asianosaiselle. Ensisijaisesti oikeussuojasyistä ehdotetaankin hallintomenettelylaissa säädettäväksi asiakirjassa olevan puutteen poistamisesta. Tällainen säännös edistäisi myös asioiden käsittelyn sujuvuutta ja vähentäisi viranomaisten työtä. Yleensä on nimittäin yksinkertaisempaa ryhtyä asiakirjojen täydentämismenettelyyn kuin tehdä hylkäävä ratkaisu tai tutkimattajättämispäätös, joka voi johtaa uuteen vireillepanoon tai muutoksenhakuun.

Hallintomenettelylain 9 §:ssä säädettäisiin niistä *perusteista,* joiden nojalla viranomaiselle toimitettujen asiakirjojen puutteiden poistaminen tulee kysymykseen. Puutteiden poistamisessa nouodatettavasta menettelystä ei ehdotuksessa ole säännöksiä. Sen sijaan lakiehdotuksen 21 §, joka koskee asianosaiselle asetettavia *määräaikoja,* olisi sovellettavissa myös puutteellisia asiakirjoja täydennettäessä.

Viranomaiselle toimitettavat asiakirjat ovat 9 §:ssä tarkoitetulla tavalla puutteellisia silloin, kun niistä puuttuu säännösten tai määräysten mukaisia tietoja tai liitteitä taikka kun asiakirjojen muodossa on puutteita.

Säännösten ja määräysten mukaisilla tiedoilla ja liitteillä tarkoitetaan asianomaisissa erityislaeissa, asetuksissa tai muissa säädöksissä edellytettyjä, kulloinkin kysymyksessä olevan asian käsittelemiseksi tarvittavia tietoja ja liiteasiakirjoja. Asiakirjan muodossa olevilla puutteilla taas tarkoitetaan asiakirjojen laatimiselle asetettavia yleisiä muotovaatimuksia, joista ei aina välttämättä ole säännöksiäkään. Esimerkkinä muodollisesta puutteesta on pykälässä mainittu allekirjoituksen puuttuminen. Vastaavanlainen puute saattaisi olla muun muassa se, ettei asiakirjan jäljennöstä ole todistettu oikeaksi.

Ehdotuksen mukaan puutteet olisivat poistettavissa kaikista viranomaiselle toimitetuista asiakirjoista. Asiakirjoja voidaan toimittaa viranomaiselle paitsi asian vireille panemista varten myös asian myöhemmän käsittelyn aikana. Huolehtiessaan asian selvittämisestä viranomainen voi pyytää asianosaiselta lisäselvitystä vaatimuksen perusteista sekä lisäksi toisten viranomaisten, asiantuntijoiden ja todistajien kirjallisia lausuntoja tai muita selvityksiä. Jos tällaiset selvitysasiakirjat eivät ole asianomaisten säännösten tai määräysten taikka yleisten muotovaatimusten mukaisia, puutteiden poistamista koskevaa säännöstä olisi sovellettava myös niihin.

Asian käsittelyn aikana viranomaiselle toimitettujen selvitysasiakirjojen puutteiden poistaminen on eri asia kuin itse selvityksen hankkiminen. Ehdotettu 9 § ei koske selvitysten hankkimista, vaan säännökset siitä sisältyvät ennen muuta lakiehdotuksen 17 §:ään.

Tilaisuus puutteen poistamiseen olisi ehdotuksen mukaan varattava puutteellisia asiakirjoja viranomaiselle toimittaneelle. Tällaisia ovat ensisijaisesti asianosaiset ja heidän edustajansa.

Ehdotuksen pääsääntönä on, että viranomainen on velvollinen varaamaan tilaisuuden puutteen poistamiseen aina, kun sille toimitetut asiakirjat ovat puutteelliset. Tästä pääsäännöstä voitaisiin poiketa vain, jos puutteen poistamista voitaisiin pitää tarpeettomana.

Tarpeettomuudella on ehdotuksessa viitattu ensinnäkin vähäisiin puutteisiin, jollaisia asian laadun huomioon ottaen voivat olla asianosaisen ammatin, asuinpaikan, syntymäpaikan,

postiosoitteen tai vastaavan tiedon puuttuminen. Tämän laatuisten puutteiden poistamiseen ei aina ole tarpeen varata tilaisuutta asiakirjan toimittaneelle, sillä puutteet saattavat olla korjattavissa helpommin viranomaisen omin toimin. Jos vähäinen puute on asiaan vaikuttamaton, se pitäisikin jättää huomioon ottamatta. Täydentämismenettelyn tarkoituksena on saattaa asia ratkaisukelpoiseksi. Säännöksen soveltaminen ei niin ollen saisi johtaa turhiin menettelytoimiin.

Vähäisten puutteiden ohella täydentämismenettely olisi tarpeetonta myös, jos viranomaiselle toimitetuista asiakirjoista on heti nähtävissä, että vireillepanijan vaatimus on hylättävä. Näin on muun muassa silloin, kun hakija ei täytä haetun edun tai oikeuden myöntämisen edellytyksiä.

Ehdotukseen ei sisälly tarkempia säännöksiä siitä, miten asiakirjan toimittaneelle varataan tilaisuus puutteen poistamiseen. Asiakirjojen puutteista voitaisiin näin ollen ilmoittaa tiedoksiannosta hallintoasioissa annetun lain mukaisten tapojen lisäksi myös virkakirjeellä sekä suullisesti. Varatessaan tilaisuuden puutteen poistamiseen viranomaisen olisi osoitettava lakiehdotuksen 4 §:ssä säännellyn neuvontavelvollisuuden mukaisesti, miltä osin asiakirjat ovat puutteelliset ja tarvittaessa myös, mistä puuttuvat asiakirjat ovat saatavissa.

10 §. Esteellisyysperusteet. Virkamiesten henkilökohtaiset vaikuttimet eivät saa vaarantaa asian käsittelyn puolueettomuutta. Tähän tähtäävät osaltaan rikoslain säännökset virkamiehen lahjonnan ja lahjusten vastaanottamisen rangaistavuudesta samoin kuin virkamiehiin kohdistuva kielto ottaa vastaan sivutoimia. Samaa tavoitetta edistää olennaisella tavalla vaatimus virkamiehen esteettömyydestä.

Vaatimus virkamiehen esteettömyydestä kuuluu hallinnon keskeisiin periaatteisiin. Yleisten esteellisyyssäännösten puuttuessa käytäntö kuitenkin vaihtelee. Esteettömyyden merkitys hallintomenettelyn puolueettomuutta ennalta varmistavana keinona jää epämääräiseksi ja vajavaiseksi, koska esteellisyysperusteet arvioidaan erikseen kussakin asiassa ja perusteiden määrittäminen riippuu lähes kokonaan asianomaisesta virkamiehestä. Tällöin henkilökohtaiset vaikuttimet voivat hyvin johtaa siihen, ettei virkamies ota asiaan kuuluvia seikkoja huomioon esteellisyysperusteina, vaan toimii esteellisenä jonkun oikeutta vaarantaen tai loukaten. Sitä paitsi asianosaisen ei ole helppoa vedota sellaiseen esteellisyysperusteeseen, jota ei ole nimenomaisesti ilmaistu säännöksessä.

On myös mahdollista, että virkamies pyrkii jääväämään itsensä silloinkin, kun esteellisyysperuste on epäolennainen ja vaikutukseton. Jääväämisen syynä ei ehkä ole niinkään pyrkimys puolueettomuuden varjelemiseen kuin esimerkiksi halu välttyä vaikean tai muutoin epämiellyttäväksi koetun asian käsittelystä. Tällainen epäasiallinen esteellisyyden laajentava tulkitseminen hidastaa asian käsittelyä ja vähentää muutenkin hallinnon tehokkuutta.

Hallinnossa koettu suurin haitta on ilmeisesti kuitenkin se, että yleisön luottamus virkamiesten puolueettomuuteen järkkyy aivan aiheettakin, kun esteellisyyssääntöjen noudattamista ei voida arvioida riittävän selkeiden perusteiden nojalla.

Jos yleisön luottamus jonkin viranomaisen tai virkamiehen puolueettomuuteen vähenee aiheettoman epäilyn vuoksi, sen seurauksena toiminnan tehokkuus yleensä heikkenee. Tehokkuutta vähentää erityisesti aiheettomien valitusten ja kantelujen lisääntyminen. Sitä paitsi asianosaiset voivat uskoa oikeusturvaansa todella loukatun ja kokevat sen samanlaisena vääryytenä kuin, jos menettely olisi ollut lainvastaista.

Jotta virkamiehen esteettömyydestä muodostuisi hallintomenettelyn puolueettomuutta riittävästi turvaava keino, ehdotetaan hallintomenettelylain 10 §:ään otettaviksi säännökset esteellisyysperusteista. Nämä säännökset myös poistaisivat esteellisyyden perusteettoman laveasta soveltamisesta aiheutuvia haittoja ja tukisivat yleisön luottamusta virkamiesten puolueettomuuteen.

Esteellisyys aiheutuu siitä, että virkamies on joko hallintomenettelyssä käsiteltävään asiaan tai siinä esiintyvään asianosaiseen sellaisessa suhteessa, joka voi saattaa hänen puolueettomuutensa vaaranalaiseksi. Esteellisyysperusteiden määrittämiseksi on voitava arvioida, milloin tällainen suhde on olemassa. Hallintovirkamiehen esteellisyysperusteiden lähtökohtina ovat sekä useimmissa erityissäännöksissä että noudatetussa käytännössä olleet oikeudenkäymiskaaren tuomarinjääviperusteet. Sen vuoksi ehdotuksessa on kiinnitetty erityistä huomiota näiden perusteiden sovellettavuuteen hallintomenettelyssä.

Hallintomenettelyssä on kysymys sellaisten julkisten tehtävien hoitamisesta, joita varten viranomaisessa on yleensä yksi tai useampia virkoja. Asian käsittelijänä toimii niin ollen tavallisesti virkamies eli henkilö, joka suostumuksensa perusteella on velvollinen hoitamaan viranomaisessa olevaa virkaa. *Virkamies*-käsite on tosin vakiintunut yleensä tarkoittamaan valtion virkaa hoitavaa henkilöä. Kunnan virkaa hoitavasta henkilöstä käytetään nimitystä *viranhaltija*. Kunnan viranomaisissa asioiden käsittelyyn osallistuu kunnan luottamushenkilöitä, joiden esteellisyydestä on erikseen säädetty kunnallislain 25 §:ssä.

Asian käsittelyyn liittyviä tehtäviä on annettu viranomaisessa joskus myös muulle henkilölle kuin virkamiehelle. Sitä paitsi niissä toimielimissä, joissa ehdotuksen 3 §:n 3 momentin mukaan hallintomenettelylaki voidaan säätää noudatettavaksi asetuksella, ei ole virkoja eikä näin ollen virkamiehiä asioiden käsittelijöinä.

Jotta esteettömyysvaatimuksen tarkoitus toteutuisi, olisi ehdotettuja esteellisyyssäännöksiä sovellettava kaikkiin sellaisiin henkilöihin, jotka suorittavat viranomaisessa esteellisyyden kannalta vaikutuksellisia toimia. Tämän vuoksi 10 §:n 3 momentin mukaan esteellisiä voisivat olla paitsi virkamiehet myös sellaiset henkilöt, jotka muuten kuin virkamiehenä käsittelevät asiaa viranomaisessa.

Henkilön palvelussuhteen tyyppi ei vaikuttaisi siihen, onko hänet katsottava esteelliseksi käsittelemään asiaa. Kielto toimia käsittelijänä ja olla läsnä käsittelyssä koskisi niin ollen sekä virkasuhteista että työsopimussuhteista henkilöä. Esimerkiksi työsopimussuhteinen suunnittelija ei saisi osallistua suunnitelman laatimiseen, jos suunnitelma on perusteena sellaisen asian ratkaisemiselle, jossa hän tai hänen lähisukulaisensa on asianosaisena. Myös siitä huolimatta, ettei henkilö ole varsinaisessa palvelussuhteessa viranomaiseen, hän olisi esteellisyyssäännösten alainen, jos hän on muulla perusteella oikeutettu osallistumaan viranomaisessa asioiden käsittelyyn. Tällaisia käsittelijöitä ovat muun muassa hallintotehtäviä hoitaviin erilaisiin lautakuntiin, toimikuntiin, neuvostoihin tai muihin vastaaviin toimielimiin nimetyt, määrätyt tai valitut henkilöt.

Virkamies on ehdotetun 10 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan esteellinen asiassa, jossa hän on itse *asianosainen* (osallisuusjäävi). Vaikka virkamies ei olisikaan asiassa asianosainen, hänellä saattaa kuitenkin olla sen lopputuloksesta tosiasiallista hyötyä tai vahinkoa. Hyöty tai vahinko on usein taloudellista laatua, kuten virkamiehen omistaessa huomattavan osan asianosaisena olevan yhtiön osakkeista. Virkamiehen tämän kaltaisen edun liittyminen asiaan voi vaarantaa virkamiehen puolueettomuuden samoin kuin hänen ollessaan asianosainen. Siitä syystä ehdotetaan säädettäväksi, että virkamies on esteellinen, jos hänellä on odotettavissa asian ratkaisusta *erityistä hyötyä tai vahinkoa* (intressijäävi).

Virkamiehen puolueettomuuden vaarantava suhde asianosaiseen voi olla sellainen, että se houkuttelee joko suosimiseen tai syrjimiseen. Tällaiset puolueellisuuteen johtavat vaikuttimet saattavat perustua pelkästään virkamiehen asianosaista kohtaan kokemaan tunteeseen tai sitten siihen, että asianosaista koskeva ratkaisu voi tuottaa virkamiehelle jotakin etua tai vahinkoa. Viimeksi mainittu syy vaikuttaa tietysti myös intressijäävin muodostumiseen. Milloin virkamiehen ja asianosaisen välillä on virkamiehen puolueettomuuden vaarantava suhde, on ratkaistavissa vain yhteiskunnassa vallitsevien käsitysten ja yleisen elämänkokemuksen pohjalta.

Yleinen käsitys on, että virkamiehen *sukulaisuussuhde* asianosaiseen houkuttelee virkamiestä suosimaan tätä asiaa käsiteltäessä. Sukulaisuuteen rinnastetaan yleensä myös sukulaisuus avioliiton kautta eli lankous. Tuomarinjääviperusteissa sukulaisuuteen perustuva jääviys ulottuu kaikkeen suoraan etenevään ja takenevaan sukulaisuuteen ja lankouteen sekä sivusukulaisuudessa serkkuun saakka siten, että sukulaisuuteen perustuva serkun asema aiheuttaa esteellisyyden, mutta ei lankouteen (aviopuolison serkku) perustuva.

Sukulaisuussuhteet koetaan yksilöllisesti ja monin eri tavoin. Vastaavasti myös niiden vaikutukset käyttäytymiseen vaihtelevat. Joka tapauksessa etäinen sukulaisuus vaikuttanee ihmisten välisiin suhteisiin nykyisin vähemmän kuin vuonna 1734, jolloin tuomarin esteellisyysperusteet säädettiin. Niinpä vuoden 1965 perintökaaressa sukulaisuuteen perustuva aikaisemmin rajoittamaton perimisoikeus on rajoitettu siten, etteivät serkut tai sitä etäisemmät sukulaiset peri toisiaan. Oikeudenkäymiskaaren vuonna 1948 säädetyn 17 luvun 43 §:n mukaan esteettömänä todistajana ei voi toimia henkilö, joka on tai on ollut avioliitossa tahi on kihloissa jommankumman asianosaisen kanssa; joka on asianosaisen suoraan eteneväs-

sä tai takenevassa polvessa oleva sukulainen; joka on tai on ollut naimisissa asianosaiseen sanotunlaisessa sukulaisuussuhteessa olevan henkilön kanssa; taikka joka on asianosaisen sisar tai veli tai näiden aviopuoliso tahi jompikumpi asianosaisen ottovanhemmista tai asianosaisen ottolapsi. Siten tämä säännös rajoittaa sukulaisuussuhteiden merkityksen esteellisyyden syntymiselle huomattavasti tuomarinjääviperusteiden vastaavaa merkitystä suppeammaksi.

Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan virkamies on esteellinen, jos hänen lähisukulaisensa on asiassa asianosainen tai jos hänen lähisukulaiselleen on odotettavissa asian ratkaisusta erityistä hyötyä tai vahinkoa. Näin ollen myös lähisukulaisuudesta johtuva osallisuus- ja intressijäävi aiheuttaisivat virkamiehen esteellisyyden. Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan lähisukulaisella tarkoitetaan virkamiehen lapsia, vanhempia, isovanhempia ja sisaruksia sekä näiden puolisoa ja lapsia. Lähisukulaiseen on ehdotuksen mukaan rinnastettava virkamiehen puoliso ja virkamiehen kanssa avioliitonomaisissa oloissa elävä henkilö, heidän lapsensa, vanhempansa, isovanhempansa ja sisaruksensa, näiden puoliso ja lapset sekä virkamiehen kihlattu.

Lähisukulaisuuden käsite on säännösehdotuksessa pyritty rajaamaan sellaisiin sukulaisuus- ja lankoussuhteisiin, jotka tyypillisesti ovat omiaan pitämään yllä melko kiinteitä ja läheisiä ihmissuhteita ja joiden piirissä on tavallisimmin myös se varallisuus, joka on sukulaisuuteen perustuvan perimisoikeuden kohteena. Esteettömyysperiaatteen tavoitteet huomioon ottaen on niin sanotun avoliiton yhteydessä syntyville perhe- ja lankoussuhteita vastaville ihmissuhteille annettava jääviysperusteina samanlainen merkitys kuin avioliiton kautta syntyville suhteille. Lähisukulaisen käsite on ehdotuksen mukaan sikäli laaja, että siihen kuuluvat myös puolisukulaiset, kuten äitipuoli, velipuoli ja sisarpuolen lapsi. Lähisukulaisia ovat myös ottolapsi ja ottovanhemmat lapseksi ottamisesta annetun lain (32/79) 12 §:stä ilmenevän säännön mukaisesti.

Tuomarinjääviperusteen muodostaa se, että tuomari on ollut ennen asiassa asiamiehenä. Kun asiamiehen ja avustajan toimimiselle myös hallintomenettelyssä on tavanomaista sellainen asianajollinen pyrkimys, jossa päämiehen kannalta edulliset näkökohdat saavat korostetun painotuksen, ei asianosaisen asiamiehenä tai avustajana toimivaa virkamiestä voida pitää tarpeeksi puolueettomana. Asiamiehen asemaan on syytä rinnastaa myös lakimääräinen edustus, koska virkamiehellä, joka esimerkiksi toimii asianosaisen holhoojana tai uskottuna miehenä, on ilmeinen houkutus puoltaa edustettavaansa. Kun avustaja ja edustaja yleensä hyötyvät tehtävästään ja hyöty määräytyy usein sen mukaan, miten asia on hallintomenettelyssä menestynyt, voi virkamiehen puolueettomuus vaarantua myös siinä tapauksessa, että hänen lähisukulaisensa toimii asiassa avustajana tai edustajana. Lisäksi virkamiehellä voi muutoinkin olla erilaisia syitä toimia asiallisuudesta poiketen lähisukulaisensa mieliksi.

Ehdotetun pykälän 1 momentin 3 kohdan mukaan virkamies on esteellinen, jos hän tai hänen lähisukulaisensa *avustaa tai edustaa* asianosaista tai sitä, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa. Samoista syistä, jotka ovat perusteina intressijäävin huomioon ottamiselle, esteellisyyden aiheuttaisi myös muun kuin asianosaisen avustaminen ja edustaminen, jos avustettavan tai edustettavan tosiasiallinen intressi asiassa on merkittävä. Avustajan ja edustajan asemasta aiheutuva esteellisyys rajoittuu säännösehdotuksen mukaan pelkästään siihen asiaan, jossa avustaja tai edustaja toimii. Niin ollen virkamies ei tämän perusteen nojalla olisi esteellinen asiassa, vaikka siinä on asianosaisena henkilö, jota hän parhaillaan edustaa toisessa asiassa. Lakimääräisen edustuksen olisi kuitenkin oltava poikkeuksena sanotusta. Vaikka lakimääräinen edustaja ei tosiasiallisesti toimisikaan edustettavansa puolesta, vaan on esimerkiksi valtuuttanut asiamiehen hoitamaan tiettyä asiaa, on kuitenkin katsottava, että hänellä on edustettavansa asioiden hoidosta sellainen kokonaisvastuu, jonka johdosta hän on virkamiehenä jäävi myös mainitunlaisessa asiassa.

Säännösehdotuksen sanamuodon mukaan vain vallitseva avustajan ja edustajan asema aiheuttaa esteellisyyden. Aikaisempi samassa asiassa avustajana tai edustajana toimiminen ei siten vaikuttaisi kysymyksessä olevan jääviperusteen syntymiseen. Jos asianosaistoimet kuitenkin rajoittuvat asian vireillepanoon, on avustajan tai edustajan toiminnan katsottava tietysti jatkuvan koko menettelyn ajan, vaikka hän ei enää vireillepanon jälkeen asiassa esiintyisi.

Sivutoimikiellosta johtuen virkamiehillä ei virkansa lisäksi ole yleensä muita palvelussuhteita. Sivutoimikiellosta voidaan tosin myöntää

poikkeuksia eikä kielto koske niin sanottuja luottamusvirkamiehiä. Myös on mahdollista, että virkamies olematta palvelussuhteessa muuhun työnantajaan suorittaa virkansa ulkopuolisia toimeksiantotehtäviä. Virkamies saattaa esimerkiksi laatia jollekin yksityiselle suunnitelman, joka on perusteena sellaisen hallintoluvan myöntämiselle, jota suunnitelman mukainen toiminta edellyttää. On selvää, ettei virkamiestä voida pitää puolueettomana, jos asianosaisena on hänen muu työnantajansa tai toimeksiantajansa. Erityisesti puolueettomuus vaarantuu silloin, jos virkamies on jonkinlaisessa vastuussa ulkopuoliselle työnantajalleen juuri sen asian hoitamisesta, jota hallintomenettelyssä käsitellään. Siksi 10 §:n 1 momentin 4 kohdassa ehdotetaan esteellisyysperusteeksi sitä, että virkamies on *palvelussuhteessa* tai käsiteltävään asiaan liittyvässä *toimeksiantosuhteessa* asianosaiseen tai siihen, jolle on asian ratkaisemisesta odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa.

Tässä yhteydessä on toisaalta erityisesti todettava, ettei esteellisyyden aiheuttavasta puolueettomuuden vaarantumisesta ole kysymys silloin, jos henkilö on nimetty osallistumaan asian käsittelyyn viranomaisessa nimenomaan siitä syystä, että tietty *edunvalvonta* saataisiin otetuksi huomioon viranomaisen päätöksenteossa. Näin ollen esimerkiksi työmarkkinajärjestöjen edustajat eivät ole esteellisiä elinkeinohallituksen kollegion lisäjäseninä, vaikka lisätyssä istunnossa käsiteltäisiin asioita, joissa heidän työnantajinaan toimivat järjestöt ovat asianosaisina tai muuten esittävät vaatimuksia asioiden ratkaisemiseksi tietyllä tavalla. Tällaisissa tilanteissa esteettömyyden syrjäytyminen olisi perustettavissa viranomaisen järjestysmuotoa ja päätöksentekojärjestystä koskeviin säännöksiin, joita sovelletaan erityissäännöksinä hallintomenettelylaista poiketen.

Edelleen ehdotetaan 10 §:n 1 momentin 5 kohdassa säädettäväksi, että virkamies on esteellinen, jos hän kuuluu *hallitukseen* tai siihen rinnastettavaan toimielimeen taikka on *toimitusjohtajana* tai sitä vastaavassa asemassa sellaisessa yhteisössä, säätiössä tai julkisoikeudellisessa laitoksessa, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisemisesta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa.

Yleisön luottamuksen virkamiesten puolueettomuuteen on voitu havaita järkkyvän erityisesti silloin, kun virkamiehen käsittelemässä asiassa on asianosaisena tai merkittävän tosiasiallisen edun haltijana sellainen oikeushenkilö, jonka johtamiseen virkamies itse osallistuu. Tällaisia tilanteita on esiintynyt yhä useammin, koska virkamiesten osallistuminen erilaisten aatteellisten ja erityisesti taloudellisten organisaatioiden toimintaan on lisääntynyt. Selvää on, että virkamiehen puolueettomuus vaarantuu, jos asianosaisena on esimerkiksi osakeyhtiö, jonka hallituksen jäsen hän on. Asian ratkaisulla voi olla osakeyhtiön vastuunalaisena johtohenkilönä toimivan virkamiehen asemaan ja etuihin yhtiössä jopa suoranaista vaikutusta. Joka tapauksessa on selvää, ettei virkamies yleensä voine kokea yhdentekeväksi, minkäsisältöinen yhtiötä koskeva ratkaisu asiassa annetaan.

Säännösehdotuksessa yhteisöllä ja säätiöllä tarkoitetaan kaikkia sellaisia oikeushenkilöitä, jotka voivat olla asianosaisena hallintomenettelyssä. Kysymykseen voivat niin ollen tulla sekä yksityisoikeudelliset oikeushenkilöt, kuten yhdistykset, osakeyhtiöt ja osuuskunnat, että julkisoikeudelliset oikeushenkilöt, kuten kunnat ja seurakunnat. Virkamies olisi esteellinen kuitenkin vain siinä tapauksessa, että hän kuuluu oikeushenkilön hallitukseen tai siihen rinnastettavaan toimielimeen taikka on toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa. Tämän rajoituksen asettamisessa on pidetty silmällä sitä, voiko virkamies tuolloin osallistua oikeushenkilön johtamiseen vaikuttamalla välittömästi sen päätöksien tekemiseen. Jos virkamies osallistuu tällä tavoin oikeushenkilön johtamiseen, hän on sille toiminnastaan myös vastuussa. Selvänä on pidettävä, että virkamiehen virkavastuu, joka sisältää myös velvollisuuden noudattaa objektiviteettiperiaatetta, voi tuolloin joutua ristiriitaan sen vastuun ja niiden velvollisuuksien kanssa, joita hänellä on oikeushenkilöä kohtaan.

Virkamies ei toisaalta olisi esteellinen pelkästään sillä muodollisella perusteella, että hän on esimerkiksi yhdistyksen jäsen tai omistaa osakeyhtiön osakkeita. Sen sijaan voidaan ajatella, että virkamiehen sanotun kaltainen suhde oikeushenkilöön toteuttaa muun esteellisyysperusteen, kuten intressijäävin.

On mahdotonta määritellä yleispätevästi kaikkia tilanteita, joissa virkamiehen suhde asiaan tai asianosaiseen on sellainen, että hänen puolueettomuutensa vaarantuu. Edellä mainitut säädettäväksi ehdotetut esteellisyysperusteet

ovat ilmeisesti kuitenkin tyypillisimmät ja useimmin esiintyvät jääviyden syyt. Kuitenkin myös muut seikat saattavat muodostaa jääviysperusteen, jos ne vaarantavat virkamiehen puolueettomuuden. Sen vuoksi ehdotetaan säädettäväksi 10 §:n 1 momentin 6 kohdassa *yleislausekkeenomaisena esteellisyysperusteena,* että virkamies on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa vaarantuu muusta erityisestä syystä kuin sanotun momentin 1—5 kohdassa on tarkoitettu.

Kun tämän perusteen mukainen esteellisyys syntyisi vain, jos luottamus virkamiehen puolueettomuuteen vaaraantuu erityisen syyn vuoksi, olisi säännösehdotuksessa tarkoitetun tällaisen syyn oltava yleensä myös ulkopuolisen havaittavissa ja sen puolueettomuutta vaarantavan vaikutuksen oltava suunnilleen samanasteinen kuin erityisesti määritellyissä esteellisyysperusteissa. Näin ollen yleislauseketta sovellettaessa olisi kiinnitettävä erityistä huomiota esteellisyyden noudattamiseen siten, että kansalaisten luottamus virkamiesten puolueettomuuteen vahvistuisi ja etteivät virkamiehet toisaalta voisi jäävätä itseään sellaisten syiden nojalla, jotka ovat esteellisyyden kannalta epäolennaisia.

Yleislausekkeen perusteella virkamies saattaisi olla esteellinen esimerkiksi silloin, kun hän on ollut käsittelemässä samaa asiaa aikaisemmin alemmassa viranomaisessa tai ollut antamassa asiasta lausuntoa toisen viranomaisen nimissä. Tällöin olisi kuitenkin edellytettävä, että asian aikaisempi käsittely tai asiassa annettu lausunto on sisältänyt sellaista, mikä voi horjuttaa virkamiehen tasapuolisuutta ja vaarantaa luottamuksen hänen puolueettomuutensa. Samoin voidaan ajatella yleislauseketta sovellettavaksi esimerkiksi silloin, kun virkamies kuuluu asianosaisena olevan osakeyhtiön hallintoneuvostoon ja asian luonne on sellainen, että virkamiehen puolueettomuutta saatettaisiin ryhtyä epäilemään yleisön keskuudessa.

11 §. Esteellisyyden vaikutus. Jos jokin esteellisyysperuste tulee sovellettavaksi virkamieheen, hän on lakiehdotuksen 10 §:n ilmaisun mukaisesti esteellinen. Esteellisyyden käsitteen voidaan ymmärtää sellaisenaan ilmaisevan sen, ettei virkamies saa ryhtyä mihinkään sellaisiin toimiin, joissa hänen mahdollinen puolueellisuutensa saattaisi vaikuttaa asian lopputulokseen. Kuitenkin on aiheellista, että esteellisyyden vaikutus pyritään täsmentämään laissa. Tämän vuoksi lakiin ehdotetaan säännöstä, jossa nimenomaisesti ilmaistaan esteellisyydestä aiheutuva käsittelykielto sekä välttämättömät poikkeukset siitä. Jotta virkamiehen esteellisyys ei hidastaisi asian käsittelyä, olisi säännöksessä myös asetettava viranomaiselle velvollisuus poistaa viipymättä jääviydestä aiheutunut menettelyn este.

Ehdotetun 11 §:n 1 momentin mukaan esteellisenä *ei saa käsitellä asiaa.* Käsittelyllä tarkoitetaan kaikkia sellaisia hallintomenettelyssä virkamiehen suoritettavaksi kuuluvia toimia, jotka voivat jollakin tavoin vaikuttaa asiassa tehtävän päätöksen sisältöön. Käsittelyä olisi ilman muuta asian ratkaiseminen samoin kuin osallistuminen päätöksentekoon esittelijänä. Käsittelynä olisi pidettävä myös asian valmistelua päätöksentekoa varten, koska asiassa tehtävä päätös perustuu valmistelussa hankittuihin selvityksiin. Näin ollen esteellinen virkamies ei saisi missään vaiheessa osallistua menettelyn johtamiseen päättämällä menettelyyn liittyvistä toimista tai vaikuttamalla muutoin niitä koskeviin ratkaisuihin. Tällaisia toimia ovat muun muassa lausuntojen pyytäminen, asianosaisten kuuleminen sekä muiden selvitysten hankkiminen. Käsittelykiellon olisi ulotuttuva myös oikeuskysymysten selvittelyyn. Asiassa tehtävään ratkaisuun vaikuttamattomana ja siten muuna toimintana kuin säännösehdotuksessa tarkoitettuna asian käsittelynä olisi sen sijaan pidettävä asian kirjaamista viraston diaarioon sekä asiaan liittyvien asiakirjojen arkistoimista samoin kuin pelkästään teknisiä menettelyyn kuuluvia toimia kuten konekirjoitus-, valokopiointi-, lähetti- ja postitustehtäviä.

