

Ministeriöille

UUSI YLEISLAKI OIKEUDENKÄYNNISTÄ HALLINTOASIOISSA

Eduskunta on 19.2.2019 hyväksynyt lain oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (jäljempänä HOL) sekä siihen liittyvät lait (HE 29/2018 vp). Lait on tarkoitus vahvistaa mahdollisimman pian sen jälkeen, kun eduskunta on toimittanut valtioneuvostolle eduskunnan vastauksen. Tarkoituksena on, että lait tulevat voimaan 1.1.2020.

Eduskuntakäsittelyssä tehtiin lakiehdotuksiin muutamia muutoksia, jotka ilmenevät lakivaliokunnan mietinnöstä (LaVM 18/2018 vp). Täysistunnossa lait hyväksyttiin lakivaliokunnan mietintöön sisältyvässä muodossa.

Uusi yleislaki kumoaisi hallintolainkäyttölain (586/1996). Eduskunnan hyväksymiin liitelakeihin sisältyy uudesta yleislaista aiheutuvia välttämättömiä muutoksia muuhun lainsäädäntöön. Näissä muutoksissa on kyse esimerkiksi viittauksista tiettyyn hallintolainkäyttölain pykälään. Tällaiset viittaukset pyrittiin hallituksen esityksessä päivittämään niin, että ne vastaavat uuden yleislain pykälänumerointia.

Ministeriöiden on ennen uuden yleislain voimaantuloa tarkistettava oman hallinnonalansa lainsäädännön osalta, mitä uudesta yleislaista aiheutuvia välttämättömiä muutoksia olisi vielä tehtävä erityislakeihin, ja valmisteltava tarvittavat muutokset. Mahdolliset poikkeukset yleislaista on hallituksen esityksessä perusteltava. Yleislaista poikkeamiseen tarvitaan aina erityinen, painava syy.

Jos eri hallinnonalojen lainsäädännössä on hallintolainkäyttölain tiettyihin pykäliin viittauksia, joita ei ole uuden yleislain yhteydessä päivitetty vastaamaan uuden yleislain pykälänumerointia, nämä pykäläviittaukset on syytä päivittää joko erikseen ennen uuden yleislain voimaantuloa tai mahdollisimman pian sen jälkeen.

Säännösten selkeyttämiseksi on tarpeen päivittää myös yleisviittaukset hallintolainkäyttölakiin sekä korvata tarpeettomat valituslupasäännökset yleisviittauksella oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin.

Uuden yleislain keskeistä sisältöä lainvalmistelun kannalta kuvataan lähemmin oheisessa liitteessä.

Lisätietoja antavat

- lainsäädäntöneuvos Arja Manner, arja.manner(at)om.fi, puh. +358 2951 50450,
- lainsäädäntöneuvos Olli Wikberg, olli.wikberg(at)om.fi, puh. +358 2951 50253

Kansliapäällikkö



Pekka Timonen

Osastopäällikkö, ylijohdaja



Antti Leinonen

Jakelu

Valtioneuvoston kanslia

Ulkoasiainministeriö

Oikeusministeriö

- oikeushallinto-osasto
- kriminaalipoliittinen osasto
- viestintäyksikkö
- hallintoyksikkö
- demokratia-, kieli- ja perusoikeusasioiden yksikkö
- talousyksikkö
- tietohallintoyksikkö

Sisäministeriö

Puolustusministeriö

Valtiovarainministeriö

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Maa- ja metsätalousministeriö

Liikenne- ja viestintäministeriö

Työ- ja elinkeinoministeriö

Sosiaali- ja terveysministeriö

Ympäristöministeriö

UUSI YLEISLAKI OIKEUDENKÄYNNISTÄ HALLINTOASIOISSA

- keskeinen sisältö lainvalmistelun kannalta

Eduskunta on 19.2.2019 hyväksynyt lain oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (jäljempänä HOL) sekä siihen liittyvät lait (HE 29/2018 vp, PeVL 50/2018 vp, LaVM 18/2018 vp). Lakeja ei ole vielä vahvistettu. Uusi yleislaki kumoaisi voimassa olevan hallintolainkäyttölain (586/1996). Tarkoituksena on, että uusi yleislaki tulisi voimaan 1.1.2020.

Uudistuksen keskeiset tavoitteet

Uudistuksen tavoitteena on

- täsmentää sääntelyä niin, että oikeudenkäynnin osapuolet ovat nykyistä paremmin selvillä prosessuaalisista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan
- täydentää sääntelyä niin, että prosessisäännökset vastaavat nykyistä paremmin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksia
- vahvistaa hallintotuomioistuinten mahdollisuuksia tehokkaaseen prosessinjohtoon
- kehittää korkeimman hallinto-oikeuden asemaa nykyistä enemmän ennakkopäätöstuomioistuimeksi.

