



LAUSUNTO

1 (8)

23.5.2017

MML 1673/00 08/2017

Oikeusministeriö

Maa- ja metsätalousministeriö

[kirjaamo@mmm.fi](mailto:kirjaamo@mmm.fi)

[timo-ville.nieminen@mmm.fi](mailto:timo-ville.nieminen@mmm.fi)

13. 06. 2017  
*17. 11. 2015*

Maa- ja metsätalousministeriön kommenttipyyntö 24.4.2017 / 840/04.01.03/2017

## LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE LAIKSI OIKEUDENKÄYNNISTÄ HALLINTOASIOISSA

Maanmittauslaitoksen keskushallinto esittää pyynnöstä seuraavat kommentit luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa.

### 1. Yleistä uudistuksen tavoitteista

Esitysluonnoksen mukaan uudistuksen tavoitteena on muun ohella sääntää hallintotuomioistuimien menettelyä aikaisempaa täsmällisemmin. Sääntely antaisi oikeudenkäynnin osapuolille paremman kuvan heidän prosessuaalisesta asemastaan sekä heidän oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan oikeudenkäyntimenettelyyn liittyen.

Tavoitteena on myös tehostaa ja nopeuttaa oikeudenkäyntimenettelyä sekä hallinto-oikeuksissa että Korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Yleisenä pyrkimyksenä on, että viranomaisen tekemään hallintopäätökseen saataisiin aikaisempaa nopeammin lainvoimainen ratkaisu. Lisäksi Korkeimman hallinto-oikeuden asemaa varsinaisena ennakkopäätöstuomioistuimena olisi tarkoitus vahvistaa.

Edelleen uudistuksella on tarkoitus täsmentää valituksenalaisen hallintopäätöksen tehneen viranomaisen roolia valitusasian käsittelyssä hallintotuomioistuimessa. Toisaalta tällä ei ole tarkoitus muuttaa viranomaisen ja muutosta hakeneen asianosaisen keskinäistä suhdetta toistensa vastapuoliksi, vaan viranomaisen roolissa korostuisi asian selvittämisvelvollisuus valitusprosessin tehokkuuden lisäämiseksi. Hallintotuomioistuimet puolestaan noudattavat edelleenkin virallisperiaatetta,

Maanmittauslaitos

Opastinsilta 12 C  
PL 84

[www.maanmittauslaitos.fi/yhteystiedot](http://www.maanmittauslaitos.fi/yhteystiedot)

[kirjaamo@maanmittauslaitos.fi](mailto:kirjaamo@maanmittauslaitos.fi)

Y-tunnus 0245954-4

Kotipaikka Helsinki

Allekirjoitettu sähköisesti  
Markkula Markku (22.5.2017 10:33:28) Puhelin 029 530 1100  
Kokkonen Arvo (23.5.2017 12:31:30)

23.5.2017

MML 1673/00 08/2017

jolloin tavoitteena on, että yksityisen asianosaisen tulisi jatkossakin pysyä hoitamaan asiansa ainakin lähtökohtaisesti ilman asianajajaa tai muuta asiamiestä.

Maanmittauslaitos pitää uudistuksen tavoitteita hyvinä ja kannattaa ehdotuksen mukaisen, oikeudenkäyntiä hallintoasioissa koskevan uuden lain säätämistä.

Hallinto-oikeuksissa käsiteltävistä asioista Maanmittauslaitosta koskevat kiinteistönmuodostamislain 285 §:n 1 momentissa tarkoitetut valitukset Maanmittauslaitoksen ratkaisusta oikaisuvaatimukseen kiinteistötoimitusten määräyksiä koskevissa asioissa. Näitä koskeviin hallinto-oikeuksien päätöksiin voidaan hakea muutosta vain jos Korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Lisäksi kiinteistötoimitusmaksuja koskevat perustevalitukset, joista säännellään kiinteistötoimitusmaksusta annetun lain, 558/1995, 13 §:ssä, käsitellään hallinto-oikeuksissa. Lunastuslaissa tarkoitettua lunastuslupaa ja tutkimuslupaa koskevat maanmittauslaitoksen ratkaisut ovat myös hallinto-oikeuksissa käsiteltäviä. Sama koskee ns. julkisuuslain eli viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain, 621/1999, nojalla annettavia Maanmittauslaitoksen ratkaisuja koskien asiakirjojen luovuttamisesta pidättäytymistä kansalaisille.

