

Asia: OM 17/41/2015

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Yleisiä huomioita

Lausuntonne

Ehdotuksessa on tuotu lain tasolle useita sellaisia menettelyjä, joita jo nykyisinkin käytännössä noudatetaan. Niiden kirjaaminen lakiin täsmentää ja yhtenäistää prosessia. Myös asiakkaiden kannalta on hyvä, että prosessin kulku näkyy aiempaa tarkemmin laista. Vaikka ehdotettu laki on aiempaa yksityiskohtaisempi, yleisvaikutelma on, että se jättää kuitenkin riittävästi tilaa prosessissa tarvittavalle joustolle ja edelleen kehittymiselle käsiteltävistä asioista johtuvat erilaiset tarpeet huomioon ottaen.

1 luku (Yleiset säännökset)

Lausuntonne

Asianosaisen ja oikeudenkäynnin osapuolen käsitteiden määrittelystä on jouduttu luopumaan, koska kaikkiin hallintolainkäytön asiaryhmiin ja prosessuaalisiin tilanteisiin soveltuvia käsitteitä on vaikea yleislaissa määrittellä. Määrittelystä luopumista voidaan pitää perusteltuna ratkaisuna, jos ei voida varmistua määrittelyn toimivuudesta kaikissa tilanteissa.

2 luku (Valitus hallintopäätöksestä)

Lausuntonne

Valitustietä koskevaa 3 §:n 1 momenttia voisi selventää. Sen mukaan valittamisesta muihin hallintotuomioistuimiin kuin hallinto-oikeuteen tai korkeimpaan hallinto-oikeuteen säädetään erikseen. Muilla hallintotuomioistuimilla tarkoitettaneen 1 luvun 2 §:n 2 ja 3 momentissa mainittuja tuomioistumia ja lautakuntia. Ne eivät kuitenkaan vm. pykälän 1 momentin mukaan ole hallintotuomioistumia, vaikka niihin pykälän 4 momentin mukaan sovelletaan, mitä tässä laissa säädetään hallintotuomioistuimesta.

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

Pykälä vastaa nykyistä sääntelyä ja on sinänsä riittävän yksiselitteinen ja täsmällinen.

Pykälän 2 momentin osalta voitaisiin kuitenkin harkita, olisiko syytä kokonaan luopua päätoimipaikan mukaan määräytyvästä forumista ja säätää, että forum määräytyisi kaikissa 2 momentin tilanteissa päätöksentekopaikan mukaan. Tällöin välttyttäisiin viranomaisorganisaation selvittämiseltä mutta samalla säilyisi kuitenkin se periaate, että saman viranomaisen tiettyä asiaryhmää koskevista päätöksistä tehdyt valitukset ohjautuvat samaan hallinto-oikeuteen.

Kun forum määräytyy päätöksen tehneen viranomaisen päätoimipaikan mukaan, hallinto-oikeus joutuu oikean forumin selvittämiseksi tekemään usein paljon töitä. Valtionhallinnon viranomaisten organisaatiot ja sisäiset työnjaot muuttuvat jatkuvasti, ja viranomaiset keskittävät toimialaansa kuuluvien asioiden ratkaisemisen vaihtelevasti yhteen tai useampaan paikkaan. Jos asiat on keskitetty vain yhteen paikkaan, sovellettavaksi tulee 3 momentti, joka on selkeä: forum määräytyy valittajan kotipaikan mukaan. Muussa tapauksessa sovelletaan 2 momenttia, jolloin oikean forumin eli päätöksen tehneen viranomaisen päätoimipaikan selvittämiseksi joudutaan hankkimaan tietoa viime kädessä viranomaisen työjärjestyksestä. Paitsi että tämä on hankalaa ja aikaa vievää, forum määräytyy myös varsin epätarkoituksenmukaisesti: esim. Varsinais-Suomen taksilupia koskevat valitusasiat ratkaistaan Vaasan hallinto-oikeudessa, koska lupapäätökset tehdään Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksessa. Vaivannäön tuloksena ei siis saavuteta juurikaan etua verrattuna siihen, että forum määräytyisi päätöksentekopaikan mukaan. Toinen vaihtoehto olisi tietysti, että forum määräytyisi valittajan kotipaikan mukaan kuten 3 momentissa, mutta tällöin saman viranomaisen päätöksistä tehdyt valitukset hajautuisivat nykyistä huomattavasti enemmän kaikkiin hallinto-oikeuksiin.

