

Asia: OM 17/41/2015

## **Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi**

### Yleisiä huomioita

#### **Lausuntonne**

Ympäristöministeriö pitää perusteltuna hallintoasioiden muutoksenhakua koskevan lainsäädännön uudistamista. Nykyinen hallintolainkäyttölaki on ollut voimassa yli 20 vuotta. Tuona aikana hallintoasioiden muutoksenhakua edeltävät hallintomenettelyt ovat kehittyneet ja niitä koskeva lainsäädäntö on uudistunut ja on parhaillaan uudistumassa. Eräiltä osin hallintolainkäyttölain säännöksiä korvaavia tai täydentäviä säännöksiä on sisällytetty erityislainsäädäntöön, jolloin oikeustoimien kohteen näkökulmasta katsottuna samaa asiakokonaisuutta koskevissa erillisissä muutoksenhauissa menettelyt ovat saattaneet jossain määrin poiketa toisistaan.

Tässä tilanteessa on vankat perusteet uudistaa hallintoasioiden oikeudenkäyntiä koskevaa yleissääntelyä. Lakiehdotus olisi luonteeltaan yleislaki. Ympäristöministeriö pitää tärkeänä, että uuden lain säännökset olisivat sovellettavissa mahdollisimman monilla toimialoilla. Tällöin voitaisiin luopua monilta osin erityislainsäädäntöön nykyisin sisältyvistä korvaavista ja täsmentävistä säännöksistä. Tämän johdosta eri toimialojen hallintolainkäyttöä koskevat menettelyt harmonisoituisivat merkittävästi.

### 1 luku (Yleiset säännökset)

#### **Lausuntonne**

Ehdotettu luku (yleiset säännökset) sisältäisi eräitä uusia säännöksiä (kuten lain tarkoitus ja määritelmät) suhteessa voimassa olevaan hallintolainkäyttölakiin. Ympäristöministeriö kannattaa keskeisten termien määrittelemistä. Laissa määriteltäisiin laissa käytettävistä keskeisistä käsitteistä 1)viranomainen, 2) hallinnollinen seuraamus ja 3) lainvoima. Ympäristöministeriö ehdottaa harkittavaksi, että olisiko perusteltua sisällyttää lakiin myös asianosaisen määritelmä. Vastaavasti hallintolaissa (434/2003) on 11 §:ssä määritelty hallintoasioiden asianosainen. Tosin asianosaisuus

hallintomenettelyssä on johdettavissa lakiehdotuksen 2 luvun 2 §:stä (valitusoikeus hallintopäätöksestä).

## 2 luku (Valitus hallintopäätöksestä)

### Lausuntonne

Luvun 1 §:ssä täsmennettäisiin päätöksenvalituskelpoisuutta siltä osin, että muutosta ei saisi hakea päätökseen, joka koskee asian valmistelua tai täytäntöönpanoa. Tämä täsmennys mahdollistaisi vastaavien säännösten kumoamisen erityislaeista.

Sivulla 66 lain 2 luvun 2 §:n perusteluissa viitataan maankäyttö- ja rakennuslain 191 §:n sanamuotoon, joka on muuttunut 1.5.2017 voimaan tulleella lainmuutoksella. Eli viittaus on ajantasaistettava.

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

-

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

Kannatan ehdotusta

### Mahdolliset lisäkommenttinne

6 § Asiakokonaisuuden yhdistäminen hallinto-oikeudessa

Ympäristöministeriö pitää säännöstä tarpeellisena. Säännös mahdollistaisi tapauskohtaisen tilanteen arvioinnin ja sen vaikutukset voisivat olla myönteisiä eri osapuolille (muutoksenhakijat ja viranomaiset).

## 3 luku (Valituksen tekeminen)

### Lausuntonne

-

## 4 luku (Muu hallintolainkäyttöasia)

### Lausuntonne

## 5 luku (Puhevalta ja avustajan tai asiamiehen käyttäminen)

### Lausuntonne

## 6 luku (Asian käsittely ja selvittäminen)

### Lausuntonne

#### 21 § Arvio asian käsittelyajasta

Säännösehdotuksen mukaan hallintotuomioistuimen olisi pyynnöstä ilmoitettava arvio asian käsittelyajasta. Voimassa olevan lain 30 a §:ssä on vastaava säännös arviosta asian käsittelyajaksi. Se koskee kuitenkin vain asianosaisen mahdollisuutta pyytää arvio käsittelyajasta. Uuden pykälän mukaan jää epäselväksi se, keiden pyynnöstä käsittelyaika-arvio annettaisiin. Pykälän perustelujen mukaan arvion voisi pyytää asianosien lisäksi kuka tahansa asiasta kiinnostunut.

Hallintomenettelyvaiheen kestoa koskevia käsittelyaikasäännöksiä sisältyy hallintolakiin (23 §) ja erityislakeihin. Olisi tarkoituksenmukaista, jos hallintolain ja uuden hallintolainkäyttöä koskevan lain säännökset tältä osin olisivat mahdollisimman yhteneväiset.

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

#### 8 § Päätöksen tehneen viranomaisen lausunto

Säännös koskisi hallintoviranomaisen roolia hallintolainkäytössä. Hallituksen esitysluonnoksen pääasiallisessa sisällössä todetaan: ”Laissa korostettaisiin nykyistä enemmän päätöksen tehneen hallintoviranomaisen velvollisuuksia asian selvittämisessä.” Sen sijaan hallituksen esitysluonnoksen tavoitteissa, keskeisissä ehdotuksissa tai vaikutusten arvioinnissa tätä ei ole juurikaan noteerattu.

Voimassa olevan hallintolainkäyttölain 36 §:n mukaan valitusviranomaisen on hankittava lausunto siltä hallintoviranomaiselta, joka on tehnyt asiassa päätöksen, jollei se ole tarpeetonta. Lisäksi em. pykälän 3 momentin mukaan lausunnon antamiselle on asetettava määräaika.

Ehdotettava 8 § olisi selvästi em. voimassa olevaa säännöstä yksityiskohtaisempi ja hallintoviranomaisia velvoittavampi. Sen 1 momentin mukaan päätöksen tehneen viranomaisen olisi hallintotuomioistuimen pyynnöstä annettava selostuksensa asiasta, vastattava oikeudenkäynnin

osapuolen esittämiin vaatimuksiin ja niiden perusteluihin sekä lausuttava esitetystä selvityksestä. Pykälän 3 momentin mukaisesti hallintotuomioistuimien voisi asettaa velvoitteen tehostamiseksi uhkasakon.

Ehdotetun säännöksen kautta hallintotuomioistuimella olisi vahva prosessijohdollinen asema suhteessa hallintoviranomaiseen. Tällä voi olla myös vaikutuksia hallintoviranomaisen töiden priorisointiin. Hallituksen esityksen viranomaisvaikutusten arvioinnissa tätä tulisi tarkastella.

### **Säännös selvityksen rajoittamisesta olisi uusi (12 §).**

Kannatan ehdotusta

#### **Mahdolliset lisäkommentit**

Ympäristöministeriö pitää perusteltuna uutta säännöstä selvitysvelvollisuuden rajoittamisesta. Pykälän mukaan hallintotuomioistuin voisi asettaa määräajan lisäaineiston esittämiselle. Tämä ohjaisi lisäaineiston esittämiseen valitusmenettelyssä etupainotteisesti ja vähentäisi tilanteita, joissa lisäselvityksiä toimitetaan vielä senkin jälkeen kun valittaja on esittänyt vastineensa ja asia olisi valmis ratkaistavaksi. Tällä muutoksella olisi myönteisiä vaikutuksia hallintoasian käsittelyn kokonaisuuteen.

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

#### **Suullinen valmistelu (13 §)**

-

#### **Mahdolliset lisäkommentit**

-

#### **Tarkastus (15 §)**

-

#### **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?**

-

## **7 luku (Suullinen käsittely)**

### **Lausuntonne**

-

## 8 luku (Hallintotuomioistuimen päätöksenteko)

### Lausuntonne

-

## 9 luku (Tiedoksianto)

### Lausuntonne

Ympäristöministeriö kannattaa sitä, että uuden lain 9 lukuun tiedonannosta kirjoitettaisiin säännökset siten, että mahdollisimman vähän viitattaisiin yleisluonteisesti muihin keskeisiin lakeihin kuten hallintolakiin. Tämä parantaisi säännösten ymmärrettävyyttä. Ympäristöministeriö pitää tärkeänä, että sekä hallintotuomioistuimen että myös hallintoviranomaisen päätöksen tiedonantoa kehitettäisiin entistä enemmän sähköiseen asiointiin tukeutuvaksi. Tiedonhallintoa koskeva lainsäädäntöä tulisikin uudistaa pikaisesti omana erillisenä hankkeenaan kuitenkin siten, että tunnistetaan sen uudistustyön tarpeellisuus muissa keskeisissä säädöshankkeissa.

**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?**

-

## 10 luku (Oikeudenkäyntikulut)

### Lausuntonne

-

## 11 luku (Päätöksen korjaaminen ja täydentäminen)

### Lausuntonne

-

**Säännös päätöksen täydentämisestä olisi uusi (2 §).**

-

### Mahdolliset lisäkommentit

-

## 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 lisäkommentit**

1 § valittaminen hallintotuomioistuimen päätöksestä

Ympäristöministeriö kannattaa pykälän 2 momenttiin sisältyvää ehdotusta, jonka mukaan lähtökohtana on valituslupa haettaessa muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta hallinto-oikeuden päätökseen. Ympäristöministeriön toimialan lainsäädännön osalta samaa tavoitetta on toteutettu erityislakeihin tehdyillä muutoksilla. Vuonna 2014 uudistettiin noin 20 lain muutokset osana oikeusministeriön koordinoimaa lainsäädäntöhanketta (HE 230/2014 vp). Tällöin valituslupamenettelyä koskevat säännökset sisällytettiin eräisiin ympäristönsuojelun, luonnonsuojelun ja valtion tukemaa asuntotuotantoa koskeviin lakeihin. Parhaillaan on eduskunnassa käsiteltävänä hallituksen esitys (HE 43/2017 vp), jolla valituslupamenettely ulotettaisiin myös ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisiin päätöksiin. Samoin hallituksen esityksellä uudistetaan maankäyttö- ja rakennuslain valituslupaa koskevat pykälät.

Kun valituslupamenettelyn yleissäännös sisällytettäisiin uuteen yleislakiin, mahdollistaa se valtaosin erityislakien valituslupapykäläiden kumoamisen ja tarpeen mukaan korvaamisen viittaussäännöksillä.

Hallituksen esityksen perusteluissa tulisi kuitenkin selkeämmin todeta vuonna 2014 toteutetun ja vuonna 2016 voimaan tulleen hallintoasioiden muutoksenhaku-uudistuksen vaikutus ja suhde nyt valmisteltuun hallituksen esitykseen. Tuossa uudistuksessa linjattiin, että eri ministeriöiden erityislaeissa oleviin muutoksenhakusäännöksiin otetaan pääsäännöksi valituslupa valitettaessa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, mutta kaikissa sanktioluonteisissa, yksilön oikeusturvan kannalta keskeisissä asioissa (takaisinperinnät yms.) valituslupaa ei edelleenkään vaadittu. Toisin sanoen, vaikka uuteen hallintoasioiden oikeudenkäyntilakiin tulisi pääsäännöksi valituslupa, erityislainsäädäntöön sisältyy jatkossakin suuri määrä poikkeussäännöksiä, joiden nojalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen pääsee valittamaan ilman valituslupaa.

Näin ollen esim. valtion tukemaa asuntotuotantoa koskevien lakien muutoksenhakusäännökset on nyt muotoiltu siten, että hallinto-oikeuden päätökseen sanktioluonteisissa asioissa "saa hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään", ja "hallinto-oikeuden muuhun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan". Jos uudessa oikeudenkäyntiä hallintoasioissa koskevassa laissa pääsäännöksi tulee korkeimman hallinto-oikeuden myöntämä valituslupa, erityislakien muutoksenhakusäännökset muuttuvat hyvin epäselviksi: Jos tarkoituksena on edelleen se, että sanktioluonteisissa asioissa ei näiden erityislakien

nojalla edellytetä valituslupaa korkeimmassa hallinto-oikeudessa, jatkossa tämä asia selviää ainoastaan lain esitöitä lukemalla, ei itse säännöksistä (säännösten mukaan kaikissa asioissa vaaditaan jatkossa valituslupa). Jos taas tarkoituksena on muuttaa oikeustilaa myös erityislakien osalta siten, että jatkossa sanktioluonteisetkin asiat edellyttävät valituslupaa, nousee kysymys siitä, miltä osin pelkkää yleislakia muuttamalla voidaan muuttaa olemassa olevien erityislakien sisältöä. Esimerkkinä näistä erityislakien säännöksistä mainittakoon vuokra-asuntojen rakentamislainojen valtioneuvoston asetuksen 17 §:n 3 momentti (856/2008, muut. 1056/2015) ja vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain 41 §:n 3 momentti (604/2001, muut. 1713/2015). Lisäksi vastaava ongelma on esim. valtionavustuslain 34 §:n 3 momentissa (688/2001, muut. 952/2015).

Sekaannusten välttämiseksi edellä todettu pitäisi selkeästi kuvata hallituksen esityksen perusteluissa. Ei riitä se, että ehdotetun lain todetaan olevan yleislaki ja että sen 3 §:ssä säädettäisiin, että jos muussa laissa on ko. laista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan tämän lain asemesta. Uuden yleislain sisällön tultua vahvistetuksi tulisivat systemaattisesti päivittää ministeriöiden toimialojen lainsäädäntö yhteensopivaksi uuden lain kanssa. Tämä olisi kuitenkin luultavasti lähes yhtä mittava työ kuin vuonna 2014 toteutettu muutoksenhaku-uudistus.

**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**

3 § Viranomaisen valitusoikeus

Pykälän 2 momentti koskisi hallintopäätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeutta. Nykyisin päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeutta koskevia säännöksiä sisältyy erityislakeihin. Ympäristöministeriö pitää perusteltuna, että jatkossa myös hallintopäätöksen tehneellä viranomaisella olisi mahdollisuus hakea korkeimmalta hallinto-oikeudelta valituslupaa hallinto-oikeuden tekemään päätökseen erityisesti tapauksissa, jotka liittyvät oikeuskäytännön yhtenäisyyteen ja kehittymiseen.

## 13 luku (Ylimääräinen muutoksenhaku)

### **Lausuntonne**

-

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

-

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

-

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

-

## 14 luku (Päätöksen täytäntöönpano ja hallintotuomioistuimen väliaikaiset määräykset)

### Lausuntonne

#### 1 § Päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus

Pykälän 3 momentissa jää epäselväksi, mihin kuitenkaan-sana viittaa. Viittaako se 1 momentin 2. virkkeeseen ja koko 2 momenttiin? Mutta voidaanko tosiaan tarkoittaa sitä, että vaikka yleinen etu (2 mom 3- kohta) vaatisi täytäntöönpanoa, sitä ei voi tehdä, jos valitus käy hyödyttömäksi. Ja tarkoittaako 3 momentti myös sitä, että vaikka täytäntöönpanosta olisi erityissäännöksiä kuten esim. maankäyttö- ja rakennuslaissa ("jos laissa niin säädetään, 1-kohta), niin tällöinkin sovelletaan 3 momentin kohtaa, jonka mukaan täytäntöönpanoon ei saa ryhtyä, jos valitus käy hyödyttömäksi.

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

-

## 15 luku (Voimaantulo)

### Lausuntonne

-

## Liitelait

### Mahdolliset kommenttinne

Lausunnolla olleeseen hallituksen esitysluonnokseen sisältyy ehdotukset 50 lain muutokseksi. Lainmuutoksiin on kuitenkin sisällytetty vain ne lait, joissa nimenomaisesti mainitaan kumottavaksi ehdotettava hallintolainkäyttölaki. Ympäristöministeriön osalta luonnoksessa mainitaan muutokset YVA-lakiin, vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annettuun lakiin, Etelämantereen ympäristönsuojelusta annettuun lakiin. On kuitenkin tärkeää, että niidenkin säädösten, joissa ei viitata nimenomaisesti hallintolainkäyttölakiin, hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten yhdenmukaisuus suhteessa ehdotettavaan uuteen lakiin ajantasaistetaan. Ympäristöministeriön



toimialalla tämä tarkoittaa jokseenkin koko aineellisen lainsäädännön läpikäyntiä. Säännösten ajantasaistaminen samassa yhteydessä kun uutta lakia oikeudenkäynnistä hallintosioissa jatkovalmistellaan, olisi työmäärältään varsin suuri urakka ja valmistelu varsin haasteellista ottaen huomioon samanaikaisesti meneillään oleva maakuntauudistuksen II vaiheen lainsäädäntöuudistus, jossa uudistetaan osittain samoja säännöksiä.

Edellä todetun johdosta ympäristöministeriö ehdottaa, että erityislainsäädännön ajanmukaistamiseen varataan riittävä aika ja toteutetaan oikeusministeriön koordinoimana kaikkien ministeriöiden yhteisenä hankkeena sen jälkeen kun uusi laki on vahvistettu.

## Yksityiskohtaisia huomioita

### Tekniset huomionne

-

Pokka Hannele  
Ympäristöministeriö

Leppänen Irina  
Ympäristöministeriö