## 2. Eräitä yksityiskohtaisia havaintoja

### 2.1. *Asiakokonaisuuden yhdistäminen hallinto-oikeudessa (ehdotetun lain 2 luvun 6 §)*

Ehdotetun lain 2 luvun 6 §:n mukaan muun muassa eri hallinto-oikeuksissa samanaikaisesti vireillä olevia asioita voidaan yhdistää käsiteltäväksi samalla kertaa jossakin näistä hallinto-oikeuksista. Edellytyksenä on, että asiat kuuluvat keskenään samaan asiakokonaisuuteen. Vaikka onkin sinällään vaikea ajatella, että tällaisia tilanteita voisi esiintyä Maanmittauslaitoksen toimialaan kuuluvissa asioissa, täysin mahdollista se ei ole. Yhdistäminen voi tällöin huomattavasti nopeuttaa ja helpottaa asioiden käsittelyä valitusasteessa. Maanmittauslaitos pitää ehdotettua sääntelyä kannatettavana. Asian yhdistäminen edellyttää kuitenkin, kuten ehdotuksessa todetaan, muun ohella sitä, että oikeudenkäynnin osapuolille ei aiheudu keskitetystä käsittelystä kohtuutonta haittaa.

23.5.2017

MML 1673/00 08/2017

2.2. *Viranomaisen velvollisuudesta antaa lausunto ja muutoinkin osallistua aktiivisesti asian selvittämiseen valitusasteessa (ehdotetun lain 6 luvun 8 §)*

Ehdotetun lain 6 luvun 8 §:n mukaan valituksenalaisen päätöksen tehneen viranomaisen on "hallintoviranomaisen pyynnöstä annettava selostuksensa asiasta, vastattava oikeudenkäynnin osapuolen esittämiin vaatimuksiin ja niiden perusteluihin sekä lausuttava esitetystä selvityksestä" (1 momentti). Pyyntöä viranomaisen on myös toimitettava asiaa käsittelevälle hallintotuomioistuimelle päätöksen perusteena olleet asiakirjat ja muu tarvittava selvitys (2 momentti). Velvoitteiden tehosteeksi viranomaiselle voidaan asettaa uhkasakko (3 momentti).

Esitysluonnoksen perustelujen mukaisesti kysymys ei, uhkasakon asettamismahdollisuutta lukuun ottamatta, sinällään ole uusista viranomaisille asetetuista velvoitteista liittyen viranomaisen päätöksestä tehdyn valituksen käsittelyyn (esitysluonnos s. 98). Viranomaisen velvoitteet eritellään kuitenkin nyt huomattavasti tarkemmin laissa kuin aikaisemmin. Tämä on omiaan johtamaan siihen, että sekä hallintotuomioistuin että kysymyksessä oleva viranomainen kiinnittävät asiaan huomiota valitusasian käsittelyn yhteydessä. Maanmittauslaitos pitää sääntelyn tarkentamista tältä osin onnistuneena ottaen huomioon myös sen, että säännös on yhdenmukainen uudistuksen taustalla olevien tavoitteiden kanssa. Asian riittävän perusteellinen selvitys ensimmäisessä valitusasteessa on omiaan vähentämään tarvetta jatkomuutoksenhakuun ja siten nopeuttamaan lainvoimaisen ratkaisun saamista asiassa.