Joka tapauksessa on tarpeen seurata, miten forumsäännös jatkossa toimii viranomaisorganisaatioiden kehitys huomioon ottaen.

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

En ota kantaa

Mahdolliset lisäkommentit

Tarvetta yhdistämismahdollisuuteen on olemassa, mutta käytännön toteutus herättää kysymyksiä. Esimerkiksi samaan verotarkastuskertomukseen perustuvia valituksia on usein vireillä useissa hallinto-oikeuksissa: arvonlisäverotus aina Helsingin hallinto-oikeudessa, yhtiön tuloverotus yhtiön kotipaikan hallinto-oikeudessa ja osakkaiden tuloverotuksia yhdessä tai useammassa hallinto-oikeudessa. Tällaisen kokonaisuuden käsitteleminen samassa hallinto-oikeudessa säästäisi aikaa ja resursseja, mutta sitä ei voitaisi arvonlisäverotuksen takia käsitellä muualla kuin Helsingin hallinto-oikeudessa, joka jo muutenkin on muita hallinto-oikeuksia huomattavasti suurempi.

3 luku (Valituksen tekeminen)

Lausuntonne

5 §:ssä voisi täsmentää, mitä yhteystietoja tulee ilmoittaa. Prosessin sujuvuuden kannalta olisi hyvä, että ilmoitettaisiin postiosoite, sähköpostiosoite ja puhelinnumero.

4 luku (Muu hallintolainkäyttöasia)

Lausuntonne

On erittäin hyvä, että hallintoriidan käsitettä on avattu 2 §:ssä. Pykälän 2 momentissa on määritelty, mitä 1 momentissa tarkoitettua asiaa ei kuitenkaan voida käsitellä hallintoriitana. Pitäisikö 2 momenttia kuitenkin selvyiden vuoksi täydentää seuraavasti: ”Asiaa ei kuitenkaan käsitellä hallintoriitana, jos viranomainen on tai on ollut toimivaltainen ratkaisemaan asian hallintopäätöksellään tai asia voidaan tai on voitu ratkaista perustevalitukseen annettavalla päätöksellä.”

5 luku (Puhevalta ja avustajan tai asiamiehen käyttäminen)

Lausuntonne

On hyvä, että asianosaisseuraannosta on säännös laissa. 6 §:n 2 momentin sanamuotoa voisi kuitenkin vielä selventää, esim. seuraavasti: ”Jos oikeudenkäynti koskee omistusoikeuden tai muun oikeuden käyttämistä ja tämä oikeus siirtyy oikeudenkäynnin aikana toiselle, oikeuden uusi omistaja tulee alkuperäisen omistajan sijaan, jollei ...”

Kun väliintulijoita käytännössä joskus esiintyy, on hyvä, että heidän asemastaan on säännökset prosessilaissa. Väliintulijaa koskeva 7 § 1 mom ei kuitenkaan vastaa ehdotuksen perusteluja. Perustelujen mukaan väliintulijana voisi olla henkilö, joka ei voisi olla oikeudenkäynnissä mukana prosessuaalisena asianosaisena. Ehdotetussa säännöksessä väliintulija kuitenkin määritellään seuraavasti: ”Jos oikeudenkäynti koskee myös muun kuin valittajan oikeutta, etua tai velvollisuutta...” Tämä sanamuoto on liian väljä: sen mukaan kaikki muut paitsi valituksen jo tehnyt voisivat esiintyä väliintulijoina. Määrittelyn sisään mahtuisi myös valitusajan jälkeen prosessiin mukaan haluava asianosainen. Eikö säännöksen siis pitäisi kuulua esim. seuraavasti: ”Jos oikeudenkäynti koskee myös sellaisen tahon oikeutta, etua tai velvollisuutta, jolla ei ole valitusoikeutta asiassa,...

7 §:n 2 momentissa olevat sanat ”valittajan” ovat puolestaan liian suppeita ottaen huomioon, että väliintulija voi esiintyä myös valittajan vastapuolen rinnalla. Esimerkki: liikehuoneiston vuokralainen voi esiintyä väliintulijana jutussa, jossa liikehuoneiston naapuri on valittanut liikehuoneistoon tarvittaviin muutostöihin oikeuttavasta rakennusluvasta. Tällöin väliintulijan vaatimukset ovat jo lähtökohtaisesti ristiriidassa valittajan vaatimusten kanssa.

9 §:n 2 momentin 2 kohdan loppuun voisi selvyiden vuoksi lisätä: tuomioistuimessa tai hallintomenettelyssä. Tämä on todettu vain perusteluissa eikä ole itsestään selvää.

6 luku (Asian käsittely ja selvittäminen)

Lausuntonne

Luvussa toteutettu prosessin kirjaaminen entistä yksityiskohtaisemmin lakiin on linjassa ehdotuksen tavoitteiden kanssa. Uudet säännökset kuten totuudessa pysymisen vaatimus, aineiston jättäminen huomioon ottamatta, mahdollisuus asettaa viranomaiselle sakon uhka lausunnon saamiseksi, selvityksen rajoittaminen, suullinen valmistelu, tarkastus ja hallinto-oikeuden tiedonsaantioikeus tehostavat prosessia.

5 §:n 2 momentin perusteluissa todetaan, että selvästi asiaan kuulumaton aineisto tulisi kuitenkin pääsääntöisesti antaa tiedoksi osapuolille. Eikö olisi pikemminkin järkevää olla pääsääntöisesti lähettämättä tällaista aineistoa osapuolille?

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

Sakon uhka lausunnon saamiseksi tulee käytännössä harvoin kyseeseen, mutta on kuitenkin hyvä olla käytettävissä. Joskus on esiintynyt tilanteita, joissa säännöksestä olisi ollut hyötyä.

Säännös selvityksen rajoittamisesta olisi uusi (12 §).

Kannatan ehdotusta

Mahdolliset lisäkommenttinne

Tällainenkin säännös on hyvä olla siltä varalta, että prosessi alkaa tarpeettomasti pitkittyä.

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

Suullinen valmistelu (13 §)

Kannatan ehdotusta

Mahdolliset lisäkommenttinne

Juuri tällaiset kevennetyt menettelyt nopeuttavat ja selkeyttävät prosessia. Suullisella valmistelulla pystytään kirjallista menettelyä tehokkaammin löytämään asian ydin ja riitaiset asiat. Mikäli sen jälkeen mennään varsinaiseen suulliseen käsittelyyn, siitä tulee kompaktimpi.

Tarkastus (15 §)

Kannatan ehdotusta

Mahdolliset lisäkommenttinne

Erittäin tarpeellinen ja käytännönläheinen selvittämiskeino, jota on kaivattu.

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?

Tällaisen aineiston toimittaminen on erittäin harvinaista. Säännös on kuitenkin hyvä olla olemassa. Varoitus olisi varmaan useimmiten riittävä, mutta jos aineisto on todella törkeää, varoittaminen ei tuntuisi luontevalta.

7 luku (Suullinen käsittely)

Lausuntonne

On erittäin hyvä, että ehdotukseen on suullisen käsittelyn kulun osalta kirjattu menettelytapoja, jotka ovat jo käytännössä hyviksi havaittuja.

1 §: Informatiivisuutta lisää sen avaaminen, millaisissa tilanteissa asianosaisen pyytämän suullisen käsittelyn järjestämistä voidaan pitää selvästi tarpeettomana. Tältä osin kohta 3 ”suullinen käsittely on jo järjestetty samassa asiassa hallintotuomioistuimessa” avautuu tosin tarkemmin vasta perusteluista. Kohdan 4 osalta puolestaan todetaan perusteluissa: ”Suullista käsittelyä ei tarvitse järjestää tapauksessa, jossa sitä pyytäneen asianosaisen vaatimukset hyväksytään kirjallisen aineiston perusteella eikä asiassa ole muita asianosaisia, joiden intressit olisivat vastakkaisia”. Pääsääntöisesti näin onkin. Perustelujen sanamuotoa voisi kuitenkin tältä osin lieventää ottaen huomioon korkeimman hallinto-oikeuden tuore kansainvälistä suojelua koskeva vuosikirjaratkaisu KHO:2017:63.

8 §:n perusteluissa todetaan, että tuomioistuin voisi myös harkita, olisiko mahdollista liittää osapuolille lähetettävään kutsuun kirjallinen yhteenveto asiasta. Näin kuitenkin tapahtuu jo nykyisin säännönmukaisesti, eikä suulliseen meno ilman yhteenvetoa olisi hyvää prosessinjohtoa. Yhteenvedon lähettämistä voisi siten korostaa pääsääntönä.

16 § ja 17 §: On hyvä, että itsekriminointisuoja ja hyödyntämiskieltoa koskevat säännökset kirjataan hallintoprosessilakiin.

23 § sisältää runsaasti viittauksia oikeudenkäymiskaareen. Säännökseen kannattaisi informatiivisuuden vuoksi laittaa näkyviin oikeudenkäymiskaaren asianomaisten säännösten otsikot. Tällöin näkisi heti, mitä viitatut säännökset koskevat.

8 luku (Hallintotuomioistuimen päätöksenteko)

Lausuntonne

3 §:n 3 ja 4 mom:

Säännösten muotoilussa on syytä ottaa huomioon, että kun lopputuloksena on asian käsittelyn raukeaminen, valittajalle ei anneta valitusosoitusta korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Mutta jos lopputuloksena on tutkimatta jättäminen, annetaan valitusosoitus. Se, onko ratkaisuna raukeaminen vai tutkimatta jättäminen, riippuu siis tavallaan siitä, onko valittajalle tarpeen antaa muutoksenhakumahdollisuus. Se, että valittajalla ei katsota olevan oikeussuojan tarvetta, voi johtua monista syistä. Niistä suurin osa on sellaisia, että valitus jätetään tutkimatta ja valittajalle annetaan valitusosoitus.

4 § 3 mom 3 kohta: sama huomautus kuin edellä 4 luvun 2 §:n 2 momentin osalta

6 § 2 mom: Ehdotuksen perusteluissa todetaan, että valituskielto voi perustua myös siihen, että päätös ei ole valituskelpoinen, koska ”hallintotuomioistuimien ei ole ratkaissut pääasiaa tai jättänyt sitä tutkimatta, vaan on palauttanut asian prosessuaalisista syistä alemmalle hallintotuomioistuimelle”. Tässä tarkoitetaan tilannetta, jossa hallinto-oikeus on palauttanut asian viranomaiselle. Vain hyvin harvoissa tapauksissa kyseessä on sellainen prosessuaalinen palautus, joka ei sisällä valituskelpoista ratkaisua, lähinnä tulee mieleen palauttaminen uuden selvityksen perusteella tai sitäkin harvinaisempi palauttaminen asian selvittämättömään tilaan nähden. Jos taas palauttaminen perustuu siihen, että asiaa viranomaisessa käsiteltäessä on tapahtunut menettelyvirhe esim. kuulemisvirhe tai esteellinen henkilö on osallistunut asian käsittelyyn, hallinto-oikeuden palautuspäätös on valituskelpoinen.

9 luku (Tiedoksianto)

Lausuntonne

Tiedoksiannon joustavuutta lisäävät säännökset ovat tervetulleita.

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

Turun hallinto-oikeus kannattaa ehdotusta.

10 luku (Oikeudenkäyntikulut)

Lausuntonne

Viittauksista luopuminen on kannatettavaa.

1 § 1 ja 2 mom jättävät edelleen runsaasti tilaa tulkinnalle, mutta säännökset vaikuttavat nykyistä säännöstä selkeämmiltä. Lisäksi perustelujen mukaan pääsääntönä olisi, että jos päätöksen tehnyt viranomaisen häviää asian, se veloitettaisiin korvaamaan toisen osapuolen oikeudenkäyntikulut.

11 luku (Päätöksen korjaaminen ja täydentäminen)

Lausuntonne

-

Säännös päätöksen täydentämisestä olisi uusi (2 §).

Kannatan ehdotusta

Mahdolliset lisäkommenttinne

Täydennystarve kohdistuu yleensä juuri sivuvaatimuksiin, etenkin oikeudenkäyntikuluihin. Sivuvaatimuksesta lausuminen jälkeenpäin ei myöskään aiheuta mitään tulkintaongelmia suhteessa jo tehtyyn päätökseen. Jo tehdyn päätöksen korjaaminen tai täydentäminen muulla tavalla olisi ongelmallisempaa.

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

Korkeimman hallinto-oikeuden kehittäminen ennakkopäätöstuomioistuimen suuntaan on jo pitkään ollut tavoitteena. Valituslupamenettelyn säätäminen yleiseksi pääsäännöksi selkeyttää nykyistä erittäin sirpaleista ja työlästä järjestelmää. Toisaalta valituslupajärjestelmä kaventaa huomattavasti korkeimman hallinto-oikeuden mahdollisuuksia ohjata alempien hallintotuomioistuinten ja viranomaisten oikeus- ja soveltamiskäytäntöä. Muutos korostaakin alempien hallintotuomioistuinten päätösten merkitystä.

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 lisäkommenttinne

Viranomaisen valitusoikeus alemman hallintotuomioistuimen päätöksestä on tarpeen, koska viranomaisen on valvottava tulkintojen laillisuutta ja yhtenäisyyttä omalla toimialallaan. Järjestelmä ei olisi tasapainossa, jos ei olisi lainkaan mahdollista saattaa yksityiselle asianosaiselle myönteisen hallinto-oikeuden päätöksen lainmukaisuutta korkeimman hallinto-oikeuden tutkittavaksi.

Viranomaiset ovat käyttäneet valitusoikeuttaan erittäin harkitusti, ja valituslupajärjestelmän laajeneminen kaikkiin asioihin vielä rajaa valitusoikeuden käyttämistä.

13 luku (Ylimääräinen muutoksenhaku)

Lausuntonne

Muista ylimääräisistä muutoksenhakukeinoista kuin kantelusta on asiantuntemusta vain korkeimmalla hallinto-oikeudella.

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

Kanteluita on tehty hallinto-oikeuteen hyvin vähän. Yhdistäminen purkuun vaikuttaa perustellulta.

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

Hallinto-oikeus kannattaa ehdotusta.

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

Hallinto-oikeus kannattaa ehdotusta, joka on linjassa sen kanssa, että purkua saisi ehdotuksen mukaan hakea vain kerran.

14 luku (Päätöksen täytäntöönpano ja hallintotuomioistuimen väliaikaiset määräykset)

Lausuntonne

Hallinto-oikeus kannattaa ehdotusta. On luontevaa, että väliaikaisten määräysten antaminen kuuluu sen tuomioistuimen toimivaltaan, joka on toimivaltainen pääasiassa. Järjestelmästä tulee näin selkeä ja yksinkertainen.

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

Hallinto-oikeus kannattaa ehdotusta. Yleisten tuomioistuinten toimivalta antaa turvaamismääräyksiä hallintolainkäytön alaan kuuluvissa asioissa on aiheuttanut sekaannusta eikä ole tarpeen, kun turvaamismääräykset siirretään osaksi hallintotuomioistuinprosessia.

15 luku (Voimaantulo)

Lausuntonne

Siirtymäsäännökset vaikuttavat asianmukaisilta.

Liitelait

Mahdolliset kommenttinne

-

Yksityiskohtaisia huomioita

Tekniset huomionne

6 luvun 11 §:n 2 ja 3 momentin voisi yhdistää kirjoittamalla 2 momentin toiseksi lauseeksi: Tästä on ilmoitettava määräaika asetettaessa.

6 luvun 14 § 2 mom: Pitäisikö lisätä "ilman suostumusta" tms.

6 luvun 14 § 3 mom: Miksi muotoilu "asianosaiset ja päätöksen tehnyt viranomainen" eikä "oikeudenkäynnin osapuolet"? Sama koskee 15 §:n 2 momenttia. Suullista käsittelyä koskevassa vastaavassa säännöksessä eli 7 luvun 6 §:n 1 momentissa on muotoilu "oikeudenkäynnin osapuolet".

8 luvun 6 § 1 mom 4 kohta: Ehdotuksen perusteluihin on jäänyt virheellinen toteamus luvun 1 §:n sisällöstä.

Sihvo Elina

Turun hallinto-oikeus - Ylituomari Ritva Isomoisio, hallinto-oikeustuomarit
Seija Kaijanen ja Kristian Hellman, notaari Katja Peltola