



Oikeusministeriö

Hallintoprosessilain tiedoksiantosäännösten tulkinnanvaraisuus

ASIAN TAUSTAA JA VIREILLETULO

Oikeuskanslerinvirastoon saapui helmikuussa 2020 kantelu (OKV/597/10/2020), jossa arvoiteltiin muun ohella Itä-Suomen hallinto-oikeuden päätösten tiedoksiantoa kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019, hallintoprosessilaki) voimaantulon jälkeen.

Edellä mainitussa kanteluasiassa pyydettyssä lausunnossaan Itä-Suomen hallinto-oikeus totesi, että päätösten tiedoksiantoa koskeva sääntelykokonaisuus ei ole aivan yksiselitteinen, ja säännöksiä sanatarkasti lukiessa niissä on havaittavissa tiettyjä yhteensovittamisongelmia.

Oikeusministeriö puolestaan piti lausunnossaan tiedoksiantoa koskevaa sääntelyä selkeänä ja tarkoituksenmukaisena. Se totesi, että hallintotuomioistuimilta saadun selvityksen perusteella muun ohella tiedoksiantomenettelyn toimivuuteen taikka säännösten yhteensovittamiseen liittyviä ongelmia ei ollut käytännössä ilmennyt. Hallintoprosessilain 90 §:n 3 momentin säännöksen tarkoituksena on helpottaa ja nopeuttaa tiedoksiantoa tilanteessa, jossa oikeudenkäynnin asianosaisella on asianajaja, julkinen oikeusavustaja tai luvan saanut oikeudenkäyntiasiamies käytössään. Tällöin 2 momentissa tarkoitettu päätös voidaan antaa tiedoksi myös toimittamalla päätös avustajalle tai asiamiehelle tavallisena tiedoksiantona. Oikeusministeriö ei lausunnossaan ottanut kantaa siihen, mitkä päätökset tulisi lainkohdan mukaan tulkita velvoittaviksi.

Lausuntoaan varten oikeusministeriö oli pyytänyt selvitystä korkeimmalta hallinto-oikeudelta sekä Turun, Pohjois-Suomen ja Helsingin hallinto-oikeudelta ja kysynyt näiltä muun ohella, onko tiedoksiantomenettelyn toimivuuteen tai sitä koskevan sääntelyn selkeyteen liittynyt ongelmia.

Turun hallinto-oikeuden oikeusministeriölle tuolloin antaman lausunnon mukaan hallinto-oikeudessa oli siirrytty antamaan kaikki kansainvälistä suojelua koskevat päätökset tiedoksi tavallisena tiedoksiantona, eikä siitä aiheutuvia tiedoksianto-ongelmia ollut havaittu.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus nosti oikeusministeriölle tuolloin antamassaan lausunnossaan esille, että hallintoprosessilain 90 §:n 2 momenttia voidaan pitää tulkinnallisesti epäselvänä siltä osin, kun se koskee edellytyksiä, joiden vallitessa hallintotuomioistuimen päätös tai muu asiakirja on annettava todisteellisesti tiedoksi. Epäselvyys koski Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden mukaan yhtäältä sitä, mitä säännöksen ensimmäisessä virkkeessä tarkoitetaan ”velvoittavalla” päätöksellä, ja toisaalta säännöksen ratiota siltä osin, kuin sen viimeisen virkkeen mukaan tiedoksianto on toimitettava todisteellisesti myös, jos se koskee päätöksen täytäntöönpanoa tai muuta väliaikaista määräystä. Pohjois-Suomen hallinto-oikeus totesi, että kansainvälistä suojelua koskevat asiat annetaan tiedoksi käyttämällä sähköistä todisteellista tiedoksiantoa.

Helsingin hallinto-oikeus totesi oikeusministeriölle tuolloin antamassaan lausunnossa, että jos asianosaisella ei ole avustajaa hallinto-oikeudessa, päätös annetaan tiedoksi asianosaiselle aina todisteellisesti, mikäli tiedoksisaannista alkaa kulua muutoksenhaku-aika tai kysymys on päätöksen täytäntöönpanoa koskevasta määräyksestä. Päätöksen myönteisyydellä tai kielteisyydellä ei ole vaikutusta päätöksen tiedoksiantotapojen valintoihin. Helsingin hallinto-oikeus piti päätösten tiedoksiantomenettelyihin liittyviä säännöksiä tulkinnaltaan selkeinä.

Korkeimman hallinto-oikeuden oikeusministeriölle antaman lausunnon mukaan sääntelyn selkeydessä ei ollut havaittu epäselvyyksiä.

Ratkaisussani 23.8.2021 [OKV/597/10/2020](#) kiinnitin oikeusministeriön huomiota muun ohella esittämäni näkökohtaan hallintoprosessilain 90 §:n 2 momentin tulkinnanvaraisuudesta. Pidin ratkaisussani Itä-Suomen ja Pohjois-Suomen hallinto-oikeuksien esiin nostamaa kyseisen momentin epäselvyyttä yleisesti hallintolainkäytön sääntelyn täsmällisyyden ja selkeyden kannalta vartenotettavana näkökohtana.

Ratkaisuni jälkeen korkein hallinto-oikeus on antanut lyhyen ratkaisuselosteen [KHO 27.12.2021/H4774](#), jonka mukaan hallinto-oikeuden päätös oli A:ta velvoittava päätös, joka olisi tullut toimittaa hänelle todisteellisesti. Päätöksellään hallinto-oikeus oli alentanut A:lle maksettavaksi tuomittavan uhkasakon määrää, mutta hylännyt valituksen muutoin.

Edelleen korkein hallinto-oikeus on 25.5.2023 antanut ennakkopäätöksen [KHO 2023:46](#), jonka mukaan hallinto-oikeuden olisi tullut antaa valituksen hylkäävä päätöksensä viranomaisen päätöksestä, jossa oli asetettu valittajalle velvoite, tiedoksi todisteellisesti.