Vaikka esteellinen virkamies ei osallistuisikaan asian käsittelyyn, hän voisi käsittelyssä läsnä ollen esittää sellaisia näkemyksiä, jotka saattaisivat horjuttaa käsittelyn puolueettomuutta. Siitäkin huolimatta, että käsittelyssä läsnä oleva esteellinen virkamies ei lausuisi mitään asiasta, hänen pelkkä paikalla olemisensa voisi vaikuttaa käsittelyyn. Käsittelyssä ei ehkä otettaisi riittävästi esille sellaisia seikkoja, jotka ovat esteelliselle virkamiehelle haitallisia tai muuten epämieluisia, mutta joiden huomioon ottamista käsittelyn puolueettomuus kuitenkin vaatisi. Tämän vuoksi ehdotetaan säädettäväksi, että esteellisenä *ei saa olla läsnä* asiaa käsiteltäessä. Läsnäolokiellolla olisi merkitystä erityisesti silloin, kun asiaa käsitellään monijäsenisessä päätöksentekoelimessä, jossa päätöksen tekemistä edeltää keskustelu asiasta.

Tällaisessa keskustelussa jäsenet esittävät asiasta mielipiteitään, ja jäävin jäsenen paikallaolo voisi siten vaikuttaa toisten kannanottoihin.

Vaikka virkamiehen esteellisyyden sääntely on välttämätön tae hallintomenettelyn puolueettomuudesta, saattaa hallintomenettelyssä esiintyä tilanteita, joissa esteellisyyden noudattaminen saisi aikaan tavoiteltavaan etuun verrattuna suhteetonta tehottomuutta. Ensinnäkin on asioita, joissa oikeusturvakysymyksellä ei juuri ole merkitystä ja joiden käsittely on yksinkertaista ja sidotun kaavamaista. Tällaisissa asioissa, jollaisia ovat esimerkiksi monet rekisteröimistoimet tai kiinteään taksaan perustuvan maksun vahvistaminen, lopputulokseen ei yleensä voi vaikuttaa se, kuka asian käsittelee. Toiseksi voi esiintyä asioita, jotka on käsiteltävä niin kiireellisesti, ettei niiden siirtäminen esteettömälle virkamiehelle ole mahdollista asioiden ratkaisemisen menettämättä merkitystään. Kiireellisiä toimia tarvitaan erityisesti yleistä järjestystä ja turvallisuutta ylläpidettäessä.

Jotta hallinnon välttämätön toimivuus voitaisiin turvata järkevällä tavalla, ehdotetaan 11 §:n 1 momentissa säädettäväksi, että esteellisyyttä ei tarvitsisi noudattaa, jos esteellisyys asian laadun vuoksi ei voi vaikuttaa ratkaisuun tai asian käsittelyä ei voida lykätä. Ennen kuin esteellisyyttä saataisiin asian kiireellisyyden vuoksi olla noudattamatta, olisi aina harkittava, voidaanko riittävän nopeasti saada esteetön virkamies käsittelemään asiaa. Vain mikäli se ei ole mahdollista, esteellinen virkamies saisi käsitellä asian. Eniten tällaisia tilanteita esiintyisi ilmeisesti niin sanotuissa yksinäisviranomaisissa, joita ovat muun muassa useimmat nimismiehen virastot, sekä muissa vähällä henkilökunnalla toimivissa viranomaisissa, joissa sijaisina ei voida käyttää viraston omia virkamiehiä.

Jos esteellisyyden noudattamisesta saadaan ehdotetulla tavalla poiketa, esteellinen virkamies voi suorittaa kaikkia niitä käsittelytoimia, jotka ovat tarpeen asian saattamiseksi ratkaistavaksi. On tietysti selvää, että jos esteellisyys ei asian laadun vuoksi voi vaikuttaa ratkaisun sisältöön, myöskään esteellisen virkamiehen läsnäololla asian käsittelyssä ei ole merkitystä. Sen sijaan asian kiireellisyys voisi tuskin koskaan olla syynä siihen, että esteellinen virkamies saisi olla läsnä käsittelyssä, jos asia voidaan ratkaista hänen osallistumatta käsittelyyn.

Pykälään ei ehdoteta säännöstä siitä, miten esteellisyys todetaan. Niin ollen olisi noudatettava jo vakiintunutta menettelykäytäntöä, jonka mukaan virkamiehen on todettava omaaloitteisesti esteellisyytensä. Virkamies tietää itse parhaiten häntä koskevan esteellisyysperusteen olemassaolon. Asianosaisella olisi myös aina mahdollisuus esittää väite siitä, että virkamies on esteellinen. Tällainen väite on tutkittava, ennen kuin virkamies jatkaa pääasian käsittelyä.

Esteellisyyskysymyksen ratkaisemisesta ei myöskään ehdoteta säännöstä. Siten virkamies olisi noudatetun käytännön mukaisesti oikeutettu harkitsemaan itse esteellisyytensä ja myös kysymyksen esteellisyydestään, jos asianosainen tekee siitä väitteen. Jos menettelyä koskevat ratkaisut tehdään monijäsenisessä toimielimessä, jonka jäsen virkamies on, hän saisi osallistua esteellisyydestään päättämiseen. Vaikka ei voidakaan pitää periaatteessa hyväksyttävänä, että virkamies osallistuu itseään koskevan ratkaisun tekemiseen, on kuitenkin perusteltua katsoa, ettei todetunkaltainen esteellisyydestä päättäminen aiheuttane tosiasiallisesti haittaa oikeusturvalle. On nimittäin pääteltävissä, että virkamies pyrkii virhettä välttääkseen tekemään sanotun ratkaisun mahdollisimman objektiivisesti. Varsinaisessa ratkaisutilanteessa näet esteellisyysperuste on useimmiten myös ulkopuolisen tiedossa, ja ratkaisun oikeellisuutta arvioidaan erityisen tarkasti juuri siitä syystä, että asianomainen virkamies itse osallistuu ratkaisuun. Jos esteellisyydestä päättäminen säädettäisiin kuuluvaksi esimerkiksi virkamiehen esimiehelle tai ylemmälle viranomaiselle, menettely hidastuisi usein kohtuuttomasti. Lisäksi tulisi mahdolliseksi, että sellainen asianosainen, jonka etujen mukaista on hidastuttaa menettelyä, esittäisi suorastaan perusteettomia esteellisyysväitteitä tietäessään niiden joutuvan erilliseen käsittelyyn.

Säännösehdotuksesta ei aiheutuisi muutoksia niihin muotoihin, joita käytännössä nykyisinkin noudatetaan tehtäessä esteellisyyttä koskevia ratkaisuja. Niin ollen on yleensä tarpeetonta merkitä asiakirjaan, että tietty virkamies on esteellisenä vetäytynyt pois asian käsittelystä, jos esteetön virkamies on sen hänen sijastaan käsitellyt. Kuitenkin olisi asianmukaista, että monijäsenisen päätöksentekoelimen pöytäkirjasta ilmenisi asianomaiseen istuntoon tai kokoukseen osallistuneen jäsenen esteellisyys ja

sen edellyttämä poissaolo asian käsittelystä. Samoin olisi edelleen välttämätöntä, että esteellisyydestä tehty ratkaisu merkittäisiin asiakirjaan, kun asianosaisen sitä koskeva väite on hylätty. Jos esteellinen virkamies on käsitellyt asian, saattaisi myös olla aiheellista merkitä asiakirjaan ne kiireellisyyttä ilmentävät syyt, joiden perusteella esteellisyyden noudattamisesta on poikettu.

Pykälän 2 momentiksi on ehdotettu säännöstä, jonka mukaan esteellisyyden johdosta viranomaisessa on viipymättä ryhdyttävä asian käsittelemiseksi tarvittaviin toimiin. Säännöksen tarkoituksena olisi estää esteellisyyden noudattamisesta johtuva asian käsittelyn viivästyminen. Säännösehdotuksen on katsottava edellyttävän ensinnäkin, että virkamies ilmoittaa esteellisyydestään viranomaiselle. Sen jälkeen viranomaisen olisi välittömästi suoritettava ne toimet, jotka ovat tarpeen asian saattamiseksi esteettömän virkamiehen käsiteltäväksi.

Yleensä olisi määrättävä toinen virkamies esteellisen virkamiehen tilalle. Jos kuitenkin monijäseninen päätöksentekoelin on päätösvaltainen, vaikka esteellinen virkamies ei voi osallistua asian käsittelyyn, eivät mitkään erityiset toimet ole tarpeen käsittelyn jatkamiseksi. Virkamiehen esteellisyyden varalta on myös monien viranomaisten organisaatiota ja järjestysmuotoa koskevissa säädöksissä mainittu, kuka virkamies käsittelee asian toisen virkamiehen ollessa esteellinen. Jos on sovellettava tällaista säännöstä, esteetön virkamies tulee esteellisen tilalle ilman erikseen annettavaa määräystä. Useimmiten on kuitenkin meneteltävä siten, että asianomainen viranomainen tai, kysymyksen ollessa viranomaisessa päällikkönä toimivan virkamiehen esteellisyydestä, ylempi viranomainen määrää tietyn esteettömän virkamiehen käsittelemään asian. Koska esteellisyyden noudattamiseksi tarvittavat sijaisjärjestelyt ovat viranomaisten organisaatioiden ja järjestysmuotojen eroista johtuen paljonkin toisistaan poikkeavia, ei hallintomenettelylakiin voida sisällyttää tarkempia säännöksiä niistä toimista, joihin viranomaisessa on ryhdyttävä asian käsittelijän esteellisyyden johdosta.

12 §. Selvityspyyntö. Asian ratkaisemiseksi tarvittavan aineiston saamiseksi viranomainen joutuu yleensä pyytämään selvityksiä. Selvityksiä on tarpeen pyytää paitsi asianosaisilta 17 §:n 2 momentin mukaisin perustein myös toisilta viranomaisilta sekä muilta ulkopuolisilta, kuten erilaisilta asiantuntija- tai etujärjestöiltä. Tavallinen tapa hankkia selvityksiä muilta on lausunnon pyytäminen.

Asian käsittelyn tehostamiseksi menettelyä johtavan viranomaisen olisi hankittava vain ne selvitykset, jotka ovat asiaan vaikuttavia ja sen ratkaisemiseksi tarpeellisia. Jotta viranomainen saisi juuri tällaista selvitystä, myös selvityksen antajan tulisi tietää, mitä sillä olevaa selvitystä asiassa tarvitaan. Tämän vuoksi ehdotetaan pykälän 1 momentissa säädettäväksi, että lausuntoa tai muuta selvitystä pyydettäessä on mainittava, mistä seikoista selvitystä olisi erityisesti esitettävä. Tämä edellyttäisi, että selvityspyyntö *yksilöitäisiin* viittaamalla tiettyihin selvitystä vaativiin kohtiin asiassa tai määrittelemällä tarvittavan selvityksen laatu vieläkin tarkemmin.

Säännöksessä tarkoitetulla tavalla yksilöity selvityspyyntö ei rajoittaisi selvityksen esittäjän mahdollisuutta lausua tai esittää selvitystä muistakin seikoista kuin niistä, joista selvitystä on erityisesti pyydetty esittämään. Selvitysten tarve voi olla myös niin laaja, että pyydetyn lausunnon tai muun selvityksen tulisi käsittää kaikki sellaiset seikat, jotka selvityksen antaja yleensä voi esittää asiassa. Silloin tämä olisi ilmaistava lausuntopyynnössä.

Selvityspyynnön yksilöiminen ehdotetulla tavalla varmistaisi myös sen, että viranomainen joutuu harkitsemaan *selvityksen todellisen tarpeen,* ennen kuin se esittää selvityspyynnön. Kun viranomainen yksilöisi selvityspyynnön, selvityksen antaja voisi keskittyä olennaisiin kysymyksiin helpommin kuin jos siltä pyydettäisiin yleisesti asian johdosta lausuntoa tai selvitystä. Asianmukaisen selvityksen antamisessa olisi siten vähemmän työtä ja se voitaisiin esittää myös joutuisammin. Menettelyn jouduttamiseksi ehdotetaan 2 momentissa lisäksi säädettäväksi, että selvitykset on mahdollisuuksien mukaan pyydettävä samanaikaisesti ja niiden antamiselle on asetettava määräaika.

Selvityspyynnön ohessa on sille, jolta selvitystä pyydetään, annettava käsiteltävästä asiasta niin paljon tietoja, että selvitysten esittämiselle on riittävät edellytykset. Siksi viranomaisen olisi monasti toimitettava käsittelyssä kertyneet asiakirjat tai osa niistä selvityksen esittäjälle. Käytännön mahdollisuudet selvitysten samanaikaiseen pyytämiseen riippuvatkin lähinnä siitä, olisiko samat asiakirjat toimitettava selvityspyynnön ohessa useammalle kuin yhdelle. Jos niin olisi meneteltävä, asiakirjat oli-

si pyrittävä lähettämään jäljenteinä. Asiakirjojen jäljentäminen selvityspyyntöä varten ei aina kuitenkaan käy päinsä siitä syystä, että jäljentämisestä aiheutuisi viranomaiselle kuluja, joita ei voida pitää perusteltuina. Esimerkiksi yksityisen asianosaisen vireillepanemassa asiassa, jonka joutuisalla ratkaisemisella on merkitystä lähinnä vain asianosaiselle, viranomainen ei yleensä voi aiheuttaa itselleen tarkoitetunlaisia jäljentämiskuluja. Jos asianosainen kuitenkin haluaisi jouduttaa asian käsittelyä tekemällä mahdolliseksi pyytää selvitykset samanaikaisesti, viranomainen voisi pyytää asianosaista itseään huolehtimaan jäljenteiden hankkimisesta tai valmistaa jäljennökset asianosaisen pyynnöstä tämän kustannuksella. Maksujen perusteena voisivat tuolloin olla oikeaksi todistamattomista jäljennöksistä valtiolle perittävistä maksuista annetussa asetuksessa (110/77) vahvistetut maksut.

Varsinaisen aineellisen menettelynjohdon kannalta selvitysten samanaikainen pyytäminen ei olisi mahdollista silloin, kun siitä aiheutuisi haittaa asian selvittämiselle. Asian luotettava selvittäminen saattaa nimittäin toisinaan edellyttää, että ennen kuin joistakin seikoista voidaan pyytää ja saada tarpeeksi monipuoliset ja täsmälliset selvitykset, niistä on sitä ennen hankittava tiettyjä ensisijaisia selvityksiä muualta.

Pykälään sisältyvän säännöksen perusteella viranomaisen olisi aina asetettava *määräaika* selvityksen antamiselle. Määräajan pituus olisi viranomaisen harkittavissa. Menettelyn jouduttamiseksi määräajan olisi oltava mahdollisimman lyhyt. Sen tulisi kuitenkin olla niin pitkä, että asianmukaiset selvitykset voitaisiin esittää riittävän huolellisesti.

Erityisiä seuraamuksia ei aiheutuisi siitä, että pyydetty selvitys jätetään esittämättä asetetussa määräajassa. Ehdotettu säännös ei tietenkään merkitsisi muille velvollisuutta noudattaa säännöksessä tarkoitettua viranomaisen selvityspyyntöä. Tällainen velvollisuus on olemassa vain, jos siitä on nimenomaisesti säädetty.

Vaikka määräajan noudattamiselle ei säännöksen mukaan ole säädetty tehostetta, viranomainen saisi joka tapauksessa asettamalla määräajan todetuksi tietyssä ajassa, miten selvityspyyntöön yleensä suhtaudutaan. Tällöin viranomainen ei joutuisi tarpeettomasti odottamaan selvitystä, jota ei myöhemminkään tultaisi esittämään. Viranomaisen tulisi kuitenkin yleensä tiedustella pyydettyä selvitystä ja kiirehtiä sen esittämistä, jos määräaikaa ei noudateta.

Lakiehdotuksen 12 §:n säännös määräajan asettamisesta ei koskisi asianosaiselle asetettavaa määräaikaa, vaan siitä ehdotetaan säädettäväksi 21 §:ssä.

13 §. Vireilläolosta ilmoittaminen. On tärkeää, että kansalaiset saavat tiedon itseään koskevista hallintoasioista riittävän ajoissa ennen asioiden ratkaisemista. Lisäksi kansalaisilla on oltava ainakin mahdollisuus esittää käsityksensä tällaisista asioista niitä käsitteleville viranomaisille. Useat lakiehdotuksen kohdat tarkoittavat asianosaisena olevien oikeusturvan tehostamista. Asian ratkaisulla saattaa olla tosiasiassa hyvinkin huomattava merkitys myös sellaisille henkilöille, joilla ei ole asianosaisasemaa. Tiedonsaannin periaatteellisen tärkeyden vuoksi — esimerkiksi päätöksestä mahdollisesti aiheutuviin haittoihin varautumiseksi — myös näille henkilöille olisi pyrittävä tiedottamaan asiasta riittävän ajoissa. Viranomaisten *tiedotusvelvollisuuden* korostamiseksi tällaisissa tapauksissa on ehdotuksen 13 §:n mukaan eräiden hallintoasioiden vireilläolosta ilmoitettava.

Pykälän 1 momentin mukaan asian vireilläolosta on ilmoitettava, jos asian ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus laajalla alueella tai lukuisien henkilöiden oloihin. Ratkaisun tällainen vaikutus on pääteltävissä asian käsittelyn aikana esimerkiksi asian sisällöstä ja erilaisista tosiasiallisista seikoista. Niistä ei kuitenkaan välttämättä ilmene, keitä asia tällä tavoin koskee, vaan kysymys on tavalla tai toisella epämääräisestä henkilöjoukosta. Siksi asian vireilläolosta olisi ilmoitettava julkisesti.

Momentin mukainen ilmoittamisvelvollisuus ei edellytä, että asia koskee tiettyä hallinnollista aluetta (kuntaa, lääniä) kokonaisuudessaan. Ratkaisun vaikutus voi olla huomattava muullakin laajalla maantieteellisellä alueella. Toinen momentissa mainittu ilmoittamisperuste viittaa asioihin, joiden ratkaiseminen suuntaan tai toiseen saattaa yleensä vaikuttaa henkilöiden oloihin. Asian tulee niin ollen koskea kysymystä, jonka ratkaisulla voi yleensä aina olla huomattava vaikutus esimerkiksi asumiseen, työntekoon tai ympäristön erilaisiin käyttötapoihin. Lisäksi vaikutuksen tulee kohdistua lukuisien henkilöiden oloihin. Yleensä voidaan edellyttää, että tällaisia henkilöitä on kymmeniä. Siten ilmoittamisen tarpeellisuutta harkittaessa

on kiinnitettävä huomiota esimerkiksi asumistiheyteen ja eri toimintojen alueelliseen sijoittumiseen sekä yleensäkin vallitseviin ympäristön käyttötapoihin.

Pykälän 1 momentissa tarkoitetut hallintoasiat voivat koskea tietyn alueen tai esineen oikeudellisen ominaisuuden vahvistamista. Tällaisia seikkoja koskevat varsinkin kaava-asiat. Kysymys voi olla myös esimerkiksi suojelualueen muodostamisesta tai kulttuurihistoriallisesti arvokkaan rakennuksen saattamisesta suojeltavaksi. Alueen oikeudellista ominaisuutta koskevaan päätökseen saattaa liittyä suorastaan lain nojalla joitakin sen käyttöä koskevia sääntöjä, esimerkiksi rajoituksia alueen käyttöön nähden. Sen vuoksi ratkaisu koskee tavallisesti myös muita kuin asianosaisia, esimerkiksi alueen eräänlaisia yleiskäyttäjiä. Päätöksen sisältönä voi olla tietenkin myös suoranaisten määräysten antaminen alueen erilaisista käyttötavoista. Muissakin alueiden käyttämistä koskevissa hallintoasioissa voi olla kysymys ratkaisun laajasta vaikutuksesta. Näin on varsinkin ratkaisussa erilaisten liikenneväylien rakentamisesta, käytännössä jo niitä koskevissa suunnitelmissa. Myös esimerkiksi luvanvaraisen laitoksen käyttöön perustuva toiminta tietyllä alueella voi vaikuttaa laajemminkin ympäristöön erilaisina melu- ja likahaittoina. Tällaiset vaikutukset ovat yhä tavallisempia, kun otetaan huomioon, että kaupunkimaisen yhdyskuntarakenteen yleistymisen myötä erilaisten toimintojen keskinäinen riipuvuus on lisääntynyt. Ympäristöön ulottuvia vaikutuksia saattaa aiheutua esimerkiksi teollisuustoiminnan harjoittamisesta, erilaisten aineiden (esimerkiksi palavien nesteiden) varastoinnista ja pienimuotoisemmastakin ympäristön hyväksikäytöstä. Näissä asioissa ratkaisun vaikutukset voivat kohdistua olennaisesti alueen asukkaisiin ja ympäristöä muullakin tavalla käyttäviin. Ilmoitusvelvollisuuden kannalta ratkaisun vaikutus voi olla alueellisesti ja väestöllisesti riittävän laaja myös hallintoasioissa, joka koskee tiettyä alueyhteisöä kokonaisuudessaan. Kysymys voi olla esimerkiksi yhteisön kehittämiseen tähtäävistä työllisyys- ja aluepoliittisista ratkaisuista tai alueellisen säädöksen antamisesta.

Pykälän 2 momentin mukaan asian vireilläolosta on ilmoitettava *tiedossa olevalle* henkilölle, joka ei ole asianosainen mutta jonka asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin asian ratkaisu saattaa vaikuttaa huomattavasti. Tällöin viranomaisen edellytetään tietävän, kenen oloihin asian ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus. Viranomaisella ei kuitenkaan olisi tältä osin erityistä selvittämisvelvollisuutta. Riittävää olisi, että viranomainen toimii niiden tietojen perusteella, jotka ovat tulleet esille asiaa käsiteltäessä tai jotka viranomainen tuntee muuten. Asian vireilläolosta olisi ilmoitettava tällaiselle tiedossa olevalle henkilölle henkilökohtaisesti. Ehdotuksen mukaan vireilläolosta saa ilmoittaa julkisesti, jos viranomaisen tiedossa on useita tällaisia henkilöitä ja jos heidän voidaan olettaa saavan kyseisen tiedon julkisesta ilmoituksesta. Siksi pyrkimyksenä olisi ilmoittaa asian vireilläolosta asianomaisten henkilöiden kannalta tehokkaasti. Yleisesti ottaen julkinen ilmoittaminen voisi tulla kysymykseen vain poikkeustapauksissa.

Lakiehdotuksessa mainitaan esimerkkeinä henkilön oloista asuminen ja työnteko. Muina huomioon otettavina seikkoina voivat tulla kysymykseen esimerkiksi ammatin tai elinkeinon harjoittaminen. Lakiehdotuksessa tarkoitettu tällaisiin oloihin kohdistuva huomattava vaikutus voi perustua hallintomenettelyssä asianosaisena olevan ja toisen henkilön väliseen sopimussuhteeseen. Tällöin vaikutus tavallaan välittyy heidän välillään olevan *sopimuksen,* esimerkiksi huoneenvuokra- tai työsopimuksen kautta. Jos vuokranantajalle tai vastaavasti työnantajalle asetetaan velvoitus, ratkaisun vaikutus kohdistuu usein myös vuokralaisen tai työntekijän etuihin. Syynä voi olla, että työnantaja tai vuokranantaja velvoituksen takia estyy täyttämästä sopimuksen ehtoja, jolloin ratkaisu vaikuttaa haitallisesti toiseen. Esimerkiksi rakennuslakiin (370/58) ja terveydenhoitolakiin (469/65) pohjautuvat velvoittavat hallintopäätökset kohdistetaan yleensä rakennuksen omistajaan ja pelkästään häntä pidetään asianosaisena hallintomenettelyssä. Päätös voi tällöin sisältää velvoituksen rakennuksen purkamiseen tai kiellon käyttää huonetilaa määrätarkoitukseen. Jos kyseistä rakennusta tai sen osaa hallitsee vuokrasopimuksen nojalla toinen henkilö, hallintopäätös vaikuttaa tuntuvasti hänen asemaansa. Siitä riippuen, mihin tarkoitukseen vuokralainen käyttää rakennusta, päätös voi haitata hänen asumistaan taikka ammatin tai elinkeinon harjoittamista. Esimerkiksi tällaisissa tapauksissa hallintoasiasta olisi ilmoitettava asianomaiselle henkilölle. Mainittujen sopimussuhteiden lisäksi 2 momentissa tarkoi-

tettu vaikutus voisi johtua myös esimerkiksi vallitsevista naapuruussuhteista. Ilmoituksen kohderyhminä voisivat yksittäistapauksissa olla etenkin asunto-osakeyhtiöiden osakkeenomistajat ja yleensä vuokralaiset.

Pykälän 3 momentin mukaan asian vireilläolosta ei tarvitse ilmoittaa, jos ilmoittaminen vaarantaa ratkaisun tarkoituksen toteutumisen tai aiheuttaa muuta merkittävää haittaa taikka jos ilmoittaminen on ilmeisen tarpeetonta. Nämä poikkeukset on ilmaistu verraten väljästi ja se osoittaa osaltaan, että 13 §:llä on etupäässä viranomaisten tiedotusvelvollisuutta korostava merkitys.

Vireilläolosta ilmoittaminen voi vaarantaa ratkaisun tarkoituksen toteutumisen sellaisissa hallintoasioissa, joissa ratkaisun on oltava odottamaton niille, joita se koskee. Kysymys on yleensä sellaisista tapauksista, joissa ratkaisun kohteeksi joutuvat henkilöt voisivat omilla toimillaan ainakin vaikeuttaa hallintopäätökseen liittyvien tavoitteiden saavuttamista, jos he saisivat tietää ennalta asian vireillä olosta. Tämän välttämiseksi sanotunlaiset asiat vaatisivat usein kiirellistä ratkaisua.

Vireilläolosta ilmoittamisesta voisi olla ehdotuksessa tarkoitettua muuta merkittävää haittaa esimerkiksi silloin, kun asia perustuu olennaisesti sellaisiin tietoihin, joiden salassa pitäminen asiaa käsiteltäessä on syystä tai toisesta asianosaisen tai julkisyhteisön edun mukaista. Kyseisten tietojen ei tarvitse olla sinänsä salassa pidettäviä, vaan syy välttää julkisuutta saattaa rajoittua asian vireilläoloaikaan.

Jos asia on ratkaistava kiireellisesti, ilmoittamismenettely voisi jäädä päätöksentekoa edeltäväksi muodollisuudeksi, jolloin ilmoittaminen saattaa olla ilmeisen tarpeetonta. Ilmoittaminen voisi olla ilmeisen tarpeetonta silloinkin, jos asiasta on jo käynnissä laaja julkinen keskustelu esimerkiksi joukkoviestimien aloitteesta tai jos asianomaiset henkilöt ovat muulla tavalla saaneet tiedon asian vireilläolosta. Tieto on voitu saada esimerkiksi niin, että vireilläolosta on ilmoitettu sellaiselle yhdistykselle, joka valvoo asianomaisten etuja kyseisessä asiassa. Siten julkinen ilmoittaminen voitaisiin joskus korvata järjestölle annettavalla ilmoituksella.

Pykälän 4 momentin mukaan vireilläolosta saa ilmoittaa myös muulla tavoin kuin tiedoksiannosta hallintoasioissa annetussa laissa on säädetty. Ilmoittamistavan valitseminen jäisi niin ollen viranomaiselle. Tällöin tulisi kuitenkin mahdollisuuksien mukaan ottaa huomioon 2 momentista ilmenevä *tehokkaan ilmoittamisen* periaate. Ehdotettu valinnaisuus on tarpeellinen, koska eräissä tilanteissa voi vapaamuotoinen ilmoitus olla riittävä. Jos asian ratkaisun vaikutukset kohdistuvat esimerkiksi suhteellisen rajoitetun alueen yleiskäyttäjiin, voitaisiin vireilläolosta ilmoittaa kyseiselle alueelle sijoitettavin erillisilmoituksin. Vastaavasti 2 momentin mukainen henkilökohtainen ilmoitus voitaisiin antaa puhelimitse.

Lisäksi 4 momentissa säädetään asiassa tehtävän ilmoituksen sisällöstä. Ilmoituksessa on ensiksikin mainittava, mistä asiassa on kysymys. Säännösten tavoitteiden mukaisesti pitäisi ilmoituksen perusteella olla mahdollista esittää mielipiteitä kyseisestä asiasta. Sen tähden ilmoituksesta täytyy ilmetä riittävän yksilöidysti joskin lyhyesti, millaiset asianomaisten asemaan ulottuvat vaikutukset ovat asiassa mahdollisia. Ehdotuksen mukaan ilmoituksessa on myös mainittava, miten viranomaiselle voidaan esittää tietoja, kysymyksiä ja mielipiteitä asiasta. Ilmoituksessa olisi mainittava ainakin asianomaisen viranomaisen nimi ja osoite sekä mahdollisesti myös, miten asiasta voi saada lisätietoja. Jos virelläolevan asian takia on tarkoitus järjestää tiedotustilaisuus tai muu sellainen julkinen kokous, olisi tästä syytä mainita jo ilmoituksessa. Ilmoituksessa olisi syytä asettaa kohtuullinen määräaika mielipiteiden esittämiselle. Määräaika olisi kuitenkin ohjeellinen eikä se estäisi myöhemminkin esitettyjen mielipiteiden huomioon ottamista.

Laissa ei säädettäisi, missä vaiheessa asian vireilläolosta on ilmoitettava. Pykälän 4 momentin säännösten tavoitteiden takia vireilläolosta ilmoittaminen ei voisi kuitenkaan 1 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa jäädä kovin myöhäiseen käsittelyvaiheeseen. Toisaalta samoista syistä ilmoittaminen voi olla aiheellista vasta sitten, kun on selvitetty, mitä asia koskee. Vastaavasti suunnitteluasteella olevasta asiasta ilmoittaminen voi olla tarkoituksenmukaista vasta sitten, kun ilmoituksessa voidaan tehdä selko suunnittelun lähtökohdista ja tavoitteista. Toisaalta on korostettava, että on tärkeää ilmoittaa asioista jo niiden suunnitteluvaiheessa, koska siihen ajoittuva ilmoittaminen saattaa olla välttämätöntä, jotta mielipiteen esittämisellä olisi tavoiteltu merkitys. Pykälän

2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa voi olla menettelytaloudellisista syistä perusteltua ajoittaa ilmoittaminen samanaikaiseksi asianosaisen kuulemisen kanssa. Ainakin olisi kiinnitettävä huomiota siihen, ettei tällainen tiedossa oleva sivullinen saa viranomaiselta tietoa asian vireilläolosta ennen asianosaista.

14 §. Yhdessä käsitteleminen. Hallintomenettelylailla asian käsittely pyritään järjestämään siten, että päätös olisi aineellisesti oikea. Vireillä oleva asia saattaa toisinaan sisältää vaatimuksen, johon voidaan antaa myönteinen ratkaisu vain, jos toisen asianosaisen vireillä oleva samansisältöinen vaatimus joko kokonaan tai osaksi hylätään. Tällöin päätösten aineellinen oikeellisuus ja siihen liittyen asianosaisten yhdenvertainen kohtelu voidaan turvata vain, jos asiaa ratkaistaessa harkinta kohdistuu viime kädessä siihen kysymykseen, kummalla asianosaisella on katsottava olevan parempi oikeus vaatimuksen kohteeseen. Asian luonne ei muutu, vaikka asianosaisia olisi useampia, jos kaikkia vaatimuksia ei voida hyväksyä siitä syystä, ettei kysymyksessä olevia etuja tai oikeuksia ole myönnettävissä kaikille.