Uuden yleislain keskeinen sisältö

Lain soveltamisala

Uutta yleislakia sovelletaan oikeudenkäynnissä yleisissä hallintotuomioistuimissa, joita ovat korkein hallinto-oikeus ja alueelliset hallinto-oikeudet, mukaan lukien Ahvenanmaan hallintotuomioistuin (HOL 2.1 §).

Tätä lakia sovelletaan myös hallintoasian oikeudenkäynnissä vakuutus oikeudessa, markkinaoikeudessa ja työtuomioistuimessa. Lisäksi tätä lakia sovelletaan valitusasioita käsittelemään perustetuissa lautakunnissa siten kuin siitä erikseen säädetään. Tällöin näihin tuomioistuihin ja valituslautakuntiin sovelletaan, mitä uudessa yleislaissa säädetään hallintotuomioistuimesta (HOL 2.2 ja 2.3 §).

Jos erityislainsäädännössä säädetään, että valitus tehdään hallintoviranomaiselle, valituksen käsittelyyn hallintoviranomaisessa ei sovelleta uuden yleislain säännöksiä, vaan oikaisuvaatimusta koskevia hallintolain (434/2003) 7 a luvun säännöksiä (HOL 2.4 § ja hallintolaki 3 a §).

Hallintopäätöksen valituskelpoisuus

Valittamalla saa hakea muutosta päätökseen, jolla viranomainen on ratkaissut asian tai jättänyt sen tutkimatta (HOL 6.1 §)

Valittamalla ei saa hakea muutosta hallinnon sisäiseen määräykseen, joka koskee tehtävän tai muun toimenpiteen suorittamista. Valittamalla ei myöskään saa hakea muutosta päätökseen, joka koskee vain asian valmistelua tai täytäntöönpanoa (HOL 6.2 §).

Yleinen valitusoikeus

Viranomaisella tarkoitetaan uudessa yleislaissa valtion virastoa ja laitosta, Ahvenanmaan maakunnan viranomaista, kunnallista viranomaista, itsenäistä julkisoikeudellista laitosta sekä muuta julkista hallintotehtävää hoitavaa (HOL 4 §:n 1 kohta).

Yleislaissa säädetyn valitusoikeuden piiriin kuuluvat siten myös esimerkiksi hallintopäätökset, jotka on tehnyt muuhun kuin valtioneuvoston alaiseen organisaatioon kuuluva valtion viranomainen, sekä hallintopäätökset, jotka on tehnyt julkista hallintotehtävää hoitava yksityinen taho. Valitusoikeudesta ei tällöin ole enää tarpeen säätää erikseen.

Valitusosoitus

Päätökseen, johon saa hakea muutosta valittamalla, on liitettävä valitusosoitus. Hallintopäätökseen liitettävästä valitusosoituksesta säädetään hallintolaissa (HL 47 §). Hallintotuomioistuimen päätökseen liitettävästä valitusosoituksesta säädetään uudessa yleislaissa (HOL 88 §).

Valitusosoituksessa on selostettava muun ohessa vaatimukset valituskirjelmän sisällöstä. Valituskirjelmän sisältöön kuuluu uuden yleislain mukaan myös se prosessiosoite ja mahdollinen muu osoite, johon oikeudenkäyntiin liittyvät asiakirjat voidaan lähettää (HOL 15.3 §).

Valituksen tekeminen

Valituksen saa tehdä sillä perusteella, että päätös on lainvastainen, niin kuin nykyisinkin. Myös 30 päivän valitusaika vastaa nykyistä sääntelyä (HOL 13 §). Lähtökohtana on, että valitus on toimitettava valitusajassa toimivaltaiselle hallintotuomioistuimelle (HOL 14 §).

Toimivaltainen hallinto-oikeus

Säännökset toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta vastaavat pääosin nykyistä sääntelyä (HOL 10 §).

Uudessa laissa selkeytetään toimivaltaisen hallinto-oikeuden määräytymistä silloin, kun valitetaan valtakunnallisen viranomaisen päätöksestä, joka koskee useaa kiinteistöä tai aluetta, jotka sijaitsevat eri hallinto-oikeuksien tuomiopiireissä, tai useaa henkilöä tai yhteisöä, joiden kotipaikat sijaitsevat eri hallinto-oikeuksien tuomiopiireissä. Tällöin toimivaltainen on se hallinto-oikeus, jonka tuomiopiirissä viranomaisen päätoimipaikka sijaitsee. Jos tätä perustetta ei voida käyttää, toimivaltainen on se hallinto-oikeus, jonka tuomiopiirissä päätös on tehty (HOL 10.4 §).

Uuteen yleislakiin sisältyy myös säännös asiakokonaisuuden yhdessä käsittelemisestä. Hallinto-oikeus on tietyin edellytyksin toimivaltainen käsittelemään asian, joka kuuluu samaan asiakokonaisuuteen hallinto-oikeudessa vireillä olevan asian kanssa (HOL 11 §).

Osapuolten velvollisuudet oikeudenkäynnissä

Uudessa yleislaissa vahvistetaan hallintotuomioistuinten prosessinjohtoa ja täsmennetään osapuolten velvollisuuksia oikeudenkäynnissä.

Hallintotuomioistuimen on huolehdittava oikeudenkäynnin johtamisesta ja siitä, että asia tulee selvitettyksi. Tarvittaessa hallintotuomioistuimen on osoitettava oikeudenkäynnin osapuolelle, mitä lisäselvitystä sen tulee esittää (HOL 35 ja 37.1 §).

Hallintotuomioistuimen on hankittava oma-aloitteisesti selvitystä siinä laajuudessa kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu sitä vaativat (HOL 37.2 §).

Oikeudenkäynnin osapuolilla on velvollisuus myötävaikuttaa asian selvittämiseen sen oikeudellisen luonteen edellyttämällä tavalla. Viranomaisen on otettava oikeudenkäynnissä huomioon tasapuolisesti yleiset ja yksityiset edut (HOL 37.3 §).

Päätöksen tehneen viranomaisen on hallintotuomioistuimen pyynnöstä annettava selostuksensa asiasta, vastattava oikeudenkäynnin muiden osapuolten esittämiin vaatimuksiin ja niiden perusteluihin sekä lausuttava esitetystä selvityksestä. Hallintotuomioistuin voi tehostaa tätä velvoitetta sakon uhalla (HOL 42 §).

Kun hallintotuomioistuin katsoo asian tulleen selvitettyksi, se voi asettaa määräajan, jonka kuluessa oikeudenkäynnin osapuolten on toimitettava mahdollinen lisäaineisto asiassa (HOL 46 §). Jos aineistoa toimitetaan tämän määräajan jälkeen, hallintotuomioistuin voi jättää sen huomioon ottamatta. Käytännössä tuomioistuin tällöinkin tutustuu aineistoon ja ottaa huomioon uuden selvityksen, joka vaikuttaa olennaisesti asian ratkaisuun.

Hallintotuomioistuimella on oikeus pyynnöstä saada maksutta viranomaiselta salassapitosäännösten estämättä kaikki asian ratkaisemiseksi välttämättömät tiedot ja asiakirjat. Hallintotuomioistuin voi myös määrätä viranomaisen esittämään tarpeellisen selvityksen ja tehostaa määrystä sakon uhalla (50 §).

Valituslupa korkeimpaan hallinto-oikeuteen

Uudessa yleislaissa on lähtökohtana, että hallinto-oikeuden päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valituslupan (HOL 107.1 §). Muutoksenhausta muun hallintotuomioistuimen päätökseen säädetään erikseen.

Valituslupamenettelyn periaatteet säilyvät nykyisinä. Korkeimman hallinto-oikeuden on myönnettävä valituslupa, jos tapaukseen soveltuu jokin valituslupan perusteista. Näitä perusteita ovat ennakkopäätösperuste, ilmeinen virhe ja muu painava syy niin kuin nykyisinkin (HOL 111 §).

Viranomaisen valitusoikeus

Uudessa yleislaissa on lähtökohtana myös, että alkuperäisen päätöksen tehneellä hallintoviranomaisella on oikeus valittaa ensi asteen hallintotuomioistuimen päätöksestä, jolla viranomaisen hallintopäätös on kumottu tai sitä on muutettu (HOL 109.2 §). Viranomaisen valitusoikeudesta ei siten ole tältä osin enää tarpeen säätää erikseen.

Muutoin säännökset viranomaisen valitusoikeudesta vastaavat nykyistä sääntelyä. Viranomainen saa hakea muutosta valittamalla hallintoviranomaisen tai hallintotuomioistuimen päätökseen, jos valitusoikeus on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi (HOL 7.1 ja 109.3 §). Tarvittaessa viranomaisen valitusoikeudesta voidaan säätää erikseen niin kuin nykyisinkin.

Ylimääräinen muutoksenhaku

Uuden yleislain mukaan ylimääräisiä muutoksenhakukeinoja ovat purku ja menetetyn määräajan palauttaminen (HOL 13 luku). Ylimääräisiin muutoksenhakukeinoihin nykyisin kuuluvan kantelun perusteet yhdistetään purkuperusteisiin ja kantelusta ylimääräisenä muutoksenhakukeinona luovutaan.

Hallintotuomioistuinten väliaikaiset määräykset

Hallintotuomioistuimet voivat uuden lain mukaan antaa nykyistä laajemmin päätösten täytäntöönpanoa koskevia määräyksiä ja muita väliaikaisia määräyksiä asianosaisen oikeuden tai edun toteuttamisen turvaamiseksi (HOL 14 luku). Yleiset tuomioistuimet eivät enää voi antaa turvaamismääräyksiä hallintoasioissa.

Suhde kunnallisvalitukseen

Uusi yleislaki ei vaikuta pääsääntöön, jonka mukaan kunnallisvalitusasiassa ei edellytetä valituslupaa. Kuntalain säännöksessä, joka koskee valittamista hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen, ei viitata nykyiseen hallintolainkäyttölakiin (KuntaL 142 §). Valituslupasääntelyn laajentamista kuntalain mukaiseen muutoksenhakuun selvitetään erikseen valtiovarainministeriössä.

Kun muutosta kunnalliseen päätökseen haetaan erityislainsäädännön mukaan hallintovalituksella eli siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään, viittaus hallintolainkäyttölakiin tarkoittaa uuden yleislain tultua voimaan viittausta uuteen yleislakiin (HOL 127 §), joten sovellettaviksi tulevat uuden yleislain valituslupasäännökset.

Muutoin uuden yleislain säännöksiä sovelletaan myös kunnallisvalitukseen siltä osin kuin kuntalaissa ei erikseen toisin säädetä (KuntaL 144 §, HOL 127 §).

Aiemmat viittaukset hallintolainkäyttölakiin

Uuden yleislain mukaan muualla laissa tai asetuksessa oleva viittaus hallintolainkäyttölakiin tai sitä edeltäneeseen lakiin muutoksenhausta hallintoasioissa (154/1950) tarkoittaa uuden yleislain tultua voimaan viittausta uuteen yleislakiin (HOL 127 §).

Uuden yleislain huomioon ottaminen muussa lainsäädännössä

Eri hallinnonalojen lainsäädännössä on runsaasti yleisviittauksia voimassa olevaan hallintolainkäyttölakiin, jonka uusi yleislaki kumoaa. Erikseen on säädetty myös runsaasti valituslupasäännöksiä eri hallinnonalojen lainsäädännössä.

Uuden yleislain yhteydessä on tehty välttämättömiä muutoksia muuhun lainsäädäntöön. Esimerkiksi viittaukset hallintolainkäyttölain tiettyyn pykälään on pyritty päivittämään niin, että viittaukset vastaavat uuden yleislain pykälänumerointia.

Ennen uuden yleislain voimaantuloa on syytä varmistaa, että eri hallinnonalojen lainsäädännössä on otettu riittävästi huomioon liittymät uuteen yleislakiin.

Esimerkki: *L eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä (853/2016) 20 §*

Voimassa oleva laki

20 §

Muutoksenhaku aluehallintoviraston päätökseen

Aluehallintoviraston 17 ja 18 §:n nojalla tekemään päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

Muuhun aluehallintoviraston päätökseen saa vaatia oikaisua siten kuin hallintolaissa (434/2003) säädetään. Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Hallinto-oikeuden päätökseen 17 §:ssä tarkoitettuja kieltoja sekä 18 §:ssä tarkoitettua rekisteristä poistamista koskevassa asiassa saa hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Hallinto-oikeuden muuhun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Tässä laissa tarkoitettua päätöstä rekisteristä poistamisesta ja määräaikaisesta toimintakiellosta on muutoksenhausta huolimatta noudatettava, jollei valitusviranomaisen toisin määrää.

Päivitetty säännös (luonnos)

20 §

Muutoksenhaku aluehallintoviraston päätökseen

Aluehallintoviraston 17 ja 18 §:n nojalla tekemään päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (/) säädetään.

Muuhun aluehallintoviraston päätökseen saa vaatia oikaisua siten kuin hallintolaissa (434/2003) säädetään. Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään.

Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään.

Tässä laissa tarkoitettua päätöstä rekisteristä poistamisesta ja määräaikaisesta toimintakiellosta on muutoksenhausta huolimatta noudatettava, jollei valitusviranomainen toisin määrää.