

Asia: OM 17/41/2015

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Yleisiä huomioita

Lausuntonne

Lakiehdotuksen tavoitteet, kuten nykyisen sääntelyn täsmentäminen ja käytäntöjen yhtenäistäminen, on saavutettu ehdotuksessa hyvin. Nykyistä hallintolainkäyttölakia on leimannut informatiivisuuden puute, mikä on osaltaan heikentänyt hallintolainkäytön selkeyttä ja ymmärrettävyyttä.

Kelan etuuksien osalta on runsaasti hallintolainkäyttöä koskevia erityissäännöksiä. Niiden avulla turvataan näiden asiaryhmien lainkäyttömenettelyn tarkoituksenmukaisuus.

Perus- ja ihmisoikeusnäkökohdat sekä lainkäytön tehostamisen ja joustavoittamisen tarpeet on käsityksemme mukaan otettu huomioon ehdotuksessa.

Kannatamme sitä, että pykälänumerointi muutetaan juoksevaksi lain alusta loppuun.

1 luku (Yleiset säännökset)

Lausuntonne

Lain tarkoitusta koskevassa pykälässä on perustellusti lausuttu julki lain kytkökset taustalla vaikuttaviin perus- ja ihmisoikeusnäkökohtiin eli oikeusturvan ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takaamiseen.

Lain soveltamisala on riittävän täsmällinen ja siinä on otettu huomioon kaikki Kelan kannalta olennaiset lainkäyttöelimet.

Määritelmiä koskeva pykälä edistää lain selkeyttä ja yksiselitteisyyttä. Lainvoimaisuuden määrittelyä 4 §:n 3 kohdassa pidämme tarpeellisena. Asianosaista tai oikeudenkäynnin osapuolta ei ole lakiehdotuksessa määritelty kuten ei aiemminkaan, mitä pidämme hyvänä.

2 luku (Valitus hallintopäätöksestä)

Lausuntonne

Oikeuskäytännössä vakiintuneet tulkinnat päätöksen valituskelpoisuudesta on perusteltua kirjata näkyviin lakiin, kuten esityksessä on tehty. Asianosaisten saa näin paremmin käsityksen muutoksenhakua koskevista oikeuksistaan.

Ehdotuksen 1 § jättää avoimeksi sen, voiko hallintopäätöksestä valittaa siltä osin kuin se koskee päätöksen täytäntöönpanoa, esimerkiksi etuuden maksamista (kenelle se maksetaan).

Luvussa säädettäisiin myös toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta (5 §). Onko pykälä mielestänne riittävän yksiselitteinen ja täsmällinen?

Toimivaltaisen hallinto-oikeuden määrittäminen koskee Kelan etuuksista vain perustoimeentulotukea. Käytännössä Kelan kannalta olennaisin on 3 momentti. Kelan toimialueena on koko maa. Näin ollen, kun valitus koskee oikaisuvaatimukseen annettua päätöstä, on toimivaltainen se hallinto-oikeus, jonka tuomiopiirissä valittajan kotipaikka sijaitsee.

Voimassa olevan hallintolainkäyttölain nojalla toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyy perustoimeentulotukea koskevissa asioissa käytännössä sillä perusteella, mikä valittajan kotikunta on. Ehdotettu pykälä merkitsisi tältä osin muutosta. Esityksen perusteluissa ei avata, mitä kotipaikalla tarkoitetaan ja miten se eroaa kotikunnasta. Esitystä olisi tältä osin syytä täsmentää.

Muilta osin pykälä on riittävän yksiselitteinen ja täsmällinen.

Lakiin ehdotetaan uutta säännöstä asiakokonaisuuden yhdistämisestä hallinto-oikeudessa (6 §).

Kannatan ehdotusta

Mahdolliset lisäkommenttinne

Käytännössä ehdotettu säännös tulisi harvoin sovellettavaksi Kelan etuuksia koskevissa asioissa.

3 luku (Valituksen tekeminen)

Lausuntonne

Kannatamme ehdotusta 3 luvuksi sillä lisäyksellä, että laissa säädettäisiin, milloin valitusta on syytä täydentää allekirjoituksella tai vaihtoehtoisesti, milloin täydentämistä allekirjoituksella ei tarvita.

Ehdotettu muutos, ettei valituskirjelmää tarvitse allekirjoittaa, on sinänsä kannatettava. Jos valituskirjelmästä ilmenee lähettäjän tiedot eikä ole syytä epäillä valituksen alkuperäisyyttä tai eheyttä, voidaan allekirjoitusvaatimusta pitää tarpeettomana. Muutos vähentäisi tarvetta pyytää valitusten täydentämistä tilanteissa, joissa allekirjoituksen merkitystä voidaan pitää lähinnä muodollisuutena.

Toisaalta valitusta voi olla tarpeellista täydentää allekirjoituksella, mikä ehdotuksen perusteluissa tuodaankin esille. Näkemyksemme mukaan lakiin on perusteltua kirjoittaa auki, milloin valitusta on syytä täydentää allekirjoituksella tai vaihtoehtoisesti, milloin valituksen täydentämistä allekirjoituksella ei tarvita. Tämä lisäisi lain informatiivisuutta. Asianosaiset olisivat paremmin selvillä muutoksenhakuprosessiin liittyvistä oikeuksista ja velvollisuuksista, mikä helpottaisi osaltaan valitusasioiden käsittelyä. Myös laissa sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa on nimenomaisesti säädetty, milloin viranomaiselle sähköisesti toimitettua asiakirjaa ei tarvitse täydentää allekirjoituksella.

Kannatamme ehdotusta velvollisuudesta ilmoittaa yhteystietojen muutoksesta hallintotuomioistumille. Käytännössä valittajat jättävät toisinaan ilmoittamatta muuttuneet yhteystietonsa. Tämä hankaloittaa ja hidastaa valitusasian käsittelyä.

4 luku (Muu hallintolainkäyttöasia)

Lausuntonne

Kannatamme ehdotusta 4 luvuksi. Pidämme hyvänä viiden vuoden määräaikaan hallintoriidan vireillepanolle.

5 luku (Puhevalta ja avustajan tai asiamiehen käyttäminen)

Lausuntonne

Kannatamme ehdotusta asianosaisseuraantoa koskevasta pykälästä. Tällä vahvistettaisiin lain tasolla nykyisinkin hallintolainkäytössä mahdollisena pidetty käytäntö. Sosiaalietuuksia koskevien valitusasioiden osalta oma kysymyksensä on, milloin asian laatu on sellainen, ettei asianosaisseuraantoa pidetä mahdollisena. Tästä saattaa seurata tulkintaongelmia. Tilanteet voivat vaihdella etuus- ja tapauskohtaisesti. Esimerkiksi toimeentulotukea voidaan myöntää muutenkin kuin rahana, kuten antamalla maksusitoumus tuensaajan määrättyä tarvetta varten.

Asianosaisseuraantoa koskevan ehdotuksen perusteluissa ei ole otettu kantaa tietosuojakysymyksiin. Vaikuttaako asianosaisseuraannon arvioimiseen se, jos oikeudenkäyntiaineistoon kuuluu kuolleen asianosaisen salassa pidettäviä tietoja? Sosiaalietuuksia koskevissa asioissa voidaan käsitellä esimerkiksi asianosaisen terveydentilaa tai siihen verrattavia erityisen arkaluonteisina pidettäviä tietoja.

Ehdotettu säännös, ettei asiamiehen tarvitsisi lähtökohtaisesti esittää valtakirjaa, jos asiamies on toiminut asiamiehenä asian aikaisemmissa käsittelyvaiheissa, keventäisi valitusprosessia ja tarve valitusten täydentämiselle puuttuvan valtakirjan vuoksi vähenisi.

6 luku (Asian käsittely ja selvittäminen)

Lausuntonne

Luku etenee oikeudenkäynnin vaiheiden mukaisesti ja siitä käy selkeästi ilmi tuomioistuimen prosessijohdon merkitys oikeudenkäynnin sujuvuuden ja tehokkuuden turvaamiseksi.

Luvussa säädettäisiin päätöksen tehneen viranomaisen velvollisuudesta antaa tuomioistuimen pyynnöstä lausunto sakon uhalla (8 §). Mitä mieltä olette ehdotuksesta?

Emme kannata 8 §:n ehdotusta, että viranomainen voitaisiin velvoittaa antamaan lausunto sakon uhalla. Esityksessä ei ole perusteltu, miksi tällainen säännös on tarpeen. Emme näe ehdotetulle säännökselle tarvetta. Kela toimittaa pyydyt lausunnot ja selvitykset muutoksenhakuelimille. Mitään olennaisia ongelmia ei ole ilmennyt. Inhimillisessä toiminnassa toisaalta on mahdollista, että lausunnon antaminen viivästyy tai jää antamatta. Nämä ovat kuitenkin poikkeustilanteita, joiden korjaamiseen ei tarvita sakon uhkaa. Uhkasakkoasian käsittely merkitsisi lisätyötä hallintolainkäyttöön eikä uhkasakolla voitaisi kokonaan estää inhimillisiä virheitä.

Säännös selvityksen rajoittamisesta olisi uusi (12 §).

Kannatan ehdotusta

Mahdolliset lisäkommenttinne

Sosiaaliturvaa koskevissa asioissa sekä hallintoviranomaisen että valitusviranomaisen velvollisuutta selvittää asiaa riittävästi ja asianmukaisesti voidaan pitää erityisen tärkeänä. Toisaalta on tärkeää pyrkiä välttämään lainkäyttöasian tarpeetonta viivästymistä. Ehdotetussa säännöksessä olisi kyse poikkeusmenettelystä ja se jättäisi tuomioistuimelle harkintavaltaa. Käsittelemme mukaan säännös on tarpeellinen.

Kelan etuuksia koskevissa laeissa ja hallintolaissa on säännökset, jotka mahdollistavat lainvoimaiseksi tulleen päätöksen oikaisemisen asiakkaan eduksi, mikäli asiassa ilmenee uutta selvitystä. Nämä säännökset turvaavat viime kädessä etuuden saajien oikeusturvaa tilanteissa, joissa hallintotuomioistuin on jättänyt ottamatta huomioon sille toimitetun selvityksen.

Luvussa säädettäisiin myös eri selvityskeinoista. Uusia selvityskeinoja olisivat suullinen valmistelu ja tarkastus.

Suullinen valmistelu (13 §)

Kannatan ehdotusta

Mahdolliset lisäkommenttinne

-

Tarkastus (15 §)

Kannatan ehdotusta

Mahdolliset lisäkommentit

-

Luvussa olisi säännös järjestyssakon tuomitsemisesta tuomioistuimen arvoa loukkaavan kirjallisen aineiston toimittamisen perusteella (20 §). Mitä mieltä olette ehdotuksesta? Pitäisikö tuomioistuimen varoittaa kirjallisen aineiston toimittajaa ennen sakon tuomitsemista?

Emme ota kantaa ehdotukseen.

7 luku (Suullinen käsittely)

Lausuntonne

Säännös vajaavaltaisen kuulemisesta on mielestämme tarpeellinen, samoin säännös vajaavaltaisen tukihenkilöstä on hyvä.

Uutta olisi 13 §:n 3 momentin säännös todistajan velvollisuudesta kieltäytyä paljastamasta turvakiellolla suojattua tietoa, jota voidaan pitää tarkoituksenmukaisena. Itsekriminointisäännös (16 §) on myös uusi ja tästä on mielestämme hyvä erikseen säätää tässä laissa. On hyvä, että lainvastaisesti hankitun selvityksen hyödyntämiskiellosta (17 §) säännellään erikseen myös laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa.

8 luku (Hallintotuomioistuimen päätöksenteko)

Lausuntonne

Hallintolainkäytön selkeyden ja lain informatiivisuuden kannalta voidaan pitää hyvänä ratkaisuna, että laissa säädetään, millaisia päätöksiä hallintotuomioistuin voi käytännössä antaa.

9 luku (Tiedoksianto)

Lausuntonne

Ehdotettu luku lisäisi lain informatiivisuutta ja sujuvoittaisi tiedoksiantomenettelyä. Pidämme ehdotuksia hyvinä.

Ehdotuksen mukaan ainoastaan velvoittavat päätökset, joiden tiedoksisaannista alkaa kulua muutoksenhaku-aika tai muu vastaanottajan oikeuteen vaikuttava määräaika, tulisi antaa tiedoksi todisteellisesti (1 §). Mitä mieltä olette ehdotuksesta?

Mielestämme ehdotusta voidaan pitää tarkoituksenmukaisena. Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan, työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnan ja opintotuen muutoksenhakulautakunnan päätökset annetaan jo nykyisin tiedoksi tavallisena tiedoksiantona eikä tässä ole nähty ongelmaa oikeusturvan kannalta.

10 luku (Oikeudenkäyntikulut)

Lausuntonne

Ehdotus vastaisi nykyistä hallintolainkäyttölain 74 §:ää, mutta sanamuotoja tarkistettaisiin. Hallintolainkäyttölain 74 §:n 2 momentin mukaan julkisen asianosaisen korvausvelvollisuutta harkittaessa on otettava erityisesti huomioon, onko oikeudenkäynti aiheutunut viranomaisen virheestä. Uudessa laissa viranomaisen virhe ei ole enää erityisesti huomion otettava seikka korvausvelvollisuutta harkittaessa. Pidämme ehdotuksia kannatettavina.

11 luku (Päätöksen korjaaminen ja täydentäminen)

Lausuntonne

-

Säännös päätöksen täydentämisestä olisi uusi (2 §).

Kannatan ehdotusta

Mahdolliset lisäkommenttinne

Säännöksen nojalla päätöksessä olevat puutteet voitaisiin korjata joustavasti ilman, että asiassa tarvitsisi turvautua raskaampaan valitusmenettelyyn tai ylimääräiseen muutoksenhakuun.

12 luku (Valitus hallintotuomioistuimen päätöksestä)

Lausuntonne

-

Ehdotuksen mukaan uudessa yleislaissa olisi pääsääntönä, että hallinto-oikeuden päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan (1 §). Tarvittaessa poikkeuksista säädettäisiin jatkossa erikseen. Ehdotus valituslupamenettelystä pääsääntönä poikkeaisi voimassa olevasta laista.

Kannatan ehdotusta

Mahdolliset lisäkommenttinne

Yleisesti voidaan pitää kannatettavana, että korkeimman hallinto-oikeuden roolia kehitetään kohti ennakkopäätöstuomioistuinta.

Pykälän 3 momentin mukaan erikseen säädettäisiin muutoksenhausta valittamalla muun hallintotuomioistuimen päätökseen. Näin ollen ehdotus ei muuttaisi valitusmenettelyä niissä Kelan etuuksissa, joissa muutoksenhakueliminä toimivat valitusasioita käsittelemään perustetut lautakunnat. Lautakuntien päätöksistä voidaan valittaa vakuutus-oikeuteen ilman valituslupamenettelyä.

Ehdotuksella valituslupamenettelystä olisi kuitenkin vaikutusta toimeentulotuen takaisinperintäpäätösten muutoksenhakuun. Toimeentulotuesta annetun lain 22 §:n nojalla hallinto-oikeus päättää ensiasteena toimeentulotuen takaisinperinnästä Kelan tai kunnan hakemuksesta. Toimeentulotuesta annetun lain 24 §:ä tulisi muuttaa siten, että asianosaisen oikeus hakea

muutosta hallinto-oikeuden antamaan takaisinperintäpäätökseen ilman valituslupamenettelyä turvataan.

Hallintopäätöksen tehneellä viranomaisella ei nykyisten yleissäännösten mukaan ole valitusoikeutta hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Viranomaiselle ehdotetaan valitusoikeutta tilanteessa, jossa ensi asteen hallintotuomioistuin on kumonnut sen päätöksen tai muuttanut sitä (3 §). Ehdotus päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeudesta poikkeaisi voimassa olevasta laista.

Kannatan ehdotusta

Mahdolliset lisäkommentit

Uusi säännös viranomaisen oikeudesta hakea muutosta valittamalla hallintotuomioistuimen päätökseen, jolla hallintotuomioistuin on kumonnut viranomaisen päätöksen tai muuttanut sitä, selkeyttäisi oikeustilaa. Säännös on tarpeellinen, jotta ennakkopäätöksiä saadaan ja oikeuskäytännön selkeyttä ja yhtenäisyyttä voidaan edistää myös tilanteissa, joissa hallintotuomioistuin on ratkaissut asian asianosaisen eduksi eikä tällä ole intressiä valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä.

13 luku (Ylimääräinen muutoksenhaku)

Lausuntonne

Ehdotuksen 7 §:ssä säädetään, että päätöksen purkamista on haettava vuoden kuluessa siitä päivästä, jona hakija sai tiedon purun perusteena olevasta seikasta. Sitä, että määräaika olisi sama kaikkien purkuperusteiden osalta ja että se vastaisi oikeudenkäymiskaaren purkusääntelyä, voidaan pitää yhdenmukaisuuden vuoksi hyvänä.

Kantelu ylimääräisenä muutoksenhakeina ehdotetaan poistettavaksi. Nykyiset kanteluperusteet yhdistettäisiin purkuperusteisiin (5 §). Mitä mieltä olette ehdotuksesta?

Lainsäädännön yksiselitteisyys ja selkeys puoltavat ehdotusta. Nykyisin kanteluperusteet ovat monilta osin päällekkäisiä purkuperusteiden kanssa.

Luvussa ehdotetaan nimenomaista säännöstä ylimpien laillisuusvalvojen oikeudesta hakea purkaa lainvoimaiseen päätökseen (6 §). Mitä mieltä olette ehdotuksesta?

Asianosaisen oikeusturvan tosiasiallinen toteutuminen voi joissakin tapauksissa edellyttää, että ylimmällä laillisuusvalvojalla on mahdollisuus hakea päätöksen purkaa.

Ehdotuksen mukaan muun hakijan kuin viranomaisen olisi päätöksen purkamista koskevassa asiassa käytettävä lainoppinutta avustajaa (6 §). Mitä mieltä olette ehdotuksesta?

Ehdotus tulisi käytännössä nostamaan asianosaisten kynnystä hakea päätöksen purkaa, koska oikeusapu on kallista. Tämä voi heikentää oikeusturvan tosiasiallista toteutumista.

14 luku (Päätöksen täytäntöönpano ja hallintotuomioistuimen väliaikaiset määräykset)

Lausuntonne

-

Oikeudenkäymiskaaren ehdotettujen muutosten johdosta yleisiltä tuomioistuimilta poistuisi toimivalta antaa turvaamismääräyksiä hallintolainkäyttöasioissa. Mitä mieltä olette ehdotuksesta?

Pidämme ehdotusta hyvänä. Ehdotettujen muutosten myötä väliaikaisen oikeusturvan toteuttaminen kuuluisi kaikilta osin hallintolainkäyttöasioissa hallintotuomioistuimen toimivaltaan, joten muutos selkeyttäisi lainkäytön järjestelmää.

15 luku (Voimaantulo)

Lausuntonne

-

Liitelait

Mahdolliset kommenttinne

Kansaneläkelaitoksesta annetun lain (731/2001) 24 §:n viittaussäännökset hallintolainkäyttölakiin tulisi muuttaa tässä yhteydessä. Lisäksi Kelan soveltamisissa useissa etuuslaeissa (esim. laki yleisestä asumistuesta 34 §:n 2 mom., laki eläkkeensaajan asumistuesta 4 luvun 35 §:n 2 mom., vammaisetuslaki 4 luvun 36 §:n 2 mom. ja kansaneläkelaki 77 §:n 2 mom.) on viittaus hallintolainkäyttölakiin. Kelan etuuslakeihin sisältyvät muutoksenhakusäännökset käytäneen ministeriöissä läpi ja tehdään niihin tarvittavat muutokset.

Toimeentulotuesta annetun lain 24 §:ä tulisi lakiehdotuksen toteutuessa muuttaa siten, että asianosaisen oikeus hakea muutosta hallinto-oikeuden antamaan takaisinperintäpäätökseen ilman valituslupamenettelyä turvataan. Toimeentulotuesta annetun lain 22 §:n nojalla hallinto-oikeus päättää ensiasteena toimeentulotuen takaisinperinnästä Kelan tai kunnan hakemuksesta.

Yksityiskohtaisia huomioita

Tekniset huomionne

-

Uikkanen Leena
Kansaneläkelaitos - Esikuntapalvelujen tulosityksikkö