Jotta tarkoitetun kaltainen kysymys asianosaisten oikeudesta päästä osalliseksi edusta tai määrätystä oikeudesta voitaisiin selvittää ja ratkaista sekä siten välttää ristiriitaiset päätökset, on edellytettävä, että asiat käsitellään yhdessä eli yhdistetään toisiinsa. Tämän vuoksi ehdotetaan lain 14 §:ssä säädettäväksi, että samanaikaisesti vireillä olevat asiat on valmisteltava yhdessä ja ratkaistava samalla kertaa, jos niissä vaaditaan sellaista etua tai oikeutta, jota asianosaisten lukuisuuden vuoksi ei voida myöntää kaikille. Samalla laissa ilmaistaisiin myös ne asioiden yhdistämistä koskevat menettelyvaatimukset, joiden noudattamatta jättäminen on jo vallitsevassa oikeuskäytännössä katsottu menettelyvirheeksi.

Säännösehdotuksessa tarkoitetut yhdessä käsiteltävät asiat olisivat aina hakemusasioita ja siten yhdistämisen kohteina olisivat keskenään *kilpailevat hakemukset.* Tällaisille kilpailutilanteille on ominaista, että sinänsä hyväksymiskelpoisia hakemuksia on niin paljon, etteivät myönnettävissä olevat edut tai oikeudet riitä esitettyjen vaatimusten tyydyttämiseen

Säännöksen kannalta olisivat ilmeisesti elinkeinolupa-asiat merkittävin asiaryhmä. Toisen keskeisen asiaryhmän muodostaisivat hakemukset erilaisten taloudellisten etujen saamiseksi, jos viranomainen saa myöntää etuja vain rajoitetun määrän. Tällaisissa asioissa myös myönnettävien etuuksien suuruudet voivat riippua hakijoiden määrästä. Muulloin asioiden yhdessä käsittelemistä edellyttävä kilpailutilanne voi syntyä esimerkiksi ratkaistaessa hakemusten perusteella, ketkä hakijoista ovat oikeutetut pääsemään vapaaehtoiseen koulutukseen.

Hakijoiden välinen kilpailuasetelma on olemassa myös tilanteessa, jolloin useat henkilöt hakevat samaa virkaa. Vaikka tuolloinkin käsittelyn kohteena on useita eri hakemuksia, on kuitenkin luontevampaa katsoa, että kysymyksessä on varsinaisesti vain yksi asia eli viran täyttäminen. Senkään käsityksen omaksuminen, että kukin hakemus samaan virkaan on erillinen asia, ei olennaisesti muuttaisi viran täyttämisen käsittelytapoja, koska hakemukset olisi käsiteltävä säännösehdotuksen mukaisesti yhdessä. Täten säännösehdotus tavallaan varmistaa käsittelylle asetettavat vaatimukset myös tilanteessa, jolloin on hankala saada selville, onko kysymys yhdestä vai useammasta vireillä olevasta asiasta.

Asioiden yhdessä käsittelemisen edellytyksenä olisi paitsi niiden kilpailullinen yhteys toisiinsa myös niiden samanaikainen vireilläolo. Tämä sisältää yhtäältä sen itsestään selvän ehdon, ettei asioiden käsittelyn yhdistäminen voisi koskea asiaa, jota ei ole pantu vireille tai joka on jo ratkaistu. Toisaalta samanaikaista vireilläoloa koskeva edellytys tarkoittaa sitä, että viranomaisen on käsiteltävä yhdessä sekä käsittelyn alkaessa vireille pannut asiat että myös ne asiat, jotka ovat tulleet vireille myöhemmin käsittelyn aikana.

Ehdotuksen mukaan asioiden yhdessä käsitteleminen tarkoittaa, että asiat valmistellaan yhdessä ja ratkaistaan samalla kertaa. *Valmistelemisella* olisi ymmärrettävä niitä käsittelytoimia, jotka ovat tarpeen, ennen kuin asiat voidaan ratkaista. Keskeinen osuus valmistelussa on asioiden selvittämisellä eli niiden ratkaisemiseksi tarvittavien tietojen hankkimisella. Kun asiat on ehdotuksen mukaan valmisteltava yhdessä, tulisi kaikkiin asioihin kohdistuvat valmistelutoimet suorittaa sillä tavoin samanaikaisesti ja asioiden kokonaisuutta silmällä pitäen, että eri vaatimusten perusteita ja niiden tueksi esitettyjä seikkoja voidaan verrata toisiinsa. Lakiehdotuksen 17 §:n 3 momentissa on säännös, joka osaltaan

koskee yhdessä käsiteltävien asioiden selvittämistä. Mainitun säännöksen tarkoituksena on turvata asianosaisten yhdenvertainen kohtelu selvitettäessä yhdessä käsiteltäviä asioita.

Asioiden *samalla kertaa ratkaiseminen* tarkoittaa, että asioissa olisi tehtävä päätökset sellaisen harkinnan pohjalta, joka kohdistuu kaikkiin vaatimuksiin ja ottaa huomioon kaikki tiedot, jotka on saatu asioita tutkittaessa. Säännös ei sen sijaan edellyttäisi, että asioiden muodollinen ratkaisu sisältyy yhteen päätökseen. Säännöksen estämättä voitaisiin siten yhtä hyvin kussakin asiassa antaa erillinen päätös.

Asioiden samanaikaisen vireilläolon edellytys toteutuisi säännöstä sovellettaessa aina, jos asia tulee vireille ennen kuin toisessa asiassa on tehty päätös. Säännösehdotuksen tarkoitus edellyttääkin, ettei yhdessä käsiteltävien asioiden vireilläolon ajoittumiselle aseteta tätä tiukempia ehtoja. Jos menettelyn luonne joissakin asioissa vaatisi tietyn käsittelyajan noudattamista, kysymys on yleensä asioista, jotka on pantava vireille määräajassa. Määräajan noudattaminen on silloin edellytyksenä asian tutkimiselle. Kuitenkin on mahdollista, että joissakin tapauksissa asian ja siihen jo ehkä yhdistettyjen asioiden välitöntä ratkaisemista puoltavat selvästi tärkeämmät syyt kuin ne perusteet, jotka vaatisivat vielä jonkin myöhemmin vireille tulleen asian yhdistämistä näihin asioihin. Tällöin näiden perusteiden noudattaminen johtaisi päätöksenteon lykkääntymiseen. Sen vuoksi asiat onkin säännösehdotuksen mukaan käsiteltävä yhdessä vain, jos siitä ei aiheudu haitallista viivytystä.

Yhdistäminen viivästyttäisi käsittelyä varsinkin niissä tapauksissa, jolloin asia on jo täysin valmisteltu ratkaistavaksi, kun siihen yhdistettävä asia tulee vireille, tai jolloin jokin asia on huomattavasti hitaammin selvitettävissä kuin siihen yhdistettävä toinen asia.

Viivytystä olisi pidettävä haitallisena, jos asia tai toisiinsa jo yhdistetyt asiat menettävät merkitystään päätöksenteon lykkääntyessä. Päätöksenteon viivästyminen voi myös sinänsä vaarantaa oikeusturvaa enemmän kuin sen asian yhdistämättä jättäminen, joka tulisi aiheuttamaan viivytyksen. Säännöstä sovellettaessa viranomaisen olisi menettelynjohdollisesti päätettävä tämän kaltaisen haitta-arvioinnin pohjalta, milloin asioita ei yhdistetä toisiinsa.

Asioiden yhdessä käsittelyn vaatimuksen poikkeukseton noudattaminen voisi toisinaan johtaa myös sellaiseen tilanteeseen, jossa olisi tosiasiallisesti mahdotonta ratkaista vireillä olevat asiat samalla kertaa. Viranomaiseen saattaa tulla yhdessä käsiteltäviä asioita sillä tavoin jatkuvana virtana, että asioiden yhdistäminen on jossakin vaiheessa välttämätöntä lopettaa, jotta ylipäänsä voitaisiin saada tilaisuus niiden ratkaisemiseen. Näin yhdistämättä jätetty hakemus tulisi sittemmin käsiteltäväksi yhdessä muiden myöhemmin saapuneiden hakemusten kanssa. Kun viranomainen päättäisi yhdessä käsiteltävien asioiden ryhmittelystä, sen olisi pyrittävä sellaiseen tasapuolisuuteen, ettei yhdistämistä koskeva ratkaisu järkyttäisi jonkin asian luontaisia edellytyksiä kilpailla muiden asioiden kanssa.

15 §. Asianosaisen kuuleminen. Asianosaisen kuuleminen on tärkeimpiä oikeussuojan takeita hallintomenettelyssä. Asianosaisen kuuleminen on osa hallinnon julkisuutta. Kohdistuessaan hallintoasiain yksityiseen asianosaiseen kuulemisperiaate ilmentää yleisesti hallinnon kansalaiskeskeistä lähtökohtaa. Kuuleminen palvelee hallintoasiain totuudenmukaista selvittämistä, koska asianosainen saa häntä kuultaessa tietoonsa ne vaatimukset ja selvitykset, joiden perusteella häntä koskeva asia ratkaistaan. Sen lisäksi että asianosainen voi näin valvoa asian selvittämistä, hän voi kuulemisen yhteydessä esittää omia vaatimuksiaan asiassa. Näistä syistä kuulemisvelvolisuus edistää kaikin puolin viranomaistoiminnan tasapuolisuutta ja asioiden käsittelyn huolellisuutta.

Pykälän 1 momentin mukaan viranomaisen on kuultava asianosaista ennen asian ratkaisemista. Ehdotuksen mukaan asianosaisen kuuleminen tarkoittaa sitä, että asianosaiselle varataan tilaisuus antaa selityksensä muiden tekemistä vaatimuksista ja asiassa olevista sellaisista selvityksistä, jotka voivat vaikuttaa asian ratkaisuun. Kuulemisvelvollisuuden täyttämiseksi riittää, että viranomainen varaa asianosaiselle tällaisen tilaisuuden. Viranomaisen ei tarvitse huolehtia siitä, että asianosainen todella antaa selityksensä. Viranomainen saattaisikin ehdotuksen 21 §:n mukaisesti asettaa asianosaiselle määräajan selityksen antamista varten ja ilmoittaa tällöin hänelle, että määräajan noudattamatta jättäminen ei estä ratkaisemasta asiaa.

Aisanosaisen on, kun häntä kuullaan 1 momentin nojalla, saatava tieto siitä, mistä vaatimuksista ja selvityksistä häneltä pyydetään

selitystä. Viranomaisella ei ole harkintavaltaa sen suhteen, mistä seikoista asianosaista kuullaan, vaan tämä määräytyy suoraan lain säännösten perusteella. Toisaalta 1 momentista johtuu, että kuulemisvelvollisuutta ei ole, jos asiassa ei ole toisten tekemiä vaatimuksia eikä muiden kuin asianosaisen itsensä esittämää selvitystä. Tämän takia esimerkiksi hakemusasia voidaan ratkaista asianosaista kuulematta, jos hakija on ainoa asianosainen asiassa ja ratkaisu perustuu yksinomaan hakijan esittämään selvitykseen.

Vaatimus on asianosaisen asemassa olevan henkilön tahdonilmaisu, joka kohdistuu viranomaiseen ja jonka tarkoituksena on saada viranomainen ryhtymään tiettyihin toimiin. Tahdonilmaisun sisältönä voi olla esimerkiksi vaatimus vallitsevan oikeustilan muuttamisesta viranomaisen toimenpitein, hallintopäätöksellä. Tämän sisältöinen vaatimus tehdään tavallisesti hakemuksessa tai muussa vireillepanoasiakirjassa. Asianosaisen vaatimus voi olla myös välittömässä yhteydessä johonkin toiseen viranomaiselle tehtyyn vaatimukseen. Näin on esimerkkiksi silloin, kun hakemus koskee välittömästi toista henkilöä, joka sitten esittää vaatimuksensa asiassa. Tämäkin vaatimus kohdistuu viime kädessä asianomaiseen viranomaiseen, koska sen on ratkaistava kyseinen asia.

Vaatimuksiin, joista asianosaista olisi kuultava, tulisi rinnastaa eräät asiaa koskevat viranomaisen kannaotot. Tämä koskisi varsinkin viranomaisen toiselle viranomaiselle tekemää esitystä yksityiseen henkilöön kohdistuvien toimien suorittamisesta. Rinnastaminen on tarpeen käytännön syistä, koska viranomaista ei yleensä katsota asianosaiseksi, vaikka asiallisesti ottaen tällainen esitys ei eroa yksityisen toiseen kohdistamasta vaatimuksesta. Mainitun rinnastuksen asianosaisen vaatimukseen tulisi ulottua valvonta-asioissa yleisemminkin viranomaisen kannanottoihin. Tällöin näet ei useinkaan ole lähtökohtana tiettyä ulkopuolelta tehtyä vaatimusta, vaan asian vireilletulo perustuu asianomaisen viranomaisen velvollisuuteen toimia oma-aloitteisesti. Tällöin asian käsiteltäväksi ottaminen voi perustua siihen, että viranomaisella on aihetta olettaa valvonnanalaisessa toiminnassa tulevan esiin seikkoja, joiden takia sen on ryhdyttävä tiettyihin toimiin.

Muuallakin kuin valvovassa hallinnossa voi olla aiheellista ulottaa rinnastus myös sellaisiin kannanottoihin, jotka perustuvat tietyn viranomaisen valvottavana olevaan erityiseen julkiseen etuun. Hallintomenettelyssä tällaisia kannanottoja esitetään varsinkin asiaa käsittelevälle viranomaiselle annettavissa lausunnoissa.

Selvityksellä tarkoitetaan tietoa asiaan liittyvästä tosiseikasta sekä todistetta. Selvitykset ovat siksi aina yhteydessä siihen vaatimukseen, jonka tutkiminen on vireillä olevan hallintoasian kohteena. Selvitykset koskevat tällaisen vaatimuksen perusteena olevia tosiseikkoja ja niiden olemassaoloa tukevia todisteita. Selvityksiä esitetään tavallisesti hakemuksen yhteydessä ja asiaa käsittelevälle viranomaiselle annetussa lausunnossa. Asiaa käsittelevä viranomainen saattaa itsekin laatia selvityksiä sekä hankkia toiselta viranomaiselta sillä valmiina olevia selvityksiä, esimerkiksi otteen jostakin tiedostosta. Erilaisia mahdollisuuksia selvityksen hankkimiseen ja esittämiseen koskevat lisäksi lakiehdotuksen säännökset todistelukeinoista.

Todistusharkinta ja päätösharkinta on pidettävä erillään selvityksistä, eikä asianosaista ehdotuksen mukaan tarvitse kuulla harkinnan yhteydessä syntyvistä asiakirjoista.

Asianosaisen *selitys* voi sisältää tahdonilmaisun, joko vaatimuksen tai suostumuksen, ja asiaan liittyvää selvitystä.

Pykälän 2 momentti koskee sellaisia perusteita, jotka oikeuttaisivat viranomaisen poikkeamaan pääsääntönä olevasta velvollisuudesta kuulla asianosaista ennen asian ratkaisemista. Poikkeuksien säätäminen on tarpeen, koska on tilanteita, joissa kuulemisen oikeussuojavaikutus on vähämerkityksinen tai jopa olematon. Lisäksi joissakin tapauksissa kuulemista puoltavien oikeussuojanäkökohtien täytyy väistyä muiden, keskinäisessä vertailussa painavampien syiden takia. Tällaiset syyt liittyvät varsinkin hallinnon tehokkuuteen.

Lakiehdotuksen mukaan hallintoasia saadaan ratkaista asianosaista kuulematta, jos *kuuleminen* on *ilmeisen tarpeetonta.* Tästä mainitaan pykälän 2 momentin 1 kohdassa esimerkkinä tehdyn vaatimuksen tutkimatta jättäminen ja heti hylkääminen sekä sellaisen vaatimuksen hyväksyminen, joka ei koske toista asianosaista. Siten päätös asian tutkimatta jättämisestä voitaisiin tehdä asianosaista kuulematta, jos asian vireillepanolle säädetty määräaika on laiminlyöty. Vastaavasti hakemus voitaisiin hylätä asianosaista kuulematta, jos hakemuksesta tai sen yhteydessä esitetystä selvityksestä ilmenee,

ettei hakija täytä vaatimusta tietystä iästä tai määrätystä kelpoisuudesta. On huomattava, että hakemuksen tällainen välitön hylkääminen voi tapahtua vielä lakiehdotuksen 9 §:n mukaisen täydentämismenettelyn jälkeen. Jos hallintoasiassa hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista, voi kysymyksessä lähinnä olla hakemusasia, jossa hakija on ainoa asianosainen. Tällöin on luonnollisesti tarpeetonta kuulla hakijaa, jos hänen tekemäänsä hakemukseen suostutaan.

Näiden erikseen mainittujen seikkojen lisäksi ehdotukseen sisältyy yleislauseke, jonka mukaan asia saadaan ratkaista asianosaista kuulematta, jos kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta. Yleislausekkeen ottaminen lakiin on aiheellista, koska kuuleminen voi yksittäistapauksessa osoittautua ilmeisen tarpeettomaksi. Yleislausekkeen soveltamisala ei voine kuitenkaan tulla käytännössä suureksi, koska 2 momentin 1 kohdassa mainitut muut syyt esiintyvät juuri tavallisimmin tilanteissa, joissa kuuleminen saattaa olla tarpeetonta. Yleislausekkeeseen vedoten voitaisiin asianosaista kuitenkin jättää kuulematta esimerkiksi sellaisesta vaatimuksesta, jossa vain vastustetaan viranomaiselle tehdyn hakemuksen hyväksymistä esittämättä samalla mitään asian ratkaisemiseen vaikuttavaa selvitystä.

Niissä hallintoasioissa, jotka 14 §:n mukaan olisi käsiteltävä yhdessä, asianosaisen kuulemisen tarpeellisuuteen saattaa vaikuttaa, montako asianosaista tai oikeastaan montako asiaa on. Milloin yhdessä käsiteltäviä asioita on monia ja hakijoita niin ollen on runsaasti, ei yhden hakemusasian ratkaisemiseen voine yleensä suurestikaan vaikuttaa se, mitä toiset hakijat ovat esittäneet oman hakemuksensa tueksi. Tällöin hakijoiden kuuleminen toisten hakijoiden esittämästä aineistosta olisi tarpeetonta. Siksi kuulemisvelvollisuus koskisi lähinnä sitä aineistoa, joka kohdistuu suoranaisesti asianomaisen hakijan tekemään vaatimukseen ja siihen liittyvään selvitykseen. Jos käsiteltäviä asioita on sen sijaan vain muutama, tilanteen kilpailullinen luonne voi korostua niin paljon, että hakijoille olisi oikeussuojasyistä varattava tilaisuus antaa selityksensä ainakin sellaisesta muiden hakijoiden esittämästä aineistosta, joka koskee suoranaisesti heitä itseään.

Asianosaisen kuuleminen 1 momentin mukaisessa järjestyksessä on yleensä tarpeetonta suoritettaessa hallinnollisia yleistoimia. Niitä ovat esimerkiksi henkikirjoitus, vaaliluettelon laatiminen sekä virka- ja itsehallintoalueiden kielellisen jaotuksen määrääminen, jolloin nykyisinkin on noudatettava ehdotuksesta suuresti poikkeavia kuulemistapoja. Hallinnollisissa yleistoimissa ei ilmene sellaista tiedontarvetta, joka on yleensä kuulemisvaatimuksen perusteena. Esimerkiksi henkikirjoitus perustuu lähtökohtaisesti juuri asianosaisen itsensä antamiin tietoihin. Virka- ja itsehallintoalueiden kielellisen jaotuksen määrääminen perustuu puolestaan väestönlaskennan pohjalta laadittuun viralliseen tilastoon. Kuulemisen tarpeellisuuteen yleistoimissa vaikuttaa vähentävästi lisäksi se, että ne on suoritettava säännöllisesti tietyin väliajoin ja ennalta määrättynä aikana.

Lakiehdotuksen mukaan asian saa ratkaista asianosaista kuulematta, jos asia koskee palvelussuhteeseen tai vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista taikka sellaisen edun myöntämistä, joka perustuu hakijan omaisuuksien arvioimiseen. Poikkeuksen tekeminen pääsääntönä olevasta kuulemisvelvollisuudesta näissä pykälän 2 momentin 2 kohdassa mainituissa asioissa perustuu asianosaisen *kuulemisen vaikeuteen* käytännössä. Vaikeus johtuu tällöin siitä, että näissä asioissa voi olla periaatteessa hyvin monia hakijoita. Kuulemisesta luopumista puoltaa lisäksi se, että kuulemiseen ei yleensä ole suurtakaan tarvetta. Hakijoiden keskinäisen kuulemisen aiheettomuutta koskevat ne samat näkökohdat, jotka on esitetty yhdessä käsiteltävistä asioista. Lisäksi on yksityiskohtaisia säännöksiä ja määräyksiä siitä, mitä selvityksiä hakijan on esitettävä. Nämä selvitykset muodostavat yleensä riittävän pohjan asian tutkimiselle eikä asiaan sen takia ehkä tulekaan muuta kuin hakijoiden esittämää selvitystä. Asian käsittely viranomaisessa on siksi pääasiassa todistus- ja päätösharkintaa. Mikäli asiassa kuitenkin olisi selvityksiä, joista 1 momentin mukaisen pääsäännön nojalla olisi kuultava asinosaista, kuuleminen olisi käytännössä hankalaa ja ehkä epämiellyttävääkin asianosaiselle, koska juuri näissä asioissa on suureksi osaksi kysymys hakijan henkilökohtaisten ominaisuuksien ja suoritusten arvioimisesta.

Palvelussuhteeseen ottamista koskevia asioita ovat virkaan ja toimeen nimittäminen sekä ylimääräisen toimenhaltijan ja tilapäisen toimihenkilön ottaminen. Myös määräyksen antaminen hoitaa virkaa tai tointa virkaatoimittavana tai viransijaisena on lakiehdotuksen mukai-

nen palvelussuhteeseen ottamista koskeva asia. Vapaaehtoisella koulutuksella tarkoitetaan oppivelvollisuuden päättymisen jälkeistä koulutusta. Ehdotuksen mukaan kuulemisvelvollisuutta ei niin ollen ole asioissa, jotka koskevat esimerkiksi ammatilliseen oppilaitokseen, lukioon tai korkeakouluun taikka valtion koulutuskeskuksen järjestämälle kurssille ottamista. Sellaisia etuja, jotka myönnetään hakijan ominaisuuksien arvioimisen perusteella, ovat esimerkiksi erilaiset tutkimusapurahat. Myös monia avustuksia myönnetään sen mukaan, millaisiksi hakijan henkiset tai muunlaiset aineettomina pidettävät ominaisuudet arvioidaan. Esimerkkejä tällaisista avustuksista ovat taiteilija-apuraha ja opintoraha.

Pykälän 2 momentin 3 kohdan perusteella asian saa ratkaista asianosaista kuulematta, jos kuuleminen vaarantaa hallintopäätöksen tarkoituksen toteutumisen. Tällaisen perusteen säätäminen on välttämätöntä, jotta hallinnon tarkoitusperät voitaisiin ylipäätään saavuttaa eräissä tapauksissa. Tällöin vastaavasti asianosaisen oikeussuojan takaamiseen tähtäävien järjestelyjen painopisteen täytyy olla ensi asteen menettelyn jälkeen käytettävissä keinoissa.

Kysymyksessä oleva poikkeusperuste voi tulla sovellettavaksi vain harvoin. Sen nojalla asia saadaan ratkaista asianosaista kuulematta silloin, kun kuuleminen todennäköisesti olisi esteenä hallintopäätöksellä tavoiteltavien vaikutusten saavuttamiselle. Kysymys on lähinnä tapauksista, jolloin asianosainen voisi toiminnallaan estää päätöksen tavoitteiden saavuttamisen, jos hän saisi tietää asiasta ennen päätöksen tekemistä. Päätöksellä tavoiteltujen vaikutusten toteutuminen edellyttää toisin sanoen, että päätös on *odottamaton* asianosaiselle. Tilanne voi olla tällainen ensi sijassa eräiden velvoittavien hallintopäätösten osalta, joiden sisältönä on kiellon tai sietovelvoituksen asettaminen. Kysymys voi olla esimerkiksi maastapoistumiskiellon asettamisesta.

Myös pykälän 2 momentin 4 kohta koskee hallinnon tehokkuusnäkökohtiin perustuvaa kuulemattajättämisperustetta. Ehdotuksen mukaan kuulemisvelvollisuutta ei ole, jos asian ratkaisemista ei voida lykätä. Tässä säännöksessä tarkoitetaan vain *yleispäteviä,* kysymyksessä olevaan asiaan yhteydessä olevia kiireellisyyssyitä eikä esimerkiksi viranomaisen suuresta työmäärästä sinänsä johtuvaa nopeutetun käsittelyn vaatimusta.

Asianosaisen kuulematta jättäminen asian kiireellisyyden takia voi olla välttämätöntä asioissa, jotka koskevat henkeen, terveyteen tai omaisuuteen kohdistuvan vaaran poistamista taikka yleisen järjestyksen ylläpitämistä. Nämä perusteet voivat tulla kysymykseen etenkin terveydenhoidon, palo- ja pelastustoimen sekä poliisihallinnon alalla. Kuitenkin kiireellisyydenkin tulisi olla kuulemattajättämisperusteena poikkeuksellinen. Siihen voitaisiin vedota vain silloin, kun kuulemisesta aiheutuva asian ratkaisemisen viivästyminen esimerkiksi lisäisi mainittuihin etuihin jo kohdistuvaa vaaraa. Lakiehdotuksessa tarkoitettua asian kiireellisyyttä ei esimerkiksi osoita yksistään se, että asiassa tehtävää hallintopäätöstä on nimenomaisen säännöksen tai erikseen annettavan määräyksen perusteella noudatettava välittömästi taikka että se voidaan panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta.

Kuulemisesta luopuminen voisi perustua muuhunkin kuin edellä tarkoitettuun asian sisällöstä johtuvaan kiirellisyysvaatimukseen. Asian ratkaiseminen asianosaista kuulematta saattaisi olla mahdollista myös sen vuoksi, että viranomaisen on säännösten mukaan ratkaistava asia tietyssä ajassa. Määräajan olemassaolo ei tietenkään saa johtaa asian käsittelyn tahalliseen hidastamiseen ja pyrkimykseen välttyä näin kuulemisvelvollisuuden noudattamiselta.

Kun asianosaista kuullaan, on hänelle annettava tieto asiaan kuuluvista vaatimuksista ja selvityksistä 1 momentin mukaisesti. Lakiehdotuksen 20 §:stä näkyvä lähtökohta on, että asian ratkaisuun vaikuttavan aineiston pitää olla esitettävissä asiakirjoina. Siten asianosaista kuullaan vaatimuksista ja selvityksistä, jotka ovat asiakirjoissa. Pykälän 3 momentin mukaan asianosaiselle on selityksen antamista varten annettava tieto myös muusta kuin julkisesta asiakirjasta, jos asianosaisella yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain nojalla on oikeus saada tieto sellaisesta asiakirjasta. Tässä kohdassa viitataan mainittuun lakiin, josta ilmenee mihin asiakirjoihin asianosaisella on oikeus tutustua selityksen antamista varten. Lisäksi 3 momentti osoittaa, että *viranomaisen velvollisuutena* on antaa asianosaiselle tieto tällaisista asiakirjoista. Asianosaisen ei niin ollen tarvitse pyytää sitä.

Ehdotuksen mukaan laissa ei ole säännöksiä siitä, missä hallintomenettelyn vaiheessa asianosaista on kuultava. On kuitenkin luonnollinen lähtökohta, että asianosaista kuullaan vasta sen

jälkeen, kun vaatimukset on tehty ja tarvittavat selvityksen on saatu. Jos nimittäin asianosaisen kuulemisen jälkeen hankitaan selvitystä, saatettaisiin siitä joutua vielä erikseen kuulemaan asianosaista. Hallintomenettelyn keskittämisen kannalta on tarkoituksenmukaista, että kuulemisen tapahduttua asia voitaisiin saattaa päätökseen yksinomaan viranomaistoimin.

Kuulemista varten asianosaiselle olisi aina ilmoitettava hänen 1 momentin mukaisesta oikeudestaan antaa selitys tehdyistä vaatimuksista ja esitetyistä selvityksistä. Kun otetaan huomioon 4 §:n mukainen viranomaisen neuvontavelvollisuus, ilmoittamisen yhteydessä olisi kiinnitettävä huomiota siihen, että asianosainen ilmoituksen saatuaan kykenee hyväksyttävällä tavalla antamaan selityksensä. Asianosaista olisi siksi tarpeen mukaan neuvottava, kun hänelle ilmoitetaan mahdollisuudesta antaa selitys. Ilmoituksen muu sisältö riippuisi siitä, millä tavalla asianosaiselle annetaan tieto kuulemisen kannalta merkittäviä vaatimuksia ja selvityksiä sisältävistä asiakirjoista.

Asianosaisen olisi saatava tieto kyseisistä asiakirjoista niin, että hänen mahdollisuutensa tutustua vaatimuksiin ja selvityksiin sekä antaa selityksensä ei ole näennäinen. Tämän takia esimerkiksi pelkkä asiakirjan esittäminen asianosaiselle ei voisi olla hyväksyttävää.

Asianosaisen kannalta olisi eittämättä parasta, että hänelle toimitettaisiin ilmoituksen yhteydessä kyseiset asiakirjat tai niiden jäljennökset. Tämä ei ole kuitenkaan aina mahdollista, koska asiakirjat ovat tavallisesti käytettävissä vain yksin kappalein, eikä säännöksi voida asettaa, että niistä valmistettaisiin tarvittavat jäljennökset julkisyhteisön kustannuksella. Toisaalta pyrittäessä pitämään hallintomenettely halpana ei saateta edellyttää, että ne tehtäisiin säännönmukaisesti asianosaisen kustannuksella. Näin voitaisiin toimia asianosaisen pyytäessä sitä. Jollei asianosainen ole tätä pyytänyt, voidaan yleensä lähteä siitä, että kyseiset asiakirjat pidetään asianosaisen nähtävinä virastossa. Silloin asianosaiselle olisi ilmoitettava, mistä seikoista selitystä pyydetään ja missä hän voi saada nähdä niihin liittyvät asiakirjat. Ei olisi välttämätöntä pitää asiakirjoja asianosaisen saatavilla asiaa käsittelevässä viranomaisessa, vaan olisi pyrittävä siihen, että asiakirjoihin tutustuminen on mahdollista esimerkiksi asianosaisen kotipaikkakunnalla sijaitsevassa virastossa.

Hallintomenettelylaki jättäisi avoimeksi kysymyksen siitä, miten asianosaiselle ilmoitetaan hänen oikeudestaan tulla kuulluksi. Esimerkiksi siitä, että asianosainen voi tutustua asiakirjoihin jossakin viranomaisessa, voitaisiin ilmoittaa periaatteessa suullisestikin. Asianosaiselta voitaisiin myös tiedustella suullisesti, millä tavalla hän haluaa tutustua asiakirjoihin ja haluaako hän asiasta ilmoitettavan kirjallisesti. Jos kuulemisesta ilmoitetaan kirjallisesti, käytetään tiedoksiannosta hallintoasioissa annetun lain mukaisia tiedoksiantotapoja.

Jos hallintoasiassa on useita asianosaisia, joiden asiaan liittyvät edut eivät ole yhdensuuntaiset, heitä olisi pykälän 1 momentin mukaan kuultava toistensa esittämistä vaatimuksista ja selvityksistä. Kun tällä tavalla joudutaan kuulemaan eri asianosaisia keskenään, jokainen viranomaiselle esitetty selvitys voi johtaa uuteen kuulemistarpeeseen. Tästä on vaarana, että asian käsittely saattaa viivästyä merkittävästi asianosaisten toistuvan kuulemisen vuoksi. Milloin käsittelyn viivästymisestä olisi haittaa julkiselle edulle eikä julkisen edun valvomista asiassa ole erikseen järjestetty, asiaa käsittelevän viranomaisen tulisi voida estää haitallinen viivästyminen. Tässä tarkoituksessa asianosaisten kuulemisen jatkamisesta olisi luovuttava jossakin vaiheessa. Yleisesti ottaen olisi riittävää, että asianosaista kuullaan toisen tekemästä vaatimuksesta ja sen yhteydessä toimittamasta selvityksestä. Jälkeen päin esitetystä selvityksestä tarvitsisi kuulla, jos tehtyjä vaatimuksia olisi sen johdosta arvioitava toisin kuin ennen ja jos selvitys niin ollen merkitsisi asian ratkaisuperusteiden olennaista muuttumista.

16 §. Vajaavaltaisen puhevalta. Pykälässä säädetään vajaavaltaisen puhevallasta. Sääntely on tarpeen, koska monet vajaavaltaisen oikeudet ja velvollisuudet vaativat toteutuakseen viranomaisten päätöksiä. Ehdotetut säännökset koskevat sitä, kuka tällöin käyttää puhevaltaa hallintomenettelyssä. Säännökset vastaavat siten tarkoitukseltaan oikeudenkäymiskaaren 12 luvun säännöksiä asianosaisen puhevallan käyttämisestä. Hallintomenettelyssä puhevaltaa käytetään tavallisesti tekemällä vaatimuksia asianomaiselle viranomaiselle. Puhevaltaa käytetään myös tekemällä määräämistoimia, joita ovat esimerkiksi suostumuksen antaminen ja vastapuolen tekemän vaatimuksen oikeaksi myöntäminen.

Pykälän 1 momentin mukaan vajaavaltaisen

puhevaltaa koskeva pääsääntö on, että holhooja toimii hallintomenettelyssä vajaavaltaisen puolesta. Pykälän 2 ja 3 momentissa ovat tämän pääsäännön poikkeukset. Niiden perusteella oikeus puhevallan käyttöön voi eräissä asioissa olla yksin vajaavaltaisella tai vajaavaltaisella ja hänen holhoojallaan kummallakin erikseen.

Koska oikeus puhevallan käyttöön näin olisi erilainen eri asioissa, ehdotetaan 1 momenttiin säännöstä, jonka tarkoituksena on turvata kaikissa tapauksissa vajaavaltaisen etu ja asian riittävä selvittäminen. Säännöksen mukaan on holhoojan tai vajaavaltaisen käyttäessä puhevaltaa toista *kuultava,* jos kuuleminen on tarpeen mainituista syistä. Yleensä tällainen kuuleminen on tarpeen, jos on epäiltävissä, etteivät holhoojan ja vajaavaltaisen käsitykset ole yhtenevät. Vajaavaltaisen käyttäessä puhevaltaa on lisäksi kiinnitettävä huomiota siihen, ovatko vajaavaltaisen henkiset kyvyt riittävät, jotta puhevaltaa käytettäisiin asian merkityksen vaatimalla tavalla. Tämä kuulemissäännös koskee yleisesti asioita, joissa holhooja käyttää puhevaltaa. Säännöksessä mainittujen edellytysten täyttyessä on siksi kuultava myös sellaista vajaavaltaista, jolla ei ole oikeutta puhevallan käyttöön. Siten voi olla aihetta kuulla myös alle 15-vuotiasta vajaavaltaista. Momentissa tarkoitettu kuuleminen on eri asia kuin ehdotuksen 15 §:n mukainen kuuleminen. Ehdotuksen 16 §:n 1 momentin mukainen kuuleminen voi merkitä esimerkiksi toisen mielipiteen tiedustelemista.

Hallintomenettelylain toissijaisuuden vuoksi olisi kuulemissäännöksen soveltamisessa kiinnitettävä huomiota muualla lainsäädännössä oleviin salassapitosäännöksiin. Merkittäviä ovat varsinkin säännökset, joiden mukaan tietojen antaminen riippuu sen suostumuksesta, jota tiedot koskevat. Jos tällaiset tiedot koskevat vajaavaltaista, joka ehdotuksen mukaan saa käyttää puhevaltaa, tulisi lähteä siitä, ettei holhoojaa 1 momentin nojalla kuulla, ellei vajaavaltainen ole antanut siihen suostumustaan. Asiaa käsittelevän viranomaisen olisi tarvittaessa tiedusteltava vajaavaltaisen suostumusta.

Pykälän 2 momentin mukaan vajaavaltaisella on oikeus käyttää *yksinään* puhevaltaa, jos asia koskee sellaista tuloa tai varallisuutta, jota hänellä on oikeus vallita. Tämä edellytys toteutuu, kun on kysymys 15 vuotta täyttäneen alaikäisen omalla työllään ansaitsemasta tulosta tai hankkimasta varallisuudesta. Asia voi koskea alaikäisen ansiotuloja, jolloin usein kysymyksessä on näiden tulojen verottaminen. Sikäli kuin alaikäinen on hankkinut tällä tavoin varallisuutta, käyttää hän puhevaltaa kyseisen varallisuuden käyttöön liittyvissä asioissa.

Pykälän 3 momentissa säädetään puhevallan käyttämisestä asioissa, jotka koskevat *vajaavaltaisen henkilöä* taikka henkilökohtaista etua tai oikeutta. Vajaavaltaisen henkilöä koskevat asiat kohdistuvat välittömästi muihin kuin taloudellisiin seikkoihin. Niiden sisältönä on esimerkiksi vajaavaltaisen oikeudellisen aseman vahvistaminen, mikä saattaa perustua vajaavaltaisen henkisten ominaisuuksien arvioimiseen. Kysymys voi olla oikeudellisen aseman muuttamisesta vajaavaltaisen eduksi, kuten palvelussuhteeseen tai vapaaehtoiseen koulutukseen ottamisesta, taikka tietystä asemaan liittyvästä velvollisuudesta (oppi- tai asevelvollisuus) vapauttamisesta. Ehdotuksessa tarkoitetaan myös muulla tavalla vajaavaltaisen oikeudelliseen asemaan liittyviä seikkoja. Ne voivat koskea esimerkiksi passin tai ajokortin myöntämistä. Myös vajaavaltaisen henkilökohtaista vapautta ja yleensäkin vajaavaltaisen käyttäytymiseen perustuvaa vastuunalaisuutta koskevat asiat (esimerkiksi kurinpitoasiat) sekä vajaavaltaista koskevat lääkinnälliset toimet ovat lakiehdotuksessa tarkoitettuja vajaavaltaisen henkilöä koskevia asioita. Vajaavaltaisen henkilökohtaista etua tai oikeutta koskevissa asioissa on kysymys sellaisista etuuksista, joita vajaavaltainen voi holhouslain säännösten estämättä käyttää itsenäisesti hyväkseen. Nämä asiat eivät kuulu holhoojan vallintavaltaan eivätkä ole yksin hänen määrättävissä, vaan tällainen etuus voidaan myöntää suoraan vajaavaltaiselle. Tällaiset etuudet myönnetään tavallisesti hakijan henkilökohtaisiin ominaisuuksiin ja oloihin kohdistuvan arvioinnin perusteella. Asiassa voi olla kysymys sellaisen oikeuden (esimerkiksi tiedon saaminen yleisestä asiakirjasta) toteuttamisesta, joka ei koske lainkaan holhoojalle kuuluvaa varallisuuden vallintavaltaa. Toisaalta etuudella voi olla sinänsä varallisuusarvoa, mutta vajaavaltainen saa käyttää sitä, jos etuuden saaminen ei merkitse samalla taloudellisten sitoumusten antamista (esimerkiksi työttömyyskorvaus ja opintotuki sekä sairausvakuutuslain (364/63) mukaiset etuudet).

Ehdotuksen mukaan tällaisissa asioissa on 15 vuotta täyttäneellä vajaavaltaisella ja hänen holhoojallaan *kummallakin erikseen* oikeus

käyttää puhevaltaa. Vajaavaltaisella ja holhoojalla olisi toisin sanoen rinnakkainen puhevalta.

Asianosaisaloitteisissa asioissa puhevaltaa käytetään lähinnä pantaessa asia vireille. Kun puhevalta on rinnakkainen, voi asian panna vireille sekä vajaavaltainen että holhooja. Toisen heistä pantua asian vireille olisi kuitenkin myös toisella oikeus käyttää puhevaltaa. Puhevaltaa voitaisiin käyttää esimerkiksi silloin, kun viranomainen pykälän 1 momentin mukaisesti kuulisi holhoojaa tai vajaavaltaista. Viranomaisaloitteisissa asioissa puhevallan käyttäminen keskittyy yleensä ehdotuksen 15 §:n mukaiseen kuulemistilanteeseen. Jos asianosaisena olevalla vajaavaltaisella olisi 16 §:n 3 momentin mukaan oikeus käyttää asiassa puhevaltaa, täytyy viranomaisen ehdotuksen 15 §:n perusteella kuulla juuri häntä asianosaisena. Myös holhoojalla olisi kuitenkin oikeus käyttää puhevaltaa asiassa, ja tämä voisi tapahtua viranomaisen aloitteestakin esimerkiksi kuultaessa holhoojaa 16 §:n 1 momentin mukaisesti.

Poikkeuksena edellä mainitusta vajaavaltaisen ja holhoojan rinnakkaisesta puhevallasta on 3 momentin mukaan asia, joka koskee *täysi-ikäisen vajaavaltaisen henkilöä*. Tällaisessa asiassa on täysi-ikäisellä vajaavaltaisella oikeus käyttää yksinään puhevaltaa. Jos vajaavaltaisuus kuitenkin johtuu mielisairaudesta, heikontuneesta mielentilasta tai niihin verrattavasta syystä, molemmilla on rinnakkainen puhevalta.

17 §. Selvittämisvelvollisuus. Kun hallintomenettelyssä pyritään aineelliseen totuuteen päätöksenteossa, on välttämättä edellytettävä, että asia saadaan riittävästi selvitetyksi. Tämä edellytys täyttyy vain, jos kaikki asiaan vaikuttavat tosiseikat ja tarpeelliset todisteet niiden olemassaolon toeamiseksi tulevat käsittelevän viranomaisen tietoon. Lisäksi tähän liittyy tietysti myös vaatimus siitä, että viranomainen tuntee asiassa sovellettavat oikeusohjeet.

Koska hallintomenettely koostuu sekä viranomaisen että asianosaisen suorittamista toimista, laissa olisi voitava määritellä, kumman velvollisuutena on hankkia tarvittavat selvitykset. Jotta selvittäminen edistäisi parhaiten aineelliseen totuuteen pääsyä, tulisi selvittämisvelvollisuuden määräytymisessä olla ensisijaisena perusteena, että selvittäminen kuuluu sille, joka voi esittää täydellisemmät ja luotettavammat selvitykset. Jos sekä viranomaisen että asianosaisen on mahdollista hankkia riittävät ja luotettavat selvitykset, menettelyn tehokkuus edellyttäisi selvittämisen kuuluvan sille, joka voi hankkia selvitykset helpommin, nopeammin ja halvemmin.

Ehdotetun pykälän 1 momentti sisältää menettelyn johtamista koskevan periaatteen, jonka mukaan viranomaisen on huolehdittava asian selvittämisestä. Tämä velvollisuus ei merkitsisi kuitenkaan sitä, että viranomaisen olisi aina myös itse hankittava tarvittavat selvitykset. Selvitysten hankkiminen voisi kuulua myös asianosaiselle. Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan säännöksiä niistä perusteista, joiden mukaan velvollisuus selvitysten hankkimiseen ja esittämiseen jakautuu viranomaisen ja asianosaisen kesken.

Viranomainen on velvollinen tekemään asiassa päätöksen (ratkaisupakko). Tämä velvollisuus sisältyy viranomaiselle asian vireillepanosta syntyvään käsittelyvelvollisuuteen. Mainittu velvollisuus ja ylipäänsä viranomaisen tehtävien kunnollinen hoitaminen sisältävät myös sen vaatimuksen, että päätöksen tulee vastata asian todellista tilaa ja voimassa olevaa oikeutta. Jotta sanottu vaatimus täyttyisi, viranomaisen on hankittava tarvittavat asiaan liittyvät selvitykset.

Asian käsittelijänä toimivan viranomaisen mielipide on tietysti ratkaiseva, kun arvioidaan selvitysten tarvetta ja merkitystä. Asianosaisen ei voida aina olettaa edes tietävän, miten asia pitäisi selvittää. Niin ollen on ilmeisen välttämätöntä, että viranomainen ensi sijassa huolehtii asian selvittämisestä. Tämä tehtävä on osa viranomaisen *aineellista menettelynjohtoa*. Kokonaisuudessaan aineelliseen menettelyjohtoon kuuluvat ne viranomaisen toimet, joiden avulla pyritään tarkentamaan käsiteltävä asia ja hankkimaan sen ratkaisemista varten tarvittava aineisto.

Ehdotetun pykälän 1 momentissa viranomaiselle asetettu menettelyn johtamiseen kuuluva velvollisuus huolehtia asian selvittämisestä edellyttää, että viranomainen hankkii tietoonsa sellaiset selvitykset, jotka asian ratkaisemiseksi tarvitaan ja joita sillä ei vielä ole. Pykälän 2 momentin mukaan *varsinaiset käytännölliset toimet* tällaisten selvitysten hankkimiseksi ja saattamiseksi viranomaisen tietoon voisivat kuulua joko viranomaiselle itselleen tai asianosaiselle. Säännöksen perusteella viranomaisen velvollisuus hankkia selvityksiä omin toimin

olisi luonteeltaan yleinen. Toisin sanoen viranomaisen tulisi hankkia selvitykset omin toimin aina silloin, kun ei ole perustetta siihen, että selvitysten hankkiminen ja esittäminen kuuluu asianosaiselle. Ehdotuksen mukaan tällainen peruste on se, että asianosainen on tehnyt asiassa vaatimuksen. Asianosaisen selvittämisvelvollisuus voisi tuolloin ulottua koskemaan vaatimuksen perusteita. Asianosaisen vaatimuksen menestyminen ja siis asianosaisen edut asiassa riippuvat tietysti olennaisella tavalla juuri siitä, tulevatko vaatimuksen perusteet selvitetyiksi.

Viranomaisen olisi hankittava itse kaikki selvitykset sellaisessa asiassa, jossa asianosainen ei tee vaatimusta. Kysymyksessä on silloin käytännössä lähes aina viranomaisen aloitteesta vireille pantu asia. Tällaiset asiat tarkoittavat melkein poikkeuksetta julkisen edun toteuttamista ja yleensä samalla velvoituksen asettamista asianosaiselle. Niin ollen on pidettävä luontevana, että viranomainen julkisen edun valvojana hankkii ratkaisun tekemiseen tarvittavat selvitykset.

Kun asianosainen panee asian vireille, sen keskeinen sisältö on hänen tekemänsä vaatimus. Tällainen vaatimus tarkoittaa asianosaisen yksityisen edun tai oikeuden toteuttamista. Asianosainen voi esittää vaatimuksia myös asiassa, jota hän ei ole pannut vireille. Tuollainen vaatimus sisältyy usein asianosaiselta pyydettyyn selitykseen. Silloin asianosainen tavallisesti torjuu etujensa säilyttämiseksi viranomaisen tai toisen asianosaisen tekemän häneen kohdistuvan vaatimuksen. Kaikkien tällaisten vaatimusten perusteet kuuluvat siis ehdotuksen mukaan vaatimuksen tehneen asianosaisen selvitettäviksi. Lähtökohtana olisi tietysti, että asianosainen esittää selvityksen samanaikaisesti kuin vaatimuksensa ja sen perusteet.

Selvitysten hankkimis- ja esittämistehtävät jakautuvat viranomaisen ja asianosaisen kesken suoraan ehdotetun pykälän 2 momentin perusteella. Säännöksen mukaan asianosaisen olisi esitettävä selvitystä kuitenkin vain tarvittaessa. Siksi olisi edellytettävä, että viranomainen harkitsee menettelyä johtaessaan, onko asianosaiselta tarpeen saada selvitystä hänen vaatimuksensa perusteista. Asianosaisen esitettävän selvityksen tarve riippuu lähinnä siitä, onko viranomaisella jo asian ratkaisemiseen riittävät tiedot vaatimuksen perusteisiin liittyvistä seikoista. Toisaalta on mahdollista, ettei tällaista selvitystä ole tarpeen saada nimenomaan asianosaiselta, vaan se on hankittavissa tarkoituksenmukaisemmin muulla tavalla.

Vaikka ehdotetun säännöksen tarkoituksena on, että asianosainen esittää oma-aloitteisesti selvitystä vaatimuksensa perusteista, on kuitenkin ilmeisen selvää, ettei asianosainen pysty aina päättelemään selvityksen tarvetta oikein. Sen vuoksi on mahdollista, että asianosainen ei esitä selvitystä riittävästi. Tällaisessa tilanteessa olisi katsottava, että pykälän 1 momentissa tarkoitettuun viranomaisen velvollisuuteen huolehtia asian selvittämisestä kuuluu *ohjata* asianosaisen esittämään selvitystä sellaisista seikoista, joista viranomaisella ei ole tarpeeksi tietoa. Jos asianosainen ei ole esittänyt hänen esitettäväkseen kuuluvaa selvitystä, tulisi pääsääntönä tämän vuoksi olla, ettei viranomainen ratkaise asiaa ennen kuin asianosainen on saanut tietää, mitä selvityksiä hänen kuuluu esittää, ja tilaisuuden niiden esittämiseen. Pääsääntöä ei olisi kuitenkaan aihetta noudattaa esimerkiksi silloin, jos seikka on sellaisenaan mahdoton selvitettäväksi tai jos sen enempään selvittämiseen ei ole keinoja. Mainittu sääntö ei koskisi tietysti myöskään tilanteita, joissa asianosaisen selvittämisvelvollisuus on määritelty erityissäännöksissä. Tuolloinkaan asianosaisen tietämättömyys velvollisuudestaan esittää selvitystä ei yleensä aiheuta hänelle pysyvämpää haittaa, koska viranomaisen olisi ehdotuksen 9 §:n mukaisesti pyydettävä asianosaista poistamaan sanotunlaiset selvityksessä olevat puutteet.

Ehdotettua säännöstä sovellettaessa selvittämistehtävät tavanomaisesti jakautuisivat viranomaisen ja asianosaisen kesken siten, että kumpikin selvittäisi tekemänsä vaatimuksen perusteita ja hankkisi myös muuta selvitystä, jolla olisi merkitystä sille kuuluvan tai sen valvottavana olevan edun kannalta. Vaatimuksen tekijä on yleensä parhaiten perehtynyt niihin tosiseikkoihin, jotka tukevat vaatimusta. Siksi hänellä on myös parhaat edellytykset tuoda ne riittävästi ja luotettavasti esille. Jos tällaiset selvitykset ovat kirjallisia tietoja, ne ovat tavallisimmin asiakirjoina nimenomaan vaatimuksen tekijän hallussa. Niin ollen hän voisi myös nopeimmin, helpoimmin ja halvimmin saattaa ne otettavaksi asian käsittelyssä huomioon.

Kun käsiteltävä asia usein sisältää vaatimuksen ja sen torjuvan vaatimuksen, myös asian selvittäminen jakautuu selvityksiin ja vastaselvityksiin. Näin tapahtuu erityisesti silloin, kun

asianosainen vastustaa viranomaisen tai toisen asianosaisen vaatimusta. Viranomainen ei yleensä esitä vastavaatimuksia. Sen sijaan viranomainen joutuu hankkimaan julkisen edun valvomiseksi tarpeellista vastaselvitystä asianosaisen vaatimuksen perusteista. Useimmiten tällaisen vastaselvityksen hankkiminen on ilmeisesti tarpeen asianosaisen esittämän selvityksen luotettavuuden tarkastamiseksi ja tähtää niin ollen lähinnä todisteiden saamiseen.

Asian selvittämisen nopeus, helppous ja halpuus riippuvat olennaisesti siitä, mitä *keinoja* selvitysten hankkimisessa on käytettävä. Eräät selvittämiskeinot ovat pelkästään viranomaisen käytettävissä. Niitä ovat erityisesti lausuntojen pyytäminen toisilta viranomaisilta, katselmus ja suulliset todistelukeinot. Jos aineellisen totuuden selvittämiseksi on tarpeen, viranomaisen olisi hankittava sellainen selvitys, joka voidaan saada vain tällaisia keinoja käyttäen. Menettelyn tarkoituksenmukaisuuden on katsottava lisäksi edellyttävän, että viranomainen hankkisi muutenkin kaikki ne selvitykset, jotka se voi saada helpommin ja nopeammin kuin asianosainen ja joiden hankkimisesta ei synny asianosaisen maksettavaksi kuuluvia kustannuksia.

Hallintomenettelyssä ei noudateta niin sanottua määräämisperiaatetta siten, että viranomaisen aloitteellisuus ja aktiivisuus asianosaisen tekemien vaatimusten selvittämiseksi olisi rajoitettu. Niinpä viranomainen asian selvittämisestä huolehtiessaan voi aina ottaa huomioon myös asianosaisen vaatimukseen liittyvän sellaisen tosiseikan, johon tämä ei ole vedonnut. Samoin viranomainen saa hankkia tai pyytää esitettäväksi uusia todisteita asianosaisen vaatimukseen liittyvistä tosiseikoista. Näin viranomainen voi toimia aivan siitä riippumatta, onko kysymyksessä olevilla selvityksillä kielteinen vai myönteinen merkitys vaatimuksen hyväksymiselle. Toisaalta myös asianosaisella on aina oikeus esittää haluamiaan selvityksiä riippumatta siitä, mitä vaatimuksia ne koskevat.

Ehdotettu säännös ei aiheuta muutosta periaatteeseen, jonka mukaan viranomaisen on tunnettava ne oikeusohjeet, joita sille kuuluvissa asioissa sovelletaan. Sanottu periaate pohjautuu hallitusmuodon 92 §:ään, jonka mukaan kaikessa virkatoiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Niin ollen viranomaisen on tunnettava myös sellaiset oikeusohjeet, jotka koskevat asianosaisen tekemän vaatimuksen perusteita. Tämän vuoksi asianosaista ei voitaisi velvoittaa hankkimaan tietoja oikeusohjeista.

Kysymys todistustaakasta ei voi tulla hallintomenettelyssä esiin samassa merkityksessä kuin oikeudenkäyntimenettelyssä. Todistustaakallahan tarkoitetaan näyttövelvollisuuden jakautumista asianosaisten kesken. Todistustaakan sanotaan olevan sillä, joka kärsii haitalliset seuraukset siitä, jos jokin asian ratkaisuun vaikuttava tosiseikka on jäänyt näyttämättä. Hallintomenettelyssä on tavallisimmin vain yksi asianosainen, ja jos asianosaisia on useampia, he eivät välttämättä ole varsinaisesti toistensa vastapuolia. Selvittämisvelvollisuutta koskevassa säännöksessä ei niin ollen tarkoiteta säännellä todistustaakan jakoa vaan viranomaiselle ja asianomaiselle kuuluvien tehtävien jakautumista asiaa selvitettäessä.

Viranomaisen selvittämisvelvollisuus kuuluisi sen virkavelvollisuuteen. Sen vuoksi ei olisi mahdollista, että viranomainen ottamalla riskin jonkin tosiseikan jäämisestä vaille näyttöä voisi lyödä laimin velvollisuutensa huolehtia menettelyä johtaessaan asian selvittämisestä tai suorittaa sille selvityksen hankkimisessa kuuluvat tehtävät. Tällainen laiminlyönti olisi aina virkavirhe. Lähtökohtana pykälän 2 momenttia sovellettaessa olisi toisaalta oltava, että asianosaisen tulee puolestaan todella esittää hänelle kuuluvat selvitykset. Jos asianosainen lyö laimin selvittämisvelvollisuutensa, viranomainen saisi ratkaista asian selvitysten puuttumisesta huolimatta. Siitä aiheutuvat mahdolliset haitat kohdistuisivat tuolloin asianosaiseen.

Asianosaiselle selvittämisvelvollisuutensa laiminlyömisestä aiheutuvat haitat eivät kuitenkaan yleensä olisi lopullisia. Kysymys olisi nimittäin useimmiten siitä, että hakija, joka ei esitä tarpeellista selvitystä hakemuksensa tueksi, saisi hakemukseensa kielteisen päätöksen. Ellei päätös poikkeuksellisesti saa heti sitovaa vaikutusta tai määräajan umpeen kuluminen ole esteenä, hakemuksen voi yleensä panna uudelleen vireille. Siten hakija voi uudessa käsittelyssä korjata laiminlyöntinsä. Joka tapauksessa on aiheellista katsoa lähtökohdaksi, ettei asianosaisen velvollisuus esittää selvitykset siirry asianosaisen toimimattomuuden vuoksi viranomaiselle. Viranomaisen valvottavana oleva julkinen etu ei edellytä tällaisia selvittämistoimia. Sitä paitsi viranomaisen on usein käytännössä kohtuuttoman vaikea hankkia sellaisia selvityksiä, jotka koskevat yleensä asianosaisen yk-

silölliseen oikeuspiiriin liittyviä tosiseikkoja tai muita vastaavia asianosaisen tiedossa olevia erityisiä oloja.

Asian selvittämisestä riippuu, minkä sisältöinen päätös siinä tehdään. Siksi viranomaiselta on vaadittava selvittämistoimissaan ehdotonta *tasapuolisuutta,* jos asiassa tehtävä päätös sisältää ratkaisun siitä, kenellä tai keillä asianosaisista on muita parempi oikeus saada vaatimuksensa hyväksytyksi. Tästä syystä pykälän 3 momentiksi ehdotetaan säännöstä, jonka mukaan yhdessä käsiteltävissä asioissa sekä asiassa, jossa on useita asianosaisia, viranomaisen on huolehdittava selvittämisestä niin, ettei asianosaisten yhdenvertaisuutta loukata. Vaikka säännös ei sisältäisi varsinaisesti enmpää kuin hallitusmuodon 5 §:ssä on säädetty kansalaisten yhdenvertaisuudesta lain edessä, on sen sisällyttämistä lakiehdotukseen kuitenkin pidettävä aiheellisena. Jos nimittäin yhdenvertaisuusperiaatetta voidaan korostaa riittävästi myös menettelyllisenä vaatimuksena, voidaan siten luoda edellytykset periaatteen olennaisen sisällön toteutumiselle eli sille, ettei menettelyn asiallinen lopputulos ole yhdenvertaisuutta loukkaava.

Säännös koskisi ensinnäkin asioita, jotka ehdotuksen 14 §:n mukaisesti tulisi käsitellä yhdessä. Lisäksi säännöstä olisi sovellettava selvitettäessä sellaista asiaa, jossa on useita asianosaisia. Tällaisessa asiassa voi olla kysymys siitä, että useat hakevat sellaista etua tai oikeutta, joka voidaan myöntää vain yhdelle. Sellainen asia on esimerkiksi viran täyttäminen. Kysymys saattaa olla myös asiasta, jossa edun myöntäminen jollekin asianosaiselle merkitsee toiselle kielteistä päätöstä ja jossa asianosaisten vaatimukset siksi yleensä ovat keskenään ristiriidassa. Niin voi käydä esimerkiksi myönnettäessä eräistä naapuruussuhteista annetussa laissa (26/20) tarkoitettuja lupia.

Ehdotetun säännöksen tarkoituksena on turvata asianosaisten yhdenvertaisuus niin sanotuissa kilpailutilanteissa ja asioissa, joissa ratkaisu vaikuttaa eri tavoin asianosaisten oikeuksiin. Säännöksellä ei niin ollen olisi merkitystä sen näennäisestä soveltuvuudesta huolimatta asioissa, joissa on useita asianosaisia, jos he hakevat yhteisesti samaa etua tai oikeutta. Säännös velvoittaisi viranomaista puolueettomuuteen sekä aineellisessa menettelynjohdossa että niissä käytännön menettelytoimissa, joiden avulla se itse hankkii selvitystä.

Menettelyn puolueettoman johtamisen on katsottava edellyttävän, että viranomainen saa pyytää asianosaiselta selvitystä vain, jos tällainen menettelynjohdollinen toimi ei aseta jotakin asianosaista muita parempaan tai huonompaan asemaan. Siten kilpailutilanteissa asianosaisten yhdenvertaisuutta yleensä loukkaisi, jos viranomainen pyytäisi vain joiltakin asianosaisilta sellaista päätöksen tekemiseen vaikuttavaa selvitystä, jota muut asianosaiset eivät ole esittäneet. Sen vuoksi lähtökohtana olisi pidettävä, että viranomainen voisi hankkia asianosaisilta selvityksiä vain siten, että kaikille annetaan samansisältöinen osoitus esittää selvitystä.

Säännöstä sovellettaessa ei toisaalta ole syytä perustaa menettelyä pelkästään muodollisiin lähtökohtiin, jos ne eivät ole merkityksellisiä yhdenvertaisuuden toteutumiselle. Niinpä esimerkiksi virkaa täytettäessä voidaan lisäselvityksen saamista tarkoittavaan henkilökohtaiseen haastatteluun kutsua vain ne hakijat, jotka erottuvat ansioittensa perusteella niin selvästi muista, että valinnan tiedetään kohdistuvan johonkin heistä.

Yhdenvertaisuutta loukkaamatta voitaisiin joltakin asianosaiselta pyytää sellaista selvitystä, jonka muut ovat jo esittäneet. Niin ollen säännöksellä ei tarkoiteta suojata etua, jonka menettelyn vaatimukset muita paremmin tuntevat asianosaiset ovat tällä asiantuntemuksellaan saavuttaneet.

Samanlaista merkitystä kuin kilpailutilanteissa yhdenvertaisuuden huomioon ottamisella ei ole, kun asianosaisilta pyydetään selvitystä sellaisissa asioissa, joissa ratkaisu vaikuttaa eri tavoin asianosaisten oikeuksiin ja joissa asianosaisten vaatimukset ovat siksi keskenään ristiriidassa. Kun tuolloin asianosaisten vaatimukset poikkeavat toisistaan, myös vaatimusten perusteet ja niitä koskevat selvitykset ovat yleensä erilaisia. Niin ollen viranomainen ei loukkaa asianosaisten yhdenvertaisuutta, vaikka ohjaakin tällaisissa asioissa heidät esittämään erilaisia selvityksiä. Säännöstä olisikin tulkittava näiden asioiden käsittelyssä siten, ettei viranomainen saa pyytää asianosaiselta selvitystä tämän esittämän vaatimuksen perusteista, jollei vastakkaisen vaatimuksen esittänyttä asianosaista tarvittaessa pyydetä esittämään selvitystä asianomaisten vastaperusteiden tueksi. Tämän kaltainen tasapuolisuus toteutuisi yleensä säännösehdotuksessa tarkoitetulla tavalla, kun asianosaisia kuullaan ehdotuksen 15 §:n

mukaisesti. Säännös korostaisi kuitenkin viranomaisen velvollisuutta paitsi kuulla asianosaista myös ohjata tämä esittämään selvitystä, jos asianosaiset eivät muutoin ole yhdenvertaisessa asemassa asiaa selvitettäessä.

Vaatimus yhdenvertaisuuden loukkaamattomuudesta ei rajoittaisi menettelynjohtoa siten, että viranomainen saisi pyytää asianosaisilta selvitystä vain, jos tiedetään, että kaikki asianosaiset pystyvät esittämään pyydetyt selvitykset. Kun aineelliseen totuuteen pyrkiminen edellyttää juuri sen selvittämistä, onko asiassa esitetyillä vaatimuksilla riittävät perusteet, näin pitkälle ulottuva viranomaisen menettelynjohtoa koskeva rajoitus estäisi mainitun perustavoitteen toteutumisen. Samalla rajoitus vaarantaisi tai loukkaisi niiden asianosaisten oikeuksia, joilla tosiasiassa on aineellisesti paremmat perusteet vaatimuksilleen kuin toisilla asianosaisilla. Niin ollen säännöksen tarkoitus toteutuisi, kun kaikille asianosaisille annetaan samanlainen mahdollisuus tarvittavien selvitysten esittämiseen. Jos joku asianosaisista ei esittäisi pyydettyä selvitystä, viranomainen saisi tietysti siitä huolimatta ratkaista asian.

Kun viranomainen hankkii selvityksiä omin toimin, sen olisi asianosaisten yhdenvertaisuuden turvaamiseksi meneteltävä siten, että ratkaisuun vaikuttavat seikat tulisivat kaikkien asioiden osalta selvitetyiksi yhtä perusteellisesti. Tämän olisi katsottava merkitsevän yhtäältä sitä, ettei viranomainen saa hankkia jostakin asiasta enemmän tai vähemmän selvitystä kuin muista asioista. Toisaalta viranomainen ei saisi käyttää sellaisia selvittämiskeinoja, joihin nähden asiat ovat eriarvoisessa asemassa tai joiden avulla saatava selvitys saattaa olla puolueellista.

Kilpailutilanteissa säännösehdotuksen edellyttämiä menettelyvaatimuksia täydentää osaltaan ehdotuksen 14 §, jossa ovat säännökset asioiden käsittelemisestä yhdessä. Kun näiden säännösten tarkoituksena on, että asioiden yhdistämisen avulla niistä voitaisiin selvittää seikat, jotka ovat olennaisia asioiden vertaamiseksi toisiinsa, 17 §:n säännöksistä seuraisi, että tällaiset selvittämistoimet on suoritettava tasapuolisesti ja pyrkien saamaan kaikista asioista riittävät tiedot.

18 §. Asianosaisen suullinen lausuma. Hallintomenettelyn kirjalliset muodot palvelevat yleensä parhaiten menettelyn tarkoituksenmukaisuutta ja varmuutta. Kirjallinen muoto ei kuitenkaan aina ole välttämätön menettelyllisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Varsinkin asianosaisen saattaa joskus olla vaikea toimia kirjallisen muodon vaatimusten mukaisesti. Vaikeudet voivat johtua sekä tottumattomuudesta että käytännön hankaluuksista esittää asia kirjallisesti. Sen sijaan asianosainen pystyy mahdollisesti hoitamaan asiaansa perusteellisemmin ja helpommin suullisesti kuin kirjallisesti. Jos asianosaiselle tällöin annetaan mahdollisuus esittää asiansa suullisesti, myös viranomaisella voi olla paremmat edellytykset johtaa asian selvittämistä ehdotuksen 17 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Yleensä suullisuus myös samalla nopeuttaa menettelyn kulkua. Laajemminkin katsottuna suulliset menettelytoimet voisivat merkittävästi edistää asian käsittelyä kansalaisten toimintaedellytysten kannalta.

Vaikka hallintomenettelyssä pääsääntöisesti noudatettava kirjallinen muoto ei nykyisinkään välttämättä estä asianosaista esiintymästä suullisesti, asianosaisen suullisesta lausumasta *vireillä olevassa asiassa* ehdotetaan kuitenkin otettavaksi lakiin nimenomainen säännös. Säännös selkeyttäisi kysymyksessä olevien suullisten menettelytoimien yleistä sallittavuutta, niiden luonnetta ja käyttöalaa. Asian suullisesta vireillepanosta on säännös lakiehdotuksen 7 §:ssä.

Pykälässä säädettäisiin, että jos asianosainen asian vireillä ollessa haluaa esittää suullisesti vaatimuksen tai selvitystä, hänelle on mahdollisuuksien mukaan varattava siihen tilaisuus. Säännöksestä kävisi ilmi, että kirjallinen muoto on lähtökohtaisesti vallitseva ja asianosainen voi pääsääntöisesti aina esittää lausumansa kirjallisesti. Säännös antaisi asianosaiselle kuitenkin yleisen mahdollisuuden käyttää kirjallisen muodon sijasta suullista muotoa. Kun pykälän ensisijaisena tarkoituksena olisi parantaa asianosaisen edellytyksiä toimia hallintomenettelyssä, suullista muotoa voitaisiin käyttää vain asianosaisen niin halutessa. Suullisen muodon valinta riippuisi pääsääntöisesti myös hänen aloitteestaan.

Säännöksen mukaan asianosaisen suullinen lausuma voisi sisältää vaatimuksen tai selvitystä. Sen perusteella asianosainen voisi antaa pyydetyn selityksen suullisesti. Samoin asianosainen voisi esittää suullisesti hänen esitettäväkseen lakiehdotuksen 17 §:n perusteella kuuluvaa selvitystä. Vastaanottaessaan asianosaisen suullisia lausumia viranomainen voisi tarvitta-

essa esittää asianosaiselle kysymyksiä ja siten täsmentää lausuman sisältöä.

Asianosainen ei olisi säännöksen perusteella ehdottomasti oikeutettu esittämään lausumaansa suullisesti. Kuitenkin säännösehdotuksessa edellytetään, että hänelle on *mahdollisuuksien mukaan* varattava siihen tilaisuus. Siten säännöksessä jätettäisiin viranomaisen menettelynjohtoa koskevaan ratkaisuvaltaan, milloin asianosaisen lausuma otetaan vastaan suullisesti esitettynä. Mahdollisuuksien suullisen lausuman vastaanottamiseen voitaisiin katsoa puuttuvan erityisesti silloin, kun lausuman suullinen muoto vaarantaisi menettelyn varmuutta. Viranomainen saisi myös katsoa, ettei asianosaisen lausumaa ole mahdollista ottaa vastaan suullisena, jos suullisen menettelyn järjestäminen olisi asian käsittelyn kannalta selvästi epätarkoituksenmukaista taikka tuottaisi kohtuutonta vaivaa tai häiriötä viranomaisen muulle toiminnalle. Tilaisuuden varaaminen suullisen lausuman esittämiseen riippuisi myös käytännön mahdollisuuksista, kuten viranomaisen toimitiloista ja toiminnan muusta ulkonaisesta järjestelystä. Viranomaisen olisi lisäksi otettava huomioon asian selvittämiseen liittyvät näkökohdat. Jos olisi ilmeistä, että tilaisuuden epääminen heikentäisi olennaisesti asianosaisen mahdollisuuksia toimia menettelyssä etujensa edellyttämällä tavalla, viranomaisen olisi nähtävä tavallista enemmän vaivaa suullisuuden toteuttamiseksi. Asian laadulla ja arvolla olisi myös oltava harkinnassa merkitystä.

Erityisiä menettelytapavaatimuksia ei liittyisi siihen, millä tavoin tilaisuus suullisen lausuman esittämiseen olisi varattava asianosaiselle. Viranomainen voisi ottaa vastaan asianosaisen suullisen lausuman samalla, kun tämä on halunnut esittää sen, tai ilmoittaa asianosaiselle jonkin muun ajankohdan lausuman esittämistä varten. Säännöksen perusteella olisi mahdollista esittää suullinen lausuma myös puhelimitse. Tällöin viranomaisen olisi kuitenkin oltava selvillä asianosaisen henkilöllisyydestä, eikä menettelyn varmuus saisi muutenkaan kärsiä puhelimen käyttämisestä. Lausumaa ei voitaisi ottaa puhelimitse vastaan silloin, kun on syytä kutsua muut asianosaiset paikalle.

Jos asianosainen haluaa esittää lausumansa suullisesti, viranomaisen olisi vastattava asianosaiselle riittävän selkeästi, onko tällä siihen tilaisuus. Erityisesti olisi huolehdittava siitä, ettei asianosainen luule lausumansa tulevan otetuksi huomioon ja jätä sitä esittämättä kirjallisesti, vaikka viranomainen edellyttääkin kirjallista muotoa. Jos viranomainen katsoisi, että asianosainen voi esittää lausumansa vain osaksi suullisena, sen olisi ilmoitettava, miltä osin lausuma tulee esittää kirjallisena.

Sitä silmällä pitäen, että asiassa on asianosaisia enemmän kuin yksi, pykälään ehdotetaan säännöstä, jonka mukaan asianosaisen esittäessä lausumansa suullisesti muut asianosaiset on kutsuttava tulemaan samanaikaisesti paikalle, jos siihen on syytä. Tarkoituksena on että myös paikalle tulleet muut asianosaiset voisivat esittää lausumiaan suullisesti.

Syytä muiden asianosaisten paikalle kutsumiseen olisi katsottava olevan aina, jos asianosaisten yhdenvertaisuus vaarantuu, jolleivät kaikki saa samanlaisia mahdollisuuksia esiintyä asiaa käsiteltäessä. Muut asianosaiset olisi syytä kutsua paikalle myös silloin, jos se on asian selvittämiseksi tarpeen.

Säännös ei edellyttäisi, että kutsuttujen asianosaiten olisi tultava paikalle. Heidän poissaolonsa ei myöskään estäisi viranomaista ottamasta vastaan läsnä olevan asianosaisen suullista lausumaa. Niin ollen säännöstä sovellettaessa olisi riittävää, että muut asianosaiset saavat kutsun. Muiden asianosaisten kutsuminen paikalle ei merkitsisi sitä, että näille olisi jo varsinaisesti varattu tilaisuus tulla kuulluiksi esitettävän lausuman johdosta.

Silloin kun kaikki asianosaiset olisivat paikalla suullista lausumaa esitettäessä, asian käsittely voisi olla hyvinkin laajalti suullista. Viranomaisen johtaessa menettelyä asianosaiset esittäisivät vaatimuksiaan ja selvitystä niiden tueksi sekä lausuisivat käsityksiään muiden esittämistä vaatimuksista ja selvityksistä. Viranomaisen tulisi kysymyksiä esittämällä pyrkiä täsmentämään vaatimusten sisältöä ja samalla menettelyn kohdetta sekä saamaan asian ratkaisemista varten tarvittavaa selvitystä.

Suullista lausumaa vastaanotettaessa viranomaisen puolesta toimisi tavallisesti virkamies, jolle asian valmistelu kuuluu. Tarkoituksenmukaisuussyistä viranomainen voisi antaa tämän tehtävän muullekin virkamiehelle, esimerkiksi kirjaajalle, joka yleensä muutenkin palvelee viranomaisessa henkilökohtaisesti asioivia, ja tarvittaessa määrätä useampia virkamiehiä ottamaan vastaan suullisia lausumia. Niin ollen lausuman vastaanottaminen ei olisi sellaista yleisessä oikeudenkäyntimenettelyssä tyypillistä suullista käsittelyä, jossa viranomaisen on toimittava päätösvaltaisessa kokoonpanossa.

Suullisen lausuman merkitsemisestä asiakirjaan on ehdotettu säädettäväksi ehdotuksen 20 §:ssä.

19 §. Katselmus ja suullinen todistelu. Aineelliseen totuuteen pyrittäessä pitää seikkojen, joihin asiassa tehtävä päätös perustuu, olla tosia. Jotta seikkaa voitaisiin pitää totena, sen tueksi on tarvittaessa esitettävä perusteita, joiden avulla totuudenmukaisuutta on mahdollista arvioida. Tämän vuoksi on pyrittävä siihen, että menettelyssä on käytettävissä riittävästi keinoja, joilla sellaisista perusteista voidaan hankkia tietoa.

Hallintomenettelyssä tosiseikkojen selvittämistä koskevat ongelmat eivät ole läheskään yhtä tavallisia ja vaikeita kuin oikeudenkäyntimenettelyssä. Hallintomenettely on melkein poikkeuksetta kirjallista ja siksi myös tosiseikkoja koskeva näyttö yleensä sisältyy niihin asiakirjoihin, joiden perusteella asia käsitellään. Tarvittavat asiakirjat ovat tavallisesti viranomaisen antamia asiakirjoja, joilla on niin sanottu julkinen luotettavuus. Sen vuoksi vaikeudet aineellisen totuuden selvittämisessä eivät hallintomenettelyssä yleensä olennaisimmin liitykään ilmenneisiin tosiseikkoihin. Vaikeudet keskittyvät enemmänkin siihen, että käsittelyssä ei saada ylipäänsä tietoon jotakin tosiseikkaa. Kuitenkin laissa olisi oltava lähtökohtana, että tarvittaessa myös hallintomenettelyssä on voitava käyttää kaikkia sellaisia todistuskeinoja, jotka alioikeusmenettelyssä tavanomaisesti ovat mahdollisia.

Koska hallintomenettelyssä ei voida kuulla todistajaa valallisesti eikä asianosaista totuusvakuutuksen nojalla, ellei siitä ole säädetty, ehdotetaan näistä todistuskeinoista otettavaksi säännökset hallintomenettelylakiin. Vaikka hallintomenettelyssä on nykyisinkin yleensä mahdollista toimittaa katselmus siitä huolimatta, ettei sitä koskevaa säännöstä ole, lakiin ehdotetaan otettavaksi säännös katselmuksesta. Tämä säännös korostaisi katselmuksen käytettävyyttä keinona hankkia tietoja hallintomenettelyssä.

Todistajan valallinen kuuleminen ja asianosaisen kuuleminen totuusvakuutuksen nojalla ovat suullisia todistuskeinoja. Myös katselmuksessa läsnä olevilla asianosaisilla olisi mahdollisuus esittää suullisia lausumia. Siten lakiin otettaviksi ehdotetuilla säännöksillä todistuskeinoista voitaisiin lisätä hallintomenettelyn suullisuutta silloin, kun siitä on hyötyä asian käsittelylle.

Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan viranomainen voi toimittaa *katselmuksen*. Katselmuksen toimittamiselle ei siten asetettaisi laissa nimenomaisia edellytyksiä, vaan viranomainen saisi menettelyä johtaessaan päättää siitä. Asianosainen voisi tietysti pyytää katselmusta, mutta ilman pyyntöäkin viranomaisen olisi harkittava katselmuksen tarpeellisuutta. Viranomaisen menettelynjohtovalta sisältäisi oikeuden toimittaa katselmus myös siinä tapauksessa, että asianosainen vastustaa sitä. Säännös ei kuitenkaan perustaisi viranomaiselle oikeutta ryhtyä pakkotoimiin katselmuksen suorittamiseksi. Niin ollen jos katselmus kohdistuisi esineeseen, josta asianosainen määrää, ja katselmus loukkaisi asianosaisen omistajanhallintaa, kotirauhaa, ruumiillista koskemattomuutta tai muuta lailla suojattua oikeutta, viranomainen ei saisi toimittaa katselmusta vastoin asianosaisen tahtoa. Samanlainen rajoitus seuraisi myös siitä, jos kolmannella henkilöllä olisi vastaava määräämisvalta katselmuksen kohteeseen eikä hän suostuisi katselmuksen toimittamiseen.

Säännöksen perusteella ei siis voitaisi ilman suostumusta puuttua kenenkään oikeuksiin. Laki ei sisältäisi säännöksiä henkilön velvollisuudesta luovuttaa hallussaan oleva esine viranomaisen katsastettavaksi. Silloin kun käsiteltävänä olevan asian laatu on sellainen, että selvityksen saamiseksi olisi välttämätöntä tehdä havaintoja tietystä esineestä, olisi nykyiseen tapaan erikseen säädettävä asianosaisen tai kolmannen henkilön velvollisuudesta esittää esine sekä viranomaisen oikeudesta käyttää pakkokeinoja tai saada poliisilta virka-apua.

Pykälän 1 momentin mukaan asianosaiselle olisi varattava tilaisuus olla läsnä katselmuksessa. Katselmuksen muotovaatimuksiin kuuluu niin ollen se, että asianosaisille annetaan tiedoksi kutsu katselmustilaisuuteen. Tämän jälkeen katselmus voidaan toimittaa siitä riippumatta, ovatko kutsun saaneet asianosaiset paikalla vai ei.

Ehdotettu katselmussäännös ei rajoittaisi viranomaisen mahdollisuutta suorittaa sellaisia *tarkastuksia,* joihin asianosaisia ei ole kutsuttu paikalle. Tällaisessa vapaamuotoisessa tarkastuksessa viranomainen voisi muun muassa tarvittaessa varmistua jonkin tosiseikan olemassa-

olosta. Jos sen olemassaolosta tarvitaan todisteita, on toimitettava katselmus.

Katselmusta toimitettaessa noudatettavista muodoista ei sisältyisi säännöksiä lakiin. Kun katselmuksessa tehdään havaintoja aistien avulla, ei tätä ole tarkoituksenmukaista säännellä. Muita menettelyllisiä piirteitä katselmukseen liittyy siinä tapauksessa, että asianosaiset ovat katselmuksessa läsnä ja esittävät mielipiteitään siinä ilmenevistä seikoista. Läsnä olevaa asianosaista voitaisiin samalla myös välittömästi kuulla katselmuksessa saadun selvityksen johdosta. Muussa tapauksessa asianosaista olisi 15 §:n mukaisesti kuultava erikseen katselmuksessa saaduista asiaan vaikuttavista selvityksistä.

Katselmuksessa tehtyjen havaintojen merkitsemisestä asiakirjaan ehdotetaan säädettäväksi lain 20 §:ssä. Kun hallintomenettelyssä on edellytettävä, että päätöksen perusteisiin liittyvät selvitykset ilmenevät asiakirjoista, olisi myös katselmuksesta merkittävä tarpeelliset tiedot asiakirjaan. Sitä paitsi tällaiset tiedot olisi oltava kirjallisina myös siitä syystä, että katselmuksesta poissa ollutta asianosaista voitaisiin kuulla niistä.

Katselmuksesta saattaa aiheutua kuluja sekä viranomaisille että läsnä olleille asianosaisille. Kulut olisivat tavallisesti melko vähäisiä, etupäässä matkakustannuksia. Koska katselmuksen toimittamista on pidettävä yhtenä viranomaiselle asian käsittelyssä kuuluvista tehtävistä ja asianosaiset osallistuisivat katselmukseen, jos katsoisivat sen etujensa mukaiseksi, ei olisi aihetta pyrkiä yleissäännöksin määrittelemään, tulisiko jossakin tapauksessa jonkun korvata toiselle aiheutuneita kuluja. Siksi lakiin ei ehdoteta sisällytettäväksi kuluja koskevaa säännöstä. Jokainen osapuoli vastaisi itse kuluistaan.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että erityisestä syystä hallintomenettelyssä voidaan *kuulla todistajaa valallisesti ja asianosaista totuusvakuutuksen nojalla.* Erityisenä syynä olisi pidettävä lähinnä sitä, että muilla todistuskeinoilla ei ole mahdollista hankkia niitä todisteita, jotka voidaan odottaa saatavan tässä tarkoitetuilla keinoilla. Lisäksi olisi edellytettävä, että kysymyksessä olevat todisteet ovat välttämättömiä, jotta päätöksen aineellinen oikeellisuus voidaan varmistaa riittävästi. Myös käsiteltävän asian merkittävyys vaikuttaisi siihen, onko erityistä syytä näiden suhteellisen paljon vaivaa vaativien todistuskeinojen käyttämiseen.

Todistajan valallisesta kuulemisesta ja asianosaisen kuulemisesta totuusvakuutuksen nojalla päättäisi asiaa käsittelevä viranomainen. Asianosainen voisi pyynnöllään tietysti vaikuttaa siihen, että näiden todistuskeinojen käyttäminen otetaan harkittavaksi.

Yleinen todistusoikeudellinen sääntö on, että vain tuomioistuin voi kuulla todistajaa valallisesti ja asianosaista totuusvakuutuksen nojalla. Siten voidaan korostaa todistajan ja asianosaisen velvollisuutta pysyä totuudessa ja luoda edellytykset rangaistuksen uhan asettamiselle tämän velvollisuuden rikkomisesta. Tällä tavoin pyritään turvaamaan näiden todistuskeinojen avulla saatavien todisteiden luotettavuus. Mainitusta säännöstä ei ole syytä poiketa hallintomenettelyssäkään. Sen vuoksi ehdotetaan, että *lääninoikeus* kuulee todistajaa valallisesti ja asianosaista totuusvakuutuksen nojalla. Lääninoikeus olisi velvollinen asiaa käsittelevän viranomaisen pyynnöstä antamaan tällaista virka-apua.

Hallintotuomioistuimena toimivaa lääninoikeutta on pidettävä sopivimpana tuomioistuimena antamaan hallintomenettelyssä viranomaiselle virka-apua kysymyksessä olevien todistuskeinojen käyttämiseksi. Lääninoikeuksia on tosin huomattavasti vähemmän kuin yleisiä alioikeuksia. Siksi voitaisiin ajatella, että tällaisen virka-avun antaminen aiheuttaisi lääninoikeuksille suhteellisesti suuremman rasituksen kuin yleisille alioikeuksille. Lääninoikeudet ovat myös keskimäärin etäämpänä asiaa käsittelevästä viranomaisesta, mistä voitaisiin otaksua seuraavan käytännön vaikeuksia ja lisäkustannuksia todistajan ja asianosaisen kuulemisen järjestämisessä. Kun todistajan valallista kuulemista ja asianosaisen kuulemista totuusvakuutuksen nojalla käytettäisiin kuitenkin vain harvoin, ei tämän kaltaisen virka-avun antaminen lisäisi paljonkaan lääninoikeuksien työtä. Lääninoikeudet ovat hyvin perehtyneitä hallintoasioiden käsittelyyn. Sen vuoksi näiden todistuskeinojen käyttö hallintoasiassa olisi lääninoikeudelle yleensä ottaen helpompaa kuin yleiselle alioikeudelle. Samasta syystä todistuskeinojen todistelutarpeeseen nähden tehokas käyttö saataisiin aikaan parhaiten lääninoikeuden virka-avun turvin.

Ehdotuksen mukaan todistajan ja asianosaisen kuulemisen toimittaa se lääninoikeus, jos-

sa kuuleminen voi tapahtua soveliaimmin. Niin ollen tässä yhteydessä ei olisi tarpeen noudattaa lääninoikeuksien alueellisen toimivallan rajoja.

Edellä todettuja syitä siihen, että lääninoikeus kuulee todistajaa valallisesti ja asianosaista totuusvakuutuksen nojalla, ei ole tietenkään silloin, kun tuomioistuin käsittelee hallintomenettelyssä oikeushallintoasiaa. Sen vuoksi ehdotetaan, että asianomainen tuomioistuin käyttää itse mainittuja todistuskeinoja.

Ehdotetun säännöksen mukaan asianosaiselle on varattava *tilaisuus olla läsnä* todistajaa kuultaessa. Säännös edellyttäisi, että lääninoikeus päätettyään todistajan kuulemisen ajankohdasta ilmoittaisi asianosaisille kuulemisesta ja asianosaisten oikeudesta olla siinä läsnä. Asianosaisilla olisi myös oikeus esittää todistajalle kysymyksiä sekä lausua käsityksensä todistajan kertomuksesta. Tämä vastaisi oikeudenkäymiskaaren 17 lukuun perustuvaa tavanomaista käytäntöä kuultaessa todistajaa alioikeudessa.

Pykälässä säädettäisiin myös, että muille asianosaisille on varattava tilaisuus olla läsnä kuultaessa jotakuta asianosaista totuusvakuutuksen nojalla. Sen sijaan säännöksessä ei olisi mainintaa läsnä olevien asianosaisten oikeudesta esittää kuultavalle asianosaiselle kysymyksiä ja lausua käsityksiä tämän kertomuksen johdosta. Muiden asianosaisten läsnäolo-oikeus antaisi heille tarpeellisen mahdollisuuden tarkkailla todistuskeinon käyttämistä. Tässä yhteydessä ei yleensä ilmene mitään uutta. Kuultava asianosainen vakuuttaa vain tosiksi seikat, jotka hän on jo aiemmin esittänyt vaatimuksensa perusteeksi ja jotka siten tavallisesti jo ovat muiden asianosaisten tiedossa. Säännös ei kuitenkaan estäisi lääninoikeutta harkintansa mukaan sallimasta kysymysten ja käsitysten esittämistä.

Todistajan valallisessa kuulemisessa ja asianosaisen kuulemisessa totuusvakuutuksen nojalla olisi noudatettava lääninoikeusmenettelyssä sovellettavia säännöksiä. Tällöin noudatettaisiin paitsi lääninoikeuslakia (1021/74) myös sen 25 §:n 2 momentin perusteella asianomaisia oikeudenkäymiskaaren säännöksiä. Niin ollen todistaja saisi kieltäytyä todistamasta vain oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 20 §:ssä säädetyin perustein. Asianosaisen taas ei olisi milloinkaan pakko alistua kuultavaksi totuusvakuutuksen nojalla, jos hän ei sitä halua. Oikeudenkäymiskaaren nojalla ratkaistaisiin myös kysymys henkilön kelpoisuudesta todistaa ja vannoa todistajan vala sekä antaa asianosaisena totuusvakuutus. Myös itse kuulemismenettelyssä sovellettaisiin oikeudenkäymiskaaren säännöksiä. Tarvittavat tiedoksiannot todistajan ja asianosaisen kuulemisen järjestämiseksi lääninoikeuden olisi toimitettava lääninoikeuslain 17 §:n 2 momentin mukaisella tavalla eli tiedoksiannosta hallintoasioissa säädetyssä järjestyksessä.

Asiaa käsittelevän viranomaisen olisi toimitettava todistajan tai asianosaisen kuulemisen suorittavalle lääninoikeudelle sellaiset tiedot asiasta, jotka lääninoikeudella on oltava, jotta kuulemisen avulla voidaan saada selvitystä nimenomaan selvittämistä kaipaavista tosiseikoista. Lääninoikeuden työn helpottamiseksi viranomaisen olisikin yleensä toimitettava luettelo niistä kysymyksistä, jotka lääninoikeuden tulisi esittää todistajalle. Viranomaisen edustajan olisi ehkä usein myös syytä olla läsnä lääninoikeudessa ja pyytää oikeutta tarvittaessa esittämään lisäkysymyksiä kuultavalle.

Todistajan valallisesta kuulemisesta ja asianosaisen kuulemisesta totuusvakuutuksen nojalla lääninoikeuden olisi laadittava erillinen pöytäkirja niin kuin lääninoikeusasetuksen (751/75) 20 §:n 2 momentissa edellytetään. Viranomaisen olisi pöytäkirjan johdosta tarvittaessa kuultava niitä asianosaisia, jotka eivät olleet läsnä lääninoikeudessa. Myös lääninoikeudessa läsnä olleen asianosaisen erillinen kuuleminen voi osoittautua tarpeelliseksi, jos lääninoikeudelle on esitetty todistelun yhteydessä jotakin, johon asianosaisen ei voida edellyttää ottavan välittömästi kantaa.

Kun hallintomenettelyssä todistajana toimivan henkilön asema ja tehtävät olisivat täysin rinnastettavissa siihen, mitä todistajalta edellytetään oikeudenkäyntimenettelyssä, olisi hänellä oltava vastaava oikeus *korvauksen* saamiseen. Koska todistajan nimeäisi aina asiaa käsittelevä viranomainen, olisi viranomaisen vastattava korvauksen suorittamisesta. Tämän vuoksi pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että todistajalle maksetaan korvausta noudattaen soveltuvin osin, mitä valtion varoista maksettavista todistelukustannuksista annetussa laissa (666/72) on säädetty. Säännösehdotuksen mukaan korvaus suoritettaisiin viranomaisen käytettävissä olevista varoista. Näin ollen korvaus olisi valtion tai kunnan mak-

settava sen mukaan, kuullaanko todistajaa valtion tai kunnan viranomaisen käsittelemässä asiassa. Jos asiaa käsittelee muu lakiehdotuksen 3 §:ssä tarkoitettu viranomainen, korvaus suoritettaisiin asianomaisen laitoksen, yhteisön tai yksityisen varoista. Valtion varoista maksettavista todistelukustannuksista annettua lakia ehdotuksen mukaisesti sovellettaessa lääninoikeus tai muu tuomioistuin tiedustelee hallintomenettelyä varten kuulemaltaan todistajalta, vaatiiko tämä korvausta. Jos korvausta vaaditaan, tuomioistuin vahvistaisi mainitun lain mukaisten perusteiden edellyttämän korvauksen määrän ja osoittaisi sen asianomaisen viranomaisen maksettavaksi.

Pykälän 3 momenttiin ehdotetaan otettavaksi vielä säännös siitä, että viranomainen voi velvoittaa asianosaisen kokonaan tai osaksi korvaamaan viranomaiselle sen käytettävissä olevista varoista todistajille maksetut korvaukset. Säännöksen mukaan tällainen korvaamisvelvoite voitaisiin asettaa, jos siihen on erityistä syytä. Kun harkitaan, onko erityistä syytä olemassa, voitaisiin lähtökohtien osalta tehdä rinnastus niihin korvaamisperusteisiin, joista on säännöksiä valtion varoista maksettavista todistelukustannuksista annetun lain 16 ja 17 §:ssä. Erityistä syytä korvaamisvelvoitteen asettamiseen saattaisi olla esimerkiksi silloin, kun asianosainen on pyytänyt todistajaa kuultavaksi ja saadut todisteet ovat liittyneet asianosaisen edun toteutumiseen asiassa, jonka hän on pannut vireille.

Lakiin ei ehdoteta säännöksiä muista todistuskeinoista. Tällaiset säännökset olisivat sikäli tarpeettomia, että kysymykseen tulevia keinoja voidaan käyttää jäljempänä mainittavaa poikkeusta lukuun ottamatta, vaikka niistä ei ole säädetty. Sitä paitsi säännökset koskisivat lähinnä sellaisia kirjallisia todistuskeinoja, joiden käyttäminen on hallintomenettelyssä muutenkin vakiintunut.

Jotta hallintomenettelyssä voitaisiin kuulla asiantuntijaa valallisesti, siitä olisi oltava laissa säännös. Hallintomenettelyssä ei kuitenkaan voida katsoa olevan yleistä tarvetta siihen, että päätöksenteossa huomioon otettavat kokemussäännöt olisi todistettava oikeiksi. Viranomaiset ovat tavallisesti erikoistuneet toimialaansa kuuluvien asioiden käsittelyyn ja ovat siten riittävästi perillä tarvittavista kokemussäännöistä. Sikäli kuin viranomaisen olisi saatava niistä selvitystä muualta, tarpeelliset tiedot voidaan hankkia luotettavimmin pyytämällä lausunto sellaiselta viranomaiselta, joka on erityisesti perehtynyt asianomaisiin kysymyksiin. Jos taas asianosainen haluaisi esittää asiantuntijan lausunnon, sen vahvistaminen ei ole lausunnon todistusarvon kannalta tarpeen.

Vapaa todistelu ja vapaa todisteiden harkinta ovat kiistatta myös hallintomenettelyssä noudatettavia periaatteita, eikä ole syytä säätää niistä laissa. Kun hallintomenettelyssä ei ole mainittavasti muitakaan yleisiä todistusoikeudellisia ongelmia, ehdotuksessa ei ole enemmälti todistelua koskevia säännöksiä.

20 §. Eräiden tietojen merkitseminen asiakirjaan. Hallintomenettelyssä on yleensä välttämätöntä, että tiedot merkitään asiakirjaan myös sellaisista menettelytoimista, jotka eivät ole muodoltaan kirjallisia. Tätä edellyttävät paitsi menettelyn varmuuteen liittyvät syyt myös se, että ratkaisua tulisi voida arvioida jälkikäteen. Kun suullisuuden merkitys tulisi vielä hallintomenettelylakia sovellettaessa nykyisestä todennäköisesti korostumaan, ehdotetaan lain 20 §:ssä säädettäväksi, että asianosaisen suullisesti esittämä vaatimus sekä sellainen suullisesti esitetty selvitys tai katselmuksessa tehty havainto, joka saattaa vaikuttaa asian ratkaisuun, on merkittävä asiakirjaan. Samalla säännös selkeyttäisi ja yhdenmukaistaisi hallintokäytännössä tältä osin jo omaksuttuja menettelytapoja.

Lakiehdotuksen mukaan asianosainen voi esittää suullisesti vaatimuksen ja selvitystä pannessaan asian viranomaisen suostumuksella suullisesti vireille (7 §) ja kun hänelle on varattu tilaisuus suullisen lausuman esittämiseen (18 §). Pykälä koskisi näiden vaatimusten ja selvitysten merkitsemistä asiakirjaan. Myös muun kuin asianosaisen suullisesti esittämä selvitys olisi ehdotuksen mukaan merkittävä asiakirjaan. Kysymyksessä olisivat sellaiset suulliset tiedot, jotka asiaa käsittelevä viranomainen on ottanut vastaan kolmannelta henkilöltä tai muulta viranomaiselta. Sen sijaan säännös ei tarkoittaisi lääninoikeudessa ehdotuksen 19 §:n mukaisesti totuusvakuutuksen nojalla kuullun asianosaisen kertomuksen merkitsemistä asiakirjaan, koska tältä osin noudatettaisiin lääninoikeusasetuksen 20 §:n 2 momentin säännöstä erillisen pöytäkirjan laatimisesta. Kun katselmuksessa vain viranomaisen tekemillä havainnoilla on merkitystä todisteena, olisi katselmusta toimitettaessa merkittävä asia-

kirjaan pelkästään viranomaisen nimissä toimineen virkamiehen havainnot.

Koska asianosaisen vaatimus muodostaa menettelyn kohteen, olisi säännöksen mukaan suullisesti esitetty vaatimus merkittävä aina sellaisenaan asiakirjaan. Sitä vastoin velvollisuus suullisesti esitettyjen selvitysten ja katselmuksessa tehtyjen havaintojen asiakirjaan merkitsemisestä koskisi vain sellaista selvitystä ja havaintoa, joka saattaa vaikuttaa asian ratkaisuun. Menettelyä johtavalla viranomaisella olisi riittävät edellytykset päätellä, minkälaisilla tiedoilla saattaa olla asiassa merkitystä.

Säännöksessä tarkoitettujen tietojen merkitseminen asiakirjaan kuuluisi aina viranomaiselle. Siitä tulisi ensi kädessä huolehtia sen virkamiehen, joka ottaa suullisen vaatimuksen tai selvityksen vastaan tai toimittaa katselmuksen. Säännöksessä ei mainittaisi tarkemmin muotoja, joita olisi noudatettava tietoja asiakirjaan merkittäessä. Tiedoista voitaisiin laatia pöytäkirja tai muu erillinen asiakirja taikka ne voitaisiin merkitä lisäyksenä jo olevaan asiakirjaan.

Tavanomaisen pöytäkirjojen laatimiskäytännön mukaan pöytäkirja sisältäisi paitsi säännöksessä tarkoitettuja tietoja, myös tiedon ajasta, paikasta ja läsnä olleista sekä tilaisuuden kulusta. Pöytäkirjan varmentaisi sen laatinut virkamies. Jos tiedoista ei laadittaisi pöytäkirjaa, olisi asiakirjasta, johon ne merkitään, käytävä kuitenkin ilmi tietojen antajan ja vastaanottajan nimet. Vastaanottajana toimineen virkamiehen olisi myös syytä päivätä tiedot ja varmentaa allekirjoituksellaan tai sen lyhenteellä merkinneensä ne asiakirjaan. Tietojen antajalta ei yleensä olisi tarpeen pyytää asiakirjaan allekirjoitusta. Jos viranomainen kuitenkin katsoisi allekirjoituksen aiheelliseksi esimerkiksi suullisessa vireillepanossa, tietojen antajan olisi viranomaisen vaatimuksesta allekirjoitettava asiakirja.

21 §. Asianosaiselle asetettava määräaika. Hallintomenettelyssä on pyrittävä asian joutuisaan käsittelyyn. Siksi hallintomenettelyn muotojen osalta joutuisuuden vaatimukseen olisi kiinnitettävä riittävästi huomiota. Koska asian valmistelu on yleensä eniten työtä vaativa vaihe hallintomenettelyssä, siihen kuluu huomattavin osa käsittelyn kokonaisajasta. Asian valmistelu käsittää pääasiallisesti viranomaisen suoritettavia toimia. Vaatimus virkatehtävien kunnollisesta hoitamisesta merkitsee sellaisenaan *viranomaiselle velvollisuutta käsitellä joutuisasti* sille kuuluvat asiat. Tämä velvollisuus on niin itsestään selvä, ettei sitä ole syytä mainita erikseen laissa. Asian valmisteluvaiheessa myös asianosaisen on usein suoritettava menettelytoimia. Asianosaisella ei kuitenkaan ole asemaansa liittyvää tai muuten perusteeltaan yleistä velvollisuutta pyrkiä joutuisuuteen omissa menettelytoimissaan.

Asiaa käsittelevä viranomainen vastaa menettelyä johtaessaan käsittelyn joutuisuudesta. Tämän vuoksi viranomaisella olisi oltava käytettävissään keinoja, joilla se voisi vaikuttaa asianosaistoimien joutuisuuteen. Käsittelyn nopeuden tarve on erilainen eri asioissa. Viranomaisen olisi aina arvioitava asiaa valmisteltaessa, kuinka joutuisasti se olisi käsiteltävä. Pyrkiessään valmistelussa asian edellyttämään joutuisuuteen viranomaisen olisi voitava estää käsittelyn siitä johtuva viivästyminen, ettei asianosainen suorita hänelle kuuluvia menettelytoimia riittävän nopeasti. Asianosaisen suoritettavia asian valmisteluvaiheeseen ajoittuvia menettelytoimia ovat ehdotuksessa asiakirjassa olevan puutteen poistaminen (9 §), selityksen antaminen asianosaista kuultaessa (15 §) ja selvityksen esittäminen vaatimuksen perusteista (17 §). Jotta mainittujen asianosaistoimien käsittelyä hidastava viivästyminen voitaisiin estää, ehdotetaan säädettäväksi, että *asianosaiselle* on tarvittaessa asetettava *kohtuullinen määräaika* toimien suorittamista varten ja samalla ilmoitettava siitä, ettei määräajan noudattamatta jättäminen estä ratkaisemasta asiaa.

Pykälän mukaan viranomaisen olisi asetettava asianosaiselle määräaika toimien suorittamista varten aina, kun se on tarpeen. Määräajan asettamisen tarpeellisuus riippuisi paitsi tietysti asian kiirellisyydestä myös siitä, kehen käsittelyn viivästymisestä aiheutuva haitta kohdistuisi. Jos nimittäin tarkoitetun haitan kärsisi lähinnä vain se asianosainen, jonka suoritettavasta menettelytoimesta on kysymys, voitaneen usein katsoa, että hän voi tämän vuoksi tavallaan määrätä omien menettelytoimiensa joutuisuudesta. Niinpä esimerkiksi hakemusasiassa, jonka ratkaisuun saattamisessa on kysymys vain hakijan edusta, määräajan asettamista ei olisi aina pidettävä tarpeellisena. Viranomaisen kannalta riittävä tae käsittelyn joutuisuudesta on tällöin, että hakija yleensä haluaa saada hakemansa edun mahdollisimman pian. Jos sitä vastoin käsiteltävänä on asia, jossa asianosaisen

viivyttely menettelytoimen suorittamisessa haittaisi toisen asianosaisen etua tai asiaan liittyvää julkista etua, määräajan asettamiseen olisi yleensä aina tarve. Tällaisissa asioissa on tavallisesti kysymys asianosaisen velvoittamisesta johonkin tai asia on muuten sellainen, ettei asianosaisen etu edellytä sen nopeaa ratkaisemista.

Pykälän mukaan viranomainen voisi päättää harkintansa perusteella, milloin määräajan asettaminen on tarpeellista. Lähtökohtana tulisi olla, että jos määräaikaisuus ylipäänsä edistäisi pyrkimystä hyvään hallintoon, määräajan asettamista voitaisiin pitää tarpeellisena. Tällainen tarve saattaisi olla esimerkiksi silloin, jos hakemusasia jää vireille keskeneräisenä sen vuoksi, että hakija ei suorita hänelle kuuluvia toimia. Hakijalle säännöksen mukaisesti asetettava määräaika turvaisi viranomaiselle mahdollisuuden käsitellä asia loppuun selkein muodoin. Tällöin viranomaisen diaariin ei jäisi tarpeettomasti sellaisia vireillä oleviksi merkittyjä asioita, joiden käsittelyä ei voida enää jatkaa.

Päättäessään määräajan asettamisesta viranomaisen olisi samalla harkittava sen pituus. Säännöksen mukaan määräajan olisi oltava kohtuullinen. Määräajan kohtuullisuutta arvioidessaan viranomaisen olisi otettava huomioon paitsi asian kiireellisyys myös menettelytoimen huolellisen suorittamisen asianosaiselta vaatima työmäärä. Lisäksi huomiota olisi kiinnitettävä siihen, minkälainen valmius asianosaisella on huolehtia tarpeellisista toimista sekä miten nopeasti hän voi saattaa ne viranomaisen tietoon. Koska määräajan sopivin pituus ei ole mainitunlaisista syistä johtuen sama eri tilanteissa, kiinteän määräajan vahvistaminen laissa ei edistäisi poikkeuksetta joutuisuutta ja voisi johtaa asianosaisen kannalta kohtuuttoman lyhyisiin määräaikoihin.

Ehdotetussa pykälässä mainituissa menettelytoimissa on asian käsittelyn muodollisesti oikean kulun kannalta kysymys siitä, että asianosaiselle varataan tilaisuus suorittaa hänelle kuuluva toimi. *Jos asianosainen ei käytä* hänelle varattua tilaisuutta ja jättää menettelytoimen suorittamatta, asia voidaan ratkaista siitä huolimatta menettelyn oikeellisuuden kärsimättä. Vaikka mainittua seurausta on pidettävä pykälässä tarkoitettujen menettelytoimien luonteeseen itsestään selvästi kuuluvana, ehdotetaan kuitenkin, että siitä on ilmoitettava määräajan asettamisen yhteydessä.

Määräajan noudattamatta jättäminen ei merkitsisi mahdollisesta seurauksesta huolimatta, että asianosaisen määräajan kuluttua suorittamat menettelytoimet jätettäisiin ilman muuta käsittelyssä huomiotta. Viranomaisen olisi otettava tällaisetkin toimet huomioon, jos ne vain suoritetaan ennen asian ratkaisemista. Säännös tarkoittaa niin olen, ettei viranomaisen tarvitsisi määräajan umpeen kuluttua odotella asianosaisen toimia, jotta asia olisi laillisin muodoin valmisteltu ratkaistavaksi. Siten kysymykseen ei toisaalta voisi tulla, että asia katsottaisiin rauenneeksi vain sen johdosta, ettei asianosainen ole suorittanut hänelle kuuluvaa menettelytointa.

Asian *raukeamisella* tarkoitetaan sitä, että asiaa ratkaisematta viranomainen lopettaa sen käsittelemisen ja katsoo samalla asian vireilläolon päättyneen. Raukeamisen perusteena on se, että vireillepanija on peruuttanut vaatimuksensa tai että käsittelyn kohteena oleva vaatimus muutoin on lakannut olemasta. Kun samassa asiassa voi olla useampien asianosaisten vaatimuksia, ei raukeamisseurausta voida pitää mahdollisena, jos jotkut heistä laiminlyövät heille kuuluvat määräaikaiset menettelytoimet. Silloinkin kun asiassa on vain yksi asianosainen, joka on jättänyt noudattamatta hänelle tämän pykälän mukaisesti asetetun määräajan, asia voidaan katsoa rauenneeksi ainoastaan sillä edellytyksellä, että viranomainen voi todeta hänen luopuneen vaatimuksestaan eikä asiassa ole muita vaatimuksia.

Viranomaisen olisi selvästi *ilmoitettava* asianosaiselle määräajan asettamisesta ja seurauksesta, joka sen laiminlyömisestä voi olla. Yleensä ilmoitus liittyisi asianosaiselle osoitettavaan kehoitukseen poistaa puute tai antaa selitys tahi esittää selvitystä. Ilmoitus määräajasta ja seurauksesta voitaisiin tarvittaessa antaa tiedoksi myös erikseen myöhemmin. Ilmoituksen tiedoksi antaminen ei välttämättä edellyttäisi tiedoksianosta hallintoasioissa annetun lain mukaisten tiedoksiantotapojen noudattamista tai muuta viranomaisen noudatettavaksi säädettyä muodollista tiedoksiantomenettelyä. Jos asianosainen noudattaa määräaikaa, menettelyssä ei voitane katsoa olevan merkitystä sillä, miten tiedoksianto on suoritettu. Vapaamuotoiset tiedoksiantotavat, kuten puhelinilmoitus, lisäisivät myös menettelyn sujuvuutta. Jos asia jouduttaisiin kuitenkin ratkaisemaan, kun määräaikaa ei ole noudatettu, viranomainen olisi voitava näyttää toteen ilmoituksen tiedoksi antaminen ja sen

ajankohta. Siksi olisikin katsottava, ettei asiaa saa ratkaista, jollei tiedoksiantoa ole toimitettu tiedoksiannosta hallintoasioissa annetun lain 8 §:n mukaisesti tai noudattaen muuta viranomaisessa sovellettavaksi säädettyä tiedoksiantomenettelyä. Tarkoituksenmukaisen tiedoksiantokäytännön aikaansaamiseksi olisi pyrittävä arvioimaan asian laadun ja muiden tiedossa olevien näkökohtien perusteella, kuinka halukas asianosainen on noudattamaan määräaikaa, ja valitsemaan käytettävä tiedoksiantotapa sen pohjalta.

22 §. Tulkitseminen. Vain harvat Suomen kansalaisista eivät osaa kieltä, jota hallintoviranomaisessa saadaan kielilain mukaan käyttää. Vieraskielisyydestä aiheutuvat ongelmat ilmenevät lähinnä ulkomaalaisten esiintyessä hallintomenettelyssä. Matkailun edistämiskeskuksen arvion mukaan Suomessa käy vuosittain lähes neljä miljoonaa ulkomaalaista. He joutuvat kuitenkin vain sattumanvaraisesti tekemisiin muiden kuin passi- ja tulliviranomaisten kanssa. Nämä puolestaan ovat tehtäviensä luonteesta johtuen varautuneet toiminnassaan käyttämään tarpeellisessa määrin vieraita kieliä.

Suomessa henkikirjoitettuna oleskelee noin 12 000 ulkomaalaista, joista noin 4 000 henkilölle on myönnetty työlupa. On otaksuttavaa, että täällä oleskelevat ulkomaalaiset joutuvat asioimaan hallintoviranomaisissa keskimäärin yhtä paljon kuin Suomen kansalaisetkin. Vaikka jotkut heistä osaavatkin suomea tai ruotsia, harvat kuitenkin pystyvät hoitamaan asiaansa näillä kielillä. Vaikka vierailla kielillä asioiminen viranomaisissa on suhteellisen harvinaista, se on kuitenkin lisääntymässä. Tällaista kasvua kuvaa muun muassa se, että Suomessa oleskelevien ulkomaalaisten määrä on suurin piirtein kaksinkertaistunut 1970-luvulla.

Vastaavia ymmärtämisvaikeuksia kuin vieraita kieliä käytettäessä hallintomenettelyssä voi esiintyä myös silloin, kun asianosainen ei aisti- tai puhevikansa vuoksi pysty tavanomaisin ilmaisukeinoin esittämään ajatuksiaan. Maassamme on noin 8 000 sellaista kuuroa tai kuuromykkää, jotka pystyvät keskustelemaan vain viittomakielen avulla. Näiden lisäksi on myös kuulevia puhevammaisia, jotka eivät pysty esittämään ajatuksiaan suullisesti. Puhevammaisiin on rinnastettava tässä yhteydessä myös afasiaa potevat henkilöt. Heille on tunnusomaista kyvyttömyys ilmaista käsitteitä sanoilla tai yhdistää lausumaansa tai kuulemaansa sanaa asianomaiseen käsitteeseen tahi vaikeus muistaa ja valita oikea sana. Näkövammaisten voi olla vaikea saada tieto asiakirjan sisällöstä, eivätkä viranomaiset puolestaan yleensä ymmärrä sokeain pistekirjoituksella laadittuja kirjoituksia.

Jos asianosainen ei osaa viranomaisessa käytettävää kieltä taikka aisti- tai puhevikansa vuoksi ei pysty ymmärrettävällä tavalla esittämään ajatuksiaan, hänen on yleensä joko tosiasiallisesti mahdotonta hoitaa itse asiaansa tai sitten hänen toimimisensa jää vaille tarpeellista sisällöllistä merkitystä, vaikka se täyttäisikin muodolliset vaatimukset. Ongelmaa voi helpottaa tällöin vain se, että viranomaisessa osataan asianosaisen käyttämää kieltä ja että viranomainen katsoo mahdolliseksi tämän kielen käyttämisen asiaa käsiteltäessä. Joka tapauksessa on selvää, että asianosaisen oikeusturva on uhanalainen, jos hän ja viranomainen eivät ymmärrä toistensa ajatuksia. Menettelyllisen ohjeen puuttuessa myös viranomaisen saattaa tällöin olla vaikea valita oikeaksi katsottava toimintatapa. Asiaa ei esimerkiksi voida läheskään aina jättää tutkimatta sen vuoksi, ettei asianosainen käytä kielilain edellyttämää kieltä. Vaikka asianosaisen vireille panemassa asiassa tällainenkin menettelyllinen ratkaisu voisi usein olla muodollisesti oikea, se ei kuitenkaan aina ole asiallisesti hyväksyttävä.

Esitettyjen näkökohtien perusteella lakiin ehdotetaan otettavaksi tulkitsemista koskeva pykälä. Sääntelyn lähtökohtana olisi, että hallintomenettelyssä asianosainen voi kielilain mukaiselle kielelle tulkittuna käyttää myös *vierasta kieltä* taikka, jos hän on aisti- tai puhevikainen, sellaisia *ilmaisukeinoja,* jotka voidaan tulkita viranomaisessa käytettävälle kielelle. Siten säännös ei merkitsisi muutosta niihin vaatimuksiin, jotka kielilaissa asetetaan hallintomenettelyn kielelle. Sen sijaan se merkitsisi muiden kielien tulkitsemisen mahdollisuuden säädösperusteista virallistamista. Ehdotetun pykälän sanamuoto sellaisenaan sisältää kuitenkin vain perusteet sen määrittämiseksi, kenen tehtäviin menettelyssä kuuluu huolehtia tarpeelliseksi osoittautuvasta tulkitsemisesta.

Pykälän 1 momentin mukaan viranomaisen olisi huolehdittava tulkitsemisesta, jos asianosainen asiassa, joka *voi* tulla vireille *viranomaisen aloitteesta,* ei osaa viranomaisessa kielilain mukaan käytettävää kieltä taikka aisti-

tai puhevian vuoksi ei voi tulla ymmärretyksi. Säännöksessä tarkoitetut asiat olisivat tavallisimmin sellaisia, joissa on ensisijaisesti kysymys viranomaisen esille ottaman asianosaista koskevan vaatimuksen käsittelemisestä. Yleensä tällainen asia merkitsisi julkisen edun toteuttamista ja samalla asianosaiseen kohdistuvan velvollisuuden perustamista. Säännöksen sanamuoto tarkoittaisi kuitenkin myös asioita, jotka voivat tulla vireille paitsi viranomaisen myös asianosaisen aloitteesta. Tällainen asia on esimerkiksi kysymys huoltoavun antamisesta, jota koskeva päätös voi sisältää myös edun myöntämisen asianosaiselle.

Muissa asioissa viranomainen voisi pykälän 2 momentin mukaan huolehtia tulkitsemisesta vain, jos siihen on erityinen syy. Tällöin kysymyksessä siis olisivat sellaiset asiat, jotka voivat tulla vireille vain asianosaisen aloitteesta ja tarkoittavat niin ollen ensi sijassa asianosaisen edun toteuttamista. Lähtökohtana olisi, että asianosainen järjestää omatoimisesti itselleen edellytykset hoitaa tällaista asiaa. Säännösehdotuksessa ei määritellä tarkemmin, milloin on olemassa sellainen erityinen syy, jonka vuoksi viranomaisen tulisi huolehtia tulkitsemisesta. Esimerkiksi painavat *kohtuusnäkökohdat* saattavat muodostaa riittävän syyn. Huomiota olisi kiinnitettävä myös siihen, miten helposti ja kuinka pienin kustannuksin viranomainen pystyisi huolehtimaan tulkitsemisesta sekä paljonko se yksinkertaistaisi ja nopeuttaisi menettelyä.

Tulkitsemisella tarkoitetaan ehdotuksessa paitsi puheen ja viittoma- tai muun elekielen *tulkkausta* myös kirjallisen *käännöksen* laatimista. Tulkitseminen ei edellyttäisi, että tulkinta suoritetaan asianosaisen äidinkieltä käyttäen. Riittävää olisi, että tulkitsemiskielenä käytetään jotakin sellaista kieltä, jota asianosaisen todetaan ymmärtävän riittävästi. Säännöksessä tarkoitettua tulkitsemista olisi myös sokeain pistekirjoituksen muuntaminen tai selventäminen normaaliksi kirjoitukseksi. Puheen samoin kuin elekielenkin tulkitseminen olisi tarpeen tietysti vain menettelyn ollessa suullista. Kun hallintomenettely on kuitenkin valtaosaltaan kirjallista, tulkitseminen merkitsisi useimmiten kirjoitetun tekstin kääntämistä. Jos tulkitsemistarpeiden kannalta on riittävää, myös kirjoitettu teksti voitaisiin tietysti tulkita suullisesti, mikä olisi ilman muuta käännöksen laatimista nopeampi ja halvempi tulkitsemistapa.

Ehdotus ei sisällä säännöstä *tulkitsijan kelpoisuusvaatimuksista.* Hallintomenettelyssä toimivien tulkkien ja kielenkääntäjien kelpoisuusvaatimuksia olisi yleisellä tasolla vaikea määritellä onnistuneesti, koska merkitystä olisi annettava paitsi erilaisille opinnäytteille myös käytännön kielitaidolle sinänsä. Sitä paitsi yhtenäisten vaatimusten asettaminen johtaisi haitalliseen kaavamaisuuteen, koska sen, minkälaista taitoa tulkitsijalta edellytetään, tulisi riippua kulloisenkin asian ja menettelyn vaatimuksista.

Tulkitsijana voi ehdotuksen mukaan toimia siis kuka tahansa siihen tehtävään pystyvä henkilö. Menettelyä johtavan viranomaisen velvollisuutena olisi todeta, että tulkitsija hallitsee tehtävänsä riittävän hyvin.

On pidettävä selvänä, että silloin kun viranomainen huolehtii tulkitsemisesta, sen tulee alun alkaen kiinnittää huomiota tulkitsijaksi valittavan henkilön taitoon. Menettelyn halpuuden ja sujuvuuden kannalta voisi lähtökohtana olla, että tuolloin tulkitsijana toimisi sellainen viranomaisen virkamies, jolla on siihen riittävä taito. Estettä ei olisi myöskään sille, että asian käsittelijä toimisi tulkitsijana. Tämä ei saisi kuitenkaan merkitä asianosaisen avustamista sellaisella tavalla, joka aiheuttaisi virkamiehen jääviyden. Jos viranomaisessa ei ole tulkitsijaksi kykenevää virkamiestä, viranomaisen tulisi hankkia muu henkilö siihen tehtävään. Tämä saattaisi olla aiheellista joskus muulloinkin, esimerkiksi silloin, kun on edellytettävä, että käännös on laillisesti pätevä.

Jos asianosaisen kuuluu huolehtia tulkitsemisesta, hänen käyttämänsä tulkki olisi yleensä rinnastettavissa lakiehdotuksen 6 §:ssä tarkoitettuun avustajaan. Siten viranomainen voisi muun muassa torjua asianosaisen esittämän käännöksen, jos se on kelvoton, ja pyytää tätä hankkimaan kelvollinen käännös.

Ehdotus ei sisällä säännöstä tulkitsijan *vaitiolovelvollisuudesta.* Vaitiolovelvollisuudella olisi merkitystä lähinnä vain, jos kysymyksessä on asia, joka on pidettävä salassa. Useat asian salassa pitämistä koskevat säännökset ovat kuitenkin sanamuodoltaan sellaisia, että niiden on katsottava velvoittavan myös tulkitsijana toimivaa riippumatta siitä, onko hän esimerkiksi virka-asemansa johdosta vaitiolovelvollinen. Jos jonkin salassapitosäännöksen ei sellaisenaan voitaisi katsoa velvoittavan tulkitsijaa vaitioloon, olisi salassa pidettävässä asiassa käytettävä tulkitsijana joko virkamiestä tai va-

lantehnyttä kielenkääntäjää, jotka ovat tässä asemassaan vaitiolovelvollisia.

Tulkitsemisesta aiheutuvat *kustannukset* jäisivät sen maksettaviksi, joka ehdotettujen säännösten mukaisesti huolehtii tulkitsemisesta. Kustannusten suuruuteen vaikuttaisivat monet seikat, kuten tulkitsijan työn määrä ja vaikeus sekä tarve matkustaa ja olla toisella paikkakunnalla. Maksu perustuisi tulkitsijan esittämään palkkio- ja kulujen korvaamisvaatimukseen. Jos asiaa käsittelevän viranomaisen virkamies on toiminut tulkitsijana, tällaisen tehtävän on yleensä katsottava kuuluvan siinä määrin virkamiehen normaaliin virkavelvollisuuteen, ettei hänellä ole perustetta esittää erillistä palkkiovaatimusta. Erikseen on syytä huomata, että vaikeasti kuulovammaisten muun muassa viranomaisissa asioimista varten tarvitsemat viittomakielen tulkkipalvelut korvataan invalidihuoltona invaliidihuoltolain 6 §:n (581/79) nojalla.

23 §. Päätöksen sisältö. Pykälä koskee erityisesti sellaiselta päätökseltä vaadittavaa sisältöä, jolla ratkaistaan jonkun etua, oikeutta tai velvollisuutta koskeva asia. Tällaisella hallintopäätöksellä on erityinen merkitys asianosaiselle. Asianosaisen on saatava päätöksestä tietää, mitä viranomainen on päättänyt hänen edustaan, oikeudestaan tai velvollisuudestaan. Päätös voi sisältää esimerkiksi määräyksen asianosaiselle siitä, mitä hän saa tehdä tai mitä hänen pitää tehdä. Jos asianosainen toimii tällöin päätöksen vastaisesti ymmärettyään päätöksen sisällön ja viranomaisen tarkoituksen väärin tai puutteellisesti, on kohtuutonta kohdistaa asianosaiseen seuraamuksia päätöksen noudattamatta jättämisestä. Hallintopäätöksellä on samantapainen merkitys myös eri viranomaisille, ainakin valvonta-, täytäntöönpano- ja muutoksenhakuviranomaisille.

Onkin luonnollista, että hallintopäätökselle asetettavien sisältövaatimusten täytyy perustua *päätöksen tiedonvälitystehtävään.* Päätöksestä on käytävä selville, mistä seikoista asiassa on annettu ratkaisu ja miten nämä seikat on ratkaistu. Hallintopäätöksen sisältövaatimukseksi voidaan vastaavasti asettaa päätöksen sisällön täsmällisyys ja yksiselitteisyys. Lisäksi päätökseltä on vaadittava, että mainitut seikat ilmaistaan ymmärrettävällä ja selkeällä kielellä. Tämän mukaisesti ehdotetaan säädettäväksi, että päätöksestä on käytävä selvästi ilmi, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia muuten on ratkaistu.

Hallintopäätökseen kohdistuu niin ollen sekä yksilöintivaatimus että selkeysvaatimus. Päätös on riittävästi yksilöity, kun asianosainen saa päätöksestä tietää, miten viranomainen on tarkoittanut järjestää päätöksellä ratkaisemansa asian. Päätöksen tulee olla osianosaiselle yksiselitteinen ohje esimerkiksi siitä, mitä hänelle on myönnetty, mitä hän saa tehdä taikka mihin hänet on velvoitettu. Selkeysvaatimus koskee päätöksen ymmärrettävyyttä. Se on päätöksen kieltä koskeva vaatimus, joka johtuu hallintopäätöksen tiedonvälitystehtävästä.

Hallintomenettelylaissa voidaan säätää vain hyvin yleisluonteisesti päätöksen yksilöimisestä ja selkeydestä. Siitä johtuu, että vaadittava päätöksen yksilöinnin ja selkeyden taso yksittäistapauksessa voi vaihdella asioittain. Etenkin päätöksen *yksilöintivaatimus* on tiukasti sidoksissa kyseisen asian laatuun. Päätöksen riittäväksi yksilöimiseksi vaadittava taso riippuu varsinkin siitä, millaiset seikat asiassa ovat ratkaistavina.

Yksinkertaisissa asioissa, joissa ratkaisuvaihtoehtoja on vähän, päätöksen yksilöimiseksi voi riittää hyvin yksi ainoa virke. Kysymyksen ollessa toisaalta esimerkiksi lupapäätöksestä, jossa asetetaan ehtoja noudatettaviksi asianomaisessa toiminnassa, päätöksen riittäväksi yksilöimiseksi vaaditaan sen sijaan enemmän. Sama koskee myös monia velvoittavia hallintopäätöksiä, joissa varsinkaan asianosaisen velvoittaminen joihinkin toimiin ei saa olla tulkinnanvarainen. Yksilöintivaatimus ei tietenkään estä osoittamasta päätöksen sisältöä myös päätöksen liitteitä hyväksi käyttäen.

Selkeysvaatimus on yksilöintivaatimusta yhtenäisempi. Selkeyden vaatiminen hallintopäätökseltä tarkoittaa, että päätöksessä on esitettävä asian ratkaisu ajatuksellisesti ja kielellisesti ymmärrettävästi. Ymmärrettävyyttä edistävät virkkeiden lyhyys ja lauserakenteiden yksinkertaisuus. Lisäksi on pyrittävä käyttämään yleisesti tunnettuja sanoja totutussa merkityksessään. Hallintopäätöksessä käytettävän ilmauksen ymmärrettävyyttä on arvioitava asianosaisena olevan kansalaisen kannalta.

24 §. Päätöksen perusteleminen. Pykälässä säädetään hallintopäätöksen perustelemisesta. Päätöksen perustelemisvelvollisuus on tärkeä oikeussuojaa ja päätöksenteon huolellisuutta

hallintomenettelyssä tehostava seikka. Perustelupakon vallitessa hallintopäätökselle on esitettävä tosiasiaperustelu, ja päätöksessä on siten ilmaistava, mitä asiassa on katsottu selvitetyksi. Tämä saattaa vaikuttaa asian selvittämisen tasoon niin, että asia valmistellaan perusteellisemmin kuin jos päätös annettaisiin perustelutta. Perustelupakko voi näin tehostaa pyrkimystä aineelliseen totuuteen ja hallintotoiminnan tavoitteiden huomioon ottamista. Perustelun laatimisellakin saattaa olla merkitystä oikeussuojan kannalta. Oikeussäännöksiin perustuvassa päätöksessä verrataan selvitetyksi katsottuja tosiseikkoja sovellettavan säännöksen tosiseikastoon ja tehdään tältä pohjalta säännöksen edellyttämä ratkaisu. Perustelua laadittaessa voidaan havaita mahdolliset virheet näissä päätöksenteon vaiheissa ja siten päätyä toisenlaiseen, lainmukaiseen lopputulokseen.

Asianosaiselle selviää päätöksen perustelusta, miksi päätöslauselmasta ilmenevään lopputulokseen on päädytty. Näin perustelusta saa tiedon ratkaisijan kannasta kyseisessä hallintoasiassa. Perustelun avulla asianosainen voi ymmärtää, miksi hallintopäätös on tietyn sisältöinen, ja hän kykenee siten arvioimaan päätöstä oikeudelliselta kannalta. Etenkin silloin, kun on sovellettu sanonnaltaan väljiä säännöksiä, tarjoaa päätöksen perustelu lähes ainoan mahdollisuuden ratkaisun arvioimiseen. Päätöksen ollessa perustelematon päättely tapahtuu yleensä umpimähkään. Päätöksen arvioimiseen liittyy sen harkitseminen, kannattaako päätökseen hakea muutosta. Lisäksi päätöksen perustelu on avuksi valituskirjelmän laatimisessa. Perusteluista selviää, mihin seikkoihin valituksessa on keskityttävä, ja mahdollisesti myös, millaisia seikkoja muutosvaatimuksen tueksi kannattaa esittää. Näin perustelemispakko saattaa edistää muutoksenhakua asialliselta pohjalta ja siten vähentää aiheettomia valituksia.

Päätöksen perustelulla on merkitystä myös valitusviranomaisille. Valituksenalaisen päätöksen perustelusta selviää, mihin seikkoihin asian ratkaissut viranomainen on kiinnittänyt huomiota ja minkä merkityksen se on niille antanut. Siksi valitusviranomaisen perehtymistä asiaan helpottaa, jos sen käytettävissä on riittävästi perusteltu alemman asteen ratkaisu.

Yleisin perustelemisvelvollisuutta puoltava syy on se, että päätöksen perusteleminen tarkoittaa vain sellaisten syiden ilmaisemista, joille on annettu merkitystä päätöksenteossa. Yksistään luottamus tasapuolisuuteen ja aineellisen totuuden tavoittelemiseen hallinnossa edellyttää ratkaisun perusteiden ilmaisemista päätöksen perusteluna. Perusteiden ilmaisematta jättäminen tai salaaminen asianosaiselta ei muutenkaan sovellu vallitsevaan käsitykseen hallintotoiminnan kansalaiskeskeisistä lähtökohdista. Juuri perustelusta on arvioitavissa, nojaako hallintopäätös hyväksyttäviin vai epäasiallisiin syihin tai onko se jopa mielivaltainen.

Päätöksen perustelemisen keskeisen oikeussuojamerkityksen takia ehdotetaan pääsäännöksi, että hallintopäätös on perusteltava. Pykälän 1 momentin mukaan päätös on perusteltava ilmoittamalla sen perusteena olevat pääasialliset tosiseikat ja säännökset. Hallintopäätökselle olisi niin ollen esitettävä tosiasiaperustelu ja oikeudellinen perustelu. Perustelemisvelvollisuuteen ei vaikuta, onko asia ratkaistava laillisuus- vai tarkoituksenmukaisuusharkinnan nojalla.

Tosiasiaperusteluna olisi esitettävä päätöksen perusteena olevat pääasialliset syyt. Tämän mukaisesti perustelusta tulisi ilmetä ne selvitetyiksi katsotut tosiseikat, joille asian ratkaisu perustuu. Perustelulta ei vaadittaisi esimerkiksi sen ilmoittamista, minkä takia tietty riitainen seikka on katsottu määrätyn sisältöiseksi. Todistusharkintaa ei tarvitsi siten perustella. Ei myöskään tarvitsisi ilmoittaa erilaisia arvostelmia ja todennäköisyysarvioita, joille jonkin seikan selvitettynä pitäminen perustuu. Tosiasiaperustelun esittämiseen kohdistuisi eräiden tietojen salassapidettävyydestä johtuva rajoitus. Tämä seuraa sinänsä salassapitosäännöksistä eikä siitä tarvitse säätää erikseen hallintomenettelylaissa. Salassapitovelvollisuuden ensisijaisuus verrattuna perustelemisvelvollisuuteen vaikuttaisi niin, että perustelussa ei saisi ilmaista sellaisia päätöksen perusteena olleita tietoja, joihin edes asianosaisella ei ole oikeutta tutustua.

Oikeudellisena perusteluna olisi ilmoitettava ratkaisun perusteena olevat säännökset. Sikäli kuin ratkaisu johtuisi esimerkiksi yleisistä oikeusperiaatteista tai lakia ja asetusta alemmanasteisten säädösten määräyksistä, olisi ne ilmoitettava perusteluna. Perustelemispakko ei tarkoittaisi kuitenkaan asiassa sovellettujen oikeusohjeiden sisällön selostamista, vaan pelkkä mainitseminen riittäisi. Toisaalta kuitenkin ratkaisun perusteiden esittäminen selkeästi ja joh-

donmukaisesti saattaa edellyttää selvitetyiksi katsottujen tosiseikkojen oikeudellisen merkityksen nimenomaista mainitsemista, mikä on useasti tehtävissä selostamalla lyhyesti sovellettujen säännösten sisältöä.

Tarkoituksenmukaisuusharkinnalla ratkaistavissa asioissa oikeudellinen perustelu rajoittuisi ratkaisun oikeudellisiin edellytyksiin, jos sellaiset on säädetty, ja viittaukseen harkintavallan perusteena olevaan säännökseen. Koska tarkoituksenmukaisuusharkintaa rajoittavat aina eräät oikeudelliset seikat, olisi päätöksen tosiasiaperustelun oltava sellainen, että sen avulla voidaan arvioida, onko harkintavaltaa käytetty laillisissa rajoissa.

Vaatimus ratkaisun pääasiallisten perusteiden ilmoittamisesta koskee sekä tosiasiaperustelun että oikeudellisen perustelun esittämistä. Tämän vuoksi riittäisi, että perusteluna ilmoitetaan ne tosiasialliset ja oikeudelliset syyt, joihin asian ratkaisu perustuu ensisijaisesti. Siksi olisi yleensä riittävää, että päätös perustellaan lyhyesti. Perustelua ei myöskään tarvitsisi esittää jonkin kaavan mukaisesti, vaan perustelemisessa voisi käyttää useita tapoja. Lähtökohtana voisi olla kussakin viranomaisessa käytetty tapa laatia päätökset. Perustelu voitaisiin siten esittää esimerkiksi päätöslomakkeen tietyssä kohdassa.

Pykälän 2 momentti koskee sellaisia perusteita, jotka oikeuttaisivat viranomaisen poikkeamaan pääsääntönä olevasta perustelemisvelvollisuudesta. Poikkeuksien säätäminen on tarpeen, koska päätöksen perustelemisella ei aina ole edellä kuvattua merkitystä oikeussuojan takeena. Toisaalta perustelemispakosta oikeusturvalle mahdollisesti koituvat edut eivät kaikissa tilanteissa olisi niin merkittäviä kuin perustelemisvelvollisuudesta viranomaistoiminnan tehokkuudelle aiheutuvat haitat.

Lakiehdotuksen mukaan perustelu voidaan jättää esittämättä, jos perusteleminen on *ilmeisen tarpeetonta.* Tästä mainitaan pykälän 2 momentin 1 kohdassa esimerkkinä sellaisen vaatimuksen hyväksyminen, joka ei koske toista asianosaista. Tämä poikkeusperuste koskee lähinnä hakemusasioita. Hakemukseen suostuttaessa — ja kun edellytetään, ettei asia koske toista — ei ole sellaista oikeussuojan tarvetta, joka on sääntelyn lähtökohtana hallintomenettelylaissa. Jos kuitenkin hallintoasiassa tehtyyn vaatimukseen suostutaan vain osaksi, olisi päätös perusteltava asianosaiselle hylkäävältä osalta. Mikäli päätöksen tällainen osa olisi kuitenkin sen kokonaisuuden kannalta vain epäolennainen, voi perusteleminen olla tarpeetonta.

Tämän erikseen mainitun poikkeusperusteen lisäksi ehdotetaan momenttiin otettavaksi yleislauseke, jonka mukaan perustelu voidaan jättää esittämättä, jos perusteleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta. Yleislauseke on aiheellinen joidenkin poikkeuksellisten tapausten varalta. Kun otetaan huomioon perustelemisen keskeinen oikeussuojamerkitys asianosaiselle kielteisissä ja velvoittavissa hallintopäätöksissä, ei tämän yleislausekkeen soveltamisala voine olla laaja. Perustelemisen tarpeettomuutta arvioitaisiin asianosaisen oikeussuojan ja lähinnä tiedontarpeen kannalta. Toisin kuin asianosaisen kuulemista ei päätöksen perustelemista voida pitää yleisesti tarpeettomana silloin, kun vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti. Näissäkin tapauksissa perustelu antaa mahdollisuuden tutkimattajättämispäätöksen ja viranomaisen välittömästi tekemän kielteisen ratkaisun oikeudelliseen arvioimiseen, minkä vuoksi tällaiset ratkaisut olisi perusteltava. Perustelun esittäminen päätöksessä saattaa olla tarpeetonta esimerkiksi silloin, kun asianosainen syystä tai toisesta tietää jo ratkaisun perusteet. Tällöinkin perustelu on itse asiassa tullut ilmi, mutta jo ennen päätöksen antamista. Yleisemminkin perusteleminen voi olla aiheetonta hallinnollisissa yleistoimissa, joita ovat esimerkiksi henkikirjoitus ja vaaliluettelon laatiminen. Perustelemisen tarpeettomuus johtuu siitä, että nämä toimet perustuvat viime kädessä kansalaisten omiin ilmoituksiin ja että asioissa tuskin on sellaisia vaatimuksia, joiden yhteydessä voidaan puhua hyväksymisestä tai hylkäämisestä.

Pykälän 2 momentin 2 kohdan mukaan perustelu voidaan jättää esittämättä, jos asia koskee palvelussuhteeseen tai vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista taikka sellaisen edun myöntämistä, joka perustuu hakijan ominaisuuksien arvioimiseen. Tällaisille asioille on yhteistä hakijoiden välisen kilpailun korostuminen. Niissä on tavallista, että palvelussuhteeseen tai vapaaehtoiseen koulutukseen voidaan ottaa vain yksi hakija tai joka tapauksessa ainoastaan osa heistä. Siksi asiassa tehtävä päätös on välttämättä hylkäävä useiden hakijoiden osalta. Mainituissa asioissa päätöksenteossa on keskeisellä sijalla hakijoiden henkilökohtaisten ominaisuuksien ja suoritusten arvioiminen ja vertaaminen

keskenään. Perustelun esittäminen tällöin sovellettuja arviointi- ja valintaperusteita käyttäen on monesti *hankalaa* ja yleensä hakijankin kannalta kiusallista. Lisäksi asianosaisten lukuisuudesta näissä asioissa seuraa, että jokaiselle kielteisen päätöksen saaneelle hakijalle olisi perusteltava, minkä takia muut hakijat ovat häntä ansioituneempia ja sopivampia. Perustelun laatiminen jokaisen kielteisen ratkaisun osalta olisi käytännössä suorastaan *mahdotonta.*

Lakiehdotuksen 15 §:n perustelujen yhteydessä on selostettu, mitä tarkoitetaan palvelussuhteeseen ja vapaaehtoiseen koulutukseen ottamisella sekä edun myöntämisellä, joka perustuu hakijan ominaisuuksien arvioimiseen.

Pykälän 2 momentin 3 kohdan nojalla perustelu voidaan jättää esittämättä, jos perustelua *ei voida laatia viivyttämättä huomattavasti* päätöksen antamista. Vaikka perustelun laatimiseen kuluu aina aikaa, ei perustelemisesta kuitenkaan yleensä aiheudu sellaista viivytystä, joka asian kokonaiskäsittelyaika huomioon ottaen voisi olla lainkaan olennainen. Poikkeuksellisesti tilanne voi olla kuitenkin toinen. Silloin perustelun laatimisesta aiheutuva viivytys saattaa olla jopa niin huomattava, että se lopulta vaarantaisi oikeussuojaa hallinnossa. Tällöin perustelemisvelvollisuuden täytyy tietenkin väistyä.

Perustelun laatiminen voi viivyttää huomattavasti päätöksen antamista varsinkin sellaisissa hallintoasioissa, joissa tehtävä ratkaisu ei ole tyypillisesti yksittäistapausta koskeva, vaikkakin ratkaisu kiistatta koskee asianosaisen asemassa olevia kansalaisia. Tällöin päätös sisältää tavallaan jokaista asianosaista koskevan osaratkaisun. Tällaisia päätöksiä ovat esimerkiksi aiemmin mainitut hallinnolliset yleistoimet, joiden perusteleminen on kuitenkin yleensä muista syistä tarpeetonta. Erilaiset kaavat ja muut niiden kaltaiset maan käyttämistä koskevat päätökset voivat tavallaan sisältää myös useita maanomistajia (asianosaisia) koskevia osaratkaisuja. Tällöin ei voine olla kysymys perustelemisen tarpeettomuudesta. Näissä asioissa asianosaiset tekevät usein vaatimuksia viranomaiselle kaavoituksen tai muun maankäytön suunnittelun ollessa vireillä. Asiassa tehtävä päätös voi siten merkitä asianosaisen tekemän vaatimuksen hylkäämistä. Tällainen ratkaisu olisi 1 momentin mukaan perusteltava. Näin pitkälle ulottuva perustelemisvelvollisuus esimerkiksi kaavoissa viivästyttäisi kuitenkin huomattavasti päätöksen antamista, ja perustelemisvelvollisuuden noudattaminen olisi usein täysin mahdotonta. Siksi 2 momentin 3 kohdan nojalla ei perustelua tarvitsisi laatia hylättäessä asianosaisten käsittelyn aikana tekemiä vaatimuksia. Eri asia on, että erityissäännöksen nojalla tällaiset päätökset on ehkä perusteltava esimerkiksi ratkaisun perusteena olevien maan käyttämistä ohjaavien periaatteiden valinnan tai muiden yleisten lähtökohtien osalta.

Edellä mainituissa tapauksissa poikkeukset perustelemisvelvollisuudesta johtuisivat perustelun laatimisen mahdottomuudesta kunkin yksityiskohdan osalta. Vieläkin selvemmin sama syy on esillä silloin, kun viranomaisten voimavarojen rajallisuudesta ja käsiteltävinä olevien asioiden runsaudesta ja mahdollisesti niiden vireilläolon yhtäaikaisuudesta johtuu, että tiettyjen asiain käsitteleminen on pakostakin yleispiirteistä (summaarista). Tällöin käsittelyn yleispiirteisyys on ominaista kaikille saman tyyppisille asioille samassa viranomaisessa. Käsittelyn yleispiirteisyydestä poikkeaminen ja päätöksen perusteleminen voisi siten viivästyttää asiain käsittelyä yleensä, joskaan perusteleminen ei ole välttämättä mahdotonta. Nämä seikat eivät saisi kuitenkaan vaikuttaa yleisesti perustelemisvelvollisuuden soveltamisalan määräytymiseen, vaan huomiota olisi kiinnitettävä myös asianosaisen oikeussuojan tarpeeseen menettelyssä. Jos oikeussuojan antamiseksi hallintomenettelyssä on erityisjärjestelyjä, voidaan perustelemisvelvollisuutta asiain yleispiirteisessä käsittelyssä arvioida toisin.

Asioissa, joissa käsittely mainituista syistä on pakostakin enemmän tai vähemmän yleispiirteinen, on melko tavallista, että siinä voidaan soveltaa *oikaisuvaatimusmenettelyä.* Silloin viranomaisen tekemään päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla, vaan päätökseen tyytymätön voi tehdä samalle viranomaiselle oikaisuvaatimuksen. Vasta oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla. Oikaisuvaatimusmenettelyä voidaan pitää keinona korjata asian käsittelyn yleispiirteisyydestä mahdollisesti aiheutuvat virheet kyseisen viranomaisen omin toimin. Mutta sitä voidaan pitää myös vaiheena, johon erilaisten menettelyperiaatteiden noudattaminen hallintomenettelyssä on keskitetty ensimmäisen käsittelyn asemesta. Tarkoitetussa yleispiirteisessä käsittelyssä perustelu voitaisiin jättää esittämättä 2

momentin 3 kohdan nojalla. Sen sijaan oikaisuvaatimuksen käsittelyssä perustelemisvelvollisuus pääsääntöisesti olisi, jollei perusteleminen olisi ilmeisen tarpeetonta esimerkiksi hyväksyttäessä oikaisuvaatimus.

Pykälän säännöksissä perustelemisvelvollisuudesta tarkoitetaan velvollisuutta esittää perustelu päätöksen yhteydessä. Lakiehdotuksessa ei ole säännöksiä mahdollisuudesta perustelun esittämiseen päätöksen antamisen *jälkeen*. Jos perustelu on 2 momentin nojalla jätetty ilmoittamatta, on hyvän hallintotavan mukaista pyrkiä asianosaisen pyynnöstä kertomaan jälkikäteen ratkaisun perusteena olevat tosiseikat ja oikeussäännöt. Tällöin voidaan momentin 2 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa selostaa niitä yleisiä perusteita, joita noudattaen valinnat on tehty.

25 §. Päätöksen tiedoksianto. Tiedoksiannosta hallintoasioissa annetussa laissa on säädetty, millä tavoin päätös tai muu hallintotoimi annetaan tiedoksi. Yleissäännöksiä ei kuitenkaan ole siitä, *milloin tiedoksianto* on suoritettava. Hallintopäätöksen oikeusvaikutusten alkaminen edellyttää kuitenkin, että päätös on annettu tiedoksi asianosaiselle. Päätöksen tiedoksisaannista alkavat kulua myös erilaiset määräajat, kuten valitusaika ja velvollisuuden täyttämiselle varattu aika. Tämän tähden on periaatteessa tärkeää poistaa kyseinen aukko lainsäädännöstä. Siksi hallintomenettelylaissa ehdotetaan säädettäväksi, että päätös on annettava tiedoksi asianosaiselle. Lisäksi pykälässä viitataan siihen, että päätös annetaan tiedoksi sillä tavoin kuin erikseen on säädetty. Viittaus tarkoittaa lähinnä tiedoksiannosta hallintoasioissa annettua lakia.

Pykälän mukaan päätös on annettava tiedoksi hallintomenettelyn asianosaiselle. Näin viranomainen ei ole velvollinen päätöksen tiedoksi antamista varten tutkimaan, onko joku muukin kuin asianosainen oikeutettu valittamaan päätöksestä.

26 §. Asiavirheen korjaaminen. Pykälä koskee hallintoviranomaisen mahdollisuutta päätöksessään olevan virheen oikaisemiseen, *itseoikaisuun*. Oikeussuojajärjestelmän tavoitteiden kannalta on tarkoituksenmukaista, että hallintopäätöksen virheellisyydet voidaan oikaista mahdollisimman yksinkertaisin keinoin. Menettelytaloudellisista syistä johtuu, että on pyrittävä käyttämään nykyistä laajemmin muutoksenhakua yksinkertaisempia keinoja virheiden oikaisemiseksi. Tätä puoltaa nykyisin myös muutoksenhakuviranomaisten käsiteltävänä olevien asioiden paljous. Lainkäyttöasiain suuri lukumäärä on johtanut yleensä käsittelyaikojen pidentymiseen muutoksenhakuasteessa. Siksi on mahdollista, että muilla oikaisukeinoilla virheet voidaan saada oikaistuiksi nopeammin kuin muutoksenhakuun turvautumalla. Nopea oikaisun saaminen on taas keskeinen oikeussuojajärjestelmään kohdistettava vaatimus. Tämän takia ehdotetaan, että hallintoviranomaiset voivat ryhtyä itseoikaisuun nykyistä laajemmin.

Itseoikaisu sopii hallintopäätöksen virheiden oikaisemistavaksi rajoitetummin kuin muutoksenhaku. Tämä johtuu viime kädessä siitä, että itseoikaisumenettelyssä hallintoviranomainen tutkii aiemmin tekemänsä päätöksen oikeellisuuden, kun taas muutoksenhaun käsitteleminen kuuluu ylemmälle hallintoviranomaiselle tai riippumattomalle hallintotuomioistuimelle. Siten on luonnollista, että itseoikaisumenettelyssä voivat tulla korjatuiksi lähinnä vain selvät ja helposti havaittavat virheellisyydet, kun taas muutoksenhakuteitse voidaan oikaista kaikenlaiset virheet. Ei ole kuitenkaan tarkoituksenmukaista, että virheellisyydet on ehdottomasti oikaistava lainkäyttöpäätöksellä, jos asiallisesti samaan lopputulokseen voidaan päästä itseoikaisuteitse. Tavoitteena tulisi olla sellainen joustava oikaisujärjestelmä, joka tekee mahdolliseksi hallintopäätöksen virheiden oikaisemisen tapauksen vaikeusasteen mukaisesti ja niin ollen riittävän yksinkertaisella tavalla. Näin ollen hallintoviranomaisten itseoikaisuvallan tulisi rajoittua sellaisiin päätöksiin, joiden virheellisyydestä ei ole epäilystä. Siten itseoikaisu olisi mahdollinen kysymyksen ollessa tavalla tai toisella selvästä, ilmeisestä ja kiistattomasta virheellisyydestä. Siksi ehdotetaan, että hallintomenettelylain mukaisina itseoikaisuperusteina olisivat päätöksen perustuminen yhtäältä selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen sekä toisaalta ilmeisen väärään lain soveltamiseen. Hallintopäätöksen ollessa tällä tavoin virheellinen saa viranomainen oikaista tekemänsä päätöksen.

Tällaista itseoikaisua kutsutaan ehdotuksessa asiavirheen korjaamiseksi. Sillä tarkoitetaan virheellisen hallintopäätöksen poistamista ja kyseisellä päätöksellä ratkaistun asian ratkaisemista uudelleen. Asiavirheen korjaamismenettelyssä pyritään tekemään virhe vaikutukset-

tomaksi. Tämä edellyttänee yleensä virheellisen päätöksen nimenomaista poistamista ja uuden, sisällöltään oikean päätöksen tekemistä. Joskus tähän saatetaan päästä pelkästään poistamalla virheellinen päätös antamatta asiasta uutta päätöstä. Näin voitaneen menetellä kysymyksen ollessa esimerkiksi perusteettomasti asetetusta velvoituksesta. Joskus myös virheellisen päätöksen nimenomainen poistaminen saattaa olla aiheetonta, ja uudensisältöinen ratkaisu voidaan antaa tekemällä yksinkertaisesti korjaus virheellisen päätöksen toimituskirjaan.

Itseoikaisun luonteen takia valituksen edellytykseksi ei sovi sen vaatiminen, että asianosainen on pyytänyt oikaisua hallintoviranomaiselta. Itseoikaisun kytkeminen tähän tapaan muutoksenhakujärjestelmään mutkistaisi oikeussuojajärjestelmää ja yleensä hidastaisi oikeussuojan saamista. Siksi hallintoviranomaisten itseoikaisuvaltaa olisi laajennettava itsenäisenä järjestelmänä ja erillään muutoksenhakujärjestelmästä. Viranomaisten itseoikaisuvaltaa olisi laajennettava muutoksenhakujärjestelmän rinnalla ja samanaikainen muutoksenhakuoikeus säilyttäen. Siten *itseoikaisu olisi muutoksenhakuun nähden vaihtoehtoinen tapa* päätöksen virheiden korjaamiseksi. Tämän mukaisesti lakiehdotuksessa tarkoitetulla asiavirheen korjaamismenettelyllä ei ole vaikutusta esimerkiksi valitusajan kulumiseen. Toisaalta asian vireilläolo muutoksenhaun johdosta ei estäisi itseoikaisua. Siksi hallintoviranomainen voisi ryhtyä asiavirheen korjaamiseen myös silloin, kun virheellisellä päätöksellä ratkaistu asia on vireillä oikaisuvaatimuksen, valituksen tai ylimääräisen muutoksenhaun johdosta.

Hallintopäätöksen asiavirheiden korjaaminen kuuluisi yksinomaan sen hallintoviranomaisen toimivaltaan, joka on tehnyt kyseisen päätöksen. Jos päätöksestä on valitettu ja asiassa on tämän johdosta tehty lainkäyttöpäätös, on kyseinen lainkäyttöpäätös noudatettavana hallintomenettelyssä tehdyn päätöksen asemesta. Näin on silloinkin, kun valituksenalaista päätöstä ei ole muutettu. Näissä tapauksissa ei ole mahdollisuuuksia hallintoviranomaisen antaman päätöksen korjaamiseen. Lisäksi hallintomenettelylain soveltamisalasta johtuisi, että lainkäyttöpäätöksiä ei voitaisi korjata 26 §:ään nojautuen.

Viranomaisen korjaamismahdollisuuksiin ei vaikuta, onko hallintopäätös pantu jo täytäntöön vai ei. Asiavirheen korjaaminen ei ole myöskään sidottu määräaikaan. Korjaamismenettely voi kohdistua sekä lainvoimaa vailla oleviin että lainvoimaisiin hallintopäätöksiin. Käytännön hallinnossa todennäköisesti merkittävin itseoikaisuvallan laajennus olisi lainvoimaa vailla olevan päätöksen korjaamisen salliminen valituksen vireilläoloaikana. Samanaikaiseen vireilläoloon mahdollisesti liittyvien haittojen ehkäisemistä koskee lakiehdotuksen 28 §:n 1 momentti.

Lainvoimaisten päätösten osalta korjaamismenettely olisi osaksi ylimääräisen muutoksenhaun kanssa vaihtoehtoinen oikaisemistapa, joskin korjaamisedellytyksissä ja esimerkiksi purkuedellytyksissä olisi eroja. Käytännössä vaihtoehtoisuutta rajoittaisi vaatimus asianosaisten suostumuksesta korjaamismenettelyssä. Asiavirheen korjaaminen ehdotuksessa tarkoitetussa merkityksessä ei olisi kuitenkaan aina välttämätöntä, jotta korjaamismenettelyllä tavoiteltu lopputulos saavutettaisiin lainvoimaisella päätöksellä ratkaistussa asiassa. Tämä koskee sen tyyppisiä hallintopäätöksiä, jotka eivät estä järjestämästä kyseistä asiaa uudelleen toisella päätöksellä. Nämä päätökset eivät tule oikeusvoimaisiksi. Esimerkkejä ovat varsinkin hakemuksiin annetut hylkäävät päätökset. Tällaisen päätöksen osoittautuessa virheelliseksi voidaan lainmukaiseen ratkaisuun päästä yksinkertaisesti tekemällä asianosaisen uudesta hakemuksesta uusi päätös, jonka sisältö tekee aiemman päätöksen sinänsä vaikutuksettomaksi. Aiempaa päätöstä ei ole välttämätöntä poistaa nimenomaisesti.

Asiavirheen korjaaminen kohdistuu hallintoviranomaisten päätöksiin, jotka ovat *sisällöltään ilmeisen virheellisiä.* Tarkoitus on, että korjaamismenettelyssä oikaistaisiin sellaiset selvät virheet, joihin lainkäyttöviranomaisten puuttuminen ei ole tarkoituksenmukaista. Ehdotuksessa ei siten tähdätä siihen, että hallintoviranomainen tutkisi korjaamismenettelyssä jo ratkaisemansa asian perinpohjaisesti uudelleen ja antaisi tämän perusteella uuden ratkaisun. Pyrkimyksenä on helposti havaittavien virheiden oikaiseminen. Tarkoitus ei myöskään ole, että viranomainen tämän menettelyn avulla korjaisi mahdollisesti virheellisen menettelynsä lainmukaiseksi ja ratkaisisi tämän jälkeen asiakysymyksen alkuperäisen päätöksen mukaisesti.

Hallintopäätöksen sisällön virheellisyys voi johtua siitä, että asiaan kuuluvia tosiseikkoja ei

ole selvitetty oikein tai että lakia on sovellettu väärin. Käytännössä virheet johtunevat useammin tosiseikkojen virheellisestä tai puutteellisesta selvittämisestä kuin suoranaisista virheistä lain soveltamisessa. Kun otetaan huomioon lakiehdotuksen 17 §, jonka mukaan viranomaisen on huolehdittava asian selvittämisestä, ja useassa kohdassa erikseen korostettu palveluperiaate, asian selvittämiseen liittyvänä virheenä voidaan pitää myös sitä, että asianosainen ei ole osannut toimia oikein asian selvittämiseksi. Päätöksen tosiasioita koskevien virheellisyyksien osalta olisikin merkityksetöntä, onko kysymys selvityksestä, jonka esittäminen on kuulunut viranomaiselle vai asianosaiselle. Korjaamismenettelyyn voitaisiin niin ollen ryhtyä asianosaisen esitettyä asian lopputulokseen vaikuttavaa uutta selvitystä sellaisista seikoista, jotka ovat olleet olemassa jo käsiteltäessä asiaa ensimmäisen kerran hallintomenettelyssä.

Asiavirhe voidaan korjata asianosaisen vaatimuksesta tai kyseisen viranomaisen omasta aloitteesta. Korjaamismenettelyyn voitaisiin ryhtyä myös muun viranomaisen ehdotettua päätöksen oikaisemista. Sellainen toinen viranomainen, joka käytännössä saattaa havaita korjaamistarpeen, voi olla esimerkiksi täytäntöönpanoviranomainen ja varsinkin muutoksenhakuviranomainen. Ehdotetun sääntelyn lähtökohtien valossa juuri muutoksenhakuviranomaisen aloitemahdollisuuden turvaaminen on tärkeää.

Pykälän 2 momentin mukaan asiavirhettä ei saa korjata *asianosaisten suostumuksetta.* Viranomaisten itseoikaisuvallan rajoittaminen tähän tapaan on aiheellista kansalaisten luottamuksen ylläpitämiseksi. Yleisen oikeudenmukaisuuden toteutumiseksi kansalaisia koskevien hallintopäätösten täytyy olla oikeita, lainmukaisia. Päätösten sisällön oikeellisuuden ohella on edellytettävä, että kansalaiset voivat luottaa päätösten pysyvyyteen. Kansalaisten luottamusta on suojattava niin, että he voivat turvallisesti perustaa ja sopeuttaa toimintansa päätösten sisältöön. Tämä on otettava huomioon itseoikaisuvaltaa laajennettaessa. Asiavirheen korjaamismenettely ei saisi horjuttaa kansalaisten luottamusta niiden hallintopäätösten pysyvyyteen, joilla heille on myönnetty jokin etuus tai heidän on sallittu tehdä jotakin. Tässä suhteessa rajoitukseton itseoikaisumahdollisuus vaarantaisi oikeusturvallisuutta ja saattaisi johtaa esimerkiksi taloudellisiin menetyksiin.

Lain mukaiseksi suostumukseksi voidaan katsoa vain asianosaisen antama nimenomainen suostumus. Sellaiseksi kelpaisi mahdollisesti asianosaisen korjaamiseen ryhtymisestä tekemä vaatimus, jos korjaaminen tapahtuisi vaatimuksen mukaisena. Muuten on varminta ainakin mutkikkaissa korjaamistoimissa, että suostumusta tiedusteltaessa tehdään selkeä ehdotus korjaamispäätöksen sisällöstä. Tällaisen ehdotuksen pohjalta asianosainen pystyisi arvioimaan suostumuksensa merkityksen.

Ehdotuksen mukaan asiavirheen korjaaminen jäisi *viranomaisen harkintaan.* Korjaamismenettelyn harkinnanvaraisuutta puoltaa pyrkimys siihen, että virheet oikaistaan kussakin tapauksessa valitsemalla yksinkertaisin tapa joko itseoikaisuteitse hallintomenettelyssä tai muutoksenhaun johdosta lainkäyttöasteessa. Yleensä yksinkertaisinta lienee oikaista päätöksen virheet hallintomenettelyssä.

27 §. Kirjoitusvirheen korjaaminen. Pykälä koskee hallintopäätöksessä olevien ilmeisten kirjoitus- ja laskuvirheiden korjaamista. Tällaisten virheiden korjaamista kutsutaan ehdotuksessa kirjoitusvirheen korjaamiseksi. Pykälän mukaan viranomainen on *velvollinen* korjaamaan ilmeisen kirjoitusvirheen. Tällaista virhettä ei kuitenkaan saa korjata, jos korjaaminen johtaa asianosaiselle *kohtuuttomaan* lopputulokseen. Lopputuloksen kohtuuttomuutta arvioitaessa olisi kiinnitettävä huomiota muun muassa asianosaisen mahdolliseen vilpittömään mieleen ja siihen, kuinka pitkä aika päätöksen tekemisestä on kulunut.

Viranomaisen velvoittaminen korjaamaan kirjoitusvirhe on paikallaan kirjoitusvirheitten asiavirheistä poikkeavan luonteen tähden. Päätöksen sisällöstä ilmenevät kirjoitusvirheet ovat syntyneet ehkä vasta päätöstä laadittaessa. Kysymys voi olla myös aiemman vaiheen teknisestä virheestä, esimerkiksi jo asiaa valmisteltaessa tehdystä laskuvirheestä, joka on sellaisenaan siirtynyt päätökseen. Pykälän soveltamisen kannalta on olennaista, että tällainen virhe on tehty viranomaisessa laskutoimituksen perusteena olleiden tietojen oltua oikeita. Pykälää ei voitaisi soveltaa silloin kun on tarpeen korjata päätöksiä, jotka ovat syntyneet virheellisten tietojen pohjalta, koska tällöin olisi kysymys asiavirheen korjaamisesta. Pykälässä tarkoitetaan myös sellaista mekaanista virhettä, joka syntyy, kun käsittelyn pohjana ollut tieto siirretään virheel-

lisenä tietokoneeseen. Tällaiset virheet aiheuttavat sen, että päätöksen sisältö ei vastaa tarkoitettua ratkaisua. Siksi virheet on korjattava. Korjaamisen harkinnanvaraisuus voisi sitä paitsi johtaa eriarvoisuuteen joidenkin saadessa perusteettomia etuja viranomaisten tekemien kirjoitus- ja laskuvirheiden johdosta.

28 §. Korjaamismenettely. Pykälässä säädetään korjaamisasiain käsittelyyn liittyvistä erityisistä menettelytavoista. Tällaisen asian käsittelyssä sovelletaan muutenkin hallintomenettelylakia.

Pykälän 1 momentti koskee tilannetta, jossa korjaamisasia on vireillä samanaikaisesti päätökseen kohdistuvan *muutoksenhaun* kanssa. Säännös edellyttää, että korjaava viranomainen ottaa korjaamismenettelyyn ryhtyessään selon siitä, onko asianomaiseen päätökseen haettu muutosta. Yleensä tätä koskeva tieto tulee itsestään viranomaiselle muutoksenhakuasian käsittelyn normaalin kulun ensi vaiheessa, kun muutoksenhakuviranomainen pyytää siltä lausunnon muutoksenhaun johdosta sekä asiakirjat asian ensi asteen käsittelystä.

Ehdotuksen mukaan korjaamisasian käsiteltäväksi ottamisesta on ilmoitettava ja siinä tehty päätös toimitettava muutoksenhakuviranomaiselle. Kun muutoksenhakuviranomaiselle ilmoitetaan korjaamisasian käsiteltäväksi ottamisesta, sen olisi sovitettava oma menettelynsä korjaamismenettelyyn. Tällöin asianosaisen oikeusturvan nopean toteutumisen ja siihen tarvittavan viranomaisten kokonaistyömäärän kannalta on tarkoituksenmukaista, ettei muutoksenhakuviranomainen tee päätöstä asiassa, ennen kuin korjaamispäätös on annettu ja toimitettu sille. Toisaalta lienee harvinaista, että korjaamispäätös tehtäisiin vasta siinä vaiheessa, jolloin myös muutoksenhakuviranomaisen päätös on lähes valmis annettavaksi.

Ehdotuksen tarkoituksena on turvata se, että muutoksenhakuviranomaisella on tiedossaan korjaamisasiassa tehdyn päätöksen sisältö, ennen kuin se tekee oman lainkäyttöpäätöksensä. Jos tällöin havaitaan, että korjaamispäätös tyydyttää ne vaatimukset, jotka asianosainen on esittänyt hakiessaan muutosta alkuperäiseen päätökseen, muutoksenhakuviranomainen voisi todeta päätöksessään, ettei asianosaisella enää ole oikeussuojan tarvetta. Muulloin muutoksenhakuviranomaisen ratkaistavaksi jäisivät sellaiset muutoksenhakijan vaatimukset, joita korjaamispäätöksessä ei ole hyväksytty. Olisi siis yleensä selvää, että korjaamispäätös tyydyttää näissä tilanteissa asianosaisen vaatimuksia paremmin kuin alkuperäinen päätös. Todennäköinen käytäntö tulisi olemaan, että asianosainen korjaamispäätöksen saatuaan peruuttaa joko kokonaan tai osittain muutoksenhakunsa.

Pykälän 2 momentin mukaan viranomainen voi käsitellessään asia- tai kirjoitusvirheen korjaamista kieltää päätöksen *täytäntöönpanon.* Tämän oikeuden antaminen viranomaiselle on aiheellista varsinkin niitä tapauksia silmällä pitäen, joissa virheellisen päätöksen täytäntöönpano vaikeuttaisi korjaamispäätöksen täytäntöönpanoa. Sen sijaan sellainen päätös, jolla on myönnetty jokin etuus pienempänä kuin oikea ratkaisu edellyttää, on syytä panna täytäntöön korjaamismenettelystä huolimatta, jos täytäntöönpano voidaan myöhemmin täydentää korjatun päätöksen mukaisesti.

Pykälän 3 momentin mukaan virheen korjaamisesta on tehtävä merkintä päätöksen tallekappaleeseen. Merkintä voi sisältää korjaamispäätöksen mukaisen asiallisen korjauksen päätöksen tallekappaleeseen. Toisaalta voi riittää pelkkä maininta siitä, että päätös on poistettu ja mahdollisesti siitä, että se on korvattu uudella päätöksellä. Myös diaarioon olisi tehtävä tarvittavat merkinnät korjaamismenettelystä. Lisäksi 3 momentin nojalla on korjattu tai uusi toimituskirja annettava asianosaiselle maksutta. Säänöksellä on merkitystä korjattaessa päätöstä, josta asianosaisen on ollut suoritettava leimaveroa tai muita maksuja. Ei olisi asiallisesti perusteltua eikä kohtuullista, että virheen korjaaminen aiheuttaisi velvollisuuden suorittaa tällaiset maksut toisen kerran.

Pykälän 4 momentin mukaan valittamalla ei saa hakea muutosta päätökseen, jolla viranomainen ei ole hyväksynyt vaatimusta virheen korjaamisesta. *Valituskielto* on aiheellinen, koska tällainen ratkaisu ei muuta millään tavoin sitä tilannetta, joka vallitsee alkuperäisen päätöksen perusteella. Alkuperäiseen päätökseen on taas voitu hakea muutosta säännönmukaisin muutoksenhakukeinoin. On mahdollista, että siihen voidaan edelleenkin hakea muutosta ylimääräisin muutoksenhakukeinoin. Asiavirheen korjaamista tarkoittavan vaatimuksen hyväksymättä jättämisen osalta valituskiellon aiheellisuus perustuu lisäksi siihen, että virheen korjaaminen on aina täysin viranomaisen harkin-

nassa. Oikeussuojan tarve ei silloin ole sellainen, että valitusmahdollisuus pitäisi turvata.

29 §. *Voimaantulo.* Pykälään sisältyy tavanomainen voimaantulosäännös.

1.2. Kielilaki

3 §. Hallintomenettelylakiehdotuksen tulkitsemista koskevan 22 §:n tarkoitus ja sen mukainen tulkitsemisen kustannusvastuun jakautuminen edellyttävät, että kielilain 3 §:n 2 momenttia muutetaan. Momenttiin ehdotetaan lisättäväksi virke, jonka mukaan asianomaisessa pykälässä tarkoitettu laillisesti pätevä käännös toiselle kotimaiselle kielelle on viranomaisen kustannettava siinä tapauksessa, että viranomainen huolehtii tulkitsemisesta hallintomenettelylain 22 §:n nojalla. Kielilain voimassa olevan 3 §:n 2 momentin mukaan käännös hankitaan aina asianosaisen kustannuksella.

1.3. Laki ylimääräisestä muutoksenhausta hallintoasioissa

12 §. Pykälä ehdotetaan muutettavaksi niin, että se vastaa sisällöltään hallintomenettelylakiehdotuksen 27 §:ää. Lisäksi pykälään ehdotetaan otettavaksi viittaus mainitun lakiehdotuksen 28 §:ään. Muutokset ovat tarpeen, jotta kirjoitusvirheen korjaamisen edellytykset ja virhettä korjattaessa noudatettava menettely olisivat samat sekä hallintomenettelyssä että hallintolainkäytössä tehdyn päätöksen osalta.

2. Voimaantulo

Lait on tarkoitus saattaa voimaan huhtikuun alussa 1982.

Hallintomenettelylaki on luonteeltaan prosessilaki. Yleisten prosessioikeudellisten periaatteiden mukaisesti sitä olisi sovellettava hallintomenettelyissä, jotka tapahtuvat *lain voimaantulon jälkeen.* Säännökset koskisivat siten sekä lain voimaantulon jälkeen vireille pantuja että lain voimaan tullessa vireillä olevia hallintomenettelyjä. Vireillä olevissa hallintomenettelyissä lakia sovellettaisiin ensi sijassa menettelyn siihen osaan, joka tapahtuu lain voimaantulon jälkeen. Päätökseen sisältyvien virheiden korjaamista koskevia säännöksiä olisi kuitenkin sovellettava sellaisiinkin päätöksiin, jotka on tehty jo ennen lain voimaantuloa.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Hallintomenettelylaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan hallintomenettelyyn. Lain 14—28 §:ää on noudatettava kuitenkin vain, jos hallintomenettelyssä on päätettävä jonkun edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta.

Hallintomenettelyllä tarkoitetaan tässä laissa hallintoasian käsittelyä viranomaisessa, ei kuitenkaan hallintolainkäyttöä. Hallintomenettelyä ei ole esitutkinta rikosasiassa eikä ulosotto.

2 §

Lain toissijaisuus

Muun lain ja asetuksen tästä laista poikkeavia säännöksiä noudatetaan tämän lain sijasta.

3 §

Viranomainen

Viranomaisia, joissa tätä lakia sovelletaan, ovat valtion hallintoviranomaiset, kuntien ja

kuntainliittojen viranomaiset sekä Kansaneläkelaitoksen ja Helsingin yliopiston toimielimet. Tuomioistuimissa lakia sovelletaan oikeushallintoasioiden käsittelyyn.

Tämä laki ei koske tasavallan presidenttiä. Milloin tasavallan presidentin on päätettävä jonkun edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta, asian valmistelussa ja esittelyssä on noudatettava 1—13 §:n lisäksi soveltuvin kohdin myös 14—25 §:ää.

Asetuksella voidaan säätää, että tätä lakia on noudatettava hallintoasian käsittelyssä myös silloin, kun asian käsittely on itsenäisen julkisoikeudellisen laitoksen, julkisoikeudellisen yhdistyksen, valtionenemmistöisen osakeyhtiön tai yksityisen tehtävänä.

4 §

Neuvonta

Viranomaisen on tarpeen mukaan annettava asianosaiselle ja muullekin henkilölle neuvoja siitä, miten sen toimialaan kuuluva asia pannaan vireille ja miten asiaa käsiteltäessä on toimittava.

5 §

Käsittelyn julkisuus

Asia käsitellään julkisesti, jos niin on säädetty tai erityisen säännöksen nojalla päätetty.

Asiakirjojen julkisuudesta on säädetty erikseen.

6 §

Asiamies ja avustaja

Hallintomenettelyssä saa käyttää asiamiestä ja avustajaa. Päämiehen on kuitenkin tultava henkilökohtaisesti paikalle, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi.

Asiamiehen on esitettävä valtakirja, ellei hänen oikeutensa toimia päämiehen puolesta ole epäilyksetön ilman valtakirjaakin.

Jos asiamies tai avustaja osoittautuu tehtäväänsä sopimattomaksi, viranomainen voi kieltää häntä esiintymästä asiassa siinä viranomaisessa. Kiellosta on ilmoitettava päämiehelle.

7 §

Vireillepano

Asia pannaan vireille kirjallisesti. Viranomaisen suostumuksella asian saa panna vireille suullisesti.

Asiaa vireille pantaessa on käytävä ilmi vireillepanijan vaatimus perusteineen.

8 §

Asian siirto

Viranomaisen, jolle on ilmeisestä erehdyksestä tai tietämättömyydestä toimitettu asiakirja sen toimivaltaan kuulumattoman asian vireille panemiseksi, on pyrittävä selvittämään, mille viranomaiselle asia kuuluu.

Jollei toimivallasta ole epäselvyyttä, viranomaisen on heti siirrettävä asia toimivaltaiseksi katsomalleen viranomaiselle lähettämällä asiakirja sille. Asian tutkimatta jättämisestä ei tällöin tarvitse tehdä päätöstä. Siirrosta on ilmoitettava sille, joka on toimittanut asiakirjan viranomaiselle.

Mitä 1 ja 2 momentissa on säädetty asian vireillepanoa tarkoittavasta asiakirjasta, koskee soveltuvin osin muutakin väärälle viranomaiselle toimitettua asiakirjaa.

Siirrettäessä asiakirja, joka on toimitettava viranomaiselle määräajassa, määräaikaa katsotaan noudatetun, jos toimivaltainen viranomainen saa asiakirjan määräajan kuluessa.

9 §

Asiakirjassa olevan puutteen poistaminen

Jos viranomaiselle toimitetusta asiakirjasta puuttuu säännöksessä tai määräyksessä tarkoitettu tieto tai liite taikka jos asiakirjaa ei ole allekirjoitettu tai sen muodossa on jokin muu puutteellisuus, asiakirjan toimittaneelle on varattava tilaisuus poistaa puute, jollei se ole tarpeetonta.

10 §

Esteellisyysperusteet

Virkamies on esteellinen:

1) jos hän tai hänen lähisukulaisensa on asianosainen;

2) jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen lähisukulaiselleen;

3) jos hän tai hänen lähisukulaisensa avustaa tai edustaa asianosaista tai sitä, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;

4) jos hän on palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa

asianosaiseen tai siihen, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;

5) jos hän on hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa sellaisessa yhteisössä, säätiössä tai julkisoikeudellisessa laitoksessa, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa; tai

6) jos luottamus hänen puolueettomuutensa muusta erityisestä syystä vaarantuu.

Lähisukulaisella tarkoitetaan 1 momentissa virkamiehen lapsia, vanhempia, isovanhempia ja sisaruksia sekä näiden puolisoa ja lapsia. Lähisukulaiseen rinnastetaan virkamiehen puoliso ja virkamiehen kanssa avioliitonomaisissa oloissa elävä henkilö, heidän lapsensa, vanhempansa, isovanhempansa ja sisaruksensa, näiden puoliso ja lapset sekä virkamiehen kihlattu. Lähisukulaisena pidetään myös vastaavaa puolisukulaista.

Esteellisyysperusteita sovelletaan sellaiseenkin henkilöön, joka muuten kuin virkamiehenä käsittelee asioita viranomaisessa.

11 §

Esteellisyyden vaikutus

Esteellisenä ei saa käsitellä asiaa eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, paitsi milloin esteellisyys asian laadun vuoksi ei voi vaikuttaa ratkaisuun tai asian käsittelyä ei voida lykätä.

Esteellisyyden johdosta viranomaisessa on viipymättä ryhdyttävä asian käsittelemiseksi tarvittaviin toimiin.

12 §

Selvityspyyntö

Lausuntoa ja muuta selvitystä pyydettäessä on mainittava, mistä seikoista selvitystä olisi erityisesti esitettävä.

Selvitykset on mahdollisuuksien mukaan pyydettävä samanaikaisesti. Selvitysten antamiselle on asetettava määräaika. Määräajan asettamisesta asianosaiselle säädetään 21 §:ssä.

13 §

Vireilläolosta ilmoittaminen

Jos asian ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus laajalla alueella tai lukuisien henkilöiden oloihin, asian vireilläolosta on ilmoitettava julkisesti.

Tiedossa olevalle henkilölle, joka ei ole asianosainen mutta jonka asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin asian ratkaisu saattaa vaikuttaa huomattavasti, on ilmoitettava asian vireilläolosta. Tästä saa kuitenkin ilmoittaa julkisesti, jos henkilöitä on useita ja heidän voidaan olettaa saavan tiedon julkisesta ilmoituksesta.

Vireilläolosta ei tarvitse ilmoittaa, jos ilmoittaminen vaarantaa ratkaisun tarkoituksen toteutumisen tai aiheuttaa muuta merkittävää haittaa taikka jos ilmoittaminen on ilmeisen tarpeetonta.

Vireilläolosta saa ilmoittaa myös muulla tavoin kuin tiedoksiannosta hallintoasioissa annetussa laissa (232/66) on säädetty. Ilmoituksessa on mainittava, mistä asiassa on kysymys ja miten siitä voidaan esittää tietoja, kysymyksiä ja mielipiteitä viranomaiselle.

14 §

Yhdessä käsitteleminen

Milloin samanaikaisesti vireillä olevissa asioissa vaaditaan sellaista etua tai oikeutta, jota asianosaisten lukuisuuden vuoksi ei voida myöntää kaikille, asiat on valmisteltava yhdessä ja ratkaistava samalla kertaa, jollei yhdessä käsittelemisestä aiheudu haitallista viivytystä.

15 §

Asianosaisen kuuleminen

Asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus antaa selityksensä muiden tekemistä vaatimuksista ja asiassa olevista sellaisista selvityksistä, jotka voivat vaikuttaa asian ratkaisuun *(asianosaisen kuuleminen)*.

Asian saa ratkaista asianosaista kuulematta:

1) jos vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti tai jos hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista, taikka jos kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta;

2) jos asia koskee palvelussuhteeseen tai vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista taikka sellaisen edun myöntämistä, joka perustuu hakijan ominaisuuksien arvioimiseen;

3) jos kuuleminen vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen; tai

4) jos asian ratkaisemista ei voida lykätä.

Selityksen antamista varten asianosaiselle on annettava tieto myös muusta kuin julkisesta asiakirjasta, jos asianosaisella on yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain (83/51) nojalla oikeus saada tieto sellaisesta asiakirjasta.

16 §

Vajaavaltaisen puhevalta

Vajaavaltaisen puolesta käyttää puhevaltaa hänen holhoojansa, ellei jäljempänä tässä pykälässä säädetä toisin. Holhoojan käyttäessä puhevaltaa on kuultava vajaavaltaista ja vajaavaltaisen käyttäessä puhevaltaa holhoojaa, jos kuuleminen on tarpeen vajaavaltaisen edun vuoksi tai asian selvittämiseksi.

Vajaavaltaisella on oikeus käyttää yksinään puhevaltaa sellaista tuloa tai varallisuutta koskevassa asiassa, jota hänellä on oikeus vallita.

Vajaavaltaisella, joka on täyttänyt 15 vuotta, ja hänen holhoojallaan on kummallakin erikseen oikeus käyttää puhevaltaa asiassa, joka koskee vajaavaltaisen henkilöä taikka henkilökohtaista etua tai oikeutta. Täysi-ikäisellä vajaavaltaisella on kuitenkin henkilöään koskevassa asiassa oikeus käyttää yksinään puhevaltaa, jos vajaavaltaisuus ei johdu mielisairaudesta, heikontuneesta mielentilasta tai niihin verrattavasta syystä.

17 §

Selvittämisvelvollisuus

Viranomaisen on huolehdittava asian selvittämisestä.

Asianosaisen on tarvittaessa esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista. Muiden selvitysten hankkiminen kuuluu viranomaiselle.

Yhdessä käsiteltävissä asioissa sekä asiassa, jossa on useita asianosaisia, viranomaisen on huolehdittava selvittämisestä niin, ettei asianosaisten yhdenvertaisuutta loukata.

18 §

Asianosaisen suullinen lausuma

Jos asianosainen asian vireillä ollessa haluaa esittää suullisesti vaatimuksen tai selvitystä, hänelle on mahdollisuuksien mukaan varattava siihen tilaisuus. Muut asianosaiset on kutsuttava tulemaan samanaikaisesti paikalle, jos siihen on syytä.

19 §

Katselmus ja suullinen todistelu

Viranomainen voi toimittaa katselmuksen. Asianosaisille on varattava tilaisuus olla läsnä katselmuksessa.

Erityisestä syystä hallintomenettelyssä voidaan kuulla todistajaa valallisesti ja asianosaista totuusvakuutuksen nojalla. Kuulemisen toimittaa se lääninoikeus, jossa kuuleminen voi tapahtua soveliaimmin. Tuomioistuimen käsiteltävässä oikeushallintoasiassa kuulemisen toimittaa kuitenkin asianomainen tuomioistuin. Asianosaisille on varattava tilaisuus olla läsnä kuultaessa todistajaa tai asianosaista, ja heillä on oikeus esittää todistajalle kysymyksiä sekä lausua käsityksensä todistajan kertomuksen johdosta.

Todistajalle maksetaan korvaus noudattaen soveltuvin osin, mitä valtion varoista maksettavista todistelukustannuksista annetussa laissa (666/72) on säädetty. Korvaus maksetaan viranomaisen käytettävissä olevista varoista. Jos siihen on syytä, viranomainen voi velvoittaa asianosaisen kokonaan tai osaksi korvaamaan sille näistä varoista maksetut korvaukset.

20 §

Eräiden tietojen merkitseminen asiakirjaan

Suullisesti esitetty vaatimus sekä sellainen suullinen selvitys ja katselmuksessa tehty havainto, joka saattaa vaikuttaa asian ratkaisuun, on merkittävä asiakirjaan.

21 §

Asianosaiselle asetettava määräaika

Asianosaiselle on tarvittaessa asetettava kohtuullinen määräaika asiakirjassa olevan puutteen poistamista, selityksen antamista ja selvityksen esittämistä varten sekä samalla ilmoitettava, ettei määräajan noudattamatta jättäminen estä ratkaisemasta asiaa.

22 §

Tulkitseminen

Viranomaisen on huolehdittava tulkitsemisesta, jos asianosainen asiassa, joka voi tulla vireille viranomaisen aloitteesta, ei osaa viranomaisessa kielilain (148/22) mukaan käytettävää kieltä taikka aisti- tai puhevian vuoksi ei voi tulla ymmärretyksi.

Erityisestä syystä viranomainen voi huolehtia tulkitsemisesta muussakin kuin 1 momentissa tarkoitetussa asiassa.

23 §

Päätöksen sisältö

Päätöksestä on käytävä selvästi ilmi, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia muuten on ratkaistu.

24 §

Päätöksen perusteleminen

Päätös on perusteltava ilmoittamalla sen perusteena olevat pääasialliset tosiseikat sekä säännökset ja määräykset.

Perustelu voidaan jättää esittämättä:

1) jos päätöksellä hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista, tai jos perusteleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta;

2) jos asia koskee palvelussuhteeseen tai vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista taikka sellaisen edun myöntämistä, joka perustuu hakijan ominaisuuksien arvioimiseen; tai

3) jos perustelua ei voida laatia viivyttämättä huomattavasti päätöksen antamista.

25 §

Päätöksen tiedoksianto

Päätös on annettava tiedoksi asianosaiselle. Tiedoksianto toimitetaan sillä tavoin kuin erikseen on säädetty.

26 §

Asiavirheen korjaaminen

Jos päätös perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen taikka ilmeisen väärään lain soveltamiseen, viranomainen voi poistaa virheellisen päätöksensä ja ratkaista asian uudelleen *(asiavirheen korjaaminen)*.

Asiavirhettä ei saa korjata asianosaisten suostumuksetta.

27 §

Kirjoitusvirheen korjaaminen

Jos päätöksessä on ilmeinen kirjoitus- tai laskuvirhe, päätöksen tehneen viranomaisen on korjattava se *(kirjoitusvirheen korjaaminen)*. Virhettä ei saa kuitenkaan korjata, jos korjaaminen johtaa asianosaiselle kohtuuttomaan tulokseen.

28 §

Korjaamismenettely

Jos päätökseen on vireillä muutoksenhaku, korjaamisasian käsiteltäväksi ottamisesta on ilmoitettava ja siinä tehty päätös toimitettava muutoksenhakuviranomaiselle.

Käsitellessään asia- tai kirjoitusvirheen korjaamista viranomainen voi kieltää päätöksen täytäntöönpanon toistaiseksi.

Korjaamisesta on tehtävä merkintä päätöksen tallekappaleeseen. Korjattu tai uusi toimituskirja on annettava asianosaiselle maksutta.

Päätökseen, jolla viranomainen ei ole hyväksynyt virheen korjaamista tarkoittavaa vaatimusta, ei saa hakea muutosta valittamalla.

29 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 198 .

2.

Laki

kielilain 3 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan 1 päivänä kesäkuuta 1922 annetun kielilain 3 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on 5 päivänä huhtikuuta 1935 annetussa laissa (141/35), näin kuuluvaksi:

3 §

— — — — — — — — — — — — — — —

Jos tuomioistuimelle tai muulle valtion viranomaiselle toimitettu asiakirja on vastoin 1 momentin säännöksiä laadittu toisella kotimaisella kielellä, on viranomaisen hankittava asianosaisen kustannuksella asiakirjasta laillisesti pätevä käännös. Käännös on kuitenkin viranomaisen kustannettava, jos viranomainen huolehtii tulkitsemisesta hallintomenettelylain (/) 22 §:n nojalla.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 198 .

3.

Laki

ylimääräisestä muutoksenhausta hallintoasioissa annetun lain 12 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan ylimääräisestä muutoksenhausta hallintoasioissa 1 päivänä huhtikuuta 1966 annetun lain (200/66) 12 § näin kuuluvaksi:

12 §

Jos hallintopäätöksessä on ilmeinen kirjoitus- tai laskuvirhe, päätöksen tehneen viranomaisen on korjattava se. Virhettä ei saa kuitenkaan korjata, jos korjaaminen johtaa asianosaiselle kohtuuttomaan tulokseen.

Virhettä korjattaessa on noudatettava, mitä hallintomenettelylain (/) 28 §:ssä on säädetty.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 198 .

Helsingissä 29 päivänä toukokuuta 1981

Tasavallan Presidentti

URHO KEKKONEN

Oikeusministeri *Christoffer Taxell*

2. *Liite*

Laki

kielilain 3 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan 1 päivänä kesäkuuta 1922 annetun kielilain 3 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on 5 päivänä huhtikuuta 1935 annetussa laissa (141/35), näin kuuluvaksi:

Voimassa oleva laki

3 §.

Jos tuomioistuimelle tai muulle valtion viranomaiselle jätetty asiakirja on vastoin 1 momentin määräyksiä laadittu toisella kotimaisella kielellä, hankkikoon viranomainen asiallisen kustannuksella asiakirjasta laillisesti pätevän käännöksen.

Ehdotus

3 §

Jos tuomioistuimelle tai muulle valtion viranomaiselle *toimitettu* asiakirja on vastoin 1 momentin *säännöksiä* laadittu toisella kotimaisella kielellä, *on viranomaisen hankittava asianosaisen* kustannuksella asiakirjasta laillisesti *pätevä käännös. Käännös on kuitenkin viranomaisen kustannettava, jos viranomainen huolehtii tulkitsemisesta hallintomenettelylain (/) 22 §:n nojalla.*

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 198 .

3.

Laki

ylimääräisestä muutoksenhausta hallintoasioissa annetun lain 12 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan ylimääräisestä muutoksenhausta hallintoasioissa 1 päivänä huhtikuuta 1966 annetun lain (200/66) 12 § näin kuuluvaksi:

Voimassa oleva laki

12 §.

Milloin asian ratkaissut viranomainen huomautuksesta tai muutoin toteaa, että sen tekemä hallintopäätös sisältää ilmeisen kirjoitus- tai laskuvirheen, voi viranomainen, mikäli muuta ei ole säädetty, asianosaista tarvittaessa kuultuaan oikaista virheen, mikäli päätöstä ei ole pantu täytäntöön. Jos asia on saatettu valitusviranomaisen käsiteltäväksi, oikaisusta on sille ilmoitettava.

Oikaisusta on tehtävä merkintä viranomaisen hallussa olevaan päätöksen kantakappaleeseen. Asianosaisen kappale on, mikäli mahdollista, myös vastaavasti oikaistava. Muussa tapauksessa viranomaisen on toimitettava hänelle virkateitse maksuitta viran puolesta oikeaksi todistettu jäljennös oikaistusta kantakappaleesta.

Muutoksenhausta päätökseen, jolla aikaisempaa päätöstä on oikaistu, on voimassa, mitä muutoksenhausta oikaisun tehneen viranomaisen päätökseen on säädetty.

Ehdotus

12 §

Jos hallintopäätöksessä on ilmeinen kirjoitus- tai laskuvirhe, päätöksen tehneen viranomaisen on korjattava se. Virhettä ei saa kuitenkaan korjata, jos korjaaminen johtaa asianosaiselle kohtuuttoman tulokseen.

Virhettä korjattaessa on noudatettava, mitä hallintomenettelylain (/) 28 §:ssä on säädetty.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 198 .