Toisaalta Maanmittauslaitos huomauttaa myös siitä, että väärin käytettynä käsillä oleva säännös saattaa johtaa myös uudistuksen tavoitteiden kannalta haitalliseen lopputulokseen. Ainakin sellaisissa asioissa, joissa viranomaisen päätöksestä tehty valitus on selvästi perusteeton, hallintotuomioistuimen tulisi käyttää hyväkseen lain suomaa harkintavaltaa ja mahdollisesti olla myös pyytämättä selvityksiä päätöksen tehneeltä viranomaiselta. Tämä luonnollisesti nopeuttaa prosessia tämän tyyppisissä asioissa.

Viranomaisen velvoittaminen sakon uhalla täyttämään kysymyksessä olevassa lainkohdassa säädetyt sille kuuluvat velvoitteet lienee käytännössä poikkeuksellinen menettely. Tilanteiden ja myös viranomaistahojen moninaisuudesta johtuen säännös on kuitenkin perusteltu.

23.5.2017

MML 1673/00 08/2017

2.3. *Lisäaineiston esittämissä mahdollisuudelle asetettava määräaika (ehdotetun lain 6 luvun 12 §)*

Jos hallintotuomioistuimien katsoo asian tulleen selvitettyksi, se voi ehdotetun lain 6 luvun 12 §:n mukaan asettaa kohtuullisen määräajan, jonka kuluessa oikeudenkäynnin osapuolten on toimitettava mahdollinen lisäaineisto asiassa. Määräajan jälkeen toimitettu aineisto voidaan jättää huomioon ottamatta.

Voidaan olettaa, että käytännössä säännöksen soveltamisessa voi ilmetä huomattaviakin hankaluuksia. Tämä johtuu hallintotuomioistuinten noudattamasta virallisperiaatteesta ja käsiteltävien asioiden indispositiivisesta luonteesta. Niinpä käsillä oleva preklusiosäännös onkin kirjoitettu huomattavasti eri tavalla kuin oikeudenkäymiskaaren sisältyvät, dispositiivisen riita-asian käsittelyä koskevat vastaavat säännökset. Asiaan liittyvät haasteet käyvät ilmi myös esitysluonnokseen sisältyvistä säännöksen perusteluista (esitysluonnos s.102).

Tästä huolimatta Maanmittauslaitos pitää säännöstä perusteltuna. Vaikka tässä yhteydessä ei olekaan voitu säätää tarkkarajaisesta ja suhteellisen ehdottomasta preklusiosäännöstä uusien seikkojen tai todisteiden esittämiselle, mahdollisuus määräajan asettamiselle edes säännöksessä ehdotetussa mielessä on omiaan nopeuttamaan asian saattamista päätökseen tietyissä tilanteissa. Määräajan asettamisella voi aina olla vähintäänkin psykologinen merkitys ja joka tapauksessa asetettu määräaika mahdollistaa kuulemiskierrosten sivuuttamisen, jos määräajan jälkeen on toimitettu täysin irrelevanttia aineistoa.

2.4. *Suullinen valmistelu (ehdotetun lain 6 luvun 13 §)*

Uuteen lakiin sisältyisi mahdollisuus järjestää asiassa myös suullinen valmistelu. Se muistuttaisi oikeudenkäymiskaaren säännöksiin perustuva suullista valmistelua riita-asioissa, vaikkakaan sillä ei olisi samantasaista ehdotonta prosessuaalista asemaa kuin siellä. Suullisen valmistelun järjestäminen olisi aina hallintotuomioistuimen harkinnanvarainen toimenpide. Suullinen valmistelu onkin pidettävä tarkasti erillään hallintotuomioistuimen järjestämästä suullisesta käsittelystä, josta säädetään uuden lain 7 luvussa ja johon jutun asianosaisilla on tietyin edellytyksin ehdoton oikeus.

Esitysluonnoksen sisältyvien säännöksen perustelujen mukaan suullisen valmistelun istuntoon voitaisiin tarvittaessa kutsua myös viranomaisen edustaja (esitysluonnos s. 103).

23.5.2017

MML 1673/00 08/2017

Maanmittauslaitos pitää säännöstä yleisesti ottaen perusteltuna sen mahdollistaessa joissakin valikoiduissa tapauksissa asian tehokkaamman selvittämisen ja siten nopeamman käsittelyn. Yleistyessään menettelytapa saattaisi kuitenkin kuormittaa viranomaisen varsinaista toimintaa erityisesti massaluonteisissa asioissa, jos niissä myös valitusherkkyys on suurta.

Jos viranomaisen edustaja kutsutaan suullisen valmistelun istuntoon, siinä olisi hyödynnettävä mahdollisuutta olla läsnä videoyhteyden kautta. Tällaiseen mahdollisuuteen suullisen valmistelun osalta viitataan yleisesti esitysluonnoksen yleisperusteluissa (esitysluonnos s. 50), mutta säädöstasolla ei kuitenkaan asiasta ole mainintaa. Sen sijaan varsinaista, suullisesta valmisteluistunnosta erotettavaa *suullista käsittelyä koskien* lakiin sisältyy nimenomainen säännös todistajan tai muun henkilön kuulemisesta videoyhteyden tai muun tiedonvälitystavan avulla (ehdotetun lain 7 luvun 18 §). Maanmittauslaitos ehdottaa, että suullista valmistelua koskevaan säännökseen eli ehdotetun lain 6 luvun 13 §:ään otettaisiin nimenomainen viittaus, jonka mukaan se, mitä 7 luvun 18 §:ssä säädetään suullisen käsittelyn osalta, koskee myös suullista valmistelua.

#### 2.5. Tiedoksiantoa koskevat säännökset (ehdotetun lain 9 luku)

Uudistuksen yhteydessä on tavoitteena keventää tiedoksiantomenettelyä muun muassa mahdollistamalla tavallinen tiedoksianto aikaisempaa useammassa tapauksissa. Todisteellista tiedoksiantoa edellytetään kuitenkin edelleen aina silloin, kun tiedoksianto koskee velvoittavaa päätöstä, jonka tiedoksisaannista alkaa kulua muutoksenhaku-aika tai muu vastaanottajan oikeuteen vaikuttava määräaika. Maanmittauslaitos pitää sekä ajateltuja helpotuksia että edellä mainittua varausta perusteltuina.

Todisteellista tiedoksiantoa koskevaan säännökseen (ehdotetun lain 9 luvun 1 §:n 4 momentti) on ehdotettu sisällytettäväksi maininta tiedoksiannosta ns. vastaanottotodistusta hyödyntämällä. Maanmittauslaitos esittää harkittavaksi vastaavan lisäyksen tekemistä myös nykyisen hallintolain (434/2003) todisteellista tiedoksiantoa koskevaan 60 §:ään. Myös muutoin voisi olla perusteltua tässä samassa yhteydessä arvioida tarvetta ja mahdollisuutta muuttaa hallintolain tiedoksiantoa koskevia säännöksiä ehdotettuun uuteen lakiin sisältyvien muutosten hengessä.

Siirryttäessä aikaisempaa enemmän tavallisen tiedoksiannon mahdollisuuteen edistetään samalla sähköisen tiedoksiantotavan käyttöä, sillä tavallinen tiedoksianto sähköisenä on huomattavasti vaivattomampaa kuin todisteellinen sähköinen tiedoksianto. Maanmittauslaitos ehdottaakin harkittavaksi, että viranomaiselle tapahtuva tiedoksianto voisi aina

23.5.2017

MML 1673/00 08/2017

tapahtua tavallisena tiedoksiannon ja tästä otettaisiin nimenomainen maininta lakiin. Tällöin pääsääntöinen kanava viranomaiselle tapahtuvaan tiedoksiantoon voisi aina olla sähköinen tiedoksianto.

Maanmittauslaitos pitää tärkeänä, että sähköistä tiedoksiannosta pyritäisiin edistämään myös todisteellisen tiedoksiannon osalta aina kun se on mahdollista. Ehdotettuun lakiin sisältyykin maininta sähköisen tiedoksiannon käyttämisestä myös todisteellista tiedoksiannosta koskien (ehdotetun lain 9 luku 1 § 4 momentti 4 kohta). Todisteellinen sähköinen tiedoksianto edellyttää *de facto* tiedoksiannon vastaanottajan asianmukaista tunnistamista. Tältä osin on tärkeää, että kansalaisen asiointitilin kaltaisten ratkaisujen käyttöönottoa edelleen voimakkaasti edistetään. Oma merkityksensä tulee olemaan myös ns. HAIPA-hankkeella (Hallinto- ja erityistuomioistuinten toiminnanohjaus- ja dokumentinhallintajärjestelmän kehittämishanke).

#### 2.6. Oikeudenkäyntikulujen korvaaminen (ehdotetun lain 10 luku)

Esitysluonnoksessa ei ehdoteta merkittäviä muutoksia oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskeviin säännöksiin. Kuten nytkin, myös valitusenalaisen päätöksen tehnyt viranomainen voi joutua korvaamaan muutosta päätökseen hakeneen oikeudenkäyntikulut, jos hallintotuomioistuin muuttaa päätöstä tai kumoaa sen. Muutoksenhakija saattaa myös joutua, tosin melko rajoitetusti kuten ennenkin, korvaamaan viranomaisen oikeudenkäyntikulut asiassa, jos muutoksenhakija häviää jutun.

Hallintolainkäyttölain (586/1996) 74 §:n 1 momentissa on ollut viranomaisen korvausvastuuta koskien selventävä maininta. Sen mukaan sitä, mitä 74 ja 75 pykälissä on säädetty asianosaisesta, voidaan soveltaa myös päätöksen tehneeseen hallintoviranomaiseen. Jatkossa tällaista mainintaa ei sisältyisi kuluvastuuta koskevaan pääsääntöön eli 10 luvun 1 §:ään. Sen sijaan viranomaisen korvausvastuusta mainitaan nimenomaisesti säännöksen perusteluissa (esitysluonnos s. 154). Maanmittauslaitos ehdottaa harkittavaksi, pitäisikö nykyistä lakia vastaava selventävä maininta sisällyttää myös ehdotetun uuden lain 10 luvun 1 §:ään. Tällöin säännöksessä todettaisiin, että sitä, mitä sanotussa luvussa säädetään oikeudenkäynnin osapuolesta, voidaan soveltaa myös päätöksen tehneeseen viranomaiseen.

Maanmittauslaitos pitää hyvänä, että oikeudenkäyntikuluista hallintotuomioistuimissa säädetään uudessa laissa nykyistä yksityiskohtaisemmin eli viittauksista oikeudenkäymiskaaren kulusääntöksiin luovuttaisiin. Tämä on omiaan selkeyttämään asiaan liittyviä osapuolten oikeuksia ja velvollisuuksia.

23.5.2017

MML 1673/00 08/2017

2.7. *Valituslupajärjestelmään siirtyminen Korkeimman hallinto-oikeuden osalta (ehdotetun lain 12 luvun 1 §)*

Ehdotetun lain mukaan jatkossa olisi jo yleislaissa mainittuna pääsääntönä, että valittaminen hallinto-oikeuden päätöksestä Korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttäisi sen antamaa valituslupaa. Uudistus muuttaisi korkeimman hallinto-oikeuden aidosti ennakkopäätöstuomioistuimeksi. Muutos merkitsisi myös sitä, että valituksenalaiseen viranomaispäätökseen saataisiin aikaisempaa useammassa tapauksissa lainvoimainen ratkaisu nopeammin kuin nykyisin. Maanmittauslaitos kannattaa ehdotettua muutosta.

2.8. *Valituksenalaisen hallintopäätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeus hallinto-oikeuden päätöksestä (ehdotetun lain 12 luvun 3 §)*

Ehdotetun lain 12 luvun 3 §:n 2 momentin mukaan viranomaisella on oikeus hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuden päätökseen, jos hallinto-oikeus on muuttanut kyseisen viranomaisen tekemää päätöstä tai kumonnut sen. *De facto* valitusoikeus tarkoittaa siis uuden lain mukaan lähtökohtaisesti sitä, että viranomainen voi pyytää asiassa valituslupaa Korkeimmalta hallinto-oikeudelta ja myönteisessä tapauksessa saattaa asian sen tutkittavaksi.

Kysymyksessä on merkittävä muutos aikaisempaan oikeustilaan nähden. Viranomaisilla ei ole nykyisin ollut yleistä valitusoikeutta koskien sellaisia hallinto-oikeuden päätöksiä, joilla kyseisen viranomaisen tekemää päätöstä on muutettu tai joilla se on kumottu. Tällainen oikeus on saattanut kuitenkin olla joillakin viranomaisilla niitä koskevaan erityislainsäädäntöön perustuen.

Nykyisen hallintolainkäyttölain 6 §:n 2 momentin mukaan viranomainen on kuitenkin voinut hakea muutosta hallinto-oikeuden antamaan, viranomaisen omaa päätöstä muuttaneeseen tai sen kumonneeseen päätökseen, jos valitusoikeutta on ollut pidettävä viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun kannalta tarpeellisena. Valitusoikeuden ei siis ole katsottu olevan voimassa automaattisesti eikä säännöstä ole näin tulkittu myöskään Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännössä. Valitusoikeuden olemassa olo on ratkennut ikään kuin vasta jälkikäteen, kun asia on tältä osin käsitelty ylemmässä instanssissa.

Maanmittauslaitos pitää ehdotettua muutosta perusteltuna. Vaikka ensikädessä yleinen muutoksenhakuoikeus koskisivatkin jatkossa vain mahdollisuutta hakea valituslupaa, viranomaisen näkökulmasta lähtökohtaisesti rajoittamattomalla valitusoikeudella silloin, kun viranomaisen oma

23.5.2017

MML 1673/00 08/2017

päätös on kumottu tai sitä on muutettu, voi olla tärkeä merkitys käytännössä. Erityisesti tämä korostuu, jos sovellettavana on suhteellisen uusi ja jonkin kysymyksen osalta erityisen tulkinnanvarainen lainsäädäntö, eikä asiaa koskien ole vielä annettu tulkintaa ohjaavia ennakkoratkaisuja. Toinen ongelmallinen tilanne on silloin, kun samasta tulkintakysymyksestä eri hallinto-oikeudet ovat antaneet toisistaan poikkeavia ratkaisuja. Viranomaisen valitusoikeus mahdollistaa Korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätöksen saamisen tai ainakin valitusluvan hakemisen, vaikka yksityisellä asianosaisella ei näissä tilanteissa olekaan intressiä hakea muutosta hallinto-oikeuden päätökseen.

Myös nykyisen hallintolainkäyttölain 6 §:n 2 momenttia vastaava säännös sisältyy ehdotettuun uuteen lakiin (lain 12 luvun 3 §:n 3 momentti). Säännös ei kuitenkaan enää koskisi sitä viranomaista, jonka oma päätös on hallinto-oikeudessa muutettu tai kumottu vaan asiassa mahdollisesti oikeudellisesti intressenttejä muita viranomaisia. Ehdotusta voidaan pitää tältäkin osin perusteltuna.

Pääjohtaja

*Allekirjoitettu sähköisesti*  
Arvo Kokkonen

Maanmittausneuvos

*Allekirjoitettu sähköisesti*  
Markku Markkula