Tämän jälkeen korkein hallinto-oikeus on 29.6.2023 antanut vielä ennakkopäätöksen [KHO 2023:68](#), jonka mukaan hallinto-oikeuden päätös mielenterveyslain nojalla alistetun hoitoon määräämisestä olisi tullut antaa hoitoon määrätyle tiedoksi todisteellisesti.

Korkein hallinto-oikeus on vielä 11.6.2024 antanut ennakkopäätöksen [KHO 2024:86](#), jonka mukaan hallinto-oikeuden päätös hylätä sijaishuollossa olevan lapsen vanhemman valitus yhteydenpidon rajoittamista koskevasta päätöksestä olisi tullut antaa todisteellisesti tiedoksi.

Päätin valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 7 §:n nojalla selvittää, onko edellä selostetussa sääntelyssä edellä kerrotun perusteella havaittavissa puutteita tai ristiriitaisuuksia taikka ovatko ne vielä korkeimman hallinto-oikeuden antamien ennakkopäätösten jälkeen aiheuttaneet hallintotuomioistuimissa epätietoisuutta tai eriäviä tulkintoja.

SELVITYS

Oikeusministeriö on antanut pyytämäni selvityksen 23.4.2025.

RATKAISU

Oikeusohjeet

Hallintoprosessilain 90 §:n 1 momentin mukaan hallintotuomioistuimen päätös tai muu asiakirja annetaan tiedoksi kirjeitse tai sähköisellä viestillä käyttäen tiedoksiannon vastaanottajan tuomioistuimelle tätä tarkoitusta varten ilmoittamaa prosessiosoitetta (tavallinen tiedoksianto).

Saman pykälän 2 momentin mukaan tiedoksianto on toimitettava todisteellisesti, jos se koskee velvoittavaa päätöstä, jonka tiedoksisaannista alkaa kulua muutoksenhakuaika tai muu vastaanottajan oikeuteen vaikuttava määräaika. Todisteellista tiedoksiantoa voidaan käyttää myös, jos se on muusta syystä tarpeen asianosaisen oikeuksien turvaamiseksi. Tiedoksianto on toimitettava todisteellisesti myös, jos se koskee päätöksen täytäntöönpanoa tai muuta väliaikaista määräystä.

Saman pykälän 3 momentin mukaan edellä 2 momentissa tarkoitettu päätös voidaan antaa tiedoksi asianosaiselle myös toimittamalla päätös asianosaisen käyttämälle asianajajalle, julkiselle oikeusavustajalle tai luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetussa laissa tarkoitettulle luvan saaneelle oikeudenkäyntiavustajalle tavallisena tiedoksiantona.

Hallintoprosessilakia koskevan hallituksen esityksen ([HE 29/2018 vp](#), s. 161) mukaan hallintotuomioistuimen tulisi käyttää todisteellista menettelyä antaessaan tiedoksi velvoittavan päätöksen, jonka tiedoksisaannista alkaa kulua valitusaika tai muu vastaanottajan oikeuteen vaikuttava määräaika. Säännös vastaisi tältä osin hallintolain 60 §:n säännöksiä todisteellisen tiedoksiannon käyttöalasta.

Hallintolain 60 §:n 1 momentin mukaan tiedoksianto on toimitettava postitse saantitodistusta vastaan, jos se koskee velvoittavaa päätöstä, jonka tiedoksisaannista alkaa kulua muutoksenhaku-aika tai muu vastaanottajan oikeuteen vaikuttava määräaika. Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen ([HE 72/2002 vp](#), s. 114) mukaan saantitodistusta olisi käytettävä ainoastaan silloin, kun tiedoksianto koskee velvoittavaa päätöstä, jonka tiedoksisaannista alkaa kulua muutoksenhaku-aika tai muu vastaanottajan oikeuteen vaikuttava määräaika. Velvoittavia päätöksiä ovat kaikki sellaiset päätökset, joissa asetetaan jokin toiminnallinen velvoite.

Selvitykset

Pyysin oikeusministeriötä hankkimaan asian tutkimiseksi tarpeellisen selvityksen ja antamaan lausuntonsa asiasta. Selvityksessä ja lausunnossa tuli kiinnittää erityisesti huomiota siihen, onko hallintoprosessilain 90 §:n 2 momentti, tulkittuna siten kuin korkeimman hallinto-oikeuden edellä mainituissa julkaistuissa päätöksissä, täsmällisesti säännelty ja liittykö lainkohdan soveltamiseen nykyisin jotain tiedoksiantomenettelyn toimivuuteen liittyviä ongelmia.

Lisäksi pyysin oikeusministeriötä ottamaan kantaa siihen, onko tämän lainkohdan erilaisten tulkintojen seurauksena muodostunut sellainen tilanne, että osa hallinto-oikeuksien päätöksistä ei ole ollenkaan tullut lainvoimaiseksi, kun niitä ei ole annettu todisteellisesti tiedoksi, vaikka ne korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätöksissä esitetyn tulkinnan mukaan koskevat velvoittavia päätöksiä, ja aiheutuuko tästä mahdollisesti jotain kielteisiä seurauksia.

Oikeusministeriö on selvitystään varten pyytänyt Tuomioistuinvirastoa selvittämään korkeimman hallinto-oikeuden, hallinto-oikeuksien, markkinaoikeuden ja vakuutus-oikeuden näkemykset ja antamaan oman kootun lausuntonsa siitä, liittykö hallintoprosessilain 90 §:n 2 momentin soveltamiseen nykyisin jotain tiedoksiantomenettelyn toimivuuteen liittyviä ongelmia ja tulisiko sääntelyä muuttaa.

Tuomioistuinvirasto on lausunnossaan todennut, että hallinto-oikeuksien antamista selvityksistä käy ilmi, että hallintoprosessilain 90 §:n 2 momenttiin liittyy edelleen tulkinnasta epäselvyyttä. Käytännöt päätösten tiedoksiantotavasta vaihtelevat eri hallinto-oikeuksissa. Selvityksissä on myös nostettu esiin sääntelyn ristiriitaisuus käytännön toiminnan kannalta täytäntöönpanoa ja väliaikaismääräystä koskevien välipäätösten tiedoksiantomenettelystä.

