



21.8.2017

Diaarinumero  
H 232/17

Oikeusministeriö

*Oikeusministeriön lausuntopyyntö 18.4.2017, nro OM 17/41/2015*

## **LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYSLUONNOKSESTA LAIKSI OIKEUDENKÄYNNISTÄ HALLINTOASIOISSA JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI**

Oikeusministeriö on varannut korkeimmalle hallinto-oikeudelle tilaisuuden antaa lausunto hallituksen esitysluonnoksesta laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Lausunto on pyydetty antamaan sähköisesti vastauksena lausuntopyyntö.fi -sivustolla olevaan kyselyyn. Asian merkittävyyden ja laaja-alaisuuden vuoksi korkein hallinto-oikeus ei pidä mahdollisena rajoittaa vastaamista vain esitettyihin kysymyksiin ja mahdollisiin täydentäviin lausumiin.

Korkeimman hallinto-oikeuden lausunto on laadittu siten, että periaatteelliset kannanotot esitetään tässä lausunnossa. Lausunnon liitteenä on muita, osin yksityiskohtaisempia muutostarpeita ja kommentteja sisältävä, ehdotuksen luvuittain etenevä muistio, joka on osa korkeimman hallinto-oikeuden lausuntoa. Lausuntoa on käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden täysistunnossa 15.8.2017.

### **1. Lausunnon yleisiä lähtökohtia**

Korkein hallinto-oikeus kannattaa hallintolainkäyttölain uudistamista voimassa olevan lain peruseriaatteet säilyttäen. Hallintolainkäyttölaki (586/1996) on ollut voimassa yli 20 vuotta. Lakiin on tehty lukuisia muutoksia, mutta nämä muutokset eivät ole koskeneet lain keskeisiä sisältöratkaisuja, jotka ovat olleet kestäviä ja toimivia sekä kansallisesti että EU-oikeuden ja ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännön kannalta arvioituna.

*Hallintolainkäyttö on kehittynyt turvaamaan yksityisten oikeuksia viranomaisten päätöksenteossa sekä julkisen vallan lainmukaisuuden valvontaa. Näillä oikeusvaltiollisuuden peruseriaatteilla on valtiosääntöinen perustansa nykyisin perustuslain 2 §:n 3 momentissa ja 21 §:ssä. Tämän vuoksi tuomiovallan käyttö julkisoikeudellisissa asioissa tapahtuu erilaisessa oikeudellisessa ja tosiasiallisessa kehityksessä kuin siviili- tai rikosprosessissa. Hallintolainkäytössä on aina pidettävä mielessä, mistä hallinnon eri sektoreihin liittyvissä julkisoikeudellisissa oikeusriidoissa on kysymys. Oikeudenkäymiskaaren säännösten mallintaminen on siten vain rajoitusti mahdollista tai perusteltua.*

*Hallintolainkäytössä prosessisäännöksiin on jatkossakin jätettävä eri tilanteet huomioon ottavaa joustavuutta, mutta samanaikaisesti on toisaalta huolehdittava siitä, että oikeudenkäynti*

*on oikeudenmukaista myös niissä tilanteissa, joissa ratkaistaan julkisoikeudellisia tulkintakysymyksiä. Hallintolainkäyttösäännösten tulee olla sovellettavissa monen laatuisiin asianosaisasetelmiin erittäin laajassa aineellisen oikeuden ja erityisprosessien soveltamisympäristössä. Hallintolainkäyttölain, kuten muidenkin hallinto-oikeudellisten yleislakien, tulee olla mahdollisimman selkeitä kansalaisten, viranomaisten ja lain soveltajien näkökulmasta, mutta edelleenkin niin yleisiä, ettei prosessien monimuotoisuutta aiheuttomasti kahlita.*

Lakihanketta eli kokonaan uuden hallintoprosessilain säätämistä ja vanhan lain eli hallintolainkäyttölain kumoamista on esitysluonnoksessa perusteltu lähinnä sillä, että hallintolainkäyttölain yleispiirteisyys on mahdollistanut sen, että menettely hallintotuomioistuimissa on muodostunut erilaiseksi. Esitysluonnoksessa on mainittu tältä osin suulliset käsittelyt ja katselmukset (s. 40), mutta ei ole kuitenkaan tuotu tarkemmin esille niitä konkreettisia tilanteita, joissa menettelyjen erilaisuus olisi ilmennyt. Tämä olisi ollut tarpeen sen arvioimiseksi, onko tästä mahdollisesti aiheutunut oikeusturvaongelmia.

Korkeimman hallinto-oikeuden kokemuksen perusteella tällaista erilaistumista ei ole juurikaan havaittavissa. Se seikka, että käytännön tilanteissa hallinto-oikeudet saattavat toimia hiukan eri tavoin, ei välttämättä ole osoitus lain muutostarpeista vaan siitä, että erilaisia tilanteita varten joudutaan kehittämään erilaisia käytänteitä. Korkein hallinto-oikeus haluaa tässä yhteydessä myös tuoda esille, että hallinto-oikeudet samoin kuin markkinaoikeus huolehtivat hyvin asioiden selvittämisestä ja että tuomioistuinten ratkaisujen perustelut ovat varsin korkealuokkaiset.

Lainsäädännön selkeyteen liittyy, että *lain pykälänumeroinnin on oltava juoksevaa* - kuten oikeusministeriön lähetteessä ehdotetaankin - ja että laissa ei ole monimutkaisia rakenteellisia ratkaisuja. Korkein hallinto-oikeus pitää nykyisen lain *nimikettä hallintolainkäyttölaki* ytimekkäämpänä ja selkeämpänä kuin ehdotettua lakia oikeudenkäynnistä hallintoasioissa.

Lyhyen, helposti taivutusmuodoissa käytettävän lainnimikkeen ja juoksevan numeroinnin ansiosta viittaussäännökset muussa lainsäädännössä ja päätösten perusteluissa eivät muodostu monimutkaisiksi ja lukijalle hankalasti avautuviksi. Molemmat tekijät vaikuttavat oikeudellisten tekstien selkeyteen ja mahdollisuuksiin tehdä sähköisesti erilaisia hakuja. Lisäksi lain yksinkertainen numerointi vähentää erilaisten virheiden tai väärintulkintojen syntymistä.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että lausunnolla olevassa hallituksen esitysluonnoksessa ehdotettu sääntelyratkaisu soveltuu jatkovalmistelun lähtökohdaksi, mutta se ei ole sellaisenaan toteuttamiskelpoinen. Eräissä säännösehdotuksissa, kuten itsekriminointia ja väliintuloa koskevassa sääntelyssä, on tarvetta perusteellisempiin jatkoselvittelyihin.

Korkein hallinto-oikeus pitää sinänsä monia uudistusehdotuksia tarpeellisina oikeussuojajärjestelmän toimivuuden lisäämiseksi. Näitä ehdotuksia ovat muun ohella yleinen valituslupajärjestelmä haettaessa muutosta hallinto-oikeuksien päätöksiin, hallintotuomioistuinten selvimät mahdollisuudet ohjata ja tarvittaessa rajoittaa prosessia (mukaan luettuna tarpeettoman oikeudenkäyntiaineiston toimittamisen rajoittaminen) sekä kaikkia täytäntöönpanoratkaisuja koskeva kielto valittaa erikseen asian ollessa yhä vireillä alemmassa tuomioistuimessa. Korkein hallinto-oikeus pitää arvokkaana valmistelutyönä myös sitä, että virallisperiaatteen peruspiirteet säilytetään, mutta samalla korostetaan asianosaisten vastuuta asian käsittelyn etenemisestä.

Laajan kokonaisuuden vuoksi lukuisia säännösehdotuksia perusteluineen on kuitenkin syytä vielä täsmentää ja tarkentaa. Perusteluissa ei myöskään aina anneta hallintolainkäytöstä kuvaa, joka vastaisi tuomioistuinten toimintaa asian selvittämisessä ja ratkaisemisessa nykysääntelyn perusteella. Tämä koskee erityisesti 6 luvun perusteluja, joissa virheellisesti annetaan ymmärtää, että tuomioistuimen selvitystoimet olisivat sidottuja tiukasti vain siihen, mitä asianosaiset asiassa esittävät muun ohella tosiseikoista. Eräissä kohtaa perusteluja ilmenee

myös, että käsitys hallintoprosessista on ollut kovin yksioikoinen, kuten oletus siitä, että yksityisiä asianosaisia ei samassa asiassa voisi olla myös useita ja nämä vastapuoliasetelmassa keskenäänkin.

Lakiluonnos on valmisteltu pääosin virkatyönä oikeusministeriössä. Valmistelijoiden tukena on toiminut ammattituomareista koostuva verkosto. Korkein hallinto-oikeus arvioi, että hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa olevat lukuisat virheellisyydet, väärinkäsitykset ja puutteet olisivat olleet vältettävissä hyvän lainvalmistelun mukaisessa perinteisessä vuorovaikutteisessa työryhmä- tai toimikuntatyöskentelyssä.

Hallintolainkäyttölain korvaaminen uudella lailla merkitsee, että erityissäätely on käytävä huolellisesti läpi. Huomiota on kiinnitettävä esimerkiksi siihen, onko erityislainsäädäntöön syytä jättää uudesta laista poikkeavia säännöksiä, jotka koskevat esimerkiksi valituslupaperusteita tai sitä, että valittaminen hallinto-oikeuden päätöksestä ei olisikaan valitusluvanvaraista. Muun lainsäädännön läpikäymisessä on varmistuttava, että erityislain ja yleislain välinen suhde on kaikin puolin selvä lain voimaantulon jälkeen. Esimerkiksi viranomaisten valitusoikeutta koskevat erityissäännökset ovat ilmeisen laajalti tarpeellisia jatkossakin. Tämä koskee etenkin tilanteita, joissa muutoksenhakijana toimii muu viranomainen kuin päätöksentekijä tai (samassakin asiassa) useat sellaiset muut viranomaiset. On myös huomattava, että eräät järjestelmätasoisestikin merkittävät ilmiöt kuten järjestöjen valitusoikeus jäävät kokonaan yleislain soveltamisalan ulkopuolelle. Sama koskee sellaisia asianosaisen perusmääritelmän laajenuksia, jotka ovat, osin jo kansainvälisiin veloitteisiinkin liittyen, tyypillisiä etenkin ympäristölainsäädännölle.

## 2. Lain soveltamisalasta

Lain käytettävyys ja ymmärrettävyys perustuvat osaltaan siihen, että lain systematiikka noudattaa hallintolainkäyttöasian käsittelyn elinkaarta. Laissa käytettyjen käsitteiden tulee olla myös mahdollisimman selviä.

Nyt esillä olevassa ehdotuksessa ongelmia tuottaa sen seikan ymmärtäminen, milloin on kysymys ensi asteen hallintotuomioistuimista tai muista hallintolainkäyttöelimestä ja milloin korkeimmasta hallinto-oikeudesta tai vakuutus-oikeudesta samoin viimeisenä varsinaisena muutoksenhakuasteena. Erityisesti muutoksenhakua hallintotuomioistuimen päätökseen koskevan luvun kirjoitustapa on ongelmallinen, koska osa säännöksistä voi koskea vain korkeinta hallinto-oikeutta ja osa sitä sekä vakuutus-oikeutta haettaessa muutosta eri valituslautakuntien päätöksiin.

Ehdotuksen 1 luvun 1 §:ssä puhutaan oikeusturvan ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin taiteiden turvaamisesta ”hallintoasiaa koskevassa oikeudenkäynnissä”. Käsitteenä ”hallintoasia” liittyy lakiehdotuksen hallintolakiin (hallintolain 1 §:n mukaan tuon lain tarkoituksena on muun ohella toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa). Hallintolaissa ei sinällään määritellä hallintoasiaa, mutta rajauksista tuon lain soveltamisalaan on säädetty hallintolain 4 §:ssä. Ehdotuksen perusteluissa olisi syytä tuoda esille, että käsite ”hallintoasia” pitää tässä yhteydessä ymmärtää samalla tavoin kuin hallintolakia sovellettaessa.

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että hallintolainkäytön järjestyksessä käsitellään myös julkisoikeudellisia oikeussuhteita koskevia riitoja. Julkisoikeudellisiin oikeussuhteisiin liittyvät riidat saattavat lisäksi olla huomattavasti yleistymässä, mikäli maakuntahallinnon ja sote-uudistuksen myötä eri toimijoiden sopimussuhteet lisääntyvät perinteisen valvonnan jäädessä taka-alalle. Korkein hallinto-oikeus pitää jo hallintolainkäytön nykytilan kannalta asianmukaisena, että 1 luvun 1 §:ssä mainitaan myös julkisoikeudelliset oikeussuhteet.

Ehdotuksen 1 luvun 2 §:ssä määriteltäisiin, mihin tuomioistuimiin ja muihin hallintolainkäyttö-elimiin lakia sovelletaan. Verrattuna nykyiseen lakiin lain soveltamisalasta rajattaisiin pois se hallintolainkäyttö, jota vähäisessä määrin on vielä säädetty tapahtuvaksi hallintoviranomaisessa. Lain soveltamisalan rajauksen vuoksi sovellettavaksi tulisi tämän lain sijasta hallintolaki. Korkein hallinto-oikeus huomauttaa siitä, että tämä seikka vaatii hallintolain muuttamista. Lainkäyttö kaikissa muodoissaan on nimenomaisesti rajattu hallintolain soveltamisen ulkopuolelle, eikä muutoksenhaussa tältä osin ole myöskään kysymys hallintolain 7 a luvussa tarkoitettua oikaisuvaatimuksen käsittelystä. Voimassa olevan hallintolainkäyttölain mukaan nämä muussa viranomaisessa käsiteltävät hallintolainkäyttöasiat käsitellään hallintolainkäyttölain mukaisesti. Lainkäyttö, myös hallintolainkäyttö kuuluu valtakunnan toimivaltaan Ahvenanmaalla. Edellä tarkoitettu rajaus tarkoittanee, että Ahvenanmaan hallintolakia ja vastaavasti myös kirkkolakia on muutettava.

Ehdotuksen 1 luvun 3 §:ssä määriteltäisiin lain suhde muuhun lainsäädäntöön säännöksellä, jonka sisältämän oikeusohjeen mukaan uusi laki olisi yleislaki ja siitä voitaisiin siis erityislaila poiketa. Lain yleisperusteluissa tulee selostaa tärkeimmät nyt voimassa olevat poikkeukset hallintolainkäyttölaista, koska muuten epäselväksi jää, mitä tuo poikkeava sääntely on. Tällaisia merkittäviä asiaryhmiä, joissa on lukuisa joukko hallintolainkäyttölaista poikkeavia säännöksiä, ovat ainakin veroasiat, ulkomaalaisasiat, yleisten hallintotuomioistuinten ja vakuutus-oikeuden toimivaltaan kuuluvat sosiaaliasiat, markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluvat hankinta- ja kilpailuasiat sekä ympäristöasiat. Perusteluissa on myös tuotava ilmi, miten kunnallisvalitus, kirkollisvalitus ja tuleva maakuntavalitus poikkeavat hallintovalituksesta.

Korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan lain 1 luvussa tulisi määritellä lain suhde ainakin *sähköisestä viranomaisasiointista annettuun lakiin (13/2003)*, *oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annettuun lakiin 381/2007*, *kielilakiin (423/2003 ja saamen kielilakiin (1986/2003)*. Mukaan tulisi ottaa myös *oikeudenkäynnin viivästyksen hyvittämisestä annettu laki (362/2009)*.

Soveltamisalan osalta suuri muutospaine kohdistuu siihen joukkoon toimijoita, joita voidaan luonnehtia perustuslain 124 §:ssä tarkoitetuiksi julkista hallintotehtävää hoitaviksi tahoiksi. Nämä aikaisemmin hallintolainkäyttölain ulkopuolelle ilman erityisiä säätämistoimia jääneet tahot ovat monilukuisia. On oletettavaa, että lain voimaantulon jälkeen tulee esiintymään runsaasti tilanteita, joissa nämä toimijat eivät edelleenkään tiedä olevansa viranomaiseen rinnastettavia ja että heidän päätöksensä voivat tulla muutoksenhaun kohteiksi. Yksityisten toimijoiden toiminnan vaikutusta oikeusturvaan on käsitelty laajasti perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 26/2017 vp.

Ehdotuksen 2 luvun 6:ssä ehdotetaan uutta sääntelyä, jossa toimivaltainen hallinto-oikeus voisi siirtää asian toisen hallinto-oikeuden käsiteltäväksi. Ehdotus on kannatettava. Tällä menettelyllä, jossa asioita yhdistelemällä voidaan yhdenmukaistaa myös päätöksentekoaajankohdista, on saatavissa etua myös mahdollisessa jatkomuutoksenhaussa korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Korkein hallinto-oikeus esittää kuitenkin, että pykälää ja perusteluita täsmennettäisiin sen suhteen, mistä ”asioiden yhdessä käsittelemisessä” on tarkkaan ottaen kysymys. Onko säännöksessä kysymys asioiden yhdistämisestä vai ainoastaan siitä, että asia/asiat käsitellään yhdessä hallinto-oikeudessa, tai ehkä molemmista? Ensimmäisen vaihtoehdon mukaiselle yhdistämiselle tulisi olemaan useita periaatteellisia esteitä. Jälkimmäinen vaihtoehto mahdollistaisi monesti resurssien tehokkaan käytön ja sen, että asioita koskevat päätökset voitaisiin koordinoitusti antaa samaan aikaan.

### 3. Valituslupajärjestelmä

Ehdotuksessa ehdotetaan korkeimman hallinto-oikeuden kehittämistä ennakkopäätöstuomioistuimena ja siihen liittyen valituslupajärjestelmän laajentamista siten, että valittaminen

hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttäisi korkeimman hallinto-oikeuden myöntämää valituslupaa, jollei toisin säädetä. Itse valituslupan myöntämisen perusteisiin ei ehdoteta muutoksia, mitä korkein hallinto-oikeus pitää kannatettavana.

Korkein hallinto-oikeus kannattaa valituslupajärjestelmän laajentamista ehdotetulla tavalla. Muutosta on käsitelty yleisperusteluissa (s. 9) ja yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 165 ja 187–190). Sinänsä pitää paikkaansa se perusteluissa esitetty toteamus, että jo noin puolet korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuvista asioista on nykyään valituslupa-asioita. Valituslupa-asioiden suhteellinen osuus kaikista saapuvista asioista on kasvanut erityisesti sen vuoksi, että valitusluvanvaraisten ulkomaalaisasioiden määrä on viime vuosina merkittävästi lisääntynyt. Useissa merkittävissä asiaryhmissä valituslupamenettely ei kuitenkaan ole käytössä.

Siitä huolimatta, että valituslupamenettelyn laajentaminen on sinänsä kannatettavaa, perusteluissa tulee edellä mainittu huomioon ottaen avoimesti selvittää, mitä muutos käytännössä merkitsee eri asiaryhmissä. Samoin olisi tässä yhteydessä paikallaan tarkemmin selostaa niitä samaan aikaan vireillä olevia muita lakihankkeita, joissa on kysymys erityislakien muutosten hakusäännösten muuttamisesta niin, että valittaminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttäisi valituslupaa. Myös vireillä olevan maakunta- ja sote-uudistuksen heijastusvaikutuksia hallintolainkäyttöön olisi syytä ainakin jollakin tasolla arvioida.

Koska yleisellä valituslupasääntelyllä on merkittävä vaikutus muuhun lainsäädäntöön, lain voimaantumisen osalta on otettava huomioon, että aikaa on varattava myös yleissääntelystä mahdollisesti tarvittavien poikkeussäännöksiä laatimiseen. Järjestelmän toimivuuden kannalta erittäin huono ratkaisu olisi, jos lainsäädäntötyössä joudutaan jälkikäteisesti tekemään poikkeuksia valitusluvanvaraisuuteen.

Valituslupasääntelyn laajentamisella on merkitystä myös sen suhteen, miten eri menettelysäännökset soveltuvat korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsiteltäviin asioihin.

Korkein hallinto-oikeus pitää johdonmukaisena valituslupajärjestelmän laajentamisen tavoitteiden kannalta ehdotusta, että valituksenalaisen päätöksen tehneellä viranomaisella olisi ehdotetulla tavalla aina oikeus valittaa hakemalla valituslupaa, jos hallinto-oikeus on kumonnut sen päätöksen tai muuttanut sitä. Tämän ansiosta korkein hallinto-oikeus voisi arvioida tarvetta prejudikaatin antamiseen myös tällaisissa tilanteissa.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin säännökset hallinnon lainalaisuudesta huomioon ottaen ei ole myöskään ajateltavissa, että hallintolainkäytössä prosessiasetelma luotaisiin säädännäisesti epäsuhtaiseksi siten, että vain yksityisten valittajien esittämien näkökohtien perusteella tehtäisiin ylimmän tuomioistuinasteen ratkaisuja. Prosessiasetelma on ehdotuksessa tasapainossa, koska sekä yksityisen että julkisen valittajan valitus olisi valitusluvanvarainen.

Valituslupatuomioistuimen aseman kannalta ongelmallisena voidaan sen sijaan pitää ehdotettua suullista käsittelyä koskevaa sääntelyä. Korkein hallinto-oikeus katsoo, että suullisen käsittelyn toimittamisvelvollisuutta koskeva sääntely ei voi olla saman sisältöinen ensimmäisen asteen hallintotuomioistuimessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Tältä osin ehdotus ei ole hyväksyttävä.

Korkeimman hallinto-oikeuden uuden aseman kannalta on myös ongelmallista ehdotettu kantelun poistaminen. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan kantelu on käytettävissä kuulemisvirheen tapauksessa ilman, että kuulemisvirheen olisi ollut vaikutettava olennaisesti tehtyyn päätökseen. Kantelua koskeva sääntely heijastaa tältä osin hyvän hallinnon ja oikeusturvan perusoikeuksien ydinsisältöä eli kuulemisperiaatetta. Tähän nähden tällaisiin elementaarisiiin menettelyvirheisiin perustuvien muutoksenhakujen ohjautuminen suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei vaikuta johdonmukaiselta.

Uudistamisessa korkeimman hallinto-oikeuden tehtävät muuttuisivat, mutta vaikutusta korkeimman hallinto-oikeuden työmäärään koskeva arvio on ongelmallinen. Valituslupajärjestelmän laajentaminen ei vaikuttaisi siihen, kuinka paljon ja minkä laatuista asioita korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuu. Valituslupajärjestelmä vaikuttaa siihen, että juttujen kiertonopeus kasvaa ja keskimääräiset käsittelyajat lyhenevät. Työn vaativuus säilyy sinänsä ennallaan.

Arvio noin 300 vuosittain myönnettävästä valitusluvasta ei ole realistinen, kun otetaan huomioon korkeimman hallinto-oikeuden laaja tehtäväkenttä ja se, että jo nykyisin korkein hallinto-oikeus on julkaissut vuosittain enemmän ratkaisuja vuosikirjaratkaisuin ja lyhyinä ratkaisuselosteina. Käytännössä korkeimman hallinto-oikeuden myöntämien valituslupien määrä on tällä hetkellä asiaryhmittäin vähintään noin 10 prosentin tasoa.

Valituslupaperusteet on syytä säilyttää samoin kuin menettely, jossa valituslupahakemukseen annettavasta myönteisestä ratkaisusta on mahdollista päättää kuulemistoimien jälkeen asian ratkaisun yhteydessä.

#### 4. Hallinnollisia seuraamuksia ja itsekriminointia koskevat ehdotukset

Ehdotuksen 1 luvun 4 §:n 2 kohdan mukaan hallinnollisella seuraamuksella tarkoitetaan kurinpitörangaistusta, rikkomus- ja valvontamaksua, veronkorotusta ja muuta viranomaisen tai hallintotuomioistuimen määräämää rangaistuksen luonteista seuraamusta. Ehdotuksen 7 luvun 16 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi itsekriminointisuoja, jonka nojalla jokainen saa kieltäytyä kertomasta seikan, jonka kertominen saattaisi hänet tai hänen läheisen henkilön syytteen tai hallinnollisen seuraamuksen vaaraan tai myötävaikuttaisi hänen tai häneen mainitussa suhteessa olevan henkilön syyllisyyden selvittämiseen.

Nyt esillä olevaan kokonaisuuteen liittyy myös lakiehdotuksen 7 luvun 17 §, joka koskee lainvastaisesti hankitun selvityksen hyödyntämiskieltoa. Pykälän 1 momentin mukaan hallintotuomioistuimen on jätettävä hyödyntämättä vaitiolo-velvollisuuden tai vaitiolo-oikeuden vastaisesti taikka muulla tavalla lainvastaisesti hankittu selvitys.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, milloin tällaista selvitystä voitaisiin kuitenkin käyttää.

Rangaistusluonteisen hallinnollisen seuraamuksen osalta määritelmä on esimerkkiluettelo, jossa on mainittu onnistuneita ja vähemmän onnistuneita esimerkkejä. Ehdotuksen perusteluissa (s. 128) on myös selostettu ihmisoikeustuomioistuimen ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytäntöä, jonka perusteella esimerkiksi veronkorotusta koskevissa asioissa itsekriminointisuoja ei ulotu asianosaiseen, jolla on laissa säädetty tietojenantovelvollisuus. Perusteluissa on samoin oikein todettu, että rangaistusluonteisena hallinnollisena seuraamuksena ei pidetä esimerkiksi elinkeinoluvan peruuttamista tai uhkasakkoa.

Lienee sinänsä selvää, että ihmisoikeustuomioistuimen soveltamiskäytännön perusteella hallintolainkäyttölakiin tulee sisältyä sellaiset säännökset, jotka *turvaavat rikosasioiden osalta syytteen vaaraan joutumiselta*. Käytännössä kysymys on tuolloin myös siitä, onko hallintoasian tai hallintolainkäyttöasian käsittelyn yhteydessä ilmi tulleet tiedot ja asiakirjat luovutettavissa sellaisille viranomaisille, joille kuuluu rikosasioiden tutkinta ja syytteesen asettaminen. Jo tämän suojan monikerroksellisuus huomioon ottaen ei ole yksinkertaista tai edes mahdollista tuoda itsekriminointisuoja hallintolainkäyttöön pelkästään mallintamalla oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 18 §:n säännöksiä.

Pykälän soveltamisen kannalta ongelmallista on myös se, miten määritellään se, missä hallintolainkäyttöasioissa suoja voi tulla kysymykseen. Käsite ”hallinnollinen seuraamus” on tähän liian yleisluontoinen, joten sitä tulee täsmentää ainakin toteamalla, että kysymys rangaistuksenluonteisesta hallinnollisesta seuraamuksesta.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan hallinnon ja hallintolainkäytön oikeussuojasta säädetään lailla. Lain tulee täyttää perustuslain yleiset rajoitusedellytykset sekä myös vaatimukset sääntelyn selkeydestä ja täsmällisyydestä. Jotta sääntelystä ei muodostuisi useissa asioissa tosiasiallista estettä hallinnon toiminnalle, josta siitäkin säädetään perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettujen oikeussuojatarpeiden huomioon ottaen, sääntelyn tulisi kohdistua vain sellaisiin hallinnollisiin seuraamuksiin, jotka ovat luonteeltaan selvästi rangaistuksellisia tai joita koskevat tiedot voisivat johtaa erikseen luovutettuina varsinaiseen syyteharkintaan. Erilaiset perustus-oikeuskytkennät huomioon ottaen esimerkiksi elinkeinotoiminnasta säädetään sillä tavoin, että laissa määritellään, mitä tietoja toiminnanharjoittaja on toimintansa yhteydessä velvollinen antamaan itse tai pyynnöstä viranomaiselle. Hallinnollisten seuraamusten määrääminen näin toimitettujen tietojen perusteella ei voi muodostaa normaalioloissa toiminnanharjoittajalle oikeutta suullisessa käsittelyssä jättää vastaamatta esitettyihin kysymyksiin.

Sääntelyn tulisi olla yhteensopivaa moniin eri asiaryhmiin. Esimerkiksi kilpailuoikeudessa on kehittyneitä tulkintaperiaatteita juuri oikeudesta olla todistamatta itseään vastaan. Unionin tuomioistuimen tuoreesta oikeuskäytännöstä ks. asia *C-411/15 P, Timab Industries ja Cie financière et de participations Roullier (CFPR) v. komissio*. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on korostettu, että puolustustaumisoikeudet eivät saa estää perusteettomasti komission tehtävää valvoa kilpailusääntöjen noudattamista yhteismarkkinoilla (ks. esimerkiksi yhdistetyt asiat *C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P ja C-219/00 P Aalborg Portland A/s ym. v. komissio*, kohdat 65, 207 ja 208).

Lakiehdotuksen 7 luvun 17 §:n, joka koskee lainvastaisesti hankitun selvityksen hyödyntämiskielloa, perusteluissa todetaan, että mainittu pykälä vastaisi oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 25 §:n säännöksiä, mutta olisi sitä yleisemmin muotoiltu. Lisäksi perustelujen mukaan pykälää sovellettaessa tulisi ottaa huomioon saman luvun 14 §:ssä tarkoitettu muussa laissa säädetyn vaitiolovelvollisuuden vaikutus todistajan kuulemiseen.

Oikeuskäytännössä kysymys on jo aktualisoitunut (*KHO 2016:100*). Ulkomaiselta veroviranomaiselta saatu asiakirja-aineisto otettiin näyttönä huomioon, vaikka asiassa ei voitu poissulkea sitä mahdollisuutta, että A:n ja pankin yhteyksiä osoittavien asiakirjojen hankintaan ulkomaisille viranomaisille oli alun perin liittynyt rikos. Kun A ei ollut hänelle varatusta tilaisuudesta huolimatta antanut asiassa selvitystä, verotusmenettelystä annetun lain 27 §:ssä säädetty arvioverotusta koskevat edellytykset olivat olemassa. Asian selvittämismuutoksen liittyvä A:n väite Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaisen itsekriminointisuojaajan loukkaamisesta hylättiin.

*Korkein hallinto-oikeus katsoo, että ehdotuksen itsekriminointisuojaaja koskevaa kokonaisuutta, johon myös hyödyntämiskiello osaltaan liittyy, pitää vielä jatkovalmistella. Valmistelu voisi esimerkiksi tapahtua äskettäin asetetussa professori Olli Mäenpään johtamassa työryhmässä, joka valmistelee muutenkin hallinnollisia sanktioita koskevaa yleislainsäädäntöä.*

## 5. Hallintoriitahakemuksen vireillepanon määräaika

Oikeusvarmuuden kannalta on sinänsä kannatettavaa, että myös hallinto-oikeudellisia oikeusriitoja koskevat hallintoriitahakemukset tehtäisiin viivytyksettä. Ehdotettu hallintoriitahakemuksen vireillepanon määräaikasääntely on kuitenkin huomattavan tulkinnanvaraista. Sen perusteella ei myöskään hahmotu, onko ehdotettu viiden vuoden määräaika luonteeltaan materiaallinen vai prosessuaalinen ja onko menetetyt määräajan palauttamista mahdollista soveltaa myös hallintoriita-asian vireille panemiseen.

Erilaisten julkisoikeudellisperusteisten saatavien vireillepanon osalta on olemassa myös erityissääntelyä (ks. esim. KHO 2017:126 aiheettomasti maksetun palkan takaisinperinnästä). Nykysääntelyssä eräs ongelma on se, että hallintoriitaa voidaan joutua käyttämään toisena oikeuskeinona asiassa, jossa perusteettoman suorituksen takaisinperinnästä voidaan sinänsä päättää lainmukaisesti valituskelteisellä viranomaispäätöksellä, mutta viranomaisen päätöksen puuttuvan täytäntöönpanokelpoisuuden vuoksi saatavaa ei saada perityksi pakkotoimin. Tätä kaksinkertaisen käsittelyn ongelmaa vähentäisi, jos ulosottokelpoisten julkisoikeudellisten saatavien täytäntöönpanosääntelyä tarkistettaisiin.

Ehdotusta on joko jatkovalmisteltava tai määräaikasääntelystä on tässä vaiheessa vielä liian epäselvänä luovuttava. Ehdotuksen säilyttäminen jossakin muodossa edellyttää, että nyky-lainsäädäntöön sisältyvät hallintoriitaan tai siihen läheisesti liittyvät määräaika- ja vireillepanosäännökset käydään tarkkaan läpi. Huomioon on otettava myös se, että perustevalituksen käyttöala verotuksessa on kaventunut.

## 6. Ylimääräistä muutoksenhakua koskevat ehdotukset

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että ylimääräisiin muutoksenhakeineihin ei ole syytä tehdä ehdotettua muutosta, jolla kantelu ja sen perusteet sulautettaisiin purkuun.

Kantelujen määrä on vuositasolla pieni. Voimassa olevan lain mukaan kantelun tekeminen hallinto-oikeudelle mahdollistaa sen, että kantelu voidaan yhdistää samassa asiassa vireillä olevien valitusten käsittelyyn. Tämä mahdollisuus menetetään, jos menettely muutetaan puruksi. Seurauksena voisi olla myös se, että korkeimmassa hallinto-oikeudessa tulisi vireille sellaisia purkuhakemuksia, joissa purkua haetaan vähäisen menettelyvirheen perusteella, vaikka asiemiespakko ja useissa asiaryhmissä oikeudenkäyntimaksu saattavatkin rajoittaa hakemusten määrää. Toisaalta kuulemisvirheen tapauksessa on säilytettävä mahdollisuus ylimääräiseen muutoksenhakuun ilman, että asianomainen osoittaa kuulemisvirheen olennaisesti vaikuttaneen päätökseen. Yksinomaan kuulemisvirheeseen perustuvan ylimääräisen muutoksenhaun tutkiminen soveltuu parhaiten hallinto-oikeudelle. Toisaalta on tapauksia, joissa väitetyt kuulemisvirheet, muut menettelyvirheet ja aineelliset oikeuskysymykset kietoutuvat toisiinsa. Sääntelyssä on lisäksi otettava huomioon, että monissa asiaryhmissä voi asiassa olla useita, jopa satoja yksittäisiä asianosaistahoja vastakkaisine intresseineen ja taloudellisine tai muine arvoineen. Kuulemisvirhe saattaa koskea vain yhtä tai muutamia. Tältä kannalta esimerkiksi päätöksen poistaminen ei voine olla mekaanista.

Jos taas kantelu sisällytetään purkuun, purkuperusteista ei korkeimman hallinto-oikeuden mielestä voida säätää ehdotetulla tavalla (ehdotuksen 13 luvun 5 §). Nykyiset purkuperusteet ovat toimivia. Kantelun perusteista purkuperusteiksi soveltuisivat päätöksen sellainen epäselvyys tai puutteellisuus, ettei siitä käy ilmi, miten asia on ratkaistu, sekä muu menettelyvirhe kuin kuulemisvirhe, joka on voinut (olennaisesti) vaikuttaa päätökseen.

Purun hakemisen osalta ei ole syytä myöskään tehdä ehdotettua muutosta, jossa hakeminen sidottaisiin hakijan tietoisuuteen tulleeeseen seikkaan. Hallintolainkäytössä ehdotettu säännös aiheuttaisi huomattavasti tulkintaongelmia. Purun hakemisen määräaikasääntely tulee tässä vaiheessa säilyttää ennallaan. Huomiota on kiinnitettävä valmistelussa kuitenkin siihen, että purusta ei saa tulla valituslupajärjestelmässä eräänlaista toista säännönmukaista valitusmahdollisuutta sen johdosta, että purun hakemisen määräaika on suhteellisen pitkä verrattuna valitusmahdollisuuksiin.

Tuomioistuinten työmäärä huomioon ottaen toivottavaa olisi, että korkeimmalta hallinto-oikeudelta ei haettaisi purkua sellaisilla menettelyvirheperusteilla, joilla ei kuitenkaan ole ollut



vaikutusta asiassa tehtyyn päätökseen. Tuolloin korkein hallinto-oikeus joutuisi yleisen valituslupajärjestelmän ohella tosiasiaa uudestaan valitustuomioistuimeksi, vaikka kirjelmän oikeudellinen luonnehdinta ei olisikaan valitus vaan purkuhakemus.

Menetetyn määräajan palauttamisen osalta (ehdotuksen 13 luvun 2 §) korkein hallinto-oikeus kannattaa perusteiden supistamista sinänsä. Erityistapauksena on kuitenkin tarkasteltava tilanteita, jotka liittyvät päätöksen julkipanomenettelyssä tapahtuneisiin asianosaiskohtaisiin tiedoksiantamisvirheisiin. Näillähän ei ole vaikutusta valitusajan päättymiseen kaikkien tahojen osalta samanaikaisesti, mutta sen vastapainona oikeuskäytännössä mainitunlainen menettelyvirhe helposti johtaa muutoksenhakumääräajan palauttamiseen.

Korkein hallinto-oikeus huomauttaa lisäksi siitä, että voimassa olevan hallintolainkäyttölain 64 a §:n sanamuoto ei ole paras mahdollinen. Kun purun hakemista on rajoitettu yhteen hakukertaan, säännöksestä tulisi käydä ilmi, että säännöksen vastainen toinen purkuhakemus jätetään tutkimatta, jollei ole erityisen painavaa syytä tutkia uutta hakemusta. Tasapuolisuuden vuoksi tämän tulisi koskea sekä yksityistä että julkista purun hakijaa.

Korkein hallinto-oikeus pitää perusteltuna 16 luvun 6 §:n 4 momenttiin ehdotettua säännöstä, jonka mukaan muun hakijan kuin viranomaisen on päätöksen purkamista koskevassa asiassa käytettävä asianajajaa, julkista oikeusavustajaa tai luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetussa laissa (715/2011) tarkoitettua luvan saanutta oikeudenkäyntiavustajaa.

## 7. Suullista käsittelyä koskevat ehdotukset

Ehdotuksen mukaan hallintotuomioistuimen on järjestettävä suullinen käsittely, jos tuomioistuimien pitää sitä tarpeellisena tai yksityinen asianosainen sitä vaatii. Tuomioistuin voi kuitenkin tiettyjen edellytysten täytyessä jättää suullisen käsittelyn toimittamatta asianosaisen vaatimuksesta huolimatta. Suullinen käsittely voidaan jättää toimittamatta muun ohella silloin, kun samassa asiassa on jo järjestetty suullinen käsittely hallintotuomioistuimessa.

Voimassa olevan hallintolainkäyttölain 37 §:ssä säädetään suullisen käsittelyn toimittamisesta ja 38 §:ssä suullisesta käsittelystä asianosaisen pyynnöstä. Viimeksi mainitun pykälän mukaan hallinto-oikeuden on toimitettava suullinen käsittely, jos yksityinen asianosainen pyytää sitä. Sama koskee korkeinta hallinto-oikeutta sen käsitellessä valitusta hallintoviranomaisen päätöksestä. Mainittu pykälä ei siis koske korkeinta hallinto-oikeutta sen käsitellessä valitusta hallintotuomioistuimen päätöksestä.

Ehdotus poikkeaa systematiikaltaan voimassa olevasta laista. Korkeimman hallinto-oikeuden erilainen asema muihin hallintotuomioistuimiin nähden on ehdotuksessa otettu huomioon vain siten, että suullinen käsittely voidaan jättää toimittamatta, jos asiassa on jo järjestetty suullinen käsittely. Tätä ei mitenkään voida pitää riittävänä, sillä se tulisi käytännössä koskemaan lähinnä muutoksenhakua lastensuojeluasioissa. Muissa asiaryhmissä hallinto-oikeudet järjestävät vain vähän suullisia käsittelyjä. Muutosta ei ole asiallisesti perusteltu, ja vaikuttaa siltä, ettei valmistelussa ole riittävästi havaittu hallintoprosessin suullisen käsittelyn monesti olevan vain osa asian kokonaisuuspalveluksen hankkimista, ei siviiliprosessin pääkäsittelyyn verrattava vaihe.

Kuten edellä on todettu, varsinkin korkeimman hallinto-oikeuden muuttuessa yhä enemmän prejudikaattituomioistuimeksi ei ole perusteltua, että sitä tulisivat koskemaan samat säännökset suullisen käsittelyn toimittamisesta kuin alempia hallintotuomioistuimia. Tämä koskee sekä valituslupa-asioita että muita asioita, joissa korkein hallinto-oikeus toimii toisena oikeusasteena. Suullisen käsittelyn toimittamisen korkeimmassa hallinto-oikeudessa tulisi lähtökohteisesti olla tuomioistuimen harkinnassa asian selvittämistarpeen perusteella, ja mahdollinen velvoittavampi sääntely tulisi edelleenkin rajoittaa tilanteisiin, joissa korkein hallinto-oikeus

käsittelee yksityisen oikeutta tai velvollisuutta koskevaa asiaa ensimmäisenä oikeusasteena. Ehdotus nykyisellään voi merkitä käsittelyn huomattavaa hidastumista useissa asiaryhmissä, joissa muutokseen ei ole esitetty mitään tarvetta.

Korkein hallinto-oikeus toteaa vielä, että ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännöstä ei ole pääteltävissä, että sen 6.3 artiklaa tulisi soveltaa yleisesti hallinnollisten seuraamusten määräämiseen tai niitä koskeviin oikeudenkäynteihin. Kuten ihmisoikeustuomioistuimen suuren jaoston Jussila-tuomiosta (kohta 43) ilmenee, esimerkiksi veronkorotukset poikkeavat rikosoikeuden ydinalueesta ("hard core of criminal law") ja rikosasioita koskevat vaatimukset eivät välttämättä sellaisenaan sovellu ("will not necessarily apply with their full stringency"). Suomea koskevissa eräissä veronkorotustapauksissa (esimerkiksi *Hannu Lehtinen v. Suomi* 2008) suullisen käsittelyn toimittamatta jättämistä koskevaa rikkomusta on pidetty 6.1 artiklan rikkomuksena.

Ehdotuksessa on käytetty rinnakkain termejä suullisen käsittelyn järjestäminen ja suullisen käsittelyn toimittaminen. Kirjoitustapaa olisi yhdenmukaistettava.

## 8. Täytäntöönpano

Ehdotuksen 14 luvun 2 §:ssä säädettäisiin hallintotuomioistuimen määräyksestä päätöksen täytäntöönpanosta ja muusta väliaikaisesta määräyksestä. Koska ehdotuksen mukaan oikeudenkäymiskaaren 7 luvusta kumottaisiin käräjäoikeuden toimivalta antaa hallintolainkäyttöasiassa turvaamismääräys, lakiin ehdotetaan otettavaksi uutena määräystyyppinä väliaikainen määräys, jolla muussa kuin valitusasiassa annettaisiin asianosaisen oikeuden tai edun toteuttamista koskeva väliaikainen määräys.

Korkein hallinto-oikeus kannattaa oikeudenkäymiskaaren mainittua muutosta. Käytännössä turvaamistoimisaantelyä on käytetty lähinnä erilaisten hankkeiden estämiseksi, eikä käräjäoikeuksilla ole ollut mahdollisuutta arvioida, missä tarkoituksessa turvaamistointa todellisuuudessa on haettu. Harkinnan esimerkiksi tietyn ympäristöhankkeen täytäntöönpanon edellytyksistä tulee kuulua hankkeesta päättävälle viranomaiselle ja muutoksenhaussa vastaavasti muutoksenhakutuomioistuimelle, joka harkitsee asiaa sekä omasta aloitteestaan että muutoksenhakijoiden esittämän perusteella. Tällaiselle harkinnalle on lainsäädännössä säädetty erikseen perusteet.

Perusteluissa todetaan virheellisesti, että voimassa olevan lain 32 §:n 1 momentissa tarkoitettua muuta täytäntöönpanoa koskevaa määräystä ei voitaisi käyttää muussa kuin valitusasiassa. Hallintolainkäyttölain 69 §:n perusteella myös hallintoriita-asiassa voidaan käyttää edellä tarkoitettua täytäntöönpanomääräystä. Eräissä laeissa, kuten lastensuojelulaissa, on puolestaan erityissäännöksiä, joiden avulla voidaan muun ohella määrätä lapsen asuinpaikasta prosessin kuluessa.

Korkein hallinto-oikeus ei pidä väliaikaista määräystä tarpeellisena, kun otetaan huomioon, että asiassa voidaan käyttää lakiin jo sisältyvää muuta täytäntöönpanoa koskevaa määräystä. Perusteluissa (s. 181) esitetään väliaikaisen määräyksen sisällöstä lisäksi niin avoin luonnehdinta, että sen perusteella voi syntyä kuva, että tuomioistuin voisi ennen asian ratkaisemista käytännössä jo myöntää haetun etuuden tai kieltää vastapuolen toiminnan asiassa.

Korkein hallinto-oikeus korostaa, että kaikissa täytäntöönpanoa koskevissa ratkaisussa tuomioistuimen on oltava tietoinen siitä, missä asiassa täytäntöönpanoa koskevaa ratkaisua pyydetään. Tämän vuoksi täytäntöönpanoa koskevan asian ratkaiseminen edellyttää, että tuomioistuimessa on vireillä pääasiaa koskeva muutoksenhaku tai muu hakemus.

Valituslupajärjestelmässä pääsääntö on, että hallinto-oikeuden päätös on välittömästi täytäntöönpanokelpoinen, jollei muutoksenhakutuomioistuimella toisin päätä. Valituslupajärjestelmän yleisyyden vuoksi lähtökohtaa lieventää, osin muuttaa merkittävästikin, se seikka, että täytäntöönpanokelpoisuus riippuisi edelleen myös siitä, käykö muutoksenhaku täytäntöönpanon vuoksi tarpeettomaksi. Ehdotuksessa täytäntöönpanoa koskevan päätöksenteon elementit 14 luvun 1 §:ssä koskevat voimassa olevasta laista poiketen yhtäaikaaisesti kuitenkin kaikkia tilanteita ja menettelyvaiheita. Tämä ei välttämättä selkeytä keskenään hyvinkin erilaisten menettelyvaiheiden hahmottamista ja valituslupavaiheen erityislaatuisuutta. Sääntelyä on syytä eriyttää selkeyttä.

Korkein hallinto-oikeus pitää tärkeänä, että valituslupajärjestelmässä täytäntöönpanosta voidaan tarvittaessa määrätä hallintotuomioistuimen päätöksellä, mutta täytäntöönpanokysymykseen ei ole välttämätöntä ottaa kantaa välittömästi jokaisessa asiassa. Käytännössä muunlainen sääntely tarkoittaisi, että valituslupa-asiassa usein jouduttaisiin kahteen käsittelyyn, vaikka valituslupaa ei myönnettäisikään. Perusteluissa onkin syytä korostaa, että valituslupavaiheessa hyödyttömäksi käyminen -kriteeriä on lähtökohtaisesti tarkoitettu noudatettavan suoraan lain nojalla.

Tältä osin ehdotuksessa on myös syytä selostaa erityislainsäädännön mukaisia täytäntöönpanotilanteita (esimerkiksi ulkomaalaisasiat ja ympäristöasiat), joiden merkitys käytännössä on yleissääntelyyn nähden suuri.

## 9. Oikeudenkäyntikulujen korvaaminen

Ehdotuksen 10 luvun 1 § koskee oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuutta ja 11 § oikeudenkäyntikulujen erityistä korvausvelvollisuutta. Oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuutta koskevaa pykälää on muutettu sanamuodoltaan siinä määrin, että – toisin kuin perusteluissa katsotaan – kysymys ei välttämättä ole enää sisällöllisesti samasta sääntelystä. Tämä koskee erityisesti viranomaisen korvausvelvollisuutta. Viranomaisen korvausvelvollisuudesta ei säädetäisi enää erikseen, vaan viranomainen rinnastettaisiin oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuutta koskevassa säännöksessä muihin osapuoliin. (Osapuolia ei tosin ole määritelty laissa.)

Perusteluissa tulisi tuoda avoimesti esille, onko tietoisena tarkoituksena ollut muuttaa nykyisin sovellettavana olevaan hallintolainkäyttölain sääntelyyn perustuvaa ”kukuriskin” erittelyä sen suhteen, onko oikeudenkäyntikulujen korvausta vaadittu viranomaiselta vai yksityiseltä prosessin osapuolelta, ja mitä käytännön vaikutuksia olisi eri viranomaisten toiminnalle, jos tarkoituksena on lisätä tapauksia, joissa ne määrätään korvaamaan muutoksenhakijan oikeudenkäyntikuluja.

Korkein hallinto-oikeus pitää lähtökohtana, että hallintolainkäyttölain nykyisiä säännöksiä oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuudesta ei ole tarpeen eikä syytä muuttaa merkittävällä tavalla. Peruslähtökohta asianosaisten välisessä oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuudessa on erityisesti asiassa annetusta ratkaisusta johtuva kohtuuttomuus. Tämän lisäksi korvausvelvollisuuden kohtuullisuusarvioinnissa voidaan ottaa huomioon asian oikeudellinen epäselvyys, oikeudenkäynnin osapuolten toiminta ja asian merkitys asianosaiselle. Tämä harkintakokonaisuus lienee selkeintä sisällyttävä samaan momenttiin eikä jakaa sitä, kuten ehdotuksessa, eri momentteihin.

Hallintolainkäyttölaista ehdotetaan poistettavaksi erityinen säännös, jonka mukaan viranomaiselle määrättävä oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuus perustuu lähinnä viranomaisen virheeseen. Viranomaisenkin korvausvelvoitteen osalta ratkaisuperusteena olisi ratkaisun kohtuuttomuudesta johdettava arvio.

Korkein hallinto-oikeus arvioi, että virheperusteen poistaminen lisää viranomaisten oikeudenkäyntikulujen korvausriskiä. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta uudistus voisi olla perusteiltaan kannatettava, mutta muutoksen tarkemmat vaikutukset on ensin arvioitava. Erityisen korvausvelvollisuuden osalta korkein hallinto-oikeus ei kannata ehdotettua sääntelyä siitä, millaista menettelyä oikeudenkäynnissä voidaan pitää tarpeettomana pitkittämisenä. Ehdotettu pykäläteksti ja perustelut soveltuvat huonosti hallintolainkäyttöön. Tarpeettoman pitkittämisen osalta harkinta tulisi jättää tässä vaiheessa tuomioistuimelle, joka osaa arvioida, onko eri osapuolten menettelyssä hallintolainkäytön näkökulmasta moitittavuutta.

## 10. Väliintulo

Ehdotukseen (5 luku 7 § ja 10 luku 7 § 2 momentti) sisältyy uusi säännös väliintulijan oikeudesta osallistua prosessiin. Perusteluista ja säännöksen sanamuodosta ("hänen") on pääteltävissä, että väliintulijalla on tarkoitettu luonnollista henkilöä, joka olematta asiassa asianosainen voisi toimia prosessissa asianosaisen puolella. Jos tarkoituksena ei kuitenkaan ole ollut rajata väliintulijaa vain luonnollisiin henkilöihin, se olisi nimenomaisesti ilmaistava.

Ehdotuksen vaikutusta yleiseen prosessinkulkuun olisi selvitettävä vielä tarkemmin. Väliintulijana esiintyvän tahon oikeudellisen aseman määrittäminen olisi tapauskohtaista, mikä saattaa osaltaan viivästyttää prosessia. Väliintulijan vaatimusten vertaaminen asianosaisen vaatimukseen voi myös aiheuttaa tulkintaongelmia. Onko selkeästi ristiriitaiset vaatimukset jätettävä nimenomaisesti tutkimatta? Jos väliintulija valittaa asianosaisen ohella korkeimpaan hallinto-oikeuteen, voiko hän vedota näihin tutkimatta jätettyihin vaatimuksiin? Tuomioistuinten päätösten oikeudenkäyntimaksut ovat merkittäviä. Tulisiko väliintulijalle annettavaksi oma päätöskappale ja miten sen oikeudenkäyntimaksu määräytyisi?

Väliintulijan velvollisuudesta korvata oikeudenkäyntikuluja ja oikeudesta saada korvausta oikeudenkäyntikuluista säädettäisiin erikseen 10 luvun 7 §:n 2 momentissa. Momentin viimeisen virkkeen mukaan asianosaista, jonka puolella väliintulija on esiintynyt, ei saa velvoittaa korvaamaan mainitussa momentissa tarkoitettuja kuluja. Onko tältä osin kysymys niistä kuluista, jotka väliintulija velvoitetaan korvaamaan muulle prosessissa olevalle osapuolelle, vai myös niistä kuluista, jotka joku muu taho velvoitetaan korvaamaan väliintulijalle?

Hallintoprosessissa voi olla useita asianosaistahoja. Näin on esimerkiksi ympäristöasioissa ja lastensuojeluasioissa. Tämä mahdollistaa vastaavasti sen, että prosessiin ilmoittautuu mukaan useita väliintulijoita. Vaarana on, että hallintoprosessista tulee tällaisessa tilanteessa hallitsematon.

Lakiehdotuksen 5 luvun 7 §:n perusteluissa (s. 88) todetaan, että pyyntö saada osallistua oikeudenkäyntiin väliintulijana voitaisiin tehdä myös suullisesti suullisessa käsittelyssä ja että tuomioistuin kuulisi tällaisen pyynnön johdosta oikeudenkäynnin osapuolia. Korkein hallinto-oikeus katsoo, että pyynnöltä pitäisi edellyttää kirjallista muotoa ja sitä, että se pitäisi tehdä joka tapauksessa hyvissä ajoin. Olisi erittäin epätoivottavaa, että esimerkiksi lastensuojeluasioissa tuomioistuin joutuisi suullisessa käsittelyssä ratkaisemaan erilaisia väliintulohakemuksia tilanteessa, jossa prosessiasetelma on usein syystä tai toisesta monimutkainen tai toisaalta hyvinkin rajoitettu.

Perusteluissa lausutaan tämän jälkeen, että tuomioistuin voisi päättää väliintulosta "missä oikeudenkäynnin vaiheessa tahansa" ja että väliintulijana olisi tavallisesti yksityinen, mutta ei olisi estettä sille, että väliintulijana voisi olla myös viranomainen.

Korkein hallinto-oikeus toteaa edellä olevan johdosta, että käytännössä väliintulosta ei voida päättää missä tahansa oikeudenkäynnin vaiheessa, koska on suuri vaara, että väliintulolla

mahdollisesti pyritään viivyttämään asian käsittelyä. Viivytyks voi toteutua myös siinä tilanteessa, että väliintulohakemus hylätään perusteettomana.

Korkein hallinto-oikeus ei pidä myöskään mahdollisena, että tätä oikeudellista instrumenttia käyttäisi viranomainen tukemalla jotain yksityistä asianosaista tai tukemalla jotain toista viranomaista. Viranomaisten näkökohdat otetaan huomioon asiaa selvitetessä ja toisella viranomaisella voi olla asiassa itsenäinen valitusoikeus.

Perustelujen sivulla 89 todetaan, että väliintulijaa kuultaisiin lähtökohtaisesti ”kuten asianosaista” ja ”hän saisi oikeudenkäyntiaineiston tiedoksi samaan tapaan kuin asianosaiset”. Väliintulija voisi esittää itsenäisesti todistelua asiassa ja ryhtyä muutoinkin toimenpiteisiin, jotka ovat omiaan edistämään sen osapuolen etua, jota hän tukee. Väliintulijan asema olisi oikeudenkäynnissä kuitenkin asianosaisen asemaa rajatumpi, koska hän ei saisi esittää vaatimusta, joka olisi ristiriidassa valittajan esittämien vaatimusten kanssa, eikä hakea muutosta tuomioistuimen päätökseen muutoin kuin valittajan ohella.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että väliintulijalle ei tule myöntää mitään omia asianosaisen oikeuksia. Väliintulijan tiedonsaantioikeus ei ole erilainen tai laajempi kuin sen valittajan, jonka vaatimuksia väliintulijan on tarkoitus tukea. Tuomioistuimen ei ole myöskään tarpeen kuulla väliintulijaa, vaan kuuleminen kohdistetaan valittajaan. Oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain soveltamismielessä väliintulija ei myöskään ole asianosainen, vaan väliintulijan asema rinnastuu lähinnä oikeudenkäynnin ulkopuoliseen tahoon, jos väliintulijalla on omia vaatimuksia oikeudenkäyntiaineistoon liittyen. Asiassa ei tule hakea johtoa perusteluissa (sivu 89) selostetulla tavalla oikeudenkäymiskaaren 18 luvun 10 §:n 1 momentista.

Kaiken kaikkiaan väliintuloa koskeva sääntely korostuu jopa liiaksi, koska siviiliprosessin kaksi-asianosaissuhteeseen verrattuna joustava asianosaisuus- ja valitusoikeussääntely on jo lähtökohtana erilainen.

*Korkein hallinto-oikeus katsoo, että väliintulijaa koskevaa hallintolainkäyttölakiin otettavaa sääntelyä on vielä jatkovalmisteltava. Erityisesti on tarpeen selvittää ja arvioida ehdotetun sääntelyn soveltamistilanteita hallintolainkäytön eri sektoreilla kuten ympäristöasioissa, kilpailuasioissa, ulkomaalaisasioissa ja lastensuojeluasioissa.*

## 11. Tiedoksianto

Ehdotuksen 9 luvun 1 §:ssä säädettäisiin tavallisesta ja todisteellisesta tiedoksiannosta. Ehdotuksen yleisperusteluissa saantitodistusmenettelystä luopumista on perusteltu sillä, että menettely tuottaa tuomioistuimelle työtä, minkä lisäksi vastaanottajan on haettava päätös jostakin sellaisesta paikasta, joka hoitaa postia. Vastaanottotodistusmenettelyssä on kuitenkin sama ongelma, eli valittajan on lähetettävä vastaanottotodistus takaisin tuomioistuimelle. Jos vastaanottotodistusta ei lähetetä, tiedoksiannon toimittamisesta ei ole voitu varmistua.

*Korkein hallinto-oikeus ei pidä nykyisissä oloissa vastaanottotodistusmenettelyä tarpeellisena.*

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että 2 momentin mukaan todisteellisesti tiedoksi annettava päätös voitaisiin antaa tavallisena tiedoksiantona asiamiehelle. Korkein hallinto-oikeus ei pidä uutta säännöstä tarpeellisena siinä mielessä, että sillä korvattaisiin todisteellista tiedoksiantoa sellaisissa asiaryhmissä, jossa päätöksen tiedoksiannon tulee olla täsmällistä ja todennettävissä olevaa. Jos henkilöllä on asiamies, päätös annetaan tiedoksi asiamiehelle, ei valittajalle itselleen. Tuossa tiedoksiannossa tulee käyttää sitä tiedoksiantotapaa, jota asiaryhmässä on lain mukaan käytettävä.

Ehdotuksen 9 luvun 4 § koskee tiedoksisaannin ajankohtaa. Korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että postinjakelussa tiistai ei ole enää jakelupäivä. Tämän uudistuksen vaikutuksia valitusajan noudattamiseen tai esimerkiksi seitsemän päivän sääntöön ei ole vielä tiedossa. On kuitenkin oletettavissa, että postitse lähetettävissä valituskirjelmissä voi sattua myöhästymisiä pelkästään tämän uudistuksen vuoksi.

## 12. Muut huomiot

Korkeimman hallinto-oikeuden muut huomiot ja korjausehdotukset esitysehdotukseen ovat tämän lausunnon liitemuistiossa. Korkein hallinto-oikeus korostaa, että perusteluissa olevat virheellisyydet ja väärinymmärrykset on korjattava lopullisessa hallituksen esityksessä, jos sellainen annetaan.

Eräissä jo annetuissa lausunnoissa on esitetty, että korkeimmassa hallinto-oikeudessa pitäisi rajoittaa asioiden käsittelyaikaa erityisesti hankinta-asioissa. Korkein hallinto-oikeus toteaa, että hankintalainsäädännön viimeisimmässä uudistuksessa hankinta-asiat ovat muuttuneet valitusluvanvaraisiksi.

Perustuslain 21 §:n säännökset huomioon ottaen sitovan ratkaisuaajan asettaminen tuomioistuimelle ei ole lähtökohtaisesti mahdollista ainakaan sellaisissa asioissa, joissa on kysymys oikeudellisista vaativista kysymyksistä, useista asianosaisista ja laajasta asiakirja-aineistosta. Pidempään ratkaistavina viipyvissä hankinta-asioissa on kysymys näistä kaikista ja lisäksi sen varmistamisesta, että ratkaisu vastaa unionin tuomioistuimen erittäin laajaa ja jatkuvasti täydentyvää oikeuskäytäntöä. Käytännössä lausunnoissa esitetty ratkaisuaika (90 vuorokautta tai 70 työpäivää) tarkoittaisi, että korkeimman hallinto-oikeuden hankinta-asioita käsittelevässä III jaostossa ei pystyittäisi tuomaan ratkaistaviksi kohtuullisessa ajassa muita asioita kuin hankinta-asioita, vaikka jaoston asiaryhmistä lähes kaikki (esimerkiksi lastensuojelu- ja virkamiesasiat) edellyttävät lain mukaan kiireellistä ratkaisemista.

## 13. Lopuksi

Korkein hallinto-oikeus korostaa, että hallintolainkäyttölain uudistaminen koskee kansalaisten ja yritysten oikeussuojan ja julkisen vallan päätöksenteon lainalaisuuden kannalta keskeistä menettelysääntelyä, jonka on täytettävä sekä kansallisen perustuslain perusoikeussääntelystä, unionin oikeuden tehokkuus- ja vastaavuusperiaatteista sekä ihmisoikeussopimuksista johtuvat vaatimukset. Tämän vuoksi hankkeen jatkovalmistelun on oltava perusteellista, ja myös yksityiskohtien tasolla asiantuntevaa.

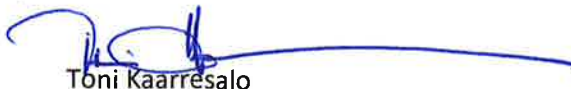
Hankkeen jatkovalmistelussa on pidettävä huoli siitä, että hallintotuomioistuimet voivat edelleen esittää näkemyksiään sekä laista että sen perusteluista. Vuoropuhelu käytännön toimijoiden ja valmistelijoiden välillä edesauttaa selkeän ja toimivan lopputuloksen saavuttamista. Lain uudistamisessa ei tule kiirehtiä ja uudistus tulee valmistella huolellisesti.

Presidentti



Pekka Vihervuori

Kansliapäällikkö



Toni Kaarresalo



21.8.2017

Diaarinumero  
H 232/17

## 1. Eräistä yleisperusteluissa esitetyistä seikoista

Yleisperustelujen *sivulla 6* todetaan otsikon ”Asianosainen” alla muun ohella seuraavaa:

”Valitusoikeus hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettuna asianosaisena on muutoksenhaussa ylempään oikeusasteeseen myös sillä, joka on esimerkiksi kunnan jäsenenä valittanut ensimmäiseen oikeusasteeseen, sillä ensimmäisen oikeusasteen päätös on tällöin kohdistettu valittajaan.”

Toteamus on oikeudellisesti väärä. Kuntalaisen, jonka valituksen hallinto-oikeus on hylännyt tai jättänyt tutkimatta, valitusoikeus korkeimpaan hallinto-oikeuteen perustuu kuntalakiin, ei hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momenttiin. Hallintolainkäyttölaissa ei säädetä siitä, kenellä on oikeus kunnallisvalitukseen ensimmäisessä tuomioistuinasteessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa, vaan sääntely perustuu tältä osin täysin kuntalain säännöksiin.

Yleisperustelujen *sivulla 12* todetaan muun ohella, että hallinto-oikeuksiin saapuu valitusten lisäksi ”hallintoriita-asioita ja muita hakemusasioita, alistusasioita sekä ylimääräiseen muutoksenhakuun kuuluvia kanteluasioita”. Perusteluista ei käy ilmi, mitä tarkoitetaan ”alistusasioilla”.

Kirkkolakiin sisältyy edelleen eräitä ”alistusasioita”, mutta näistä oikeussuojakeino on valitus hallinto-oikeuteen. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan ei enää alisteta maakuntakaavaa ja kuntien yhteistä yleiskaavaa ympäristöministeriön vahvistettavaksi, vaan näistäkin kaavoista haetaan muutosta hallinto-oikeudelta kunnallisvalituksin (maankäyttö- ja rakennuslain muutos 28/2016, voimaan 1.2.2016). Tärkein alistusasioiden ryhmä on mielenterveyslain 11 ja 12 §:ssä tarkoitettut päätökset, joihin voi liittyä tosin myös henkilön oma valitus.

Yleisperusteluissa todetaan *sivulla 12*, että ”hallinto-oikeuksiin saapuvat hallintoriita-asiat koskevat usein tahdonvastaista lasten huostaanottoa”.

Korkein hallinto-oikeus korostaa, että lastensuojeluviranomaisen hakemus lapsen tahdonvastaaisesta huostaanotosta tulee voimassaolevan lastensuojelulain erityissäännöksen nojalla viireille hakemuksella. Siinä ei ole kysymys varsinaisesta hallintolainkäyttölain 69 ja 70 §:ssä tarkoitettusta hallintoriidasta. Kysymys on kuitenkin sellaisesta julkisoikeudellisesta riidasta, jonka ratkaisemiseen päätöksellään hallintoviranomaiselle ei ole säädetty toimivaltaa ja jota ei siksi käsitellä valitusasiana hallinto-oikeudessa. Menettely on säädetty lastensuojelulaissa erikseen.

Yleisperustelujen *sivulla 14* käsitellään korkeimman hallinto-oikeuden työtilannetta ja todetaan turvapaikkavalitusten käsittelystä aiheutuneet lisäresurssitarpeet. Korkeimman hallinto-oikeuden työtilanteesta vuonna 2016 lausutaan, että ”asioiden määrä kasvoi kuitenkin vain muutamilla sadoilla tavanomaisesta määrästä”.

Vuonna 2016 korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapui 4 773 asiaa (vuonna 2015 saapui 4 319 asiaa ja sitä ennen alle 4 000 saapuneen asian oltiin viimeksi vuonna 2012). Vuonna 2016 korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapui edellisvuoteen verrattuna 454 asiaa enemmän eli lisäys edelliseen vuoteen oli yli 10 prosenttia. Mainittuna vuonna korkein hallinto-oikeus ratkaisi lisäresurssiensa turvin, ja varautui siis tulevaan juttumäärän vielä merkittävämpään kasvuun, yhteensä 5 378 asiaa (edellisenä vuonna 4 010 ratkaistua asiaa). Vuonna 2017 korkeimpaan hallinto-oikeuteen odotetaan saapuvan selvästi yli 6 000 asiaa.

*Sivulla 16* todetaan, että korkeimmassa hallinto-oikeudessa järjestetään vuosittain keskimäärin vähemmän kuin 10 suullista käsittelyä, vaikka pyyntöjä tehdään noin 400–500. Suullisia käsittelyjä todetaan järjestettävän ”esimerkiksi veroasioissa ja taloudellista toimintaa koskevissa asioissa”.

Korkein hallinto-oikeus korostaa, että suullisen käsittelyn toimittamispyyntöjä tehdään lähes kaikissa asiaryhmissä. Käytännössä lastensuojeluasiat on ainoa asiaryhmä, jossa hallinto-oikeus on jo toimittanut suullisen käsittelyn.

Korkein hallinto-oikeus on toimittanut suullisia käsittelyitä lastensuojeluasioiden lisäksi myös esimerkiksi virkamiesoikeudellisissa asioissa. Korkein hallinto-oikeus tekee vuosittain lisäksi useita kymmeniä päätöksiä, joissa asia palautetaan suullisen käsittelyn toimittamista varten hallinto-oikeuteen (näistä suurin osa koskee ulkomaalaisasioita).

Suullista käsittelyä tai katselmusta ei aina järjestetä pyynnön johdosta, vaan tämä voi perustua korkeimman hallinto-oikeuden omaan harkintaan asian selvittämisen tarpeista.

Samoin on mahdollista, että valittaja luopuu itse vaatimasta suullisen käsittelyn toimittamista. Viime vuosina korkeimmassa hallinto-oikeudessa on otettu lähinnä lastensuojeluasioissa käyttöön menettelytapa, jossa valittajalle voidaan ilmoittaa, ettei valittajan pyytämää suullista käsittelyä todennäköisesti tulla järjestämään. Samalla valittajalle varataan tilaisuus esittää kirjallisena se selvitys, jota suullisessa käsittelyssä oli ollut tarkoitus esittää. Eräissä muissa asiaryhmissä, joissa suullinen käsittely yleensä on tarpeetonta, tällainen menettely ei sen sijaan ole aiheellista.

Yleisperustelujen *sivulla 17* todetaan, että markkinaoikeudessa hallintolainkäytön järjestyksessä käsiteltäviin asioihin sovelletaan hallintolainkäyttölakia ja lakia oikeudenkäynneistä markkinaoikeudessa.

Käytännössä viimeksi mainittu laki sisältää lähinnä vain viittaussäännöksiä sovellettavaan muuhun lainsäädäntöön niiden asioiden osalta, joissa sovelletaan hallintolainkäyttölakia. Muutoksenhausta hankinta-asioihin säädetään hankintalainsäädännössä ja kilpailuasioissa kilpailulaissa (lisäksi aineellisessa lainsäädännössä säädetään muutoksenhausta energiamarkkina-asioihin).

Hallituksen esitysluonnokseen sisältyvä *kansainvälinen vertailu* keskittyy enemmän organisaatioihin kuin vertailuun hallintolainkäytössä eri maissa sovellettavien prosessuaalisten säännösten välillä. Eräänä verrokkimaana käytetyssä Tanskassa hallinto-oikeudellisen lainkäytön osuus yleisissä tuomioistuimissa on häviävän pieni johtuen siitä, että asiat ratkaistaan noin 200 muutoksenhakulautakunnassa ja myös ylimmällä laillisuusvalvojalla on merkittävä rooli hallinnon lainalaisuuden valvojana.

Yleisperustelujen *sivulla 19* todetaan tilanteesta Ruotsissa, että muutoksenhaussa kamarioikeuteen (haettaessa siis muutosta hallinto-oikeuden päätökseen) on ”joissakin asiaryhmissä



käytössä valituslupajärjestelmä”. Valituslupajärjestelmä on tosiasiassa käytössä enemmistössä asioissa (vain veroasiat ja eräät nuorten, päihdeongelmaisten ja psyykkisesti sairaiden henkilöiden hoitoa koskevat asiat eivät edellytä valituslupaa kamarioikeudessa).

Vuonna 2016 kamarioikeuksiin saapui 22 802 asiaa (edelliseen vuoteen verrattuna vähennystä kaksi prosenttia). Migrationsöverdomstoliin (toimii osana yhtä kamarioikeutta) saapui mainittuna vuonna 11 279 asiaa. Muutoksenhaku ulkomaalaisasioissa on valitusluvanvaraista.

Kamarioikeudet myönsivät valitusluvan vuonna 2016 yhteensä 2 534 asiassa ja hylkäsivät valitusluvan 9 502 asiassa. Ei-luvanvaraisia asioita ratkaistiin 10 276. Luvanvaraiset asiat muodostavat siten kamarioikeuksissa enemmistön asioista. Näin asiantila on ollut jo pitkään; esimerkiksi vuonna 2012 valituslupa myönnettiin 6 405 asiassa ja hylättiin 11 934 asiassa; ei-luvanvaraisina ratkaistiin viimeksi mainittuna vuonna 9 723 asiaa.

Mainittakoon, että ensimmäisen asteen hallintotuomioistuimiin Ruotsissa saapui vuonna 2016 yhteensä 103 953 asiaa, minkä lisäksi niihin hallinto-oikeuksiin, joiden yhteydessä toimii migrationsdomstol, saapui yhteensä 39 929 asiaa. Hallinto-oikeudet pystyivät samana vuonna ratkaisemaan suurin piirtein saman määrän asioita, poikkeuksena kuitenkin ulkomaalaisasiat, joissa ratkaisu tehtiin 31 131 asiassa. Ruotsissa hallintotuomioistuimet käsittelevät myös hankinta-asioissa tehdyt valitukset.

Vuonna 2016 Ruotsin korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapui 6 994 asiaa (väheni viidellä prosenttiyksiköllä edelliseen vuoteen verrattuna; saapuneiden määrä on 2010-luvun pienin). Ruotsin korkein hallinto-oikeus myönsi 123 valituslupaa (vuonna 2015 valituslupa myönnettiin vain 92 asiassa) ja hylkäsi valitusluvan 6 243 asiassa. Rättsprövning-asioita ratkaistiin yhteensä 541. Valitusluvanvaraisten asioiden määrä oli siten noin 92 prosenttia tuomioistuimen asioista, ja myönnettyjen valituslupien määrä alle kaksi prosenttia.

Ruotsiin liittyen todetaan *sivulla 26* epätarkasti, että Ruotsissa valitusluvan myöntää tai hylkää ylin tuomioistuinaste. Kamarioikeudessa valitusluvan myöntää kuitenkin kamarioikeus.

Yleisperustelujen *sivulla 29* käsitellään Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6.1 artiklan soveltamisalaa ja todetaan, että soveltamisalaan eivät kuulu ulkomaalaisten maassaolo-oikeutta koskevat asiat. Viimeaikaisessa oikeuskäytännössä tästä on kuitenkin muodostunut poikkeuksia koskien erityisesti työperusteisia oleskelulupia.

Perusteluissa todetaan tämän jälkeen, että veronkorotusta koskevat asiat kuuluvat yleensä 6 artiklan soveltamisalaan rikosasioihin rinnastettavina samalla tavoin kuin muut hallinnollista seuraamusta koskevat asiat. Mainittu on kahdessa suhteessa epätarkasti ilmaistu. Kysymyksen tulevat ns. Engel-kriteerit täyttävät hallinnolliset seuraamukset, jotka käytännössä ovat luonteeltaan usein taloudellisia, eikä hallinnollisiin seuraamuksiin ole EIT:n oikeuskäytännössä sellaisenaan sovellettu rikosasioiden oikeudenkäyntiä koskevia vaatimuksia (artikla 6.3).

Perusteluissa *sivulla 31* mainittu ”admissibility of evidence” ei tarkoita selvityksen relevanssin arviointia.

*Sivulla 33* lienee tarkoitettu, että oikeudenmukainen oikeudenkäynti ei aina edellytä suullisen käsittelyn järjestämistä silloinkaan, kun kysymyksessä *ei ole ollut* luonteeltaan tekninen seikka.

Korkein hallinto-oikeus tuo esille, että ihmisoikeustuomioistuimen suuren jaoston tuoreessa ratkaisussa *De Tommaso v. Italia (2017)* on korostettu suullisen käsittelyn järjestämisen tarpeellisuutta silloin, kun päätetään henkilöä tai omaisuutta koskevista preventiivisistä toimita (kohdassa 166 lisäksi viitatus Italiaa koskevat aikaisemmat ratkaisut). Mainitun tuomion kohdassa 167 todetaan, että henkilön toimintavapauden rajoitusta harkittaessa tapauksen olosuhteet voivat edellyttää suullisen käsittelyn järjestämistä, jos asiassa on erityisesti tarpeen arvioida sellaisia seikkoja, kuten henkilön luonnetta, käyttäytymistä tai vaarallisuutta.

Perustelujen *sivulla 34* todetaan epätarkasti, että hallinnolliset seuraamukset on EIT:n oikeuskäytännössä useissa tapauksissa rinnastettu rikosoikeudellisiin sanktioihin, jolloin ”niiden käsittelyyn tulee soveltaa myös rikossyytteitä koskevia Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräyksiä”. Hallinnollisten seuraamusten rinnastuminen rikosoikeudellisiin seuraamuksiin koskee kuitenkin lähinnä sopimuksen 6.1 artiklaa, ei siis 6.3 artiklaa (tällöin puhutaan 6.1 artiklan yhteydessä termistä ”criminal head”).

Perustelujen edellä mainitulla sivulla puhutaan oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetun lain (362/2009) muutoksesta, jolla järjestelmä laajennettiin koskemaan hallintolainkäytön järjestyksessä käsiteltäviä asioita, ikään kuin kysymyksessä vielä tässäkin vaiheessa olisi hallituksen esitys. Lain muutos 81/2013 on tullut voimaan 1.6.2013.

Otsikon ”Yleinen valitusoikeus” alla (*sivu 36*) esitetään näkemyksiä siitä, että hallintolainkäyttölain (HLL) nykyiset säännökset valitusoikeudesta olisivat ongelmallisia suhteessa perustuslain 21 §:ssä säädettyyn. Perusteluista ei käy ilmi se seikka, että oikeusturvavajetta voi syntyä siitä syystä, että HLL ei koske muutoksenhakua tilanteessa, jossa julkinen hallintotehtävä on uskottu muulle kuin viranomaiseksi järjestetyille toimijalle. Muutoksenhaku on järjestettävä lainsäädäntöteitse erikseen, jos HLL ei kata kaikkia hallinnollisen päätöksenteon tilanteita. Vastaavasti erityislainsäädännössä on säädettävä myös siitä, jos valitusoikeus annetaan muulle kuin HLL 6 §:ssä tarkoitetulle taholle.

Korkein hallinto-oikeus korostaa, että hallintolainkäyttölain ohella tarvitaan jatkossakin erityissäännöksiä niin valitusoikeudesta kuin oikeussuojamenettelyistä muutoin. Erityissääntelyn taustalta on löydettävissä niin EU-oikeuden, kansainvälisen oikeuden kuin kansallisiakin sääntelytarpeita. Näiden erityissäännösten sisällyttäminen hallintolainkäyttölakiin ei lisää sääntelyn ymmärrettävyyttä, koska oikeussuojatarpeet liittyvät kiinteästi sovellettavaan aineelliseen lainsäädäntöön.

Erityissäännösten suhteellisen suuri määrä liittyy yksinkertaisesti siihen, että aineellista sovellettavaa lainsäädäntöä on hallintolainkäytön puolella valtava määrä. Kontekstisidonnaiset sääntelytilanteet merkitsevät toisaalta sitä, että sääntelyn monimuotoisuutta on turha liioitella lainvalmistelussa. Aineellisessa lainsäädännössä tulee sinänsä välttää yleislaista poikkeavia järjestelyjä, jos näille ei ole mitään erityistä tarvetta.

Perustelujen *sivulla 44* todetaan, että ehdotettuun lakiin sisältyisi yleissäännös, jonka mukaan hallintopäätöksestä saa valittaa riippumatta hallintopäätöksen tekijän organisatorisesta asemasta. Perustelujen mukaan tällöin muun kuin valtioneuvoston alaisen valtionhallinnon organisaatioon kuuluvan viranomaisen, kunnallisen ja kirkollisen viranomaisen tai Ahvenanmaan maakunnan viranomaisen tekemän päätöksen ”valituskelpoisuudesta ei enää tarvitsisi säätää erikseen”.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että hallintolainkäyttölaki koskee oikeussuojamenettelyitä hallintoasioissa, muun ohella muutoksenhakua hallintoasiassa tehtyyn päätökseen. Muutoksenhaku kunnan ja kirkon viranomaisen päätökseen ei välttämättä ole muutoksenhakua hallinto-

valituksin, vaan kysymys on kunnallisvalituksesta tai kirkollisvalituksesta, joista hallintolainkäyttölaissa ei säädetä tällä hetkellä eikä tule vastaisuudessaakaan säättää. Kysymys ei ole myöskään oikeudellisesti ”valituskelpoisuudesta”, ts. siitä, onko tehty päätös sellainen, että siihen on syytä liittää muutoksenhakumahdollisuus. Valituskelpoisuus on tehdyn päätöksen sisältöä koskevaa arviointia suhteessa siihen, onko päätöksellä ratkaistu jokin asia vai ei. Suomen hallinto-oikeudellinen järjestelmä rakentuu yleisen valitusoikeuden periaatteelle, joten Suomessa, toisin kuin Ruotsissa, ei ole ollut tarpeen säättää siitä, että jostakin viranomaispäätöksestä saa valittaa.

Koska tulkinnallisena lähtökohtana kunnan viranomaisen päätöksenteon osalta on kunnallisvalitus, ei ole ajateltavissa, että lainsäädännössä jätettäisiin määrittämättä, milloin kunnan viranomaisen päätöksentekoa koskeva oikeussuojamenettely perustuukin hallintovalituksen käyttöön. Sama koskee kirkollisten viranomaisten päätöksentekoa, jossa myös on määriteltävä erikseen, milloin kysymys on hallintovalituksesta ja milloin kirkollisvalituksesta.

Kysymyksenasettelu julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta, maakuntavalituksesta ja hallintovalituksesta on äskettäin ollut esillä myös perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 26/2017 vp). Valiokunta on todennut valituslajien välisestä erosta muun ohella seuraavaa:

”Maakuntavalituksesta säädettäisiin maakuntalakiehdotuksen 17 luvussa. Valinnanvapauslakiehdotuksen 82 §:ssä muutoksenhakusääntelyn mukaan maakunnan tekemiin päätöksiin saisi pykälän 1 momentin mukaan hakea muutosta siten kuin maakuntalaissa säädetään. Pykälän 2 momentin mukaan muuhun kuin 1 momentissa tarkoitettuun hallintopäätökseen saisi hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Säännösehdotuksen 2 momentissa tarkoitettuja valituskelpoisia hallintopäätöksiä olisivat säännöksen perustelujen (s. 237—238) mukaan lakiehdotuksen 17 ja 20 §:n mukainen maakunnan päätös siitä, voiko asiakas vaihtaa sosiaali- ja terveyskeskusta, suunhoidon yksikköä tai maakunnan liikelaitoksen perustason toimipistettä muusta maakunnan harkitsemasta perustellusta syystä. Lisäksi hallintovalituksen voisi tehdä maakunnan liikelaitoksen päätöksestä, joka koskee henkilökohtaisen budjetin myöntämistä (27 §) ja sen tarkistamista (29 §). Hallintovalituksen voisi tehdä myös suoran valinnan palvelun tuottajan ja asiakassetelipalvelun tuottajan hyväksymistä (45 §) ja hyväksymisen peruuttamista (46 §) koskevasta maakunnan päätöksestä. Lisäksi eräissä asioissa ei lakiehdotuksen perustelujen (s. 274) mukaan tehtäisi valituskelpoista hallintopäätöstä, vaan kyseessä olisi tosiasiallinen hallintotoiminta, joka rajautuu muutoksenhaun ulkopuolelle ilman nimenomaista valituskieltoaakin.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että hallintovalituksen ja maakuntavalituksen käyttöalojen eroavaisuus eivät ilmene sääntelystä selvästi. Epäselvyys johtuu osaksi jo maakuntalakiehdotuksen mukaisen sääntelyn rakenteellisesta epäselvyydestä ja perusteluiden epätasaisuudesta. Lisäksi eräiden asioiden osalta ei esityksessä oteta kantaa mahdollisen päätöksen luonteeseen (esim. valinnanvapauslakiehdotuksen 70 §:n mukainen maakunnan päätös palveluiden kustannusten korvaamisesta). Epäselväksi jää myös esimerkiksi valinnanvapauslakiehdotuksen 16 §:ssä tarkoitettujen asioiden hallinto-oikeudellinen luonne. Valiokunnan mielestä muutoksenhakusääntelyä on syytä selvittää olennaisesti. Lisäksi on syytä selvittää ne asiaryhmät, joissa hallintovalitus olisi maakuntavalitusta oikeusturvan näkökulmasta perustellumpi muutoksenhakulaji maakunnan päätöksestä, sekä se, olisiko tällöinkin muutoksenhaun ensi asteeksi tarkoituksenmukaista säättää oikaisuvaatimusmenettely (ks. PeVL 55/2014 vp, s. 2—3).

Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntely on puutteellista myös maakuntien ja kuntien välisten varallisuuden lakisääteiseen siirtymiseen perustuvien mahdollisten oikeusriitojen osalta. Myös paikallisen itsehallinnon peruskirjan 11 artiklassa edellytetyn kuntien oikeussuojan toteuttamisen voidaan katsoa puoltavan asian nimenomaista sääntelyä laissa. Lakiehdotusta olisi syytä täydentää selkeillä oikeusturvamenettelyä ja toimivaltaista tuomioistuinta koskevilla säännöksillä.”

## 2. Lakiehdotuksen yksityiskohtaista arviointia

### 2.1 Ehdotuksen 1 luku

Ehdotuksen 1 luvun 4 §:ssä ehdotetaan määriteltäväksi viranomainen, hallinnollinen seuraamus ja lainvoima. Korkein hallinto-oikeus katsoo, että määritelmien tulisi koskea *hallintoviranomaista, rangaistusluonteista hallinnollista seuraamusta ja lainvoimaista päätöstä*.

Viranomaisen/hallintoviranomaisen osalta huomioon tulee ottaa myös maakuntahallinto.

Laissa mainittaisiin erikseen ”kurinpitorangaistus”, ”rikkomus- ja valvontamaksu” ja ”veronkorotus”, mutta luettelo ei olisi tyhjentävä. Ehdotuksen perusteluissa todetaan, että ehdotus vastaa täältä osin viivästyshyvityslain 2 a §:n (81/2013) 2 kohdassa määriteltyä ”hallinnollista seuraamusta”.

Hallinto-oikeudelliset kurinpitorangaistukset ovat lukumääräisesti hyvin vähäisiä, ja ne kohdistuvat säädännäisesti niin rajattuun joukkoon, ettei niitä välttämättä voida pitää ihmisoikeussopimuksen 6.1 artiklan soveltamisalaan kuuluvina Engel-kriteereiden perusteella. Perusteluihin tulee joka tapauksessa sisällyttää esimerkkejä niistä kurinpitorangaistuksista, joihin laki soveltuisi.

Termi ”valvontamaksu” voi kielellisesti viitata tilanteeseen, jossa joltakulta toimijalta peritään tämän toimintaan kohdistetusta normaalista valvonnasta maksua. Tuolloin ei ole kysymys Engel-kriteerit täyttävästä seuraamuksesta. Väärinkäsitysten välttämiseksi määritelmässä pitäisi puhua yleisemmin esimerkiksi seuraamusmaksusta.

Ehdotuksen *sivulla 59* mainittu tapaus *Marttinen v. Suomi* koskee ulosotto selvitykseen liittyvää uhkasakkoa eli asiaa, joka ei lainkaan kuulu hallintolainkäyttöön. Hallinnollisesta uhkasakosta voidaan puolestaan todeta, että sitä ei ole yleensä käsitelty ihmisoikeussopimuksen 6.1 artiklassa tarkoitettuna rangaistusluontoisena seuraamuksena.

Lainvoimaisuuden määritelmä avautuu hankalasti muulle kuin hallintolainkäyttöön perehtyneelle henkilölle. Määritelmässä tulisi todeta erikseen, miten oikaisuvaatimusvaiheesta päätöksestä tulee lainvoimainen ja miten hallintotuomioistuimen päätöksestä tulee lainvoimainen.

Peruselementit ovat sinänsä samat: joko muutosta ei haeta lainkaan tai sitä ei haeta määräajassa. Jos päätökseen on haettu oikaisua ja muutosta määräajassa, asia voi silti jäädä tutkimatta puuttuvan valituskelpoisuuden tai puuttuvan valitusoikeuden vuoksi. Aineellisesti tutkittu oikaisuvaatimus tai valitus merkitsee, että päätös on lainvoimainen vasta silloin, kun päätökseen ei enää voi hakea säännönmukaisin muutoksenhakekeinoin. On myös mahdollista, että muutoksenhaku hallinto-oikeuden tai muun hallintotuomioistuimen päätöksestä on kielletty, jolloin päätös on tuon kiellon vuoksi lainvoimainen.

Koska valituslupajärjestelmässä oikeussuojakeino on valitus, myös valituslupajärjestelmässä päätös on lainvoimainen vasta silloin, kun valituslupahakemus jätetään tutkimatta tai hylätään taikka asiassa annetaan korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu. Eri asia on, että valituslupajärjestelmässä valituksenalainen päätös on yleensä välittömästi täytäntöönpanokelpoinen.

Ehdotuksen 1 luvun 5 §:ssä säädettäisiin esteellisyydestä. Ehdotetun sääntelyn taustalla on hallintolainkäyttölain 76 §:n 1 momentti, jonka mukaan valitusasiaa käsittelevän henkilön esteellisyydestä sekä esteellisyysväitteen esittämisestä ja käsittelystä on soveltuvin osin voimassa, mitä tuomarin esteellisyydestä säädetään oikeudenkäymiskaaren 13 luvussa. Hallintolainkäyttölain 76 §:n 2 momentin mukaan valitusasian käsittelyssä noudatetaan myös, mitä oikeudenkäymiskaaren 1 luvun 6 §:ssä säädetään. Mainittu erittäin vanha säännös on esteenä sille, että lähisukulaiset voisivat olla ratkaisemassa samassa kokoonpanossa asiaa.

Ehdotetun pykälän 1 momentissa voitaisiin tehdä eräitä tarkistuksia. Samoin 3 momentti voitaisiin muotoilla yksinkertaisemmin. Toisaalta viimeksi mainittuun momenttiin lienee syytä sisällyttää viittaus voimassa olevan lain tapaan myös OK 1:6:een.

## 2.2 Ehdotuksen 2 luku

Ehdotuksen 2 luvun 1 §:ssä säädettäisiin päätöksen valituskelpoisuudesta.

Pykälän 2 momentissa lienee sekä kielellisistä että oikeudellisista tulkintaperinteistä johtuen syytä todeta, että valittamalla ei saa hakea muutosta päätökseen, joka koskee asian valmistelua tai *päätöksen* täytäntöönpanoa.

Ehdotuksen 2 luvun 2 §:n 1 momentissa (ensimmäinen virke) lienee selvyiden vuoksi syytä käyttää numerointia. Näin ne eri perusteet, joihin valitusoikeus voi perustua, erottuvat selkeämmin toisistaan. Pykälän 1 momentissa säädettäväksi ehdotetusta viiranomaisen valitusoikeudesta tulee säätää omana momenttinaan.

Pykälän 2 momentista (jälkimmäinen virke) on syytä tarpeettomana poistaa sanat "tai muun lain", koska 1 momentin perusteella on jo selvää, että valitusoikeudesta voidaan säätää erikseen lailla.

Ehdotuksen 2 luvun 3 §:n 1 momentissa olisi selvempää todeta, että muihin hallintotuomioistuimiin ja muutoksenhakulautakuntiin valittamisesta säädetään erikseen. Ehdotuksessa on lukijalle haasteellista sen ymmärtäminen, milloin kysymys on lähinnä vain hallinto-oikeudesta ja milloin jostain muusta hallintotuomioistuimesta tai sellaiseen rinnastuvasta hallintolainkäyttöelimestä.

Ehdotuksen perusteluissa ei ole otettu huomioon, että esimerkeissä tarkoitetuissa tilanteissa muutoksenhakutie ei ole kaikissa tapauksissa nykyisinkään hallinto-oikeuteen (esim. muutoksenhaku *työeläkeyhtiöiden* päätöksiin sivulla 67). Näin ollen on täysin väärin todeta, että esimerkiksi vaikkapa juuri työeläkeyhtiöiden päätöksiin haettaisiin muutosta valittamalla uuden lain mukaan hallinto-oikeuteen sillä perusteella, että "säännöstä sovellettaisiin myös muutoksenhaussa itsenäisen julkisoikeudellisen laitoksen sekä muun julkista hallintotehtävää hoitavan tekemiin hallintopäätöksiin".

Muutoksenhakuteitä koskevat perustelut on kirjoitettava niin selvästi ja oikein, ettei uuden lain voimaantulon myötä juttuja ohjaudu väärään tuomioistuimeen. Perusteluissa on KELA:n osalta otettava huomioon, että se ratkaisee sekä hallinto-oikeuksien toimivaltaan kuuluvia asioita että muita asioita. Perusteluissa ei saa antaa kuvaa, että

muutoksenhakutie KELA:n osalta muuttuisi tai yhdenmukaistuisi, koska sellaisesta ei ole tässä ehdotuksessa edes kysymys.

Ehdotuksen 2 luvun 4 §:n 2 momentissa tulee pidättäytyä siinä sanamuodossa, joka tällä hetkellä on HLL 8 §:n 2 momentissa.

Kirkkolain osalta on otettava huomioon, että alistettavassa asiassa muutoksenhaku voi ohjautua hallintoviranomaiselle, jolloin uuden lain mukaan menettelysäännöksinä tulisikin soveltaa hallintolakia. Tämä edellyttää kirkkolain muutosta.

Ehdotuksen 2 luvun 5 §:ssä säädettäisiin alueellisesti toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että hallinnon alueellisten rakenteiden muutoksissa on entistä enemmän tilanteita, joissa alueellisesti toimivaltainen viranomainen on jossakin asiaryhmässä valtakunnallisesti toimivaltainen viranomainen, minkä lisäksi alueelliset viranomaiset voivat eri perusteilla suorittaa myös toisilleen kuuluvia tehtäviä. Tähän kehityskulkuun nähden on entistä haastavampaa tietää, mitä tarkoittaa ehdotettu päätoimipaikkaan sidottu toimivalta taikka toimivalta, joka perustuu siihen, missä päätös on tehty. Myös käsite "kotipaikka" voi olla vaikeatulkintainen.

Kotikuntalain (201/1994) 1 §:ssä säädetään seuraavaa:

"Tässä laissa säädetään henkilön kotikunnan ja siellä olevan asuinpaikan sekä ulkomailla vakinaisesti asuvan Suomen kansalaisen väestökirjanpitokunnan määräytymisestä. (22.12.1995/1650)

Tämän lain mukaan määrätynyt *kotikunta ja siellä oleva asuinpaikka* sekä ulkomailla vakinaisesti asuvan Suomen kansalaisen väestökirjanpitokunta merkitään väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetussa laissa (661/2009) tarkoitettuun väestötietojärjestelmään. Väestötietojärjestelmään merkitään myös henkilön ilmoittama tilapäinen asuinpaikka. (10.12.2010/1095)

Jollei muussa laissa toisin säädetä, tämän lain säännöksiä noudatetaan myös silloin, kun valtion tai kunnan viranomainen taikka kansaneläkelaitos tekee ratkaisuja, joihin henkilön kotikunnalla ja siellä olevalla asuinpaikalla tai henkilön tilapäisellä asuinpaikalla on vaikutusta."

Kotikuntalaissa käytetään siis luonnollisten henkilöiden osalta käsitteitä "kotikunta" ja "asuinpaikka". Kotikuntalain 4 §:ssä säädetään ulkomaalaisen Suomeen muuttavan henkilön kotikunnasta. Väestötietojärjestelmään kotikunta merkitään vasta siinä vaiheessa, kun ulkomaalaisella on vähintään vuoden mittainen oleskelulupa Suomeen. Suomessa on kasvava määrä henkilöitä, joilla ei ole väestötietojärjestelmään merkittyä kotikuntaa eikä asuinpaikkaa.

Kotikuntalaista johtuvasta syystä korkein hallinto-oikeus pitää parempana, että toimivaltaisen hallinto-oikeuden määrittelyssä käytettäisiin kotipaikan sijasta kotikuntaa. Kotipaikka on kielellisesti lisäksi ymmärrettävissä helposti väärin henkilön syntymäkotikunnaksi.

Perusteluissa sivulla 69 mainitaan, että kirkkohallituksen päätöksistä valitetaan kirkkolain mukaan Helsingin hallinto-oikeuteen. Nykyisin tämä koskee myös muutoksenhakua kirkolliskokouksen päätöksistä, sillä kirkolliskokouksen päätösvaltaan kuuluu myös eräitä hallintoasioita.

Ehdotuksen 2 luvun 6:ssä ehdotetaan uutta sääntelyä, jossa toimivaltainen hallinto-oikeus voisi siirtää asian toisen hallinto-oikeuden käsiteltäväksi. Korkein hallinto-oikeus esittää, että

pykälää selvennettäisiin esimerkiksi seuraavasti (alleviivattu teksti muutosta suhteessa ehdotukseen):

Siirto käsiteltäväksi toisessa hallinto-oikeudessa

Hallinto-oikeus voi siirtää siellä vireillä olevan asian asiallisesti toimivaltaisen toisen hallinto-oikeuden käsiteltäväksi yhtä aikaa tai yhdessä tuossa hallinto-oikeudessa vireillä olevan asian kanssa, jos asioiden näin käsitteleminen on erityisestä syystä tarpeen.

Ennen asian siirtämistä on kuultava oikeudenkäynnissä osapuolina olevia. Siir-  
rosta toiseen hallinto-oikeuteen ei saa koitua osapuolille merkittävää haittaa.

Hallinto-oikeuden päätökseen siirtää asia käsiteltäväksi toiseen hallinto-oikeuteen ei saa hakea valittamalla muutosta.

Kuten yleislausunnossa edellä on jo todettu, olisi ensinnäkin selvennettävä, onko siirrossa kysymys siitä, että jotkin asiat käsitellään yhdessä vai onko kysymys siitä, että ne käsitellään samassa hallinto-oikeudessa yhtä aikaa ts. annetaan ratkaisut samalla kertaa. Jos sääntelyssä on ollut taustalla ajatus vain koota samantapaisia asioita yhteen hallinto-oikeuteen, joka voisi sitten ratkaista asioita omaan tahtiinsa, niin tuolloin sääntelyn ratio sopii huonosti yhteen sen kanssa, että hallinto-oikeuksilla on laissa määritelty toimivalta, eikä siitä lähtökohtaisesti voida hallinto-oikeuksien kesken sopia.

Yhdessä ei voida käsitellä yleensä eri valittajia koskevia asioita, joista jokainen on saanut oman päätöksensä. Tällaiset valittajat ovat asianosaisia vain omissa asioissaan. Heillä ei ole myöskään asianosaisen tiedonsaantioikeuksia toistensa asioihin, joten esimerkiksi yhteinen suullinen käsittely ei ole mahdollinen ("vedotaan samaan näyttöön, joka tullaan esittämään suullisessa käsittelyssä tai katselmuksessa"). Kysymys ei siis ole mistään "asiakokonaisuuden ratkaisemisesta", vaan yksittäisten valitusten ratkaisemisesta, joihin ei voida edes antaa yhteistä päätöstä.

Lastensuojeluasioissa perheen eri lasten asioiden yhdessä käsittelemiseen ei ole mitään vastaavaa estettä. Käytännössä näissäkään ei aina anneta perheen kaikkia lapsia yhdessä koskevaa ratkaisua, koska lapsilla ei välttämättä ole samat vanhemmat.

Perusteluissa (s. 71) esimerkkinä mainittu saman verovelvollisen arvonlisäverotusta ja muuta verotusta koskeva asia ei ole ongelmallinen ehdotetun sääntelyn kannalta.

Kielto aiheuttaa kohtuutonta haittaa on tässä asiayhteydessä sopimaton vaatimus, kun otetaan huomioon, että asia on tullut laillisesti vireille toimivaltaisessa tuomioistuimessa. Siirtoon soveltuisi paremmin kielto aiheuttaa merkittävää haittaa.

Käytännössä lähtökohtana ei tulisi pitää siirtoa sellaiselle hallinto-oikeudelle, jossa ei ole viireillä mitään "samaan asiakokonaisuuteen" kuuluvaa asiaa

### 2.3 Ehdotuksen 3 luku

Korkein hallinto-oikeus pitää puutteena, että lakiehdotuksesta ei ilmene, että hallintopäätökseen liitettävää valitusosoitusta koskevat säännökset sisältyvät *hallintolakiin* (434/2003) samoin kuin säännökset valitusosoituksen korjaamisesta. Tästä tulisi selvyiden vuoksi olla maininta valituskelpoista hallintopäätöstä koskevassa pykälässä.

Ehdotuksen 3 luvun 1 §:ssä tulisi kirjoittaa viitattujen lakien ydinsisältöä näkyville.

Käytännössä tämä tarkoittaa, että sähköistä asiointilakia koskien todettaisiin ainakin se, että sähköisesti tuomioistuimelle toimitettu valitus on lainkohdassa tarkoitettu kirjallinen valitus. Erittäin vanhan määräaikalaisen osalta pitäisi kirjoittaa auki keskeiset oikeusohjeet siitä, miten lauantai, sunnuntai ja arkipyhä vaikuttavat valitusaikaan.

Korkein hallinto-oikeus katsoo lisäksi, että pykäläehdotukset koskien virheellisen valitusosoituksen vaikutusta ja erehdyksessä toimitetun asian siirrosta (3 luvun 6 ja 7 §) tulisi sijoittaa ennen valituksen sisältöä koskevaa pykäläehdotusta, koska niissäkin on kysymys sen arvioinnista, onko valitus saapunut valitusajassa.

Lakiehdotuksen 3 luvun 3 §:ssä säädettäisiin valituksen sisällöstä. Hallintolainkäyttölakiin verrattuna uutta olisi, että valittajan tulisi esittää perusteet valitusoikeudelleen, jos valituksenalainen päätös ei kohdistu valittajaan. Kunnallisvalituksessa kuntalaisen valitusoikeutta ei ole tarpeen erityisesti perustella, jos valituskirjelmästä käy ilmi, että valittaja on kuntalainen (vert. perustelut s. 75). Säännösehdotus on sinänsä tarpeellinen.

Ehdotetun pykälän 2 momentissa säädettäisiin oikaisuvaatimuksen tekijän oikeudesta esittää uusia perusteluja ja uusia vaatimuksia valitusvaiheessa hallintotuomioistuimessa. Perustelujen (s. 75) mukaan ”uusien perustelujen ja uutta selvitystä saisi ehdotuksen mukaan esittää valitusvaiheessa riippumatta siitä, onko hallintopäätöstä oikaisuvaatimuksen johdosta muutettu tai onko se kumottu”.

Mainittu perustelulausuma on harhaanjohtava. Jos oikaisuvaatimuksen johdosta päätöstä on muutettu vaatimuksen mukaisesti tai se on kumottu, niin tällaisen oikaisuvaatimuksen esittäneellä ei ole oikeussuojan tarvetta. Päätöksen perusteluihin ei myöskään saa hakea muutosta. Jos taas oikaisuvaatimus on johtanut päätöksen muuttamiseen tai kumoamiseen jonkun muun osalta, niin tämä henkilö tai yhteisö on asiassa tämän jälkeen vasta ensimmäistä kertaa hakemassa muutosta. Tuolloin ei voida puhua ”uusista vaatimuksista” eikä ”uudesta selvityksestä” (vert. HaVM 3/2010 hallituksen esityksestä HE 226/2009 vp).

*Hallintolainkäyttölain 6 a §:ssä (582/2010)* säädetään, että oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen saa hakea valittamalla vain se, joka on tehnyt oikaisuvaatimuksen. Jos hallintopäätöstä on oikaisuvaatimuksen johdosta muutettu tai se on kumottu, oikaisuvaatimuspäätökseen saa hakea muutosta valittamalla myös se, jolla on mainitun lain 6 §:n tai muun lain mukaan valitusoikeus asiassa. *Hallintolainkäyttölain 26 a §:n (582/2010)* mukaan, jos hallintopäätöstä ei ole oikaisuvaatimuksen johdosta muutettu tai kumottu, oikaisuvaatimuksen tekijä saa valittaessaan oikaisuvaatimuspäätöksestä esittää uusia perusteita. Hän saa esittää myös sellaisen uuden vaatimuksen, joka perustuu olosuhteiden muutokseen tai sittemmin esille tulleeseen seikkaan.



Mainitut säännökset samoin kuin *hallintolain 7 a luku* perustuvat hallituksen esitykseen (HE 226/2006 vp), joka ei ole ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana.

Korkein hallinto-oikeus huomauttaa, että nyt kysymyksessä oleva sääntely kohdistuu de facto sellaiseen oikaisuvaatimuksen tekijään, jonka oikaisuvaatimus on kokonaan tai osittain hylätty. Todennäköisesti valittajana hän vaatii, että pohjapäätös ja oikaisuvaatimuksen hylkäävä päätös on kumottava kokonaan tai osittain, asia palautettava hallintoviranomaiselle uudelleen käsiteltäväksi tai hallintopäätöstä tulee ilman palautusta muuttaa jollakin tavoin.

Ehdotuksen perusteluista ei käy selkeästi ilmi, mitä lopulta tarkoitetaan ”uusilla vaatimuksilla”.

Perusteluissa (s. 75) todetaan tältä osin muun ohella seuraavaa: ”Oikaisuvaatimusjärjestelmän tehokkuus edellyttää, että muutoksenhakijan vaatimukset tutkitaan mahdollisimman kattavasti jo oikaisuvaatimusvaiheessa. Tarve esittää uusia vaatimuksia vasta valitusvaiheessa syntyy lähinnä oikaisuvaatimusmenettelyssä valittajan tietoon tulleiden uusien seikkojen kautta. Ehdotettu säännös mahdollistaisi sen, että valituksessa laajennetaan muutoksenhakua sellaisten seikkojen osalta, jotka ilmenevät vasta oikaisuvaatimuspäätöksestä. Uusien vaatimusten esittämistä on arvioitava sekä alkuperäisen hallintopäätöksen että oikaisuvaatimuksessa esitettyjen vaatimusten kannalta.”

Korkein hallinto-oikeus korostaa, että ehdotettua sääntelyä on täsmennettävä ainakin toteamalla, että kysymys on rajoituksesta, joka kohdistuu muutoksenhakuun hylätystä tai tutkimatta jätetystä oikaisuvaatimuksesta. Tästä myös johtuu, että säännös yleensäkin koskee vain niitä tilanteita, joissa muutoksenhakijana hallinto-oikeudessa on sama taho kuin oikaisua vaatinut.

Korkein hallinto-oikeus korostaa samalla, että ehdotettu sääntely saattaa olla ongelmallinen EU-oikeuden kannalta esimerkiksi sellaisessa tilanteessa, että hallintopäätöksessä on asetettu lupaehtoja, joista osa on syytä tai toisesta EU-oikeuden vastaisia ja joita valittaja ei ole osannut vaatia poistettavaksi tai muutettavaksi oikaisuvaatimusvaiheessa. Korkein hallinto-oikeus viittaa unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jossa on muun ohella katsottu EU-oikeuden vastaiseksi Saksan prosessuaalinen lainsäädäntö, jossa ympäristöjärjestöjen valitusperusteet tuomioistuimessa olivat sidottuja siihen, mitä ympäristöjärjestöt olivat esittäneet hallinnossa oikaisuvaatimusmenettelyssä (C-137/14, komissio v. Saksan liittotasavalta).

Ehdotuksen 3 luvun 4 §:ssä säädettäisiin valituksen liitteistä. Korkein hallinto-oikeus esittää, että pykälässä säädettäisiin myös asiamiehen valtakirjasta valituksen liitteenä. Tuolloin ei tarvita myöskään ehdotettua erillistä säännöstä valtakirjan pyytamisestä, koska siihen voidaan soveltaa valituksen täydentämistä koskevaa sääntelyä. Pykälässä on syytä todeta myös se seikka, joka tällä hetkellä todetaan hallintolainkäyttölain 25 §:n 1 momentin 3 kohdassa, eli asiakirjoja ei tarvitse toimittaa, jos ne on toimitettu asiaan jo aikaisemmin.

Korkein hallinto-oikeus esittää, että ehdotuksen 6 luvun 6 §:ssä tarkoitettu täydennysmenettelystä säädetään jo 3 luvussa sen viimeisenä pykälänä. Koska valitusta koskevia säännöksiä sovelletaan myös muihin hallintolainkäyttöasioihin, pykälässä ei ole tarpeen erikseen mainita muiden kirjelmien täydentämisestä.

#### 2.4 Ehdotuksen 4 luku

Muu hallintolainkäyttöasia tulee vireille hallintotuomioistuimessa hakemuksella. Korkein hallinto-oikeus esittää, että ehdotuksen 4 luvun 1 §:ää muutetaan muun ohella tämän vuoksi.

Toimivaltaisen hallinto-oikeuden määrittämistä koskevista perusteluissa todetaan, että kun hallintoriitaa ajetaan julkisoikeudellista oikeushenkilöä vastaan, mahdolliset *vastavaatimukset* käsiteltäisiin samassa tuomioistuimessa kuin alkuperäinen vaatimus (s. 83).

Epäselväksi jää, mitä tällä tarkoitetaan. Jos ”vastavaatimuksella” tarkoitetaan sitä, että se, johon hallintoriitahakemus on kohdistettu, kohdistaa alkuperäiseen vaatijaan oman hallintoriitahakemuksensa, niin lähtökohtaisesti vaatija saa esittää vaatimuksen siinä hallintotuomioistuimessa, johon se lain mukaan voi hakemuksensa jättää. Forum-säännösten perusteella esimerkiksi tiettyjä kuntayhtymien purkautumisesta johtuvia hallintoriita-asioita on käsitelty eri hallinto-oikeuksissa, eikä tällaisten asioiden yhdessä käsittelemiseen ole ollut säännöksiä.

Yksi syy sille, että hallintolainkäyttölain nykyistä forum-säännöstä tältä osin muutettaisiin, on se, että esimerkiksi kunnan vaatiessa tiettyä suoritusta vaihtoehtoisesti eri kunnilta, tällaista vaatimusta ei ole voitu käsitellä samassa hallinto-oikeudessa, jos vastaajakunnat sijaitsevat eri hallinto-oikeuksien tuomiopiireissä (tyypillinen tilanne, että tietty kunta katsoo vaihtoehtoisesti kahden muun kunnan olevan vastuussa lastensuojelun sijaishuollon kustannuksista). Vaatijalähtöinen forum kokoaa vaihtoehtoiset vaatimukset samaan paikkaan. Ehdotettu pykälä toiseen hallinto-oikeuteen siirtämisestä voi puolestaan auttaa tilanteessa, jossa oikeusriidassa on samat osapuolet, jotka esittävät vaatimukset toisiaan vastaan samaperusteisesti eri hallinto-oikeuksissa. Tällaiset asiat voidaan käsitellä ja ratkaista yhdessä.

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää vielä huomiota siihen, että hallintoriita-asiana käsittelyn esityminen perustevalituksen käyttömahdollisuuden vuoksi voi olla erityisesti verotusta koskevista asioista ongelmallista, koska verotuksessa perustevalituksen käyttöala on viime vuosina supistunut. Tämä saattaa johtaa kokeilemaan hallintoriitaa myös veroasiassa.

## 2.5 Ehdotuksen 5 luku

Luvussa säädettäisiin puhevallan käyttämisestä sekä avustajan tai asiamiehen käyttämisestä. Ehdotetut säännökset vastaavat pääosin hallintolainkäyttölaissa säädettyä. Uudet säännökset koskevat asianosaisseuraantoa ja väliintulijaa (luvun 6 ja 7 §).

Lakiehdotuksen 5 luvun 2 §:n perusteluissa (sivulla 85) todetaan, että ”15 vuotta täyttäneellä alaikäisellä olisi hänen huoltajansa tai muun laillisen edustajansa kanssa rinnakkainen puhevalta alaikäisen henkilöä tai henkilökohtaista etua tai oikeutta koskevassa asiassa”. Samalla sivulla todetaan, että mielenterveyslain 24 §:n mukaan 12-vuotias ”saa itsenäisesti hakea muutosta hoitoon määräämistä tai hoidon jatkamista sekä yhteydenpidon rajoittamista koskevaan päätökseen”. Perustelulausumien perusteella vaikuttaa ilmeiseltä, että perusteluissa käytetään epäselvästi käsitettä ”rinnakkainen puhevalta”.

*HLL 18 §:n 3 momentin* mukaan alaikäisellä, joka on täyttänyt 15 vuotta, ja hänen huoltajallaan tai muulla laillisella edustajallaan on *kummallakin oikeus erikseen käyttää puhevaltaa*, joka koskee alaikäisen henkilöä tai henkilökohtaista etua. Voimassa olevan lain mukaan 15 vuotta täyttänyt alaikäinen voi tällaisessa asiassa tehdä oman valituksensa, joka ei ole sidottu millään tavalla siihen, käyttääkö hänen huoltajansa tai muu laillinen edustaja asiassa puhevaltaansa. Sama koskee viitattua mielenterveyslain 24 §:ää.

Lakiehdotuksen 5 luvun 5 §:ssä säädettäisiin HLL 19 a §:n pohjalta edunvalvojan määräämisestä oikeudenkäyntiä varten.

Pykälän perusteluissa todetaan, että pykälän 2 momentissa muulla syyllä tarkoitettaisiin tilannetta, jossa asianosainen ei voisi riittävästi valvoa etuaan muusta kuin omasta terveydentilastaan johtuvasta syystä. Perustelujen mukaan esimerkiksi ”ulkomaalaislain mukaisissa asioissa

voi maasta poistunut tai maasta karkotettu henkilö” tarvita edunvalvojan valvomaan etuaan hallintoprosessissa (sivu 86). Ehdotuksessa todetaan pykälän olevan tämän vuoksi ”sovelta-misalaltaan hiukan laajempi kuin voimassa oleva hallintolainkäyttölain 19 a §, oikeudenkäy-miskaaren 12 luvun 4 a § ja holhustoimesta annetun lain 8 §”.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että maasta eri syistä poistuneiden ja poistettavien henkilöiden määrä on tällä hetkellä suuri. Perusteluista ei käy ilmi, miksi tällaiseen tulkintasuositukseen on päädytty.

Lakiehdotuksen 5 luvun 6 §:n perusteluissa (sivu 88) selostetaan kahta vammaispalveluasiassa annettua asianosaisseuraantoa koskevaa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisua. Olennai-nen ero on siinä, että jälkimmäisessä tapauksessa on ollut kysymys taloudellisesta tukitoi-mesta, joka voidaan jälkikäteen maksaa kuolinpesälle.

Lakiehdotuksen 5 luvun 8 §:ssä lienee käsitteellisesti mahdotonta puhua siitä, että joku voisi olla omassa asiassaan asiamies tai avustaja.

Lakiehdotuksen mainitun pykälän 2 momentissa ehdotetaan uutta säännöstä, jonka mukaan virkamies ei saa toimia asiamiehenä tai avustajana, jos se on vastoin hänen virkavelvollisuut-taan.

Perusteluissa (s. 90) todetaan, että vastaava säännös on oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 3 §:n 1 momentissa ja että kyseiseen säännökseen ei viitata voimassa olevassa laissa. Perustelujen mukaan säännös tarkoittaisi ”lähinnä niitä tuomio-istuimissa ja hallintoviranomaisessa toimivia, jotka voisivat joutua virkatehtä-viensä puolesta tekemisiin kyseessä olevan oikeudenkäyntiasian kanssa”.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että sääntelyn ratio lienee ennemminkin siinä, että yleisissä tuomioistuimissa muissa kuin lainkäyttötehtävissä toimivat eivät voi hoitaa asiamiestehtäviä tuossa samassa tuomioistuimessa tai muussa tuo-mioistuimessa. Yleisesti muotoiltuna säännöksenä lopputuloksena on nyt kate-gorinen kieltä, joka perustelut huomioon ottaen näyttäisi kieltävän viranomai-selta sellaisen asiamiehen käytön, joka on viranomaisen palveluksessa juuri esi-merkiksi oikeudenkäyntejä varten.

Perusteluja on ainakin tarkennettava ja myös säännöksen muotoilua mietittävä.

Pykälän 4 momentissa ehdotetaan säädettäväksi esiintymiskiellosta, josta korkeimman hal-linto-oikeuden käsityksen mukaan on syytä säätää omana pykälänään, jossa on erikseen sään-nökset yksittäistapauksellisen kiellon määräämisestä ja pidemmän esiintymiskiellon määrää-misestä samoin kuin valvontalautakunnalle muutoin tehtävästä ilmoituksesta. Tämä pykälä voisi kuulua esimerkiksi seuraavasti (alleviivattu muutosta suhteessa ehdotukseen):

*Esiintymiskiello ja asian saattaminen valvontalautakunnalle*

Jos asiamies tai avustaja on tehtävänsä sopimaton, tuomioistuin voi kieltää häntä toimimasta asiamiehenä tai avustajana yksittäisessä asiassa. Kiellosta on ilmoitettava päämiehelle ja varattava tälle tilaisuus uuden asiamiehen tai avustajan hankkimiseen.

Tuomioistuin voi myös kieltää asiamieheltä tai avustajalta oikeuden toimia siinä tuomioistuimessa asiamiehenä tai avustajana enintään kolmen vuoden ajan, jos siihen on syytä. Tuomioistuimen on ilmoitettava päätöksestään asian-ajajista annetussa laissa (496/1958) tarkoitetulle valvontalautakunnalle, jos

päätös koskee asianajajaa, julkista oikeusavustajaa tai luvan saanutta oikeudenkäyntiavustajaa.

Tuomioistuimien voi ilmoittaa asianajajan, julkisen oikeusavustajan tai luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan muusta tämän velvollisuuksien vastaista menettelystä 2 momentissa tarkoitettulla valvontalautakunnalle.

Asiamiehen valtuutusta koskevat säännökset (5 luvun 9 §) kuuluvat korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan siihen yhteyteen, missä säädetään valituksen tekemisestä. Valituksen täydentämismenettelyä koskevat säännökset koskevat myös valtakirjan toimittamista silloin, kun se on tarpeen asiassa.

## 2.6 Ehdotuksen 6 luku

Hallintolainkäyttöasian käsittelyn kannalta täytäntöönpanoa koskevien säännösten tulee sijaita laissa siinä kohtaa, jossa kysymystä joudutaan yleensä käsittelemään tuomioistuimessa. Tuo ajankohta on välittömästi valituksen vireilletulon jälkeen. Ehdotuksessa sääntelykokonaisuus on sijoitettu lain viimeiseksi asiasisältöiseksi luvuksi, mikä on liian myöhään.

Lakiehdotuksen 6 luvun 1 §:ksi ehdotetaan Tuomioistuimen prosessinjohto -nimistä pykälää. Siinä todettaisiin itsestäänselvyys, että tuomioistuimien johtaa asian käsittelyä ja selvittämistä. Laissa ei tulisi käyttää sellaisia käsitteitä, kuten prosessinjohto, joiden sisältö on oikeustieteellisesti mahdollisesti väritynyttä.

Korkein hallinto-oikeus esittää, että sama asia ilmaistaisiin sillä tavoin, että aluksi todettaisiin hallintotuomioistuimen velvoitteeksi se, että asiat tulevat asianmukaisesti käsitellyiksi. Termi asianmukainen käsittely palautuu siihen, mitä säädetään perustuslain 21 §:n 1 momentissa. Käsittelyyn kuuluu myös asian selvittäminen, mutta siitä säädetäisiin hallintolainkäyttölain 33 §:n tapaan erikseen mainitun pykälän jälkeen. Tämän jälkeen pykälässä todettaisiin se, mitä nyt ehdotuksessa todettaisiin luvun 2 §:ssä koskien tuomioistuimien käsittelytapoja. Pykälä kuuluisi esimerkiksi näin (alleviivattu muutosta suhteessa ehdotukseen):

### Yleiset säännökset asian käsittelystä

Hallintotuomioistuimen on huolehdittava siitä, että asia tulee asianmukaisesti käsitellyksi.

Asia käsitellään hallintotuomioistuimessa kirjallisen oikeudenkäyntiaineiston perusteella. Oikeudenkäyntiaineisto muodostuu valituksesta, valituksen kohteena olevasta päätöksestä ja siihen liittyvistä asiakirjoista sekä asiassa valituksen johdosta hankittavasta muusta aineistosta. Muussa hallintolainkäyttöasiassa aineisto koostuu hakemuksesta ja sen johdosta hankittavasta muusta aineistosta.

Asiassa voidaan järjestää myös suullinen valmistelu, suullinen käsittely, katselamus tai tarkastus.

Korkein hallinto-oikeus korostaa, että HLL 33 §:n säännökset asian selvittämisestä muodostavat hallintolainkäytön menettelyllisen ytimen. Tuomioistuimen vastuulla olevaa selvittämisen tasapuolisuutta täydentävät ehdotetut uudet säännökset (lakiehdotuksen 6 luvun 3 §:n 3 momentti) siitä, että oikeudenkäynnin yksityiset ja julkiset osapuolet ovat velvollisia toimimaan oikeudenkäynnissä rehellisesti ja että julkisen osapuolen velvollisena on toimia oikeudenkäynnissä samoin tasapuolisesti. Osapuolten myötävaikutusvelvollisuus todettaisiin samoin, mutta tämä velvoite kytkeytyy asian oikeudelliseen luonteeseen.

Näiltä osin ehdotuksen perustelut vaikuttavat jo varsin onnistuneilta. Perusteluissa (sivu 94) on kuitenkin yleisperustelunomaisia lausumia näytöstä, todistelusta, todistustaakan jakautumisesta ja selvitysvelvollisuuden laajuuden jakautumisesta, jotka vaikuttavat olevan kirjoitetut vahvasti siviiliprosessuaalisista lähtökohdista. Esimerkiksi jo esitetyn selvityksen ”kiistäminen tai myöntäminen” ei ole sellaisenaan mikään ratkaisuperuste eikä selvitysvelvollisuuden rajoitusperuste, jos tuomioistuin harkitsee, että asiassa tarvitaan vielä mahdollisesti lisäselvitystä osapuolilta tai muuta selvitystä.

Yhtä vähän voidaan sanoa, että myötävaikutusvelvollisuus olisi jaettu asianosaisen ja päätöksen tehneen viranomaisen välillä. Hallintomenettelyssä hakijan tehtävänä on esittää selvitystä hakemuksensa tueksi, mutta toisaalta asiaa käsittelevä viranomainen ei ole sidottu laillisen lopputuloksen saavuttamiseksi välttämättä vain tähän. Hallintolainkäytössä käsiteltävissä asioissa kysymys on useimmiten muutoksenhausta hallintoviranomaisen päätökseen. Myös hallintoviranomaista koskevat perustuslain 2 §:n 3 momentin vaatimukset päätöksenteon lainmukaisuudesta ja perustuslain 21 §:n vaatimukset hyvästä hallinnosta.

*Sivulla 95* viitatulla itsekriminointisuojoilla ei ole hallintolainkäytössä sellaista merkitystä, että henkilön tai yrityksen kieltäytyminen asian selvittämisestä voisi sellaisenaan estää hallinnollisen sanktion määräämisen. Tuomioistuimen tehtävänä on harkita, mikä merkitys kieltäytymiselle annetaan ja mihin ratkaisu muutoin on perustettavissa.

Lakiehdotuksen 6 luvun 5 §:ssä säädettäisiin oikeudesta selvityksen esittämiseen. Oikeussuojan tehokkaan toteuttamisen kannalta ongelmana voi käytännössä olla se, että asianosainen esittää täysin tarpeetonta selvitystä. Nyt ehdotetun säännöksen perustelujen mukaan tuomioistuin olisi lähtökohtaisesti velvollinen toimittamaan tällaisenkin selvityksen tiedoksi muille osapuolille, vaikka näitä ei kuultaisikaan selvityksestä.

Tuomioistuimen on käytännössä mahdotonta estää tarpeettoman selvityksen esittämistä, koska selvitystä voidaan toimittaa helposti sähköisesti ja muullakin tavalla.

Korkein hallinto-oikeus esittää, että pykälää täydennettäisiin toteamalla, että tuomioistuin voi toimittaa muille asianosaiselle tiedon siitä, että asiaan toimitettua aineistoa ei anneta edes tiedoksi. Tämä ei poistaisi asianosaisilta oikeutta halutessaan perehtyä aineistoon ja kommentoida sitä.

Asiakirjahallinnollisesti ongelmallista on, että tuomioistuimeen voi kertyä asiaan kuulumatonta aineistoa varsin paljon. Laissa tulisi olla säännökset siitä, että tuomioistuin voi palauttaa asiaan kuulumatonta aineiston lähettäjälle. Asiakirjat pitäisi poistaa myös sähköisestä asiakirjahallinnasta ja tehdä merkintä poistamisesta.

Vastaava palauttamispohdinta koskee myös selvityksen rajoittamistilannetta.

Lakiehdotuksen 6 luvun 7 §:ssä säädettäisiin uusien vaatimusten esittämisestä, joka vastaisi hallintolainkäyttölain 27 §:n 1 momenttia.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että asiasta tulisi huomattavasti aikaisemmassa vaiheessa eli siinä yhteydessä, kun säädetään valituksen tekemisestä, koska sääntely liittyy osaltaan valitusajan noudattamiseen (esimerkiksi sivuvaatimuksia ei tarvitse esittää valitusajassa).

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että ehdotuksen perustelut kaipaavat täsmentämistä. Merkitystä tulisi oikeudenkäymiskaaren säännösten sijaan antaa sille soveltamiskäytännölle, joka on syntynyt nimenomaan hallintolainkäyttölain 27 §:n 1 momentin tulkinnasta.

Perusteluissa (sivu 97) todetaan muun ohella, että uutena vaatimuksena voitaisiin pitää ”alkuperäisen vaatimuksen määrän korottamista”.

Esimerkiksi hankinta-asioissa on varsin tavanomaista, että hyvitysmaksuvaatimusta korotetaan siitä, mitä valitusajassa on esitetty, kun valittajalle käy selvemmäksi asiassa, millä tavoin hankintayksikön menettely on ollut mahdollisesti virheellistä. Tällaisia muutoksia ei ole pidetty hallintolainkäyttölain 27 §:n 1 momentin vastaisina eikä myöskään sellaisia uusia vaatimuksia, joita ei ole voinut esittää asian aikaisemman käsittelyn vaiheessa. Jos verotuksessa vaaditaan tietyn suuruista vähennystä hyväksyttäväksi, lähtökohtana on, että asian laajuus määräytyy sen mukaan mitä oikaisuvaatimusvaiheessa on esitetty ja vaadittu. Täysin uuden eriperusteisen vaatimuksen esittäminen on verotuksessa oikaisuvaatimusvaiheen vuoksi käytännössä uusi vaatimus, jota hallinto-oikeus ei voi ensi asteena ratkaista. Tietyn vähennyksen määrän täsmentämistä sen sijaan ei ole mitään syytä pitää uutena vaatimuksena.

Ehdotetusta pykälästä puuttuu hallintolainkäyttölain 27 §:n 2 momenttia vastaava säännös uusien perusteiden esittämisestä valituksen tueksi. Korkein hallinto-oikeus pitää sen sisällyttämistä sääntelyyn välttämättömänä. Kokonaisuudessaan pykälä voisi kuulua esimerkiksi seuraavasti (alleiviivattu muutosta ehdotukseen):

*Uusien vaatimusten esittäminen*

Valittaja saa valitusajan päättymisen jälkeen esittää vireillä olevassa asiassa ai-noastaan sellaisen uuden vaatimuksen, joka perustuu olosuhteiden muutokseen tai valitusajan päättymisen jälkeen valittajan tietoon tulleeseen seikkaan. Valittaja saa vaatia myös täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä, suullisen käsittelyn toimittamista, oikeudenkäyntikulujensa korvausta tai tehdä muun vireillä olevaan oikeudenkäyntiin liittyvän sivuvaatimuksen.

Valittaja saa valitusajan päättymisen jälkeen esittää uusia perusteita valituksen tueksi, jollei asia sen johdosta muutu toiseksi.

Ehdotuksen 6 luvun 8 §:ssä säädettäisiin päätöksen tehneen viranomaisen lausunnon hankkimisesta. Uutta olisi mahdollisuus asettaa viranomaiselle selvittämiselvöllisyys sakon uhalla.

Korkein hallinto-oikeus huomauttaa ehdotuksesta ja sen perusteluista, että viranomaisten lausuntojen ongelmia ovat puuttuvat asiakirjat ja se, että viranomaiset eivät vastaa valituksessa esitettyihin seikkoihin. Tuomioistuimen on ennalta lähes mahdoton määritellä asiakirjatarkkuudella, mitä ovat ne asiakirjat, jotka muodostavat oikeudenkäyntiaineiston. Kun nyt pykälässä nostetaan se-  
lostus yhdeksi lausunnon kohdaksi, niin vaarana on, että tämä lisää viranomais-  
ten työtä tuottamatta tuomioistuimelle kuitenkin niitä viranomaisnäkemys-  
siä, jotka olisivat hyödykkäitä valituksen käsittelyn kannalta.

Uhkasakon asettamiselle tulisi laissa olla jokin peruste.

Uhkasakkolain 1 §:n 1 momentin mukaan mainittua lakia sovelletaan, kun viranomaisen antaman käskyn tai kiellon (*päävelvoite*) tehosteeksi asetetaan uhkasakko ja kun se tuomitaan maksettavaksi. Uhkasakkolain 2 §:n 1 momentin mukaan mainittu laki ei toisaalta koske oikeudenkäynnin kulun turvaamiseksi asetettavaa uhkasakkoa. Uhkasakkolain 4 §:n mukaan viranomainen voi asettaa uhkasakon, jos laissa niin on säädetty.

Näistä lähtökohdista on epäselvää, miten uhkasakkolakia tulisi soveltaa ehdotetun tyyppisessä tilanteessa (lakiehdotuksen mukaan tällaiseen uhkasakkoon sovellettaisiin uhkasakkolakia).

Uhkasakkolain lähtökohtana on, että ennen päävelvoitteen tehostamista uhkasakolla velvoitettavaa kuullaan. Uhkasakon tuomitsemisesta säädetään uhkasakkolain 10 §:ssä, jonka 1 momentin mukaan uhkasakon asettanut viranomaisella voi tuomita uhkasakon maksettavaksi, jos päävelvoitetta ei ole noudatettu eikä noudattamatta jättämiseen ole pätevää syytä.

Tilanteessa, jossa viranomaisella ei tuomita hallintotuomioistuimen käyttöön tarvittavia asiakirjoja lainkaan, lienee selvää, että uhkasakko voitaisiin tuomita ja asettaa uusi uhkasakko. Uhkasakon tuomitseminen asiakirjojen osittaisen toimittamisen tilanteessa tai tilanteessa, jossa viranomaisen toimittama selvitys on muutoin puutteellista, saattaa olla jokseenkin hankalaa.

Ehdotuksen 6 luvun 9 §:ssä säädettäisiin hallintotuomioistuimen toimivallasta pyytää muulta kuin päätöksen tehneeltä viranomaiselta lausunto. Ehdotuksen mukaan tuomioistuimien voisi pyytää myös yksityiseltä toimijalta erityistä asiantuntemusta vaativasta asiasta lausunnon.

Korkein hallinto-oikeus suhtautuu tähän viimeksi mainittuun mahdollisuuteen pidättyvästi. On lähtökohtaisesti oikeudenkäynnin osapuolten asia hankkia yksityisiltä tahoilta heidän näkemystään tukevat lausunnot. Jos yksityinen osapuoli on nimennyt todistajakseen tällaisen asiantuntijan, ei sinänsä olisi mahdotonta, että tuomioistuimien pyytäisi tällaiselta henkilöltä lausunnon suullisen käsittelyn toimittamisen sijasta tai ennen sitä. Tuomioistuimen omaehtoinen yksityisten asiantuntijoiden nimeäminen tuntuu hallintolainkäyttöön huonosti soveltuvalta menettelyltä.

Toisaalta olisi otettava huomioon, että lausunnon pyytämistarve saattaa jatkossakin kohdistua myös toimielimiin ja yhteisöihin, jotka eivät ole varsinaisia viranomaisia. Tällainen voi olla esimerkiksi Suomen riistakeskus tai maakuntamuseona toimiva museo sellaisissa tapauksissa, joissa edellä mainittu ei ole tehnyt valituksenalaista päätöstä.

Ehdotuksen 6 luvun 10 §:ssä säädettäisiin asianosaisen kuulemisesta osaksi hallintolain 34 §:n pohjalta ja osaksi sääntelyä täsmentäen.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että pykälä tulisi säätää osittain toisen sisältöisenä. Korkein hallinto-oikeus huomauttaa myös siitä, että pykälän perustelut kaipaavat hiomista.

Korkein hallinto-oikeus ei pidä asianmukaisena, että perusteluissa todetaan asianosaisen tiedonsaantioikeuden salassa pidettävistä oikeudenkäyntiasiakirjoista voivan olla rajatumpaa hallintolainkäytössä kuin oikeudenkäynneissä yleisissä tuomioistuimissa (sivu 101). Tällä näkemykselle ei ole olemassa mitään oikeudellista tai tosiasiallista perustetta. Salassapitosäännökset ja -järjestelmä ovat erilaiset, koska suojattavat oikeushyvätkin ovat erilaiset.

Pykälästä puuttuu olennainen säännös siitä, että pyynnölle asetetaan määräaika ja että määräajan noudattamatta jättäminen ei estä asian ratkaisemista. Pykälä voisi kuulua esimerkiksi seuraavasti (alleviivattu muutosta suhteessa ehdotukseen):

#### *Asianosaisen kuuleminen*

Asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus antaa selityksensä muiden tekemistä vaatimuksista ja sellaisista selvityksistä, jotka voivat vaikuttaa asian ratkaisuun. Asianosaiselle on selityksen antamista varten varattava kohtuullinen määräaika. Asianosaiselle on samalla ilmoitettava, että asia voidaan ratkaista, vaikka selitystä ei ole annettu.

Asianosaiselle on annettava tiedoksi oikeudenkäyntiaineisto siinä laajuudessa kuin aineiston antaminen on oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja muiden osapuolten salassapitointressien turvaamiseksi tarpeen. Rajoituksista salassa

pidettävän oikeudenkäyntiaineiston saamiseen säädetään oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetussa laissa.

Asian saa ratkaista varaamatta asianosaiselle tilaisuutta tulla kuulluksi, jos valitus jätetään [heti] tutkimatta, valitus on perusteeton tai jos kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamiseksi.

Korkein hallinto-oikeus ei pidä tarpeellisena, että laissa olisi erikseen erityinen ja yleinen määräajan asettamista koskeva pykälä (lakiehdotuksen 6 luvun 11). Ehdotetut 10 ja 11 § voidaan hyvin yhdistää. Sääntelyn selkeyttä ei myöskään lisää, että kuulemisten todetaan perusteluissa eri yhteyksissä perustuvan erityisesti *korkeimman oikeuden* praksikseen.

Perusteluissa on esitetty lisäksi joitakin näkemyksiä, jotka yksittäisesti voivat olla oikeusohjeen tulkintaohjeena prosessiekonomisesti varsin tuhoisia.

Esimerkiksi *sivulla 99* lausutaan, että jos asiassa on useita asianosaisia, heitä kaikkia on kuultava. Käytännössä kuuleminen kohdistetaan niihin asianosaisiin, joille asian ratkaisulla on vielä merkitystä.

Hankinta-asiassa ei kuulla hyvitysmaksuvaatimuksen johdosta tarjouskilpailun voittanutta, koska ratkaisu ei voi vaikuttaa millään tavalla tämän oikeuksiin, vaikka jossakin muussa asetelmassa voittanut tarjoaja onkin kuultavan asemassa. Ympäristöasioissa ei myöskään ole tarpeen kuulla sellaisia asianosaisia, joiden valitusperuste (esimerkiksi kalavelvoitteet) ei liity millään tavalla muiden asianosaisten vaatimuksiin koskien erilaisia toimenpiteitä maa-alueella.

Kuulemisessa ei kaikkein keskeisintä ole myöskään se, että asianosainen ”koetee aineiston uskottavuutta”.

Ehdotuksen 6 luvun 12 §:ssä säädettäisiin selvityksen rajoittamisesta. Tältä osin ehdotus jättää vastaamatta siihen, mitä tapahtuu sille aineistolle, joka saapuu määräajan jälkeen ja jota tuomioistuimien ei ota ratkaisussaan huomioon. Selkeintä olisi, että tämä aineisto voitaisiin palauttaa lähettäjälleen.

Ehdotuksen 6 luvun 13 §:n säännöksissä suullisesta valmistelusta huomio kiinnittyy ensiksi siihen, että säännöksissä kiellettäisiin ”selvityksen vastaanottaminen tosiseikoista”. Suullisen valmisteluistunnon tarkoitusta ei tulisi säätää ehdotetulla tavalla kovin kategorisesti.

Korkeimman hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan valmisteluistunnossa voitaisiin hyvin keskustella siitä, miten osapuolet hahmottavat oikeudenkäynnin kohteen eikä niinkään siitä, mistä osapuolet ovat erimielisiä. Käytännössä hallintolainkäytössä jako riidanalaisiin ja riidattomiin seikkoihin voi johtaa siihen, että tuomioistuimien ajaa itsensä ratkaisutilanteessa kovin epätydyttävään asemaan, mitä tulee asiassa lainmukaisen ratkaisun tekemiseen. Suullisessa valmisteluistunnossa lienee myös vaikeaa pohtia tarvittavaa selvitystä, jos tosiseikoista ei voitaisi keskustella.

Suullisen valmisteluistunnon kokoonpanosta ei ole syytä säätää tässä laissa. Yhtä vähän on syytä säätää perusteluilla (s. 103), että suullisessa valmisteluistunnossa ei voitaisi tehdä suullisen käsittelyn rajoittamista koskevaa päätöstä, jos valmisteluistunto on päätösvaltainen muutoin sellaisen päätöksen tekemään. Ei ole mitään syytä, että päätös tehtäisiin vasta varsinaisessa suullisessa käsittelyssä, jos edellytykset päätöksen tekemiselle ovat aikaisemmin käsillä.



Korkein hallinto-oikeus toteaa vielä, että perusteluissa ei ole syytä erityisemmin korostaa suullisen valmistelun roolia sovinnon edistämisessä (vert. PL 2 §:n 3 momentti).

Suullista valmistelua koskevan pykälä 1 momentti voisi kuulua seuraavasti (alleviivattu muutosta suhteessa ehdotukseen, hakasulkeissa poistettavaa):

Hallintotuomioistuin voi järjestää asiassa suullisen valmistelun oikeudenkäynnin kohteen selvittämiseksi, siitä mitä selvityksiä vaatimusten tueksi on esitettävissä sekä muista vastaavista asian käsittelyn edistämiseksi tarpeellisista seikoista. Suullisessa valmistelussa ei kuulla todistajia eikä asiantuntijoita [eikä oteta vastaan muutakaan selvitystä tosiseikoista].

Ehdotuksen 6 luvun 14 §:n säännökset katselmuksesta ovat nykytilanteeseen verrattuna paremmat, koska suullista käsittelyä koskevien säännösten soveltaminen rajoittuu vain siihen, että menettely kutsumisessa katselmukseen on sama kuin suullisen käsittelyyn kutumisessa. Säännökset kotirauhan suojasta ja virka-avusta ovat aikaisemmin puuttuneet, ja täsmennykset ovat tarpeellisia.

Toiminnallisesti tarpeen ovat 6 luvun 15 §:n säännökset tarkastuksesta. Koska tarkastettava seikka voi sekin sijaita kotirauhan piirissä, myös tarkastuksen osalta tulisi säätää, millä edellytyksillä se tuolloin voidaan suorittaa.

Ehdotuksen 6 luvun 16 §:ssä säädettäisiin hallintotuomioistuimen tiedonsaantioikeudesta. Ehdotuksen perusteluissa todetaan, että hallintotuomioistuimen tiedonsaantioikeus koskisi myös muita tuomioistuimia.

*Oikeushallinnon valtakunnallisista tietojärjestelmistä annetun lain (372/2010) 2 §:n 3 momentin mukaan mainittu laki ei vaikuta sellaisen oikeushallinnon viranomaiselle tehdyn tai sille siirretyn tiedonsaantipyynnön käsittelyyn ja ratkaisuun, joka koskee kyseissä viranomaisessa vireillä olevaan tai olleeseen asiaan kuuluvia asiakirjoja taikka tiedonsaantia tällaisista asioista pidetystä viranomaisen diaarista tai muusta asiarekisteristä. Lain 3 §:n 3 kohdan mukaan oikeushallinnon viranomaisella tarkoitetaan tuomioistuinta, syyttäjälaitosta ja oikeusaputoimistoa. Lain 12 §:n 3 momentin mukaan tuomioistuinten oikeudesta saada toiselta tuomioistuimelta salassa pidettävä oikeudenkäyntiasiakirja oikeuskäytännön yhtenäisyyden varmistamiseksi säädetään erikseen.*

Mainitun lain säätämisen yhteydessä oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annettuun lakiin on lisätty 9 a §, jonka mukaan hallintotuomioistuin voi luovuttaa toiselle hallintotuomioistuimelle salassa pidettävän oikeudenkäyntiasiakirjan, jota toinen hallintotuomioistuin tarvitsee lainkäytön yhtenäisyyden varmistamiseksi käsiteltävänä olevan asian ratkaisua harkitessaan.

Laki 372/2010 perustuu hallituksen esitykseen HE 102/2009, josta perustuslakivaliokunta on antanut lausunnon (PeVL 39/2009 vp). Lausunnossa on todettu muun ohella seuraavaa:

”Esityksessä ehdotetaan tuomioistuimelle annettavaksi oikeus saada toiselta tuomioistuimelta salassa pidettävä oikeudenkäyntiasiakirja, jota tuomioistuin tarvitsee lainkäytön yhtenäisyyden varmistamiseksi käsiteltävänä olevan asian ratkaisua harkitessaan.

Esityksellä on merkitystä perustuslain 6 §:n 1 momentin yhdenvertaisuuden ja 21 §:n 2 momentissa turvattun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin sisältämiin oikeussuojatakeisiin kuuluu muun muassa se, että syytetty ja hänen puolustajansa saavat tiedon ja mahdollisuuden lausua kaikesta siitä asiaan vaikuttavasta aineistosta, jolla voi olla vaikutusta annettavaan tuomioon (HE 309/1993 vp, s. 74/II). Tuomioistuimen asiana on varmistua siitä, että salassa pidettävän oikeudenkäyntiasiakirjan saaminen toiselta tuomioistuimelta ei vaaranna oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Ehdotus ei ole siten ongelmallinen perustuslain kannalta.”

Oikeudenkäyntien julkisuutta eri tuomioistuimissa koskevissa laeissa on säädetty tällä hetkellä siitä, että tuomioistuimet voivat saada toisiltaan oikeudenkäyntiasiakirjoja ”lainkäytön yhtenäisyyden varmistamiseksi käsiteltävänä olevan asian ratkaisua harkitessaan”. Hallituksen esityksestä (HE 102/2009 vp) käy ilmi, että edellä tarkoitetuilla säännöksillä ei ole tarkoitettu sennytyypistä sääntelyä kuin nyt ehdotetaan. Voimassa olevat säännökset eivät siten ole esteenä ehdotetulle sääntelylle, mutta haaste oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteuttamiselle on kuitenkin sama.

Lakiehdotuksen 6 luvun 17 §:ssä säädettäisiin asiakirjan ja esineen toimittamisesta tai esittämisestä tuomioistuimelle. Pykälän 2 momentissa viitattaisiin tältä osin oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 39 §:ään, jonka mukaan esitettäväksi määrätty asiakirja voidaan esittää jäljennöksenä, jollei tuomioistuin määrää, että se pitää esittää alkuperäisenä. Viittaus voidaan hyvin kirjoittaa auki tähän lakiin.

Toinen viittaus koskee oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 40 §:ää kokonaisuudessaan. Mainitun pykälän 1 momentissa säädetään, että tuomioistuin voi määrätä esineen tai asiakirjan tuotavaksi tuomioistuimeen taikka *katselmuksen* toimitettavaksi, jos esineellä tai asiakirjalla on merkitystä näyttönä tai jos katselmuksen toimittamisella voi olla merkitystä näytön saamiseksi.

Lakiehdotuksessa ei tule viitata missään tapauksessa enää oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 40 §:n 1 momenttiin, koska viittaus sekoittaisi hallintolainkäytössä ainakin katselmuksen toimittamisen edellytyksiä.

Lisäksi oikeudenkäymiskaaren edellä mainitun pykälän 2 momentissa säädetään siitä, että ennen 1 momentissa tarkoitetun määräyksen antamista asianomaiselle henkilölle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi. Tarvittaessa häntä voidaan kuulustella siten kuin asianosaisen ja todistajan kuulustelemisesta säädetään sekä ottaa vastaan muita todisteita. Viittaukseen sisältyvän 3 momentin mukaan tuomioistuin voi tarvittaessa määrätä asianosaisen henkilön täyttämään velvollisuutensa sakon uhalla. Tuomioistuin voi myös määrätä, että ulosottomies noutaa asiakirjan tai esineen tuomioistuimeen, jolloin noudatetaan ulosottokaaren 3 lukua. Tuomioistuimella on momentin viimeisen virkkeen mukaan oikeus saada poliisilta virka-apua ”katselmuksen toimittamisen turvaamiseksi”.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että hallintolainkäyttölaisissa tulisi tässä kohtaa säätää lähinnä siitä, että tuomioistuin voisi määrätä ulosottomiehen noutamaan asiakirjan tai esineen tuomioistuimeen. Kuulemisen osalta säännöksiä ei ole syytä ripotella sinne tänne, vaan soveltaa yleistä kuulemissäännöstä.

Ehdotuksen 6 luvun 18 §:ssä säädettäisiin kääntämisestä ja tulkitsemisesta hallintotuomioistuimessa. Käytännössä valtaosassa kääntämis- ja tulkitsemistilanteita sovellettaisiin jatkossakin ulkomaalaislain 10 ja 203 §:ää. Mainittu seikka olisi syytä tuoda ilmi perusteluissa.

Lakiehdotuksen 6 luvun 19 §:ssä säädettäisiin laillisesta esteestä. Laillisen esteen osalta pykälään pitäisi sisällyttää perusvelvoite siitä, että asianosaisen on ilmoitettava tuomioistuimelle laillisesta esteestä viipymättä.

Ilmoittamisvelvoitetta ei ole syytä jättää perusteluissa mainitun korkeimman oikeuden ratkaisun varaan, vaan säätää siitä laissa. Voimassa olevassa laissa (HLL 78.2 §) ilmoittamisesta säädetään sillä tavoin, että valitusviranomaiseen kutsutavalle henkilölle on kutsussa ilmoitettava, että hänen on viipymättä ilmoitettava valitusviranomaiselle, jos hänelle tulee laillinen este. Nämä molemmat elementit (asianosaisen oma ilmoitusvelvollisuus ja kutsuun sisällytettävä ohje) on syytä sisällyttää pykälään.

Laillisen esteen osalta perusteluissa selostetut oikeustapaukset ovat kaikki korkeimman oikeuden ratkaisuja. Perustelujen (sivu 109) mukaan, jos joku asianosainen on henkilökohtaisesti velvoitettu poissa tuomioistuimen suullisesta käsittelystä ja ”asia kuitenkin pystytään kutsusta huolimatta ratkaisemaan ilman asianosaisen henkilökohtaista läsnäoloa, *näin tulee asiamiehen pyynnöstä tehdä (esim. KKO 2015:15 ja KKO 2015:14)*”.

Korkein hallinto-oikeus huomauttaa, että hallintolainkäytössä asiamiehen pyynnöllä ei ole samanlaista merkitystä kuin yleisessä tuomioistuimessa. Hallintotuomioistuin ratkaisee ilman pyyntöäkin, onko asian käsittely mahdollista ilman henkilökohtaisesti saapumaan velvoitetun asianosaisen läsnäoloa, jos häntä edustaa asiamies.

Perusteluissa (sivu 109) on muutoinkin esitetty hallintolainkäyttöön varsin huonosti sopivia tulkintakantoja. Esimerkiksi jos asianosaista ei ole velvoitettu olemaan henkilökohtaisesti läsnä suullisessa käsittelyssä ja hänellä on asiamies, ”asia voidaan yleensä käsitellä”. Perustelujen mukaan tuomioistuin voi tuolloin kuitenkin ”harkintansa mukaan siirtää asian käsittelyä”. Perusteluissa korostetaan, että se olisi ”usein tarkoituksenmukaista, jos asianosainen sitä pyytää”.

Perusteluissa on tämän jälkeen käsitelty asiamiehen laillista estettä. Korkein hallinto-oikeus huomauttaa, että perusteluista syntyy kuva, jonka mukaan kysymys olisi oikeudenkäynnistä yleisessä tuomioistuimessa. Hallintolainkäytössä asiamiehen laillinen este on ratkaistava kysymys yleensä siinä tilanteessa, että valitus on myöhästynyt.

Asiamiehen estettä toimittaa valitus ajoissa ei ole perusteluissa käsitelty lainkaan ja siltä osin korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännöstä löytyy viime vuosilta myös julkaistuja ratkaisuja (koskien erityisesti menetetyn määräajan palauttamisen edellytyksiä).

Ehdotuksen 6 luvun 20 § koskee järjestyksen turvaamista oikeudenkäynnissä. Pykälän 1 momentin mukaan oikeudenkäyntitilaisuudesta voidaan poistaa se, joka häiritsee asian käsittelyä. Termi ”oikeudenkäyntitilaisuus” on laissa esillä ensimmäistä kertaa ja perusteluissa viitataan sekä suulliseen käsittelyyn että katselmukseen.

Pykälän 4 momentin perusteluissa todetaan, että henkilön poistamisen vaikutusta tulisi myös harkita tarkastuksen yhteydessä. Korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan tarkastuksen häirintä voisi sinänsä edellyttää ehdotettua sääntelyä, mutta tarkastuksesta poistaminen tuskin voisi kohdistua muuhun kuin ulkopuoliseen henkilöön. Jos taas tarkastettavan kohteen omistaja tai haltija käytöksellään lähinnä estää tarkastuksen toimittamista, tuolloin tulisi harkita sitä, että voidaanko tarkastusta ylipäätään toimittaa.

Perustelujen (sivu 110) mukaan mahdollinen häiritsijä voisi olla oikeudenkäynnin osapuoli tai tällaisen edustaja taikka yleisöön kuuluva henkilö, joka häiritsisi oikeudenkäynnin kulkua ”asiattomalla käytöksellä tai asiattomilla kommenteilla tai videoinnilla”.

*Oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 14 §:n 1 momentin* mukaan muu kuin hallintotuomioistuin saa julkisessa suullisessa käsittelyssä valokuvata, nauhoittaa ja muulla tavoin tallentaa sekä siirtää teknisin menetelmin kuvaa ja ääntä vain hallintotuomioistuimen luvalla. Pykälän 2 momentissa säädetään siitä, millä edellytyksillä lupa voidaan myöntää.

Perusteluissa tulee selostaa edellä tarkoitetut säännökset. Terminä videointi on ymmärrettävä käytettävästä tekniikasta riippumattomaksi toiminnaksi. Häiritsevä ja asiaton tallentaminen tarkoittanee lähtökohtaisesti sitä, että henkilö yrittää tallentaa oikeudenkäynnin kulkua sillä tavalla, että tallentamiseen ei voitaisi myöntää edellä tarkoitettua lupaa.

Ehdotuksen pykälän 3 momentin mukaan järjestyssakko voitaisiin määrätä myös loukkaavan ja sopimattoman kirjallisen aineiston toimittamisen vuoksi, mikäli henkilö jatkaa tällaista varoituksesta huolimatta.

Kirjallisen aineiston toimittamisen osalta vaikeus on siinä, että tuomioistuin ei tiedä ennalta, millaista aineistoa sille toimitetaan. Tämän vuoksi voisi olla harkittavissa, että järjestyssakko määrättäisiin ilman etukäteisvaroitusta. Tuolloin sakon tuomitsemisen edellytyksenä tulisi olla, että aineisto on tuomioistuimen arvoa loukkaavaa tai muutoin sopimatonta. Järjestyssakon tuomitseminen edellyttäisi luonnollisesti sitä, että asianosaiselle varataan tilaisuus lausua asiasta.

Ehdotuksen 6 luvun 21 §:ssä säädettäisiin lainkäyttöasian käsittelyajasta annettavasta arviosta. Pyyntö voisi ehdotuksen mukaan esittää kuka tahansa ja missä käsittelyvaiheessa tahansa. Laajenukselle ei ole esitetty perusteita. Tämä voi lisätä tuomioistuinten työtä tavalla, joka ei kokonaisuutena välttämättä ole perusteltua. On myös vakavasti kysyttävä, miksi tällainen velvollisuus vastata kenen tahansa käsittelyaikatiedusteluun olisi voimassa korkeimmassa hallinto-oikeudessa, mutta ei korkeimmassa oikeudessa. Oikeus käsittelyaika-arvion saamiseen on tietynlaisessa yhteydessä oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin käsittelyajan pituuden kannalta, mutta toisaalta se ei ole kaikissa olosuhteissa ongelmattomaa tuomarin riippumattomuuden kannalta, koska jo annettu käsittelyaika-arvio voidaan ratkaisutilanteessa kokea seikaksi, joka rajoittaisi mahdollisuuksia sitä pidentäviin lisäselvityksiin tai ratkaisuharkintaan.

Perusteluissa lausutaan asianmukaisesti, että arvion tarkoitus on olla informatiivinen ja että se ei sitoisu tuomioistuinta. Perusteluissa ei kuitenkaan ole otettu huomioon rakenteellista eroa ylimmässä tuomioistuimessa valitus- ja valituslupa-asioiden välillä. Voimassa olevaa HLL 30 a §:ää säädettäessä eduskunnan lakivaliokunta kiinnitti erotteluun huomiota (LaVM 13/2012 vp, HE 85/2012 vp). Valiokunta lausui seuraavasti:

”Tarkoituksena ei ole, että esimerkiksi korkein hallinto-oikeus ryhtyy valituslupa-asiassa arvioimaan, tullaanko valituslupa myöntämään vai ei. Tarvittaessa se voi antaa arvion kaksiosaisena siten, että siinä kerrotaan, milloin päätös mahdollisen valitusluvan myöntämisestä tehdään ja toisaalta, mikäli valituslupa myönnetään, milloin lopullinen päätös arvioidaan annettavan.”

Yleisön ja asianosaisten väärinkäsitysten estämiseksi valiokunnan tämän näkemyksen säilyttäminen esitöissä on välttämätöntä varsinkin, jos pyyntöön oikeutettujen joukko ehdotetulla tavalla olennaisesti laajenee.

Ehdotuksen 6 luvun 22 §:ssä säädettäisiin uhkasakkolain soveltamisesta oikeudenkäynnin kulun turvaamiseksi viittaamalla uhkasakkolakiin. Pykälään on syytä tehdä ainakin kielellisiä tarkistuksia. Lisäksi tässä yhteydessä on selostettava perusteluissa, miten uhkasakkolakia on tarkoitus soveltaa, jollei viittaussäännöstä mainittuun lakiin jollakin tavoin rajoiteta.

## 2.7 Ehdotuksen 7 luku

Lakiehdotuksen 7 luvun 1 § on hallintolainkäytön kannalta keskeinen, koska siinä säädettäisiin suullisen käsittelyn toimittamisesta. Korkein hallinto-oikeus on edellä yleislausunnossaan arvostellut ehdotettua uutta sääntelyä. Suullista käsittelyä koskevien säännösten uusien muotoilujen valossa ei ole selvää, onko niillä tarkoitus lisätä suullisten käsittelyjen ja niitä koskevien vaatimusten määriä hallintotuomioistuimissa ja etenkin korkeimmassa hallinto-oikeudessa tai olisiko tällainen vaikutus todennäköinen. Kummassakin tapauksessa on arvioitava ehdotuksen vaikutukset käsittelyaikoihin ja tuomioistuinten resurssitarpeisiin. Muutos saattaa olla hyvin merkittävä, samoin vaara asioiden käsittelyn perusteettomaan hidastumiseen.

Pykälän 1 ja 4 momentti on syytä yhdistää, minkä lisäksi 2 momenttia ei voi kirjoittaa ehdotetulla tavalla. Mikäli näin tehtäisiin, oikeusohjeen mukaan kunnallisvalitukseen tai kirkollisvalitukseen, jossa ei ole henkilökohtaisella perusteella asianosaisia muutoksenhakijoina, ei sovellettaisi lainkaan suullisen käsittelyn toimittamista koskevia säännöksiä. Käytännössä ei kuitenkaan ole poissuljettua, että tuomioistuin toimittaa suullisen käsittelyn tällaisessa asiassa asian selvittämiseksi.

Perustelut (sivu 112) huomioon ottaen pykälän 3 momentin 1 kohta ei vastaa perusteluita. Perusteluissa puhutaan siitä, että suullinen käsittely voidaan jättää toimittamatta, jos ratkaisun oikeellisuudesta ei jää varteenotettavaa epäilystä. Pykälätekstissä sama on ilmaistu, ettei selvityksen oikeellisuudesta jää varteenotettavaa epäilystä.

Korkein hallinto-oikeus toteaa lisäksi, että perusteluissa on selostettu jo varsin vanhoja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuja suullisen käsittelyn toimittamisesta. Viime vuosina on julkaistu useita korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuja juuri siitä kysymyksestä, olisiko hallinto-oikeuden tullut toimittaa asiassa suullinen käsittely.

Korkein hallinto-oikeus oudoksuu sivulla 114 esitettyä perustelulausumaa koskien suullisen käsittelyn toimittamatta jättämistä.

Perusteluissa kiinnitetään huomiota aivan oikein siihen, että kokonaisharkinnassa lainkohdassakin esitettävällä tavalla tulee ottaa huomioon asian laatu ja merkitys asianosaiselle sekä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset yksittäistapauksessa. Tämän jälkeen todetaan, että huomioon otettavia tekijöitä voivat olla esimerkiksi ”vastavuoroisuuden toteutuminen ja oikeudenkäynnin avoimuus”.

Korkein hallinto-oikeus korostaa, että suulliset käsittelyt sitovat huomattavasti tuomioistuinten voimavaroja, eikä suullisia käsittelyjä toimiteta pelkästään ikään kuin näytösluontoisesti. Vastavuoroisuuden toteutuminen ei myöskään voi jäädä vain suullisen käsittelyn varaan.

Ehdotuksen 7 luvun 2 § koskee päätöstä suullisen käsittelyn järjestämisestä (toimittamisesta). Korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan 2 ja 3 momentti on syytä yhdistää, sillä muutoin selvityksen varaaminen ilmoituksen jälkeen korostuu liikaa.

Perusteluissa todetaan (sivu 115), että suullinen käsittely olisi syytä järjestää, jos yksikin kokoonpanon jäsen pitää sitä päätöksenteon kannalta tarpeellisena.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukokoonpano on pääsääntöisesti ei-luvanvaraisissa asioissa 5-jäseninen eikä ole ajateltavissa, että tällaista mekaanista tulkintaohjetta tulisi tai voitaisiin noudattaa sellaisenaan. Kysymys on kollegiaalisesta päätöksenteosta.

Korkein hallinto-oikeus pitää sinänsä kannatettavana, että suullisen käsittelyn toimittamatta jättämistä koskevaa päätöksentekoa ei sidota välipäätökseen, vaan tuomioistuin voi ilmoittaa ennen pääasiantarkistusta tästä osapuolille myös muilla tavoin. Tähän liittyy se, että säännöksissä ei saa myöskään korostua se seikka, että samalla tuomioistuin myös aina varaisi suullista käsittelyä vaatineelle osapuolelle tilaisuuden esittää kirjallisesti selvitystä, jota osapuoli olisi muutoin esittänyt suullisessa käsittelyssä.

Ehdotuksen 7 luvun 4 §:ssä säädettäisiin suullisen käsittelyn kulusta. Pykälä olisi uusi.

Korkein hallinto-oikeus ei sinänsä vastusta pykälää, mutta kiinnittää huomiota siihen, että erityisesti säännös yhteenvedon esittämisestä on perustelutkin huomioon ottaen kategorinen. Tuomioistuimet menettelevät eri tavoin siinä suhteessa, laaditaanko asiassa suullista käsittelyä varten kirjallista yhteenvedoa ja kuinka paljon yhteenvedoon sisällytetään eri seikkoja. Suullisen käsittelyn alussa selostettavan yhteenvedon tulee voida olla sisällöltään sellainen kuin tuomioistuin harkitsee tarpeelliseksi, koska käsiteltävät asiat ovat laajuudeltaan ja oikeudelliselta luonteeltaan hyvin erilaisia. Mahdollista on oltava myös sen, että mitään etukäteistä yhteenvedoa ei ole laadittu, vaan suullisen käsittelyn aluksi selostetaan suullisesti, mistä käsiteltävänä olevassa asiassa on kysymys.

Ehdotuksen 7 luvun 5 § koskee todistajan nimeämistä. Perusteluissa (sivu 117) todetaan muun ohella, että hallinnollista seuraamusta koskevassa asiassa on todistajan kuulemisen tarpeellisuutta arvioitaessa otettava huomioon ihmisoikeussopimuksen 6.3 artikla, jossa rikoksesta syytetylle turvataan oikeus todistajan kuulemiseen. Kuten korkeimman hallinto-oikeuden lausunnossa todetaan, 6.3 artiklan soveltaminen ei ole selvää.

Ehdotuksen 7 luvun 6 §:ssä säädettäisiin oikeudenkäynnin osapuolten kutumisesta ja 7 §:ssä muiden kuultavien kutumisesta.

Ensiksi mainitun pykälän perusteluissa (sivu 118) todetaan muun ohella seuraavaa: ”siinäkin tapauksessa, että suulliseen käsittelyyn ei kutsuttaisi kaikkia asianosaisia, suulliseen käsittelyyn tulisi kutsua ainakin valittaja ja valituksen kohteena olevan hallintopäätöksen tehnyt viranomainen”.

Perustelulausumassa käsitteet asianosainen ja valittaja näyttäytyvät varsin kummallisessa suhteessa. Jos asiassa on muodollisesti vain yksi valittaja, niin ei ole mahdollista, että suullinen käsittely järjestettäisiin muiden materiaalistien asianosaisten kuulemiseksi ilman valittajaa. Jos taas asiassa on muodollisestikin useampi valittaja, ei puolestaan ole välttämätöntä, että kaikkia valittajia kutsutaan suulliseen, jos suullisessa käsitellään sellaista seikkaa, joka ei ole valituksen kohteena kaikissa valituksissa.

Ehdotuksen 7 luvun 11 § koskee vajaanvaltaisten kuulemista. Pykäläehdotuksesta perusteluihin ei käy selvästi ilmi, tarkoitetaanko vajaanvaltaisten henkilöiden (ja myös alle 12-vuotiaiden lasten osalta) kuulemista todistajana vai muutoin henkilökohtaisesti. Perusteluissa puhutaan molemmista.

Ehdotuksen perusteluissa (sivu 122) lausutaan, että jos on kyse lapsen omasta asiasta, myös alle 12-vuotiasta lasta voitaisiin kuulla suullisessa käsittelyssä, jos tuomioistuin harkitsee sen tarpeelliseksi. Alle 12-vuotiasta lasta voitaisiin kuulla

”muussa kuin hänen omassa asiassa todistajana tai muuten henkilökohtaisesti vain, jos kuulemisella on asian selvittämiseksi keskeinen merkitys eikä kuulemisesta arvioida aiheutuvan hänelle merkittävää haittaa”. Perusteluissa todetaan tämän jälkeen, että ehdotettu 12 vuoden ikäraja olisi sama kuin lastensuojelulain 86 §:ssä säädetty ikäraja lapsen kuulemiselle hallintotuomioistuimessa. Perustelujen mukaan vajaanvaltaisen kuulemisella olisi keskeinen merkitys ”erityisesti silloin, kun tarkoituksena on kuulla häntä asian lopputuloksen kannalta ratkaisevista seikoista” ja että todistelun arvioinnissa ”voi sinänsä vähäisellä havainnollakin olla keskeinen merkitys lopputuloksen kannalta”.

Korkein hallinto-oikeus pitää alle 12-vuotiaiden lasten ja muutoin vajaanvaltaisten kuulemistä mahdollisena vain todistelutarkoituksessa tai muutoin henkilökohtaisesti. Perustelulausumien perusteella tällaisen haavoittuvassa asemassa olevan henkilön todistajana kuulemisen tarve ei ole vakuuttavaa.

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää lisäksi huomiota siihen, mitä pykälässä ehdotetaan säädettäväksi itse kuulemisen toteuttamisesta. Perustelujen (sivu 123) perusteella jää epäselväksi, miksi juuri istunnosta (so. suullisesta käsittelystä) poissaolevien asianosaisten ehdotuksille kuulemisessa esille nostettavista seikoista tulisi antaa merkitystä toteutettaessa kuulemistä. Korkein hallinto-oikeus ei pidä välttämättömänä kaikissa tapauksissa edes sitä, että asianosaisille ja oikeudenkäynnin osapuolena olevalle viranomaiselle varattaisiin etukäteen tilaisuus esittää, mistä seikoista henkilöä tulisi kuulla. Kun kuuleminen sitten toteutetaan, on usein mahdotonta, että siitä välittömästi laadittaisiin kirjallinen selostus. Riittävää tulee olla, että erikseen suoritettun kuulemisen sisältöä selostetaan oikeudenkäynnissä läsnä oleville osapuolille siinä laajuudessa kuin se on mahdollista ottaen huomioon kuultavan suojeluun liittyvät seikat ja toisaalta oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutuminen.

Tukihenkilön määräämisen osalta korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että käytännössä tällaisen henkilön nimeämisen tulisi tapahtua ennen suullisen käsittelyn toimittamista, koska lapsen tai vajaanvaltaisen edun vuoksi on syytä ottaa huomioon, onko asianomainen henkilö edes tehtävään sopiva (vert. KHO 2017:54). Käytännössä henkilön sopivuutta tai soveltuvuutta on vaikea kontrolloida, jos tuomioistuimella ei ole hänestä mitään etukäteistietoja. Asian oikeudellinen laatu voi myös olla sellainen, ettei tukihenkilöksi ole syytä hyväksyä asianomaisessa laitoksessa työskentelevää. Jos tukihenkilöä ei jostain syystä hyväksytä, tuomioistuimen on harkittava, voidaanko suullinen käsittely toimittaa ilman tällaista henkilöä.

Ehdotuksen 7 luvun 13 §:ään (todistajan velvollisuus kieltäytyä todistamasta) sisältyisi edelleen suuri määrä viittauksia oikeudenkäymiskaareen. Pykälän 2 ja 3 momentti ovat yhdistettävissä siten, että vältetään erittäin pitkä muuhun lainsäädäntöön viittaaminen.

Ehdotuksen 4 momentin sisältöä selventäisi, jos siinä edes todettaisiin, keitä henkilöitä viittaussäännökset koskevat. Koska viitatuista oikeudenkäymiskaaren säännöksistä OK 17:10 ei koske henkilöä vaan asiaa, josta ei saa todistaa, mainittu lainkohta tulisi kirjoittaa erikseen auki. Näin menetellen voitaisiin 5 momentissa tarkoitettu sääntely vaitiolovelvollisuuden ja säilymisestä tehtävän päättymisen jälkeen kohdistaa niihin henkilöihin, joita edellä 4 momentissa tarkoitetaan. Näin välttyttäisiin peräkkäisissä momenteissa toistamasta samaa luetteloja oikeudenkäymiskaaren säännöksiä.

Pykälän 3 ja 4 momentti voisivat kuulua esimerkiksi seuraavasti (alleiviivattu muutosta suhteessa ehdotukseen):

Lisäksi sovelletaan, mitä oikeudenkäymiskaaren 17 luvun [10:ssä], 11 §:n 3 momentissa, 12 §:n 3–5 momentissa, 13 §:n 1 ja 3 momentissa, 15 §:n 1 momentissa sekä 16 §:ssä säädetään rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelijan,

turvallisuustutkintalaissa (525/2001) tarkoitettuun tutkintaan osallistuvan henkilön, oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajan sekä tulkin, turvallisuustutkintaan osallistuvan henkilön, lääkärin tai muun terveydenhuollon ammattihenkilöstä annetussa laissa (559/1994) tarkoitetun henkilön, syyttäjän, poliisin, Rikosseuraamusviraston virkamiehen sekä papin velvollisuudesta kieltäytyä todistamasta. Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 10 §:n mukaan todistaa ei saa myöskään sellaisista tiedoista, jotka ovat salassa pidettäviä valtion turvallisuuden takia tai sen takia, että ne koskevat Suomen suhteita toiseen valtioon tai kansainväliseen järjestöön.

Edellä 3 momentissa tarkoitetun henkilön velvollisuus kieltäytyä todistamasta säilyy, vaikkei asianomainen henkilö enää ole siinä asemassa, jossa hän on saanut tiedon todistettavasta seikasta.

Ehdotuksen 7 luvun 15 §:n ja 16 §:n järjestys ei ole paras mahdollinen, koska itsekriminointisuojusta säädettäisiin jälkimmäisessä pykälässä ja edellisessä pykälässä tähän seikkaan perustuvasta todistajan kieltäytymisen hyväksymisestä.

Lakiehdotuksen 7 luvun 18 §:n 2 momentissa ei voitane tarkoittaa ketään muita kuin oikeudenkäyntitilaisuudessa *läsnä olevia* osapuolia. Jos kuulemisessa ilmenee jotain sellaista, mikä on syytä antaa tiedoksi muillekin, tämä voi käytännössä tapahtua vasta kuulemisen jälkeen normaalina menettelynä.

Lakiehdotuksen 7 luvun 20 §:ssä ei ole välttämätöntä säätää lastensuojelulain 86 §:n 3 momentissa tarkoitetusta lapsen kuulemisen tallentamisesta, koska siitä voitaisiin säätää mainitussa laissa. Jos siitä säädetään, 1 ja 2 momentti on syytä yhdistää. Pykälän perusteluissa (sivu 130) todetaan, että asianosaisille ja viranomaiselle olisi varattava tilaisuus tutustua ja antaa lausunto myös tällaisesta tuomioistuimen ulkopuolella suoritetun kuulemisen tallenteesta. Tältä osin on otettava huomioon, että oikeudenkäyntiasiakirjana siihen kohdistuu asianosaisen tiedonsaantioikeuden rajoituksia, joilla oikeudenkäynnissä suojataan lapsen etua. Tilaisuus lausua ei ole siten ehdottomasti koko tallennetta koskeva.

Lakiehdotuksen 7 luvun 21 §:n 3 momentissa säädetään yksityisen osapuolen korvausvelvollisuudesta omalle nimeämälleen todistajalle. Valtion varoista voidaan kuitenkin maksaa tällaiselle todistajalle korvaus, jos todistaminen on ollut tarpeen asian selvittämiseksi. Momentissa puhutaan siitä, että tämä edellyttäisi erityisiä syitä. Perusteluissa (s. 131) ei mainita erityisistä syistä mitään. Tämä lisäedellytys lienee turha, eikä mainittua edellytystä ole myöskään voimassa olevassa laissa.

Koska pykälän 4 momentissa viitattaisiin oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 65 §:n 3 ja 4 momenttiin, viittaus ei koske 2 momentissa olevaa säännöstä, jonka mukaan usean yksityisen nimettyä saman todistajan, he vastaavat todistelukustannuksista yhteisvastuullisesti. Seikka on ilmaistu perusteluissa, mutta se ei sisälly pykälätekstiin.

Lakiehdotuksen 7 luvun 23 §:ssä viitattaisiin jälleen useisiin oikeudenkäymiskaaren 17 luvun säännöksiin.

Viitatuista oikeudenkäymiskaaren säännöksistä 43 § koskee puheenjohtajan velvollisuuksia, 44 § todistajan vakuutusta, 45 § asiantuntijan vakuutusta ja 46 § sitä, että puheenjohtajan on ennen kuin todistaja tai asiantuntija esittää kertomuksensa, muistutettava häntä totuusvelvollisuudesta ja annetun vakuutuksen tärkeydestä. Viitatuista säännöksistä 50 § koskee todistelutarkoituksessa kuulustelusta erikseen ja vastakkain sekä todistajan ja asiantuntijan läsnäoloa asian käsittelyssä. Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 51 §:n 1 ja 2 momentti koskevat asianosaisen, todistajan ja asiantuntijan kuulemista näkösuojan takaa sekä kuulemista asianosaisen tai muun henkilön läsnä olematta.



Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 62 § koskee ilman laillista estettä olleen todistajan tuomitsemista uhkasakkoon ja määräämistä noudettavaksi ja säilöön otettavaksi.

Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 63 §:n 1 momentissa säädetään siitä, mitä tapahtuu todistajan kieltäytyttyä oikeudettomasti todistamasta. Momentin mukaan tuomioistuimien velvoittaa todistajan täyttämään tuolloin velvollisuutensa sakkon uhalla. Jos todistaja kieltäytyy noudattamasta tuomioistuimen määräystä, tuomioistuimien tuomitsee uhkasakon maksettavaksi. Jos todistaja edelleen kieltäytyy noudattamasta tuomioistuimen määräystä, tuomioistuimien voi, ottaen huomioon asian laatu, todistajankertomuksen merkitys asian ratkaisemisen kannalta, todistajan henkilökohtaiset olot ja muut olosuhteet, määrätä todistajan painostusvankeudella täyttämään velvollisuutensa.

Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 64 §:n 1 momentin mukaan todistajaa, joka ei ole täyttänyt 15 vuotta tai jonka henkinen toiminta on häiriintynyt, ei sovelleta 62 eikä 63 §:ää. Hänet saadaan kuitenkin noutaa tuomioistuimeen. Painostusvankeuteen ei saa määrätä alle 18-vuotiasta todistajaa. Pykälän 2 momentin mukaan asiantuntijaan sovelletaan 62 §:ää. Asiantuntijaa ei kuitenkaan saa määrätä noudettavaksi tuomioistuimeen. Pykälässä säädetään lisäksi muista tilanteista, jolloin uhkasakkoa ei tuomita maksettavaksi eikä painostusvankeutta saa käyttää

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että hallintolainkäytössä vain uhkasakko ja nouto ovat tarpeellisia keinoja niskoittelevan todistajan saamiseksi oikeudenkäyntiin. Painostusvankeus soveltuu erittäin huonosti mihinkään hallintolainkäyttöasiaan, eikä tiedossa ole, että sitä olisi hallintolainkäyttölain voimassa ollessa myöskään koskaan käytetty. Tästä johtuu, että viitatuista säännöksistä on poistettava ne säännökset, jotka mahdollistavat painostusvankeuden käytön.

## 2.8 Ehdotuksen 8 luku

Ehdotuksen 8 luvun 1 §:ssä säädettäisiin asian ratkaisemisesta.

Korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan tältä osin ei ole syytä eikä tarvetta säätää eri tavoin kuin hallintolainkäyttölain 51 §:ssä.

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että pykälän perusteissa on hallintolainkäyttöön käytännössä huonosti sopivia painotuksia ("Tuomioistuimen olisi otettava kantaa kaikkiin asian ratkaisemisen kannalta merkityksellisten vaatimusten perusteluihin. Tällä tarkoitetaan relevantteja tosiseikkoja sekä sitä selvitystä, jonka perusteella tuomioistuimien katsoo, että ratkaisun kannalta relevanttien tosiseikkojen olemassaolo on selvitetty totuudenmukaisesti.").

Hallintolainkäytössä suurin osa asioista on muutoksenhakuja viranomaisten päätöksiin ja kysymys on siis valituksen käsittelystä. Valituksessa esitetään valitusperusteita. Vaatimukset valituksessa koskevat sitä, mihin lopputulokseen asiassa valittajan käsityksen mukaan pitäisi päätyä sekä mitä sivuvaatimuksia hänellä on muutoin asiassa.

Relevantin tosiseikan olemassaolon todistelu on harvoin tarpeen ja yhtä vähän tarpeellista on, että tuomioistuimen velvoitteena olisi tällaista ratkaisussa pohtia. Esimerkiksi kysymys siitä,

voivatko puutteet lapsen huolenpidossa ja kodin olosuhteet vakavasti vaarantaa lapsen terveyttä ja kehitystä, edellyttää asian ratkaisemiseksi monipuolista selvitystä. Kysymys ei tuolloin ole yksittäisen todistustositseikan näyttämisestä.

Ehdotuksen 8 luvun 2 §:n 2 momentti on syytä kirjoittaa toisin, koska ehdotettua säännöstä voidaan tulkita muun ohella siten, että tuomioistuimen päätös kumota ja palauttaa asia toiselle tuomioistuimelle tai viranomaiselle olisi välipäätös. Tuolloin asian käsittely kuitenkin päättyy siinä tuomioistuinasteessa ja on ratkaisun sisällöstä riippuvaa, onko kyseessä valituskelpoinen päätös (yleensä näin on).

Ehdotuksen 8 luvun 3 §:ssä säädettäisiin hallintotuomioistuimen ratkaisuvaihtoehtoista.

Ratkaisuvaihtoehdot hallintolainkäyttölaissa liittyvät hallintovalitukseen. Näin ollen, koska laissa ei säädetä kunnallisvalituksen, tulevan maakuntavalituksen eikä kirkollisvalituksen tekemisestä, luontevampaa olisi, että laissa ei olisi myöskään erityistä näiden itsehallintoon liittyvien valitusten mahdollisista lopputuloksista. Lopputulos näissä asioissa voi olla lähinnä tutkimatta jättäminen, valituksen hylkääminen tai hyväksyminen. Kun valitus hyväksytään, asiaa ei yleensä palauteta uudelleen käsiteltäväksi, vaan ainoastaan kumotaan lainvastainen päätös tai lainvastaiset päätökset. Tilanteissa, joissa kunnallisvalitus on säädetty erityislaissa oikeus-suojakeinoksi, on myös mahdollista, että lainvastaista päätöstä muutetaan erityisesti, jos kysymys on yksityisen henkilön oikeusasemaa koskevasta ratkaisusta (muun ohella kunnalliset viranhaltijat).

Pykälän 1 momentin 4 kohta koskee hallintotuomioistuimen mahdollisuutta muuttaa valituksenlaista hallintopäätöstä, joka on osa hallintotuomioistuimelle kuuluvaa reformatiivista toimivaltaa sen antaessa ratkaisun hallintovalituksen johdosta. Perustelut sisältävät tältä osin vakavia väärinkäsityksiä ja epätarkkuuksia. Ensinnäkään jäljempänä mainitut kolme korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisua eivät lainkaan liity säännösehdoituksessa tarkoitettuun hallintopäätöksen muuttamiseen, vaan niissä on kyse alemmalle tuomioistuimelle tehdyn vaatimuksen välittömästä tutkimisesta ylemmässä tuomioistuimessa tilanteessa, jossa se on ollut viivästyksen välttämiseksi perusteltua. Asian lopputulos ja hallintopäätöksen mahdollinen muuttaminen ovat tämän toimivaltakysymyksen kannalta yhdentekeviä. Sinänsä tämän oikeuskäytännössä vakiintuneen mahdollisuuden toteaminen perusteluissa jossakin muussa yhteydessä olisi tarpeen.

Viitattu ratkaisu KHO 2014:134 on koskenut sitä varsin tavanomaista asetelmaa, että hallinto-oikeus (kunnallisvalitus valituslajina) hyväksynyt valittajan valituksen yhdellä valitusperusteella ja kumonnut tehdyn viranomaispäätöksen. Kun korkein hallinto-oikeus on kumonnut puolestaan hallinto-oikeuden päätöksen viranomaisen valituksesta, niin viivästyksen välttämiseksi korkeimmassa hallinto-oikeudessa on otettu käsiteltäväksi hallinto-oikeudelle tehdyn valituksen muut valitusperusteet, minkä jälkeen valitus on hylätty.

Toisessa viitatussa ratkaisussa KHO 2014:103 on ollut kysymys kunnallista virkasuhdetta koskevasta ratkaisusta (valituslaji kunnallisvalitus), jossa hallinto-oikeuden kumottua viranhaltijan päätöksen korkein hallinto-oikeus on viranomaisen valituksesta kumonnut hallinto-oikeuden päätöksen ja ratkaissut asiaa hallinto-oikeudelle palauttamatta hallinto-oikeudelle tehdyn valituksen muut valitusperusteet.

Kolmannessa viitatussa ratkaisussa KHO 2014:90 kysymys on ollut oikeudenkäynnin viivästyksen hyvittämisestä, joka kuuluu ratkaista siinä tuomioistuimessa, jossa sitä vaaditaan.

Korkein hallinto-oikeus korostaa, että perusteluissa ei tule käyttää vakiintunutta hallintolainkäyttöä vastaamattomia käsityksiä, kuten esimerkiksi, että asian palauttamisen sijasta päätöksen suora muuttaminen olisi joissakin tilanteissa ”valittajan oikeusturvan takaamiseksi ja enemmän viivästyksen välttämiseksi poikkeuksellisesti perusteltua”. Hallintotuomioistuin voi käytännössä esimerkiksi muuttaa valituksenalaista lupapäätöstä tai sen ehtoa palauttamatta asiaa uudestaan viranomaisen käsiteltäväksi, jos tällainen muutos on tehtävissä. Tällainen muuttaminen ei ole mitenkään poikkeuksellista silloin, kun viranomaisharkinta on kokonaisuudessaan oikeusharkintaa.

Eräissä asiaryhmissä (esimerkiksi vesitalous- ja ympäristönsuojeluasiat) vaatimus päätöksen muuttamisesta on tyypillisesti hallintovalituksen nimenomaisena sisältönä. Viittaaminen perusteluissa ainoana esimerkkinä niin triviaaliin muutokseen kuin prosessin kestosta aiheutuvaan määräaikojen tekniseen pidentämiseen on tältä kannalta erittäin harhaanjohtavaa. Korkein hallinto-oikeus viittaa tässä myös siihen, mitä se on lausunnossaan prosessityöryhmän mietinnöstä esittänyt oikeusministeriölle ehdotuksen 86 §:stä (lausunto 27.4.2011, KHO:n vuosikirja 2011 sekä KHO:n sivusto). Jos päätöksen suora muuttamista todella alettaisiin pitää perusteluissa esitetyllä tavalla poikkeuksellisenä, tarpeettomat palautustilanteet lisääntyisivät huomattavasti. Myös ympäristölupavalitusten kokonaiskäsittelyajat kasvaisivat merkittävästi.

Kun kysymys on siitä, että hallinto-oikeuden päätös tulee jonkun osapuolen tai viranomaisen valituksesta kumotuksi, on täysin tavanomaista, että asiassa joudutaan korkeimmassa hallinto-oikeudessa ratkaisemaan, mitä tapahtuu niille valitusperusteille, joita hallinto-oikeuden ratkaisun vuoksi ei ole vielä ratkaistu missään. Jos palauttamisesta hallinto-oikeudelle ei aiheudu viivästystä ja jos asia vaikuttaa siltä, että siinä joudutaan vielä esimerkiksi suorittamaan lisäkuulemisia, tällainen asia palautetaan. Jos valitusperusteet puolestaan ovat sellaisia, että ratkaisu on tehtävissä siihen mennessä kertyneen oikeudenkäyntiaineiston ja kuulemisten perusteella, asia käsitellään suoraan loppuun korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Tällöin on kysymys viivästyksen välttämiseksi tehtävästä prosessuaalisesta käsittelyratkaisusta.

Kuten edellä on jo todettu, perusteluissa (sivu 136) esitetty esimerkki ”pätöksen välittömästä muuttamisesta” koskee sitä täysin tavanomaista tilannetta, että oikeudenkäynnin keston vuoksi valituksenalaisessa päätöksessä olevia määräaikoja joudutaan pidentämään (esimerkiksi juuri hallintopakkoasiassa asetetun veloitteen määräaika pidennetään, kun valitus hylätään). Valituksenalaisessa päätöksessä voi olla kysymys myös tietyksi ajaksi myönnetystä luvasta, jolloin valituksen tultua ratkaistuksi loppuun pidennetään luvan voimassaoloa niin, ettei oikeudenkäynnistä aiheudu haittaa hankkeen toteuttajalle.

Perusteluissa (sivulla 138) käsitellään asian käsittelyn raukeamista. Lausuma siitä, että valituksen tehneellä asianosaisella ei ole oikeussuojan tarvetta silloin, jos valituksen kohteena oleva päätös on hänelle myönteinen, ei koske valituksen raukeamista vaan tutkimatta jättämistä. Raukeamisen osalta korkein hallinto-oikeus toteaa, että asian käsittelyn raukeaminen on vaikeasti avautuva käsite, jota saattaisi selventää lisäys, jonka mukaan tuomioistuin päätöksellään poistaa tuolloin asian käsittelystään.

Käytännössä on tarvetta myös sille pohdinnalle, annetaanko hallintovalituksen johdosta ratkaisua tilanteessa, jossa alun perin tehty päätös on ollut lainvastainen, mutta asiassa myöhemmin tapahtuneet seikat ovat merkinneet, ettei valittajalla tosiasiallisesti ole enää oikeussuojan tarvetta.

Oikeuskäytännössä on yleensä lähdetty siitä, että valittajalla on oikeus saada vastaus valitukseensa, vaikka sillä ei olisikaan enää käytännössä oikeusturvan toteutumisen kannalta merkitystä. Viime aikoina on kuitenkin esiintynyt yhä enemmän tilanteita, joissa asian käsittelyssä on ollut niin monia jälkivaiheita valituksen tekemisen jälkeen, ettei annettavalla ratkaisulla ole enää merkitystä.

Tästä syystä korkein hallinto-oikeus esittää, että hallintolainkäyttölaissa säädettäisiin, että asian käsittely raukeaisi myös niissä tilanteissa, joissa asianosaisen oikeussuojan tarve ei enää edellytä, että asiassa annettaisiin perusteltu ratkaisu. Koska soveltamistilanteet ovat kovin vaihtelevia, tältäkin osin tuomioistuimelle tulisi jättää harkintavaltaa, mihin tilanteisiin säännöstä sitten sovellettaisiin.

Lakiehdotuksen 8 luvun 4 § koskee muussa hallintolainkäyttöasiassa annettavaa ratkaisua (ks. liite 85 §).

Perusteluissa (sivu 138) todetaan, että kyseessä voisi olla esimerkiksi lapsen tahdonvastaista huostaanottoa koskeva asia, alistus, esitys markkinaoikeudelle taikka lainkäyttöasiana käsiteltävä oikeudenkäynnin julkisuutta koskeva asia.

Näistä asioista huostaanottoasia ei ole hallintolainkäyttölaissa suoraan säännelty hallintoriita-asia ja oikeudenkäynnin julkisuutta koskeva asia voi olla tuomioistuimessa tietopyyntö (eli hakemus) tai sitten valitus siitä, että tietopyyntöön ei ole suostuttu. Julkisuusasiassa sama tietopyyntö voi olla samassa tuomioistuimessa ensin vireillä hakemuksena ja sitten valituksena. Näin ollen perustelut ovat tältäkin osin epätarkat.

Pykälän 2 momentti koskisi vain hallintoriita-asioita. Tämä ei kuitenkaan ole järkevä raja, vaan momentti tulisi muotoilla sellaiseksi, että se voisi soveltua kaikkiin muihin kuin valitusasioihin (suurin ryhmä erilaiset hallintoriita-asiat).

Korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan muun hallintolainkäyttöasian hyväksymisestä ei tulisi säätää kovin tarkasti. Selvää on, että hallintoriita-asiassa voidaan sinänsä velvoittaa suorittamaan erilaisia rahamääräisiä korvauksia ja muita etuuksia sekä maksamaan takaisin perusteettomia suorituksia. Samoin hallintoriita-asioissa voidaan antaa vahvistusluontoisia päätöksiä, joissa todetaan, että hakijalla on julkisoikeudelliseen oikeussuhteeseen perustuva etu tai oikeus tai viranomaisella tällainen velvollisuus koskien esimerkiksi terveydenhuollon palvelun antamista.

Ehdotuksen 8 luvun 5 § koskee äänestämistä. Korkein hallinto-oikeus katsoo, että pykälää olisi sanallisesti syytä täsmentää esimerkiksi seuraavaksi (alleviivattu muutosta suhteessa ehdotukseen):

#### *Äänestäminen*

Jos hallintotuomioistuimen jäsenet ovat eri mieltä ratkaisusta, siitä on äänestettävä. Ratkaisusta äänestetään virkaikäjärjestyksessä siten, että virkaikältään nuorin jäsen esittää kantansa ensin ja istunnon puheenjohtaja viimeiseksi. Muu kuin lainoppinut jäsen esittää kantansa ennen lainoppineita jäseniä. Jos tuomioistuimen jäsen on samalla asian esittelijä, hänen on kuitenkin esitettävä kantansa ensin.

Äänestyksessä voittaa mielipide, jota jäsenten enemmistö on kannattanut. Äänten mennessä tasan voittaa mielipide, jota istunnon puheenjohtaja on kannattanut. Hallinnollista rangaistusluonteista seuraamusta koskevassa asiassa sekä päätettäessä tuomitsemisesta uhkasakkoon tai muuhun erityiseen seuraamukseen, voittaa äänten mennessä tasan kuitenkin kanta, joka on lievempi sille, johon seuraamus kohdistuu.

Äänestämisestä on muutoin voimassa, mitä oikeudenkäymiskaarissa säädetään äänestämisestä.

Ehdotuksen 8 luvun 6 §:ssä säädettäisiin päätöksen sisällöstä (ks. liite 87 §)

Korkein hallinto-oikeus ei pidä tarpeellisena, että päätökseen tulisi sisällyttää nykysääntelystä poiketen paitsi valittaja tai hakija myös ”muut mahdolliset asianosaiset”. Vähimmäissisältö on se, että päätökseen kirjataan hakija, valittaja ja valituksenalaisen päätöksen tunnistetiedot. Muiden asianosaisten sisällyttäminen tunnistetietoihin jääköön tuomioistuimen harkintaan. Korkein hallinto-oikeus ei pidä myöskään perusteluissa esitetyllä tavalla tarpeellisena, että päätöksestä ilmenisivät ”hallintotuomioistuimen asiassa tekemät välipäätökset”. Kaikkien välipäätösten luetteleminen ei aina ole tarpeen.

Pykälän 1 momentin 10 kohdassa säädettäisiin, että päätöksestä tulisi ilmetä myös mahdollinen tuomioistuinmaksu. Tuomioistuinmaksusta ei kuitenkaan päätä lainkäyttökokoonpano, joten tuomioistuinmaksua ei tule sisällyttää päätöksen osaksi. Muutoksenhausta tuomioistuinmaksua koskevaan ratkaisuun on säädetty erikseen.

Ehdotuksen 8 luvun 7 § ei kuulu hallintolainkäyttölakiin. Se tulee siirtää oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annettuun lakiin.

Ehdotuksen 8 luvun 8 § koskee päätöksen perustelemista.

Perusteluissa (s. 144) on epätarkkuutta. Esimerkiksi käsitys, jonka mukaan päätöksessä ei ole välttämätöntä ottaa kantaa kaikkiin esitettyihin virheellisyysperusteisiin ”ainakaan siinä tapauksessa, että päätöksestä ei voida hakea muutosta valittamalla”, ei ole oikeaan osunut. Eri valitusperusteisiin vastaaminen riippuu ennen kaikkea päätöksen lopputuloksesta.

Suullisen käsittelyn järjestämispäätöstä ei perustelujen mukaan ole tarpeen perustella. Yhden asianosaisten asioissa näin voikin olla. Jos esimerkiksi ympäristölupaa koskevassa valitusasiassa haitankärsijä vaatii suullista käsittelyä ja kuultavana toiminnanharjoittaja vastustaa sitä, tilanne on väistämättä toinen. Tällaisissa horisontaalisen asianosaisuuden tilanteissa perusteluvollisuus ei voi ratketa sillä muodollisella perusteella, kuka on valittajana ja kuka muuna asianosaisena.

Ehdotuksen 8 luvun 10 §:n perusteluissa (sivu 147) todetaan, että uusi valitusosoitus annettaisiin tiedoksi samalla tavalla kuin kyseisessä tapauksessa olisi tullut menetellä.

Asian laatu huomioon ottaen tulkintasuositus ei ole järkevä. Valitusosoitus tulisi voida antaa tiedoksi mahdollisimman nopeasti, jotta valitusaika alkaisi kulua. Tämän vuoksi valitusosoitus voitaisiin antaa tiedoksi tuomioistuimen harkitsemalla tiedoksiantotavalla. Käytännössä valitusosoitusta pyytävä asioinee tuomioistuimeen päin sillä tavoin, että tälle voidaan ilmoittaa, mitä menettelyä noudattaen valitusosoitus annetaan. Valitusosoitus voitaisiin esimerkiksi luovuttaa suoraan tuomioistuimessa asioivalle, jolloin tiedoksiantotapa olisi hallintolaissa säädetty asiakirjan luovuttaminen vastaanottajalle.

## 2.9 Ehdotuksen 9 luku

Ehdotuksen 9 luvun 2 § koskee suullista tiedoksiantoa. Perustelujen (s. 150) mukaan tätä voitaisiin käyttää ”välipäätösten ja muiden oikeudenkäynnin kuluessa syntyneiden asiakirjojen tiedoksiannossa”. Suullisen tiedoksiannon todetaan toimivan ”tavallisen tiedoksiannon yhteydessä joustavana lisäkeinona esimerkiksi sovittaessa suullisen käsittelyn ajankohdasta tai ilmoitettaessa toisen osapuolen lausuman sisällöstä”. Perusteluissa todetaan myös, että ”suullisesti ei voida antaa tiedoksi päätöksiä vaan ainoastaan muita asiakirjoja”.

Perusteluissa on syytä ottaa huomioon, että myös välipäätökset ovat usein valituskelpoisia. Niistä valittaminen ei välttämättä voi kuitenkaan tapahtua erikseen vaan vain pääasian yhteydessä. Suositeltavaa olisi, että valituskelpoisia päätöksiä ei annettaisi suullisesti tiedoksi. Tiedoksisaannin ajankohdasta voi herkästi muodostua kiistakysymys.

Ehdotuksen 9 luvun 4 § koskee tiedoksisaannin ajankohtaa.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että perusteluissa (sivu 152) ei tule esittää sinne nyt sisällytettyä tulkintanäkemyksiä siitä, mitä tapahtuu, kun prosessiosoitteen sijasta päätös lähetetään tiedoksi siihen osoitteeseen, johon valittaja on väestötietojärjestelmän mukaan muuttanut aikaisemmasta osoitteestaan. Ei ole selvää, että tällä perusteella voitaisiin poiketa seitsemän päivän säännöstä.

## 2.10 Ehdotuksen 10 luku

Ehdotuksen 10 luvun 10 ja 11 §:ssä tulee kiinnittää huomiota siihen, puhutaanko niissä asianosaisista vai oikeudenkäynnin osapuolista.

Viranomaista ei pidettäisi laissa yleensä asianosaisena, jollei kysymys olisi sellaisesta hallintolainkäyttöasiasta, jossa viranomainen on muodollisestikin asianosainen (joka valittajana, hakijana tai yksityisen asianosaisen laissa säädettyinä vastapuolena). HLL 74 §:n 1 momentissa viranomaisen aseman määrittämisen vaikeus on otettu huomioon säätämällä, että asianosaista koskevia säännöksiä sovelletaan myös päätöksen tehneeseen viranomaiseen sekä mainituissa pykälässä että 75 §:ssä. Vastaavaa on harkittava myös tässä yhteydessä. Tämä tarkoittaisi silloin myös sitä, että pitkittymisestä aiheutuneita kuluja voidaan määrätä suoritettavaksi myös viranomaiselle.

Perusteluja tulee tarkentaa hallintolainkäyttöön soveltuvammiksi. Perusteettomasta väitteestä ei ole syytä puhua, kun kysymys on yleensä siitä, että valitus on kokonaan tai suurelta osin perusteeton. Perusteettomat oikeudenkäyntiväitteet tarkoittavat hallintolainkäytössä esimerkiksi sitä, että tuomioistuimen jäsenen väitetään perusteettomasti olevan esteellinen tai että tuomioistuimen väitetään perusteettomasti olevan toimivaltaa vailla taikka että vastapuoli väittää, että valittajan valitus tulisi jostain ilmeisen perusteettomasta syystä jättää tutkimatta. Oikeudenkäyntiväitteet ja valitusperusteet eivät ole käsitteellisesti ja sisällöllisesti sama asia.

Ehdotuksen 10 luvun 3 §:n 1 momentin 1 kohdassa pitäisi yksinkertaisesti puhua vain oikeudenkäyntikirjelmän laatimisesta aiheutuneista kuluista. Tämä kattaa sen valmistelun, joka kirjelmän laatimiseen tarvitaan. Kuluista osa voi todellisuudessa olla sellaisia, ettei niistä voida maksaa korvausta (esimerkiksi jonkin oikeudenalan opiskelua ei korvata asianosaiskuluina eikä asiamiehen palkkiossaan laskuttamana). Pykälän 2 momentissa saattaisi olla aiheellista näkyä käsite ”asianosaiskulut”, joka sinänsä on oikeudenkäyntikulujen alalaji.

Ehdotuksen 10 luvun 4 §:ssä tulee tehdä korjauksia jo kielellisistä syistä. Ei voida sanoa, että ”velvoitettavalle” on varattava tilaisuus tulla kuulluksi, koska tämä viittaa siihen, että kuultava tullaan myös velvoittamaan. Erityisesti pykälän viimeisessä momentissa kieli on yleiskielen omaista eikä kuvaa riittävän tarkasti eri soveltamistilanteita.

Ehdotuksen 10 luvun 5 §:ssä on samoin kielellisistä syistä aihetta tarkistuksiin.

Ehdotetussa 10 luvun 7 §:ssä säädettäisiin oikeudenkäyntikulujen korvausvastuusta asianosaisseuraannossa ja väliintulossa. Pykälän 1 momentissa on syytä puhua asianosaisesta ja uudesta asianosaisesta eikä ehdotetulla tavalla omistajasta ja uudesta omistajasta. Vastaavasti 2 momenttia on syytä tarkentaa kielellisesti. Väliintulon osalta lausunnossa on esitetty eräitä lisäkysymyksiä.

## 2.11 Ehdotuksen 11 luku

Ehdotuksen 11 luvun 2 §:ssä säädettäisiin päätöksen täydentämisestä. Pykälä olisi uusi.

Ehdotetulle sääntelylle on tarvetta lähinnä niissä tilanteissa, joissa hallintotuomioistuin on ratkaisussaan epähuomiossa jättänyt lausumatta päätökseen sinänsä kirjatusta selvästä sivuvaatimuksesta. Käytännössä tämä on koskenut esimerkiksi lausumista oikeudenkäyntikulujen korvausvaatimuksesta. Asianmukaista on, että täydentäminen voisi koskea vain sivuvaatimuksia. Pykälätekstissä on kuitenkin tarvetta tarkennuksiin. Pykälä voisi kuulua esimerkiksi seuraavasti:

### *Päätöksen täydentäminen*

Hallintotuomioistuin voi täydentää päätöstään 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksi saamisesta. Päätöstä voidaan täydentää antamalla ratkaisu asiassa esitettyyn sivuvaatimukseen, johon tuomioistuin ei ole antanut ratkaisua päätöksessään. Päätöstä ei kuitenkaan saa täydentää, jos se johtaa asianosaiselle kohuttomaan tulokseen.

Tuomioistuinten ratkaisuihin unohtuva osuus voi olla myös vastaaminen esitettyyn oikeudenkäyntiväitteeseen (esim. vastapuoli on vaatinut valituksen tutkimatta jättämistä puuttuvan valitusoikeuden vuoksi). Käytännössä täydennysmenettely voisi kuitenkin koskea vain väitteen hylkäämistä. Kun vastapuoli todennäköisesti valittaa asiasta, tuossa yhteydessä muutoksenhakutuomioistuin voi antaa ratkaisun asiaan vastauksena saman sisältöiseen valitusperusteseen.

Korkein hallinto-oikeus ei pidä tässä vaiheessa tarpeellisena, että täydentämistä harkittaisiin käytettäväksi ehdotettua laajemmin. Käytännön kokemusten karttuessa on nähtävissä, onko täydentämistä syytä vielä laajentaa esimerkiksi juuri oikeudenkäyntiväitteiden jälkikäteiseen vastaamiseen.

Ehdotuksen 11 luvun 3 §:n 1 momentissa täydentämisestä päättämisestä ehdotetaan säädettäväksi siten, että se tapahtuisi alkuperäisessä kokoonpanossa.

Kun menettelyä on käytettävä varsin pian päätöksen tekemisestä, niin tämä lie-nee useimmiten myös mahdollista. Jollei näin ole, niin asiasta päättäisi muu kokoonpano, joka on samalla tavoin päätösvaltainen käsittelemään asian. Käytännössä ei liene syytä kuitenkaan edellyttää, että niissä asiaryhmissä, joissa on mukana asiantuntijajäsen, kokoonpanossa tulisi olla mukana tällainen jäsen. Erona korjaamismenettelyyn on sinänsä syytä pitää sitä, että korjaamismenettelyssä riittäisi yhden lainoppineen jäsenen kokoonpano.

Pykälän 2 momentissa tulisi ottaa huomioon, että myös asianosaisen päätökseen on tehtävä merkinnät korjaamisesta tai täydentämisestä. Jollei tämä ole mahdollista, niin asianosaiselle on annettava uusi päätös, josta käy ilmi, että alkuperäistä päätöstä on korjattu tai sitä on täydennetty.

Jos sivuvaatimuksen ratkaiseminen johtaa siihen, että joku veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikuluja täydentämistä vaatineelle, niin selvää on, että uusi täydennetty päätös on annettava tiedoksi korvausvelvolliselle, jonka valitusaika oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuuden osalta alkaa vasta tämän päätöksen tiedoksisaannista, mikä ilmenee seuraavasta pykälästä.

Momentin perusteluissa (sivu 163) todetaan, että jollei osapuolelle annettua päätöstä saada takaisin korjaamista tai täydentämistä varten, hänelle on annettava jäljennös korjatusta tai täydennetystä päätöksestä. Tällaista ehdotusta ei sisälly itse momenttiin.

Pykälän 3 momenttia on täydennettävä sillä, että valituksen ollessa vireillä korjaamista tai täydentämistä koskevassa asiassa annetusta täytäntöönpanoa koskevasta ratkaisusta on myös ilmoitettava valitusta käsittelevälle tuomioistuimelle.

Pykälä korjaamis- ja täydentämismenettelystä voisi kuulua kokonaisuudessaan esimerkiksi seuraavasti (alleviivattu muutosta ehdotukseen):

#### *Korjaamis- ja täydentämismenettely*

Hallintotuomioistuin päättää päätöksen täydentämisestä samassa kokoonpanossa, joka on tehnyt alkuperäisen päätöksen. Jos samaa kokoonpanoa ei ole enää käytettävissä, täydentämisestä päätetään kokoonpanossa, joka on toimivaltainen käsittelemään asian. Kokoonpanossa ei kuitenkaan tarvitse olla mukana siihen lain mukaan muutoin kuuluvaa sivutoimista asiantuntijajäsentä. Päätöksen korjaamisesta voi päättää myös istunnon puheenjohtaja tai tuomioistuimen lainoppinut muu jäsen.

Korjaamisesta ja täydentämisestä on tehtävä merkintä päätöksen taltiokappaleeseen. Korjaamisesta ja täydentämisestä on tehtävä merkintä myös asianosaiselle annettuun päätökseen tai asianosaiselle on annettava uusi päätös, josta käy ilmi, että päätöstä on korjattu tai sitä on täydennetty.

Jos alkuperäisestä päätöksestä on valitettu, hallintotuomioistuimen on ilmoitettava korjaamista tai täydentämistä koskevan asian käsiteltäväksi ottamisesta sekä toimitettava tehty päätös valitusta käsittelevälle tuomioistuimelle.

Päätöksen korjaamista tai täydentämistä käsitellessään tuomioistuin voi kieltää päätöksensä täytäntöönpano tai määrätä sen keskeytettäväksi. Hallintotuomioistuimen on ilmoitettava valitusta käsittelevälle tuomioistuimelle myös siitä, onko valituksenalaisen päätöksen täytäntöönpano kielletty tai keskeytetty.

Ehdotuksen 11 luvun 4 §:n 2 momentin mukaan päätöksen korjattuun tai täydennettyyn osaan haetaan muutosta siten kuin pääasiassa. Valitusaika alkaa ”tämän päätöksen tiedoksisaannista”.

Perusteluissa on syytä korostaa, että jos korjaus ja täydennys vastaavat korjausta pyytäneen esittämää, pyytäneellä ei ole asiassa oikeussuojan tarvetta. Jos täydennys kohdistuu johonkin toiseen, jolle täydennetyssä päätöksessä asetetaan velvoite, tämän valitusaika alkaa siitä, kun uusi päätös toimitetaan tiedoksi.



Momentin viimeisen virkkeen perusteella korjauspyynnön tai täydennyspyynnön hylkäämistä koskevasta päätöksestä ei saisi valittaa lainkaan. Valituskielto on asianmukainen suhteessa siihen, ettei korjaamis- ja täydentämismenettelyä käytettäisi siihen, että samasta asiasta tehdään itse asiassa kaksi valitusta. Valituskielto on asianmukainen suhteessa myös siihen, että virheelliseksi koetusta valituksenalaista päätöksestä on joka tapauksessa ollut mahdollisuus valittaa sillä perusteella, että valituksenalaisessa päätöksessä on virhe tai että siinä ei ole annettu ratkaisua kaikkiin vaatimuksiin.

## 2.12 Ehdotuksen 12 luku

Tämän luvun säännösten ongelma on se, että säännöksistä ei käy yksiselitteisesti ilmi, mitä muutoksenhakua tässä laissa säädettävä tilanne kulloinkin koskee. Erityisesti valituslupajärjestelmän käyttöalan osalta voi syntyä epäselvyyksiä, jos käsite ”hallintotuomioistuin” ymmärretään väärin. Tarkoituksena on, että korkeimman hallinto-oikeuden valituslupajärjestelmä koskisi muutoksenhakua hallinto-oikeuksien päätöksistä.

Keskeiskäsite ”hallintotuomioistuin” tarkoittaisi myös muutoksenhakulautakuntia, vakuutusosoikeutta, markkinaoikeutta ja tietyissä tilanteissa työtuomioistuinta. Hallintotuomioistuin-käsitteen käytön vuoksi voi siten syntyä useampikin virheellinen käsitys valituslupajärjestelmän laajuudesta (esimerkiksi, että vakuutusosoikeuden päätöksestä voisikin hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen valituslupanvaraisesti tai että sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntien päätöksistä muutoksenhaku valittamalla olisi valituslupanvaraista vakuutusosoikeudessa).

Vakuutusosoikeuteen liittyvistä ongelmallisista tulkintavaihtoehtoista vältyttäisiin sillä, että luku koskisi vain muutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tuolloinkin tosin ongelmallista on se, onko muutoksenhaku markkinaoikeuden ja työtuomioistuimen päätöksestä hallintolainkäytön järjestyksessä käsiteltävistä asioista valituslupanvaraista korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Markkinaoikeuden osalta näin tosin on jo erikseen säädetty hankintalainsäädännön viimeisimmässä uudistuksessa.

Ehdotuksen perusteluissa (s. 164) ongelmia lisää se, että tässä luvussa tarkoitettuna hallintotuomioistuimen päätöksinä pidettäisiin myös hallintotuomioistuinten hallintopäätöksiä esimerkiksi virkamiesosoikeudellisissa asioissa. Muutoksenhaku hallintotuomioistuimen hallintoasiana ratkaisemasta asiasta on kuitenkin säädetty yleensä erikseen (kuten se, miten valitetaan hallintotuomioistuinten oikeushallintoasioissa antamista päätöksistä tai asiakirjojen julkisuutta koskevista päätöksistä).

Ehdotuksen 12 luvun 1 §:n 1 momentissa säädettäisiin hallintotuomioistuimen tekemän päätöksen valituskelpoisuudesta. Momentin mukaan valittamalla saisi hakea muutosta päätökseen, jolla hallintotuomioistuin on ratkaissut asian tai jättänyt sen tutkimatta.

Hallintolainkäyttölaissa muutoksenhausta hallintolainkäytön järjestyksessä ratkaistuun hallinto-oikeuden päätökseen säädetään mainitun lain 9 §:ssä (”Hallinto-oikeuden päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen”). Säännös on siis valitustietä koskeva, ja hallinto-oikeuden päätöksen valituskelpoisuus ratkeaa sen mukaan, mitä mainituksessa laissa säädetään yleensä päätöksen valituskelpoisuudesta. HLL 5 §:n 1 momentin mukaan päätöksellä, josta saa valittaa, tarkoitetaan toimenpidettä, jolla asia on ratkaistu tai jätetty ratkaisematta.

Pykälän 1 momentti koskisi siis kaikkia uudessa laissa tarkoitettuja hallintotuomioistuuksia tai niihin rinnastuvia.

Pykälän 2 momentissa todettaisiin, että muutoksenhaku hallinto-oikeuden päätöksestä edellyttää, että korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Pykälän 3 momentissa todettaisiin, että erikseen säädetään muutoksenhausta muun hallintotuomioistuimen päätökseen. Käytännössä tämä tarkoittaisi siis muutoksenhakulautakuntia, markkinaoikeutta ja työtuomioistuinta ja vakuutus-oikeutta.

Pykälän 4 momentissa todettaisiin, että muutoksenhaussa pääasiaan liittyvästä hallintotuomioistuimen ratkaisusta sovelletaan, mitä muutoksenhausta pääasiaan säädetään. Momentti koskisi kaikkia hallintotuomioistuinta.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että laissa joudutaan joko tekemään niin, että säännökset aloitetaan valituskelpoisuutta koskevalla säännöksellä tai sitten valitusteitä koskevalla säännöksellä. Valituskelpoisuus säädettäisiin sisällöllisesti samalla tavalla kuin hallintopäätöksen valituskelpoisuus.

Malliin liittyy se epätyydyttävä piirre, että valitustiestä ei säädettäisi muiden hallintotuomioistuinten kuin hallinto-oikeuden osalta. Tämä helpottaa sinänsä sitä, että yleinen valituslupajärjestelmä kytkeytyy samalla vain hallinto-oikeuden päätöksiin. Pykälän 3 momentin mukaisesti muutoksenhausta muiden hallintotuomioistuinten päätöksiin säädettäisiin erikseen, mikä sinänsä vastaa nykytilaa.

Ehdotetussa mallissa hallinto-oikeuden käsittelemät kaikki hallintoriita-asiat muuttuvat valitusluvanvaraisiksi, perustuivatpa ne erityislakiin tai hallintolainkäyttölain säännöksiin. Lakia valmisteltaessa on otettava huomioon, onko erityissäännellyissä tilanteissa joitakin sellaisia tapauksia, joissa valitusmahdollisuus ilman valituslupaa on syytä edelleen säilyttää.

Perusteluissa tulisi korostaa, että valituslupajärjestelmä ei tarkoita, että laissa erikseen säädetty valituskiellot hallinto-oikeuden päätöksistä menettäisivät merkityksensä. Tällaisia valituskielloja on esimerkiksi yliopistolaissa. Tältä osin kysymys olisi erityislain ja yleislain välisestä suhteesta.

Pykälän 4 momentin muotoilu on juridisesti moitteeton, mutta vaikeasti avautuva. Kysymys on siitä, että pääasiaan liittyvät muutoksenhakurajoitukset – valituskielto tai valituslupajärjestelmä – koskevat myös pääasiaan liittyviä sivuvaatimuksia. Sivuvaatimukset voivat sinänsä olla yksinäänkin muutoksenhaun kohteena, mutta niiden käsittely ei saa erota pääasian käsittelyjärjestyksestä.

Momentin perusteluissa (sivu 166) mainittu esimerkki sivuvaatimuksesta (hallintoriita-asiassa esitetty korkovaatimus) ei ole sivuvaatimus vaan osa päävaatimusta.

Ehdotuksen 12 luvun 2 § koskisi muutoksenhakua hallintotuomioistuimen välipäätökseen. Oikeusastejärjestyksessä korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiin ei ole valitusmahdollisuutta ja sama pätee myös erityistuomioistuimena toimivan vakuutus-oikeuden päätöksiin, kun kysymys on hallintolainkäytön järjestyksessä laissa erikseen säädetyistä asioista. Pykälä ei näin ollen koskisi korkeimman hallinto-oikeuden tekemiä välipäätöksiä eikä myöskään vakuutus-oikeuden päätöksiä.

Pykälän 2 momentti koskisi niitä tilanteita, jolloin muutosta välipäätökseen saadaan hakea erikseen. Momentin 3 kohdan tulisi koskea vain siinä tarkoitettua uhkasakon tuomitsemista ja 4 kohdan järjestyssakon määräämistä.

Pykälästä puuttuvat HLL 79 §:n 2 momenttia vastaavat säännökset siitä, että valitettaessa välipäätöksestä erikseen valitus ei estä käsittelyn aikana tehdyn päätöksen täytäntöönpanoa, jollei välipäätöksen tehnyt hallintotuomioistuin tai tehtyä valitusta käsittelevä tuomioistuin toisin päättä. Kun korkeimmasta hallinto-oikeudesta tulisi suhteessa hallinto-oikeudessa tehtyihin ratkaisuihin yleisesti valituslupatuomioistuin, täytäntöönpanojärjestelmä rakentuisi jo tämän vuoksi sille, että välipäätöstä koskeva valitus ei estä asian ratkaisemista.

Ehdotuksessa ei ole pohdittu, mitä valituslupajärjestelmä vaikuttaa 2 momentissa tarkoitettuun erikseen valittamiseen. Ehdotuksen perusteluissa (sivu 167) on sinänsä todettu, että erikseen muussa laissa säädetty valituskielto (liittyen pääasiaan) ei estäisi tässä momentissa tarkoitettua muutoksenhakua. Muotoilu ”erikseen kuitenkin saa valittaa” tarkoittaa vain sitä, että valittaminen ei ole ajallisesti sidottu pääasian ratkaisuun. Muotoilusta ei käy ilmi, että pääasiaa koskeva valituskielto tai muu valitusrajoitus ei koskisikaan ”erikseen” valittamista. Perustelulausumassa tarkoitettu kanta on vastoin yleislain ja erityislain tulkinnallista suhdetta.

Momentin 1 kohdassa tarkoitettu todistajalle tai muulle henkilölle määrätty korvaus tai korvausvelvollisuus on lähtökohtaisesti eri asemassa kuin momentin kohdissa 2–4 tarkoitettut päätökset, kun ajatellaan, soveltuuko näihin erillisvalituksiin yleinen valituslupajärjestelmä. Toisaalta yhdenmukaista olisi, että valittaminen erikseen näistä hallinto-oikeuden tekemistä päätöksistä olisi valitusluvanvaraista, vaikka kysymys on esimerkiksi asiamiehen tai avustajan esiintymiskiellostä ja siten päätöksestä, jolla rajoitetaan tietyssä tuomioistuimessa määräjäksi henkilön ammatin harjoittamista (PL 18 §). Valituslupajärjestelmä ei sinällään tarkoita, että se estäisi täysin pääsyn tuomioistuimeen.

Korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan pykälä tulisi muotoilla esimerkiksi seuraavasti (alleviivattu muutosta suhteessa ehdotukseen:

*Muutoksenhaku hallintotuomioistuimen välipäätöksestä*

Hallintotuomioistuimen välipäätökseen saa hakea muutosta pääasian yhteydessä.

Erikseen saa kuitenkin valittaa hallintotuomioistuimen välipäätöksestä, jolla on:

- 1) määrätty todistajan tai muun henkilön oikeudesta korvaukseen tai korvausvelvollisuudesta;
- 2) kielletty asiamiestä tai avustajaa esiintymästä oikeudenkäynnissä;
- 3) tuomittu oikeudenkäynnin kulun turvaamiseksi tarkoitettun velvoitteen laininlyönnin vuoksi uhkasakko maksettavaksi;
- 4) määrätty järjestyssakko.

Valitettaessa erikseen valitus ei estä käsittelyn aikana tehdyn päätöksen täytäntöönpanoa, jollei päätöksen tehnyt hallintotuomioistuin tai siitä tehtyä valitusta käsittelevä tuomioistuin toisin määrää.

Jos pääasia on senlaatuinen, ettei siitä pääse valittamaan lainkaan ylemmälle tuomioistuimelle, muutoksenhakukeino olisi säännönmukaisen valituksen sijasta purkuhakemus.

Ehdotuksen 12 luvun 3 § koskee valitusoikeutta hallintotuomioistuimen päätöksestä.

Tämän pykälän soveltamisessa lähtökohtana on pidettävä muutoksenhakua hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joka siis olisi valitusluvanvaraista.

Valitusoikeuden määrittely 1 momentissa sopii sinänsä myös muutoksenhakuun markkinaoikeudesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja vakuutuslaitosten alaisista muutoksenhakulautakunnista vakuutuslaitosten. Asianosaisuuteen perustuva valitusoikeus ei välttämättä hahmotu valitusoikeuden perusteeksi kaikkien erityislainsäädännön mukaan valittamaan oikeutettujen tahojen osalta. Tämä koskee erityisesti ympäristöjärjestöjä, joiden valitusoikeudesta on säädetty erikseen laissa. Tämän vuoksi momenttia on syytä täydentää viittauksella siihen, että valitusoikeus voi perustua erityislainsäädäntöön.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin alkuperäisen hallintopäätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeudesta. Viranomaisena on pidettävä myös lain määritelmäsäännösten mukaan sellaisia yksityisiä toimijoita, joiden tekemistä hallintopäätöksistä voidaan valittaa tämän lain nojalla. Pykälän 3 momentissa säädettäisiin muun viranomaisen valitusoikeudesta. Tuolloin edellytettäisiin, että muutoksenhaku on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi.

Pykälän perusteluissa (sivu 169) on epätarkkuutta johtuen siitä, että selosteissa ratkaisussa on osaltaan kysymys kumotun päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeudesta ja osittain muun viranomaisen valitusoikeudesta. Perusteluissa (s. 170) on epätarkkuutta myös suhteessa siihen, miten selostetaan kunnallisen viranomaisen valitusoikeutta. Jos kunnan viranomaisen valittaa kuntalain mukaisesti, valitusoikeus perustuu kuntalakiin. Erityislainsäädännössä kunnan viranomaisen valitusoikeus voi perustua myös siihen, että muutoksenhake on hallintolainkäyttölaissa säädetty hallintovalitus. Korkein hallinto-oikeus arvioi, että ehdotetuilla yleissäännöksillä ei ole tarkoitus muuttaa julkisen puhevallan käyttöä sellaisissa asiaryhmissä, joissa siitä on erikseen säädetty päätöksentekijäviranomaisen, muiden yleistä etua valvovien (useidenkin) viranomaisten tai erityisen asiamiesjärjestelmän mukaisen toimielimen valitusoikeutta koskevin säännöksin. On myös monia asiaryhmiä, kuten asiakirjajulkisuusasiat, joissa kysymys viranomaisen valitusoikeudesta on käytännössä vakiintunut ilman nimenomaista sääntelyä.

Ehdotuksen 12 luvun 4 §:ssä säädettäisiin valituksen tekemisestä ja valituslupan hakemisesta ("valituksen tekeminen ja valituslupa"). Korkein hallinto-oikeus pitää parempana, että pykälän otsikko kuuluisi "Valituksen tekeminen". Pykälä voisi kokonaisuudessaan kuulua seuraavasti (alleviivattu on muutosta suhteessa ehdotukseen).

#### Valituksen tekeminen

Valituksen tekemiseen hallintotuomioistuimen päätöksestä sovelletaan, mitä tässä laissa muutoin säädetään valituksen tekemisestä.

Kun asiassa tarvitaan valituslupa tämän lain tai muun lain nojalla, valituskirjelmässä on ilmoitettava, minkä vuoksi valituslupa tulisi myöntää.

Pykälän soveltamisalan osalta on otettava huomioon, että sääntely koskisi valituksen tekemisen osalta kaikkia niitä hallintotuomioistuinta, joiden päätöksistä voidaan valittaa ylempällä hallintotuomioistuimelle.

Valituslupaa koskeva sääntely (2 momentti) koskisi yleisesti kaikkia niitä tilanteita, jolloin muutoksenhaku on valituslupanvaraista. Tämä voisi perustua sekä erityislakiin että tähän lakiin. Viittaus erikseen säädettyyn on aiheellista sisällyttää tähän.

HLL 23 §:n 1 momentti koskee valituskirjelmän sisältöä ja sen 2 momentti valituslupan hakemista. Hallintolainkäyttölain mukaan valituslupahakemus ja valituskirjelmä voivat olla yhdessä

ja samassa valituskirjelmässä. Voimassa olevassa laissa valituslupan osalta edellytetään, että valituskirjelmässä ilmoitetaan, minkä vuoksi valituslupa tulisi myöntää.

Pykälän 2 momentissa edellä tarkoitettua sääntelyä halutaan täsmentää edellyttämällä, että valituslupaa haettaessa olisi ilmoitettava valituslupan hakemisen peruste so. peruste, jolla valituslupa tulisi asiassa myöntää, sekä ne syyt, joiden vuoksi hakija (oikeammin kylläkin valittaja) katsoo valituslupan myöntämiseen olevan peruste.

Perusteluissa (sivu 170) todetaan, että valituslupahakemus voitaisiin sisällyttää valituskirjelmään tai toimittaa se erillisenä asiakirjana yhdessä valituskirjelmän kanssa. Korkein hallinto-oikeus toteaa, että nykyinen käytäntö yhdestä kirjelmästä on hyvin toimiva.

Yhtä toimivaa on ollut se, että valituslupahakemuksen sisältövaatimukset on ilmaistu hallintolainkäyttölaissa korostamatta, että valittajan tulee ilmaista erikseen, mihin valituslupaperusteeseen asiassa vedotaan ja mitkä ovat ne syyt, joiden vuoksi valituslupan myöntämisen edellytykset täytyisivät. Juridisesti monimutkaisemmissa asioissa näin toimitaankin, mutta korkeimmassa hallinto-oikeudessa on valituslupanvaraisia asioita, joissa valituslupan hakijoilla ei ole oikeudellista asiantuntemusta käytössään eikä myöskään kykyä tehdä vaadittua erittelyä. Tämä koskee esimerkiksi valituslupahakemuksia toimeentulotuen myöntämistä koskevissa asioissa.

Ehdotuksen 12 luvun 5 § koskee valituslupan myöntämisen perusteita. Pykälän perustelujen (sivu 170) mukaan pykälä koskisi muutoksenhakua sekä hallinto-oikeuden päätöksistä että markkinaoikeuden niistä päätöksistä, joihin jo nyt liittyy valituslupajärjestelmä.

Koska lakiehdotuksen mukaan tässä laissa tarkoitettu valituslupajärjestelmä koskisi vain muutoksenhakua hallinto-oikeuden päätöksistä, pykälään tulisi lisätä säännös, jonka mukaan valituslupan myöntämistä koskevia säännöksiä voitaisiin soveltaa myös laissa erikseen säädetyissä tilanteissa. Tällöinkin on tosin muistettava, että eräissä tilanteissa valituslupaperusteet ovat rajoitetummat kuin hallintolainkäyttölaissa nyt tai jatkossa.

Perusteluissa tulee mainita muuna syynä myös yksi käytännössä hyvin yleinen valituslupan peruste, joka johtuu hallintolainkäytölle tyypillisistä juttusarjoista. Jos samanlaisessa tilanteessa yksi asianosainen saa valituslupan ja voittaa asiansa, valituslupa on yhdenvertaisuuden vuoksi yleensä myönnettävä muillekin samassa asemassa oleville valituslupaa hakeneille.

Ehdotuksen 12 luvun 6 §:n viittaussäännöstä valitusta koskeviin säännöksiin korkein hallinto-oikeus pitää liian yksityiskohtaