

16.6.2017

Oikeusministeriö

Lausuntopyyntö OM 17/41/2015

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Esityksen tavoitteet

Ehdotuksen yhtenä tavoitteena on täsmentää nykyistä sääntelyä ja yhtenäistää käytäntöjä säilyttäen kuitenkin hallintolainkäytölle ominainen sääntelyn yleispiirteisyys ja soveltuvuus eri asiaryhmiin. Tavoitteena on myös, että esityksessä otetaan huomioon muussa lainsäädännössä tapahtuneet muutokset ja muut uudistustarpeet.

Esityksen tavoitteet ovat tärkeitä. Yksityis- ja oikeushenkilön prosessuaaliset oikeudet ja velvollisuudet hallintoasiassa eivät näkemyksemme mukaan ole joko yksiselitteisiä tai helposti ymmärrettäviä. Lisäksi on kannatettavaa, että lainsäädännöllä turvataan nykyistä selkeämmin jokaiselle pääsy tuomioistuimeen omassa hallintoasiassaan. Yksityisen henkilön, yrittäjän ja yrityksen oikeusturvan korkea taso on arvo, jota tulee edistää kaikissa hallintoprosesseissa kautta linjan.

Toimintatapojen ministeriryöryhmä on 29.5.2017 antanut lupa- ja valitusprosesseja koskevan palvelulupauksen, jossa korostuu lupa- ja valitusprosessien asiakaslähtöisyys. Myös tuomioistuimille on jatkossakin taattava edellytykset käsitellä valitusasiat ilman aiheetonta viivytystä.

Näin ollen hallituksen esitysluonnoksessa ehdotettujen muutosten lisäksi on tarpeellista korjata oikeudenkäyntiprosessien pitkiä käsittelyaikoja julkisia hankintoja koskevissa asioissa. Vaikka hankinta-asioiden käsittelyajat markkinaoikeudessa ovat lyhentyneet, ne lyhimmilläänkin ovat yhä yli puolen vuoden mittaisia. Markkinaoikeudessa keskimääräinen käsittelyaika vuonna 2013 oli 12,2 kuukautta, mutta julkisia hankintoja koskevissa

asioissa 22,9 kuukautta (Markkinaoikeuden käsittelyaikojen lyhentäminen julkisia hankintoja koskevissa valitusasioissa, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 6/2015). Ongelmallisempi tilanne on Korkeimmassa hallinto-oikeudessa, jossa käsittelyajat ovat vuosia.

Nykytila ei vastaa julkisten hankintojen oikeussuojaa koskevassa direktiivissä edellytettyä tehokasta ja mahdollisimman nopeaa käsittelyä (Neuvoston direktiivi julkisia tavaranhankintoja ja rakennusurakoita koskeviin sopimukseen liittyvien muutoksenhakumenettelyjen soveltamista koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 89/665/ETY, 1 Artikla). Lisäksi hankintalain 150 §:n mukaan hankintapäätösten tekeminen on lähtökohtaisesti kielletty, jos asiasta on valitettu markkinaoikeuteen.

Yhteisvaikutuksena hankintasopimusten toimeenpano viivästyy, ja suora hankinta jatkuu, jolloin hankintalain kilpailuun tähtäävä vaikutus ja julkisten varojen tehokas käyttö eivät toteudu. Yritykset eivät myöskään ryhdy hankintaan tarvittaviin investointeihin, tai ole valituserkissä kilpailutuksissa ylipäätään halukkaita tarjoamaan pitkien valitusprosessien vuoksi.

Suomen Yrittäjien mielestä lausunnon kohteena olevassa laissa on tarpeen asettaa tuomioistuimille enimmäismääräaika, jossa hankinta-asia on ratkaistava. Määräaikoja on käytössä EU-jäsenvaltioissa, vaihdellen muutamasta viikosta kuukausiin. Jotta asianosaisten kuulemisen tärkeä periaate toteutuu, tuomioistuimen ja asianosaisten kannalta kohtuullinen enimmäisaika olisi noin kolme kuukautta. Esitämme, että markkinaoikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden tulee antaa ratkaisunsa julkisia hankintoja koskevassa asiassa 70 työpäivän kuluessa valituksen vireilletulon päivästä.

Yleiset säännökset

Luvussa olisi säännökset lain tarkoituksesta, soveltamisalasta ja suhteesta muuhun lainsäädäntöön, keskeiset määritelmät sekä säännös tuomarin esteellisyydestä.

Ei lausuttavaa.

Valitus hallintopäätöksestä

Luvussa säädettäisiin hallintopäätöksen valituskelpoisuudesta, oikeudesta valittaa hallintopäätöksestä sekä valitustiestä hallintopäätökseen.

Muistutamme, että hallintopäätös on viranomaisen hallintoasiassa yksipuolisesti tekemä ratkaisu. Sillä perustetaan, muutetaan tai poistetaan henkilön tai oikeushenkilön oikeuksia tai velvollisuuksia. Hallintopäätöksessä viranomainen käyttää julkista valtaansa ja soveltaa lainsäädäntöä yksittäiseen konkreettiseen tapaukseen. Näistä seikoista johtuen on erittäin tärkeää, että hallintopäätökset ovat lähtökohtaisesti aina valituskelpoisia. Epäselvissä tilanteissa hallintopäätöksen valituskelpoisuus tulee ratkaista päätöksenteon kohteen hyväksi. Olisi perusteltua lisätä tämä esityksen perusteluihin.

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

Säännöstä on perustelujen osalta syytä täsmentää siten, että perusteluissa esitetyt esimerkit vastaavat paremmin tulevaisuuden tulkintatarpeita. Esimerkiksi ELY-keskuksiin sekä aluehallintovirastoihin viittaaminen esimerkeissä ei ole riittävää, koska ne on esitetty lakkautettaviksi.

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

Uusi säännös on kannatettava. Uusi mahdollisuus edistää nk. yhden luukun malliin perustuvaa muutoksenhakua, vaikkakaan ei vielä tässä muodossa kaikilta osin. Kannatamme ehdotettua kehitystä, jonka mukaisesti esimerkiksi ympäristöasioissa samaa hanketta koskevien lupien valitusasiat voitaisiin käsitellä yhdessä tuomioistuimessa samalla kertaa yksityisen tai yrityksen sitä tahtoessa.

Valituksen tekeminen

Luvussa olisi valituksen tekemistä koskevat menettelysäännökset.

Ei lausuttavaa, koska vastaavat pitkälti voimassa olevaa oikeutta.

Muu hallinnonkäyttöasia

Luvussa säädettäisiin muun hallintolainkäyttöasian kuin valitusasian vireilepanosta ja käsittelemisestä.

Ei lausuttavaa.

Puhevalta ja avustajan tai asiamiehen käyttö

Luvussa säädettäisiin puhevallan käyttämisestä sekä asiamiehestä ja avustajasta oikeudenkäynnissä. Tarkoituksena olisi, että viittauksista oikeudenkäymiskaareen pääosin luovuttaisiin ja säännökset sisällytettäisiin tähän lakiin. Uutta olisivat säännökset asianosaisseuraannosta ja väliintulijasta.

Uusi pykälä oikeudesta itse käyttää puhevaltaa omassa asiassa on kannatettava. Asia on olemassa periaatteen tasolla, mutta on perusteltua tuoda se pykälätasolle. Säännös koskee sekä yrityksiä että luonnollisia henkilöitä.

On perusteltua säilyttää nykykäytäntö, jonka mukaan hallintoprosessi ei edellytä pääsääntöisesti asiamiehen tai avustajan käyttämistä. Hallintoprosessi on viranomaisvetoista ja prosessin osapuolelle esimerkiksi riita-asiaa edullisempi, mikä on syytä säilyttää jatkossakin. Näin ollen myös avustajalle tai asiamiehelle asetettava kelpoisuus on syytä pitää lähtökohtaisesti matalana.

Asian käsittely ja selvittäminen

Luvussa olisi perussäännökset asian käsittelystä ja tosiseikkojen selvittämisestä tuomioistuimessa. Tarkoituksena olisi, että luku etenisi oikeudenkäynnin vaiheiden mukaisesti. Tarkoituksena olisi myös korostaa tuomioistuimen prosessin johdon merkitystä oikeudenkäynnin sujuvuuden ja tehokkuuden turvaamiseksi.

Pidämme tärkeänä, että lakiin lisätään säännös tuomioistuimen prosessijohdosta, ts. asian käsittelyä ja selvittämistä johtaa tuomioistuin. Hallintoasiat kohdistuvat yksittäisen henkilön, yrittäjän tai pienyrityksen etuihin, oikeuksiin tai luo näille velvollisuuksia, minkä vuoksi kynnys saada oikeusturvaa pitää olla matala sekä kustannusten että asiantuntevuuden suhteen.

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

Pidämme esitystä kannatettavana. Koska päätöksentekoviranomaisella on lähtökohtaisesti parhaat edellytykset myötävaikuttaa asian selvittelyyn ja toimittaa asian kannalta relevanttia aineistoa, on asianosaisen oikeusturvan kannalta perusteltua viime kädessä saada päätösviranomaisen lausunto sakon uhalla.

Säännös selvityksen rajoittamisesta olisi uusi (12 §): kannatan, en kannata, en ota kantaa

Luvussa säädettäisiin myös eri selvitysketjuista. Uusia selvitysketjuja olisivat suullinen valmistelu ja tarkastus:

- Suullinen valmistelu (13 §): kannatan, en kannata, en ota kantaa

Kannatamme suullisen valmistelun mahdollistavaa säännöstä. Olisi kuitenkin perusteltua asianosaisen itsenäisen asianhoidon edistämiseksi, että tuomioistuimen oikeus olisikin joissain tilanteissa velvollisuus. Huomioon tulisi ottaa asianosaisen tahtotila.

- Tarkastus (15 §): kannatan, en kannata, en ota kantaa

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?

Suullinen käsittely

Luvussa olisi säännökset suullisen käsittelyn järjestämisestä ja suullisen käsittelyn kulusta. Uutta olisivat säännökset vajaavaltaisen suullisesta kuulemisesta sekä itsekriminointisuoja ja hyödyntämiskielloista hallintoprosessissa.

Pidämme perusteltuna, että suullisen käsittelyn järjestämisvelvollisuutta selvennetään nykyisestä. On tärkeää, että asianosaisella on lähtökohtaisesti oikeus suulliseen käsittelyyn.

Hallintotuomioistuimen päätöksenteko

Luvussa säädettäisiin asian ratkaisemisesta ja päätöksen sisällöstä.

Ei huomautettavaa.

Tiedoksianto

Luvussa säädettäisiin hallintotuomioistuimen päätöksen tiedoksiannosta. Tarkoituksena olisi, että viittauksista hallintolakiin pääosin luovuttaisiin ja säännökset sisällytettäisiin tähän lakiin. Uutta olisi muun muassa mahdollisuus suulliseen tiedoksiantoon sekä todisteellisen tiedoksiannon vaihtoehtona tavallinen tiedoksianto asianosaisen käyttämälle avustajalle.

Ehdotuksen mukaan ainoastaan velvoittavat päätökset, joiden tiedoksisisaannista alkaa kuluu muutoksenhakuaja tai muu vastaanottajan oikeuteen vaikuttava määräaika, tulisi antaa tiedoksi todisteellisesti (1 §). Mitä mieltä olette ehdotuksesta?

Pidämme tiedoksiantotavan keventämistä perusteltuna niissä tapauksissa, joissa kyse ei ole asianosaista velvoittavasta ja muutoksenhakuun mahdollistavasta päätöksestä. Järjestelmät ja prosessit digitalisoituvat, minkä vuoksi myös niitä koskevan lainsäädännön tulee mahdollistaa järjestelmien sähköinen kehittäminen.

Oikeudenkäyntikulut

Luvussa olisi säännökset oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuudesta ja korvattavista oikeudenkäyntikuluista. Tarkoituksena olisi, että viittauksista hallintolakiin pääosin luovuttaisiin ja säännökset sisällytettäisiin tähän lakiin. Uutta olisi säännös oikeudenkäyntikuluista asianosaisseuraannossa ja väliintulossa.

Esitys vastaa sisällöltään pääsääntöisesti nykytilaa. Pääsääntönä olisi edelleen, että hävinnyt viranomaispuoli veloitetaan korvaamaan toisen osapuolen oikeudenkäyntikulut. Myös koh-tuuseikat voivat edellyttää viranomaisen korvausvelvollisuutta. Muuten on syytä säilyttää lähtökohta, jonka mukaan osapuolet vastaavat omista prosessikustannuksistaan. Yksityisen asianosaisen korvausvelvollisuudelle ei tule asettaa matalaa kynnystä, koska hallintoprosessi ja siinä käsiteltävät aineellisoikeudelliset seikat ovat usein vaikeita ja vieraita yksityiselle asianosaiselle.

Päätöksen korjaaminen ja täydentäminen

Luvussa säädettäisiin päätöksen korjaamisesta ja täydentämisestä.

Säännös päätöksen täydentämisestä olisi uusi (2 §): kannatan, en kannata, en ota kantaa

Esityksessä ehdotetaan uutta säännöstä, joka mahdollistaa tuomioistuimen laiminlyönnin korjaamisen päätöstä täydentämällä. Esitys on tältä osin kannatettava.

Valitus hallintotuomioistuimen päätöksestä

Luvussa säädettäisiin valittamisesta hallintotuomioistuimen päätöksestä.

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, en kannata, en ota kantaa.

Kannatamme lainsäädännön kehittämistä siihen suuntaan, että myös KHO:n roolina olisi toimia nykyistä selkeämmin ennakkoratkaisuelimenä. Muutoksenhakua on perusteltua kehittää siten, että esimerkiksi erilaiset lupa-asiat saadaan kokonaisuudessaan päätökseen kohtuullisessa ja hakijalle ennakoitavissa olevassa ajassa. Muutoksesta hyöttyy myös oikeuslaitos, sillä muutoksen kautta saadaan korkeimman valitustuomioistuimen resursseja ohjattua sellaisiin tapauksiin, jotka edellyttävät lain soveltamista tai päätöksen muutoksenhakua muusta painavasta syystä.

Valituslupajärjestelmän kehittäminen liittyy oleellisesti myös sääntelyn sujuvoittamishankkeeseen. Oikeuden saavutettavuus on edelleen tärkeä oikeusvaltioperiaate, mutta periaatteen tarkoituksena ei ole taata kaikille kansalaisille rajoituksetonta muutoksenhakuoikeutta kaikissa asioissa. Päinvastoin muutoksenhakujärjestelmän tulisi taata se, että oikeusjärjestyksemme turvaa yhteiskunnan vakautta ja kehittymistä sekä yksittäisten yritysten ja kansalaisten oikeusasemaa silloin, kun heillä on riittävän painava intressi konkreettisessa asiassa valvottavanaan. Tällainen olisi myös omiaan lisäämään oikeudenkäytön vakautta ja sitä kautta kansalaisten luottamusta oikeuslaitoksen toimintaa kohtaan.

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, en kannata, en ota kantaa.

Ylimääräinen muutoksenhaku

Luvussa säädettäisiin ylimääräisestä muutoksenhausta.

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

Oikeusturvan kannalta esitys on perusteltu.

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

OK.

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

Emme kannata esitystä, vaikkakin samalla toteamme, että ylimääräisen muutoksenhaun osalta asiantuntijuudella on tavallista muutoksenhakua enemmän merkitystä. Katsomme kuitenkin, että tuomioistuimen prosessijohdon tulee kattaa myös ylimääräinen muutoksenhaku, jottei selvästi väärän tuomion korjaaminen esty resurssikysymysten vuoksi.

Päätöksen täytäntöönpano ja väliaikaiset määräykset

Luvussa säädettäisiin päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta ja väliaikaisen oikeussuojan antamisesta hallintolainkäyttöasiassa.

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

Esityksessä ehdotetaan, että hallintotuomioistuimilla olisi jatkossa mahdollisuus antaa päätöksen täytäntöönpanoa koskevia määräyksiä ja muita väliaikaisia määräyksiä vireillä olevissa hallintolainkäyttöasioissa. Määräys voitaisiin antaa tarvittaessa osapuolia kuulematta heti asian tultua vireille tuomioistuimessa. Turvaamistoimipäätökseen voi liittyä asianosaisen oikeusturvan kannalta ongelmallisia elementtejä ja vaikutuksia, jotka tulee ottaa huomioon määräyksen voimassaoloaikaa määriteltäessä. Voimassaolon on syytä olla mahdollisimman lyhyt, jos se koskee yksityiselle taholle epäedullista seikkaa.

Voimaantulo

Luvussa säädettäisiin voimaantulosta ja siirtymäsäännöksistä.

Ei lausuttavaa.

Kunnioitavasti

Suomen Yrittäjät

Mikael Pentikäinen
toimitusjohtaja

Tiina Toivonen
lainsäädäntöasioiden päällikkö