Tuomioistuinviraston on kiinnittänyt huomiota tuomioistuinlaitoksen kasvaneisiin todisteellisen tiedoksiannon postituskustannuksiin ja todennut, että hallintoprosessilain 90 §:n 2 momentissa säädettyä todisteellisen tiedoksiannon käyttöalaa tulisi tarkastella uudelleen ja selkiyttää ottaen huomioon myös sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuutta viranomaistoiminnassa koskeva lain-säädäntöhanke VN/9952/2024.

Tuomioistuinviraston lausunnon liitteenä on hallintotuomioistuinten selvitykset asiasta.

Vaasan hallinto-oikeus on todennut muun ohella, että hallintoprosessilain yleistavoitteena on aikanaan mainittu tiedoksiantojen nopeuttaminen ja keventäminen. Silti nykyisin tiedoksiannot ovat muuttuneet raskaammiksi ja sääntely koetaan sekavaksi. Korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätöksistä huolimatta Vaasan hallinto-oikeus katsoo, että monien hallinto-oikeuksissa käsiteltävien asiaryhmien osalta on edelleen epäselvää, mitkä päätökset on katsottava velvoittaviksi, ja siten edellyttävän todisteellista tiedoksiantoa.

Vaasan hallinto-oikeuden mukaan tiedoksiantokysymyksiä nousee erityisesti hallintopakkoasioissa ja välipäätöksissä. Hallintopakkoapäätösten osalta on epäselvää muun muassa se, onko ne aina laitettava todisteellisesti tiedoksi asiamiehestä ja velvoittavuudesta riippumatta ja se, onko todisteellinen tiedoksi tarpeen, kun viranomainen on hylännyt hallintopakkoehakemuksen ja hallinto-oikeus hylkää haitankärsijän valituksen. Viimeksi mainitun osalta ei liene mitään velvoittavuutta eikä siten myöskään tarvetta todisteelliselle tiedoksiannolle. Edelleen on tulkinnanvaraista, onko hallinto-oikeuden hallintopakkoapäätös laitettava kaikille jakeluluettelossa oleville tiedoksi todisteellisesti. Vaasan hallinto-oikeus on tulkinnut asian siten, että tätä lainsäädäntöä ei tarkoiteta, vaan tapauskohtaisesti harkitaan, mille tahoille todisteellinen tiedoksianto on tarpeen.

Lisäksi Vaasan hallinto-oikeus on todennut välipäätöksiin liittyvän tulkinnallisuuksia ja välipäätösten osalta olevan erikoista, että hallintoprosessilakiin tehty muutos aikaisempaan verrattuna on mennyt raskaampaan suuntaan ja, että se olisi vastoin lain tavoitteita. Hallintoprosessilain tiedoksiantosäännöksessä tuomioistuimelle ei ole annettu harkintamahdollisuutta. Esimerkiksi monissa ympäristöasioissa on useita asianosaisia/osapuolia/kuultavia. Ei liene tarkoitettu, että välipäätös on annettava kaikille todisteellisesti tiedoksi. Epäselvää on myös se, koskeeko säännös vain sellaisia välipäätöksiä, joissa täytäntöönpanokielto on määrätty, vai myös sellaisia välipäätöksiä, joissa täytäntöönpanokieltoa koskeva vaatimus on hylätty. Entä jos täytäntöönpanovaatimuksesta lausutaan vasta pääasian yhteydessä? Epäselvää on, aiheuttaako täytäntöönpanovaatimuksesta lausuminen lopullisessa päätöksessä automaattisesti tarpeen antaa myös pääasiantarkaisu todisteellisesti tiedoksi. Lisäksi kiireellisissä tilanteissa voi joskus olla perusteltua käyttää sähköistä tavallista tiedoksiantoa eli sähköpostia. Vaasan hallinto-

oikeuden mukaan hallintoprosessilain 90 §:n 2 momentin soveltamiseen liittyy tiedoksiantomenettelyn toimivuuteen liittyviä ongelmia ja sääntelyä tulisi muuttaa ja selventää.

Markkinaoikeus on todennut, ettei hallintoprosessilain 90 §:n 2 momentin soveltamiseen liittyen sinänsä ole noussut esiin ongelmia.

Turun hallinto-oikeus on todennut, että korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätökset ovat selkeyttäneet sitä, mitä tarkoitetaan velvoittavalla päätöksellä. Epäselvyyttä on kuitenkin edelleen ainakin veroasioissa, joissa on lähes aina kysymys verovelvollisen maksuvelvoitteesta valtiolle. Turun hallinto-oikeuden käsityksen mukaan hallinto-oikeuksien käytännöt tiedoksiannon suhteen veroasioissa ovat erilaisia.

Turun hallinto-oikeuden mukaan ennakkopäätös KHO 2023:46 on tuonut selvyyden myös kysymyksen siitä, onko hallintotuomioistuimen annettava päätöksensä todisteellisesti tiedoksi silloinkin, kun tuomioistuin vain hylkää valituksen velvoittavana pidettävästä viranomaisen päätöksestä. Turun hallinto-oikeus on todennut tältä osin, että todisteellisen tiedoksiannon käyttöalan ymmärtäminen tuomioistuimen päätöksen sisällöstä riippumattomasti laajana on ristiriidassa muun muassa sen kanssa, että hallintoprosessilain nimenomaisena tavoitteena on ollut tiedoksiantomenettelyn keventäminen. Tämä olisi mahdollinen muutoskohde, mikäli näin halutaan. Todisteellinen tiedoksianto on hallinto- ja erityistuomioistuimissa lähtökohtaisesti käytävissä tiedoksiantotavoissa mahdollinen vain saantitodistusmenettelynä, joka on kallis ja vastaanottajien usein vaivalloiseksi kokema tapa, tai sähköisen asiointipalvelun kautta. Viimeksi mainittu on toistaiseksi mahdollinen vain, mikäli vastaanottaja on valinnut asiointipalvelun prosessiosoitteeksi. Jatkossa asiointipalvelun käyttöala on toki laajenemassa, mikäli sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuutta viranomaistoiminnassa koskeva säädöshanke toteutuu esitetystä muodossaan.

Turun hallinto-oikeus on vielä todennut, että myös tarve välipäätösten todisteelliseen tiedoksiantoon olisi hyvä ottaa tarkasteluun, joihin sen mukaan liittyy tulkinnallisuuksia. Välipäätöksiin saa hallintoprosessilain 108 §:n 2 momentissa mainituin poikkeuksin hakea muutosta vain pääasian yhteydessä, jolloin valitusajan tai muun vastaanottajan oikeuteen vaikuttavan määräajan alkamiseen liittyvää tarvetta antaa välipäätös todisteellisesti tiedoksi ei ole. Turun hallinto-oikeuden käsityksen mukaan asianosaisen oikeusturvaan liittyvät syyt eivät muutoinkaan lähtökohtaisesti edellyttäisi välipäätösten todisteellista tiedoksiantoa.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus on selvityksessään tarkastellut asiaa pääasiaryhmien näkökulmasta.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus on pitänyt toivottavana, että esimerkiksi veroasioissa sääntelyä selvennettäisiin siltä osin, mitä velvoittava päätös tarkoittaa. Ilmeistä on, että se viittaa ainakin

hallinto-oikeuden päätökseen. Lisäksi KHO 2023:46 nojalla valituksenalainen velvoittava viranomaisen päätös luo velvoittavuuden myös hallinto-oikeuden päätökselle. Tulkinnanvaraista on, onko hallinto-oikeuden päätös velvoittava myös silloin, jos ennen oikaisumenettelyä tehty alemman viranomaisen (maksu)päätös on velvoittava. Myös kohta, jonka mukaan tiedoksianto on toimitettava todisteellisesti myös, jos se koskee päätöksen täytäntöönpanoa tai muuta väliaikaista määräystä, on tulkinnanvarainen ja kaipaa selvennystä. Viittaako sana "myös" edellä momentissa mainittuun velvoittavaan päätökseen, vai onko kaikki täytäntöönpanoa koskevat päätökset annettava todisteellisesti tiedoksi?

Hämeenlinnan hallinto-oikeus on vielä todennut, että se on pitänyt velvoittavana vain päätöstä, jolla hallinto-oikeus asettaa vero- tai muun maksuvelvoitteen verovelvolliselle. Muut veropäätökset on annettu tiedoksi tavallisena tiedoksiantona. Näiltä osin on otettu huomioon muun muassa seuraavat seikat: Veroasioissa päätökset ovat heti täytäntöön pantavissa. Verohallinto ja oikaisulautakunta antavat päätöksensä tiedoksi tavallisena tiedoksiantona, mistä on säädetty mm. verotusmenettelystä annetussa laissa. Veroasioissa maksuvelvoite on tyypillisesti asetettu jo alemman viranomaisen (Verohallinto) päätöksellä, ja valituksen kohteena on verotuksen oikaisulautakunnan päätös.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus on todennut sosiaali- ja terveydenhuoltoasioiden näkökulmasta, että hallintoprosessilain tarkoituksena on ollut keventää tiedoksiantomenettelyä. Siihen nähden ennakkopäätöksen KHO 2024:86 linjaus hallinto-oikeuden päätöksen todisteellisesta tiedoksi antamisesta lastensuojelulain mukaista yhteydenpidon rajoittamista koskevassa asiassa on erikoinen. Tällaisissa asioissa ei ole kysymys velvoittavasta päätöksestä. Lisäksi näissä asioissa rajoitukset ovat pääsääntöisesti jo päättyneet, kun hallinto-oikeus ratkaisee asian. Lastensuojeluasioissa asianosaiset eivät useinkaan nouda saantitodistuksella lähetettyjä päätöksiä, mikä viivyyttää tiedoksi antamista ja lisää haastemiehille lähteviä toimeksiantoja. Myöskään tältä osin lain tarkoitus tiedoksiantomenettelyn keventämisestä ei toteudu.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus ei ole kertomansa mukaan antanut lastensuojeluasioissa täytäntöönpanoa ja väliaikaisen määräyksen antamista koskevia välipäätöksiä todisteellisesti tiedoksi ilman lakimiesavustajaa toimivalle asianosaiselle ainakaan silloin, kun hallinto-oikeus hylkää vaatimuksen. Näiden välipäätösten tiedoksi antamista ei ole tulkittu irrallaan pykälän asiayhteydestä (päätöksen velvoittavuus) siten, että ne annettaisiin lopputuloksesta huolimatta aina todisteellisesti tiedoksi. Mielenterveyslain mukaista asiaa koskevat päätökset annetaan todisteellisesti tiedoksi valittajalle/alistettavalla päätöksellä hoitoon määrätylle henkilölle. Tältä osin hallintoprosessilain 90 § on selkeä.

Hämeenlinnan hallinto-oikeuden mukaan maankäyttö- ja rakentamis- sekä eläinsuojeluasioissa velvoittavan päätöksen käsite koetaan hankalaksi ja se aiheuttaa paljon pohdintoja. Korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännön mukaan kuitenkin päätös, jolla henkilö

veloitettiin sallimaan johtojen sijoittaminen kiinteistölleen, tuli antaa tiedoksi todisteellisesti. Vaikka ennakkopäätökset ovat selkeyttäneet tulkintaa, on esimerkiksi eläinsuojelupäätösten kirjo niin moninainen, että käsite on edelleen tulkinnanvarainen. Välipäätösten osalta lain sanamuoto on yksiselitteinen, mutta kyseenalaista on, onko säännöksen edellyttämä todisteellinen tiedoksianto tarkoituksenmukainen silloin, kun täytäntöönpanokieltoa koskeva vaatimus hylätään tai jätetään tutkimatta.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus on todennut elinkeinoasioiden näkökulmasta, että sääntely koetaan yleisesti ottaen epäselväksi, ja käytäntö on mennyt päinvastaiseen suuntaan kuin hallintoprosessilain esitöiden perusteella voi olettaa tarkoitetun. Todisteellisen tiedoksiannon käytöala on ennakkopäätösten myötä pikemminkin laajentunut, vaikka hallintoprosessilain tarkoituksena kaiketi oli menettelyn keventäminen. Lainsäädännön mahdollisen selventämisen kannalta olisi tarpeellista arvioida ensinnäkin sitä, minkälaisen päätösten antaminen tiedoksi todisteellisesti on tosiasiallisesti tarpeen, ja toiseksi sitä, pitäisikö tällaisten päätösten tiedoksi antamisesta säätää erikseen, jotta epäselvyydet vältettäisiin. Jos on kysymys valitusasiasta, jossa hallinto-oikeus ei ensiasteena aseta mitään erityistä toimintavelvoitetta tai jatka minkään rajoituksen määräaikaa tai vastaavaa, todisteellinen tiedoksianto ei vaikuta perustellulta. Tähän suuntaan hallintoprosessilain 90 §:n 2 momenttia heti lain voimaantulon jälkeen tulkittiin Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa, kunnes korkeimman hallinto-oikeuden asiaan liittyvien päätösten jälkeen linjaa taas tarkistettiin takaisin toiseen suuntaan. Hallinto-oikeus antaa esimerkiksi erilaisten tukien takaisinperintäpäätökset nykyisin tiedoksi todisteellisesti.

Ulkomaalaisasioissa Hämeenlinnan hallinto-oikeus ei ole huomannut tiedoksiantoon liittyviä soveltamisongelmia tai epäselvyyksiä. Todisteellisen tiedoksiannon käyttäminen on vakiintunut käytäntö, myös välipäätöksissä. Hämeenlinnan hallinto-oikeus kokee tosin tältä osin, ettei säännös ole kovin tarkoituksenmukainen, vaikka sitä pidetäänkin yksiselitteisenä, koska todisteellinen tiedoksianto on hidasta ja kiireellisinä käsiteltävät täytäntöönpanokielloiset olisi syytä saattaa valittajan tietoon mahdollisimman pian. Kun lisäksi otetaan huomioon, ettei täytäntöönpanoa koskevista päätöksistä ole erillistä valitusoikeutta, on todisteellinen tiedoksianto jokseenkin järeä menettely. Muihinkin asiaryhmiin liittyy tarkoituksettomuutta. Esimerkiksi kunnallisasioissa vaatimus täytäntöönpanoa koskevan päätöksen todisteellisesta tiedoksi antamisesta tuntuu nykyisessä muodossaan tarpeettoman laajalta.

Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa keskiöön ovat nousseet erityisesti epäselvyydet siitä, mitä velvoittavalla päätöksellä hallintoprosessilain 90 §:n 2 momentin kontekstissa tarkoitetaan, ja siitä, mitä tiedoksiantomenettelyä erilaisten välipäätösten tiedoksi antamisessa tulisi noudattaa (tavallinen tiedoksianto – todisteellinen tiedoksianto).

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus on todennut, että lainkohdan soveltamiskäytäntö on korkeimman hallinto-oikeuden päätösten myötä selkeytynyt. Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden

mukaan lainkohdan soveltamisessa on kuitenkin todisteellisen tiedoksiantomenettelyn toimivuuteen liittyvä merkittävä ongelma. Hallinto-oikeuksien sähköistä asiointipalvelua käytetään hyvin vähän, arviolta vain noin 15 prosentissa kaikista asioista. Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan ongelma koskee erityisesti täytäntöönpanoa tai muuta väliaikais määräystä koskevia päätöksiä, jotka on toimitettava lain mukaan todisteellisesti. Ellei asiakas käytä asiointipalvelua tai hänellä ei ole lainkohdan 3 momentin asiamiestä, ei ole muuta vaihtoehtoa kuin käyttää kirjettä saantitodistuksin. Saantitodistusmenettely ei ole tähän tarkoitukseen sopiva hitautensa vuoksi. Nykytilannetta ei tämän vuoksi voi pitää tältä osin tyydyttävänä ja sääntelyä tulisi muuttaa. Pohjois-Suomen hallinto-oikeus on myös viitannut luonnokseen hallituksen esitykseksi eduskunnalle sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuutta viranomais-toiminnassa koskevaksi lainsäädännöksi (VN/9952/2024) ja toteaa, että sen myötä tiedoksiantomenettelyn toimivuus hallinto-oikeudessa paranisi.

Itä-Suomen hallinto-oikeus on todennut, että korkeimman hallinto-oikeuden tiedoksiantoa koskevat ratkaisut ovat selkeyttäneet tilannetta huomattavasti. Ratkaisukäytäntö ei ole kuitenkaan kattavaa, vaan hallinto-oikeudessa annetaan edelleen päätöksiä, joiden velvoittavuudesta ja siten oikeasta tiedoksiantotavasta ei ole ohjaavaa käytäntöä. Itä-Suomen hallinto-oikeus tuo tältä osin esiin erilaisia asiaryhmiä, kuten ampuma-asehuvun peruuttamista koskevat asiat, pyrköintivirhemaksuasiat ja veroasiat.

Lisäksi Itä-Suomen hallinto-oikeus ei pidä tarkoituksenmukaisena, että kaikki välipäätökset tulisi antaa tiedoksi todisteellisesti, muun muassa menettelyn hitauden vuoksi. Itä-Suomen hallinto-oikeuden mielestä tarkoituksenmukaisempaa olisi, ettei kaikkia välipäätöksiä tarvitsisi antaa tiedoksi todisteellisesti.

Itä-Suomen hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan hallintoprosessilain 90 §:n 2 momentti on siis edelleen jossain määrin tulkinnanvarainen ja sitä tulisi selventää avaamalla säännöksessä tarkoitettua velvoittavan päätöksen käsitettä tai muulla vastaavalla tavalla. Samalla olisi syytä harkita, onko kaikki hallinto-oikeuden täytäntöönpanoa koskevat välipäätökset tarpeen antaa tiedoksi todisteellisesti. Todisteellinen tiedoksianto saantitodistuksin on kallis, hidas ja kankea menettely.

Helsingin hallinto-oikeus on todennut, että hallintoprosessilain voimaan tulon jälkeen sen 90 §:n 2 momenttia tulkittiin melko laajalti niin, että hallinto-oikeuden hylkäävä päätös valitusasiassa, jossa valituksenalainen päätös oli velvoittava, oli annettavissa tiedoksi tavallisena tiedoksiantona myös tilanteissa, joissa valittajalla ei ollut hallintoprosessilain 90 §:n 3 momentissa tarkoitettua avustajaa. Poikkeuksena olivat kansainvälistä suojelua koskevat asiat. Lisäksi käytäntö hallinto-oikeuksien kesken on ennakkopäätöksen KHO 2023:46 jälkeenkin ollut vaihtelevaa myös kokoonpanojen ja asiaryhmien kesken, esimerkiksi veroasioissa.

Koulutustilaisuuksissa myös korkeimman hallinto-oikeuden suunnalta on toisinaan tullut viestiä siitä, ettei todisteellinen tiedoksianto esimerkiksi juuri veroasioissa olisi tarpeen.

Helsingin hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan käytäntö on siis korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätöstenkin jälkeen edelleen epäyhtenäinen ja pitää siksi perusteltuna, että hallintoprosessilain 90 §:n 2 momenttia täsmennettäisiin siltä osin, mitä velvoittavalla päätöksellä on tarkoitettu. Hallituksen esityksen mukaan pääsääntönä olisi tavallinen tiedoksianto. Käytännössä hallinto-oikeuksissa käsiteltävissä asioissa valituksenalaiset päätökset ovat kuitenkin varsin usein velvoittavia. Tästä syystä myös todisteellisiä tiedoksiantoja joudutaan hallinto-oikeudessa käyttämään paljon, mikäli velvoittavuutta tulkitaan siten, että päätös on velvoittava jo sillä perusteella, että valituksenalainen hallinnon tekemä päätös on ollut velvoittava.

Lisäksi Helsingin hallinto-oikeus on tuonut esiin myös todisteellisten tiedoksiantojen kustannukset (yksi saantitodistus maksaa 16,50 euroa). Helsingin hallinto-oikeuden mukaan saantitodistustiedoksiannon hoitaminen vie myös merkittävästi enemmän työaikaa kuin esimerkiksi tavallinen sähköinen tiedoksianto tai tiedoksianto sähköisen asiointipalvelun kautta. Lisäksi saantitodistuksin tiedoksi antaminen johtaa varsin usein niiden palautumiseen tiedoksiannon epäonnistumisen vuoksi. Tällöin joudutaan ryhtymään haastetiedoksiantoon ja mikäli sekään ei onnistu, käyttämään yleistiedoksiantoa. Kaikesta tästä aiheutuu merkittävästi työtä ja kustannuksia.

Helsingin hallinto-oikeus on pitänyt myös sääntelyn loogisuuden kannalta ristiriitaisena, että täytäntöönpanoa ja väliaikais määräystä koskevat päätökset on hallintoprosessilain 90 §:n 2 momentin mukaan annettava tiedoksi todisteellisesti, vaikka niihin ei pääsääntöisesti ole mahdollista hakea erikseen muutosta. Todisteellisen tiedoksiannon käyttöala tulisi edellä mainituista syistä tarkastella uudelleen ja selkiyttää. Myös sähköisen asiointipalvelun käyttöä pääsääntöisenä asiointimuotona oikeudenkäynnissä tulisi edelleen edistää.

Korkein hallinto-oikeus on todennut, että hallintoprosessilain 90 §:n 2 momenttiin on liittynyt tulkinnallista epäselvyyttä liittyen velvoittavan päätöksen tiedoksiantotapaan ja nimenomaan siihen, mitä velvoittavalla päätöksellä tässä yhteydessä tarkoitetaan. Korkein hallinto-oikeus on antanut päätöksiä vain tiettyihin apulaisoikeuskanslerin mainitsemiin asioihin. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi ei ole tullut sellaisia lainkohdan soveltamiseen liittyviä tulkintakysymyksiä, jotka olisivat edellyttäneet oikeuskäytännön ohjaamista tai yhtenäistämistä. Korkein hallinto-oikeus ei ota ennakkollisesti ja abstraktilla tasolla kantaa siihen, voisiko sääntelyyn tästä huolimatta mahdollisesti liittyä tulkintavaikeuksia. Korkein hallinto-oikeus voi Suomen perustuslain 99 §:n 2 momentin mukaan tehdä valtioneuvostolle esityksiä lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä. Korkein hallinto-oikeus ei ole havainnut, että hallintotuomioistuinten päätösten tiedoksiantomenettelyn toimivuuteen liittyisi ongelmia, jotka edellyttäisivät korkeimmalta hallinto-oikeudelta esityksen tekemistä sääntelyn muuttamiseksi.

Vakuutusosikeus on todennut, että ainoastaan työtaturma- ja ammattitautiasioissa on mahdollista hakea valituslupaa korkeimmalta oikeudelta. Muissa vakuutusosikeuden toimivaltaan kuuluvissa asioissa vakuutusosikeus on ylin oikeusaste. Vakuutusosikeus on päätöksellään voinut määrätä, että vakuutusyhtiön on maksettava etuudenhakijalle lainmukainen korvaus etuudenhakijan sairauden vian tai vamman perusteella. Tiedoksiannoissa on käytetty tavallista tiedoksiantoa. Tiedoksianto on voitu toimittaa myös käyttäen suojattua sähköpostia tai viranomaisten sähköistä asiointipalvelua. Vakuutusosikeudella ei ole tiedossa, että vakuutusosikeuden tulkinta olisi aiheuttanut ongelmia korkeimmassa oikeudessa. Asiaa on kuitenkin pohdittu myös vakuutusosikeudessa, ja hallintoprosessilain 90 §:n 2 momentin käsitettä voisi olla hyvä tarkentaa. Muilta osin vakuutusosikeudessa ei ole havaittu hallintoprosessilain 90 §:n 2 momentin soveltamiseen tiedoksiantomenettelyn toimivuuteen liittyviä ongelmia.

Oikeusministeriö on lausunnossaan todennut, että hallintotuomioistuinten vastausten perusteella oikeuskäytännössä on jonkin verran esiintynyt konkreettisia tulkinnallisia tilanteita eri asioissa, tuleeko käyttää todisteellista tiedoksiantoa vai riittääkö tavallinen tiedoksianto. Lain-säädäntöön liittyy lainkäytössäkin usein erilaisia tulkinnallisuuksia eikä esimerkiksi yksittäisten tapausten tai sellaisten tilanteiden osalta, joissa korkein hallinto-oikeus voi antaa ohjaavia ennakkoratkaisuja, ole useinkaan tarvetta lakimuutoksiin, ja jos esimerkiksi erillisen selvityksen perusteella enemmistö ei näe asiassa ongelmia. Oikeustila on kuitenkin kehittynyt siitä, kun oikeusministeriö aikaisemmassa edellä mainitussa lausunnossaan oli todennut, että hallintotuomioistuimilta saadun selvityksen perusteella muun ohella tiedoksiantomenettelyyn toimivuuteen taikka säännösten yhteensovittamiseen liittyviä ongelmia ei ollut käytännössä ilmennyt. Myös selvityksen antajien näkemykset ovat osin muuttuneet. Tämä antaa aihetta asian uudelleen tarkasteluun, kuten apulaisoikeuskansleri on tehnyt.

Hallintotuomioistuinten vastauksissa on paljon sisällöllistä yhteneväisyyttä, mutta niissä on myös vaihtelua. Korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätökset vaikuttavat selventäneen tilannetta, mutta pääosa vastaajista on sitä mieltä, että ei riittävästi. Kaikki alueelliset hallinto-oikeudet ovat nähneet sääntelyssä edellä mainituin tavoin ongelmia ja kaikki ovat sitä mieltä, että sääntelyä tulisi selventää. Lisäksi korkein hallinto-oikeus ei ole ennakkollisesti ottanut kantaa siihen, voisiko sääntelyyn sen antamista ennakkopäätöksistä huolimatta mahdollisesti liittyä tulkintavaikeuksia, eli korkein hallinto-oikeus ei kiellä tulkintaongelmien mahdollisuutta. Lisäksi on otettava huomioon se, että kaikki asiat eivät päädy korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja erityistuomioistuinten toimialat ovat asiaryhmiltään erilaisia.

Näiden selvitysten perusteella esiin nousevat kysymykset velvoittavan päätöksen käsitteen liiallisesta tulkinnallisuudesta ja täytäntöönpanoa ja väliaikaismääräystä koskevien päätösten todisteellisen tiedoksiannon tarkoituksenmukaisuudesta ja tulkinnallisuudesta. Lisäksi esiin nousee saantitodistuksin tehdyn todisteellisen tiedoksiannon hitaus ja korkea hinta sekä niiden

oikeudenkäyntiä hidastava vaikutus sekä itsessään, että tilanteissa, kun niitä palautetaan (e-päonnistunut tiedoksianto). Helsingin hallinto-oikeuden mukaan näin tapahtuu jopa varsin usein.

Osa hallinto-oikeuksista on kiinnittänyt huomiota siihen, että nykyinen käytäntö todisteellisten tiedoksiantojen suuresta suhteellisesta määrästä suhteessa tavallisiin tiedoksiantoihin ei vastaisi hallintoprosessilain säätämisen yhteydessä esitettyjä tavoitteita. Jossain määrin ongelmallista vaikuttaa saatujen selvitysten perusteella olevan myös se, että hallinto-oikeuksien käytäntö ei vaikuta tässä tärkeässä asiassa olevan yhtenäistä. Lisäksi esiin nousee tarve sähköisen asiointipalvelun käytön edistämiseksi pääsääntöisenä asiointimuotona oikeudenkäynnissä.

Oikeusministeriö on katsonut, että hallintoprosessilain 90 §:n 2 momentin tulkintaan vaikuttaa hallinto-oikeuksien näkemyksetkin huomioon ottaen liittyvän eräitä epäselvyyksiä. Tämän vuoksi on arvioitava sitä, voidaanko oikeustilan odottaa selvenevän riittävästi oikeuskäytännön kehittymisen kautta vai onko tarve selkeyttää lainsäädäntöä. Mikäli lainmuutosten tarpeellisuuden arvioinnissa päädyttäisiin lainvalmisteluhankkeen käynnistämiseen, tulisi siinä ottaa huomioon ainakin velvoittavan päätöksen tulkinnallisuuden ohella välipäätösten tulkinnallisuus ja tarkoituksenmukaisuus sekä sähköisen asioinnin laajentamismahdollisuudet. Tältä osin on syytä tuoda esiin luonnos hallituksen esitykseksi sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuutta viranomaistoiminnassa koskevaksi lainsäädännöksi (VN/9952/2024). Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että parhaimmillaankaan hallinto-oikeuksien kokemat tulkintaongelmat suoraan poistuisivat kyseisellä esitetyllä sääntelyllä eikä sitä, kuinka riittävä se olisi vastaamaan omalta osaltaan mainittuihin ongelmiin. Tämän vuoksi mahdollisessa lakimuutoksessa olisi perusteltua ottaa myös sähköinen asiointipalvelu tarkempaan tarkasteluun.

Oikeusministeriö on vielä todennut, ettei se voi ottaa kantaa siihen, onko muodostunut tilanne, että osa hallinto-oikeuksien päätöksistä olisi erilaisten tulkintojen seurauksena muodostunut sellaiseksi, että ne eivät olisi tulleet lainkaan lainvoimaisiksi. Kysymys on tältä osin sellaisesta tuomioistuinten päätösten lainvoimaa koskevasta arvioinnista, jonka ei voida katsoa kuuluvan oikeusministeriölle edes yleisellä tasolla.

Arviointi

Tiedoksiantoa koskevat säännökset ovat olennaisia oikeusturvan kannalta. Päätöksenteossa on voitava varmistua siitä, että tiedoksianto tehdään lain edellyttämällä tavalla, jotta päätökset saavuttavat lainvoiman. Tämä lisää oikeusvarmuutta. Tiedoksianto on tehtävä kuitenkin myös riittävän luotettavasti.

Tiedoksiantoa koskevien säännösten tulee olla riittävän yksiselitteisiä, jotta ne mahdollistavat päätösten tiedoksiannon siten, että päätökset tulevat tiedoksi annetuiksi oikea-aikaisesti ja tehokkaasti. Toisaalta säännösten on mahdollistettava tiedoksianto myös riittävän yksinkertaisessa menettelyssä siten, etteivät tiedoksiantoon liittyvät hankaluudet aiheuta päätösten lainvoimaiseksi tulemisen lykkääntymistä tai ylimääräisiä kustannuksia asioissa, joissa tiedoksianto voitaisiin oikeusturvan ja luotettavuuden kannalta hoitaa esimerkiksi tavallisena tiedoksiantona.

Kuten oikeusministeriöltä pyytämästäni selvityksestä käy ilmi, alueelliset hallinto-oikeudet katsovat, että hallintoprosessilain 90 §:n 2 momentin tulkinnassa on edelleen epäselvyyksiä. Tuomioistuinvirasto on tuonut esiin, että tuomioistuinlaitoksen päätösten tiedoksiantokustannukset ovat nousseet. Myös oikeusministeriö, jonka hallinnonalaan hallintoprosessilaki kuuluu, on todennut tiettyjä epäselvyyksiä tarkasteltavan lainkohdan tulkinnassa.

Hallinto-oikeudet ovat tuoneet selvityksissään esiin, että todisteellisen tiedoksiannon käyttöala on pikemminkin laajentunut, vaikka hallintoprosessilain tarkoituksena kaiketi oli menettelyn keventäminen. Selvitykset osoittavat, että lain soveltajien käsityksen mukaan hallintoprosessilain 90 §:n 2 momentti on edelleen jossain määrin tulkinnanvarainen. Sitä olisi mahdollista selventää ainakin siltä osin, mitä säännöksessä tarkoitetaan velvoittavalla päätöksellä. Lainsäädännön mahdollisen selventämisen kannalta olisi tarpeellista arvioida, minkälaisen päätösten antamisen tiedoksi todisteellisesti on tosiasiallisesti tarpeen.

Lisäksi hallintoprosessilain 90 §:n 2 momentin mukaan tiedoksianto on toimitettava todisteellisesti myös, jos se koskee päätöksen täytäntöönpanoa tai muuta väliaikaista määräystä. Laissa ei ole tältä osin edellytetty täytäntöönpanoa koskevan tai muun väliaikaisen määräyksen velvoittavuutta. Lain esitöissä velvoitetta todisteelliseen tiedoksiantoon ei ole tältä osin juurikaan perusteltu. Päätöksen täytäntöönpanoa koskeva määräys tai muu väliaikainen määräys ei kuitenkaan aina ole luonteeltaan oikeudenkäynnin osapuolta velvoittava, eikä siitä myöskään pääsääntöisesti ala kuluu muutoksenhakuaika. Säännös jättää avoimeksi myös sen, koskeeko velvoite todisteelliseen tiedoksiantoon moniasiansaissa suhteisessa asiassa kaikkia oikeudenkäynnin osapuolia.

Korkeimman hallinto-oikeuden edellä mainittujen ennakkopäätösten antamisen jälkeen hallintoprosessilain 90 §:n 2 momentin tulkinta siltä osin, mitkä päätökset on katsottava velvoittaviksi, on oletettavasti jonkin verran selkeytynyt. Sääntelyssä on kuitenkin hallinto-oikeuksien selvitysten perusteella edelleen tulkinnanvaraisuuksia tai epäselvyyksiä. Toisaalta oikeustilan selkeyttäminen ei voi nojata vain korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätösten antamiseen, koska se ratkaisee vain niitä lain soveltamiseen liittyviä tulkintakysymyksiä, jotka tulevat sen ratkaistavaksi valitusten kautta.

Ennakkopäätökset kuitenkin osoittavat, että tiedoksiantoa koskevia säännöksiä oli ennen korkeimman hallinto-oikeuden julkaisemia ratkaisuja tulkittu joissakin hallinto-oikeuksissa toisin kuin korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Näin ollen on mahdollista, että osa hallinto-oikeuksien hallintoprosessilain aikana antamista päätöksistä ei ole tullut ollenkaan lainvoimaisiksi. Kuitenkin päätösten tiedoksiannon puutteellisuuteen liittyvät konkreettiset kysymykset jäävät näissä jo ratkaistuissa yksittäistapauksissa korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä mahdollisesti ratkaistaviksi.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Saatan oikeusministeriön tietoon käsitykseni tarpeesta selkeyttää hallintoprosessilain 90 §:n 2 momentin todisteellista tiedoksiantoa koskevaa sääntelyä esiin tuotujen tulkinnanvaraisuuksien poistamiseksi ja oikeusvarmuuden turvaamiseksi.

Asia ei anna aihetta muihin laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiini.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Elina Nyholm

OKV/1115/70/2024-OKV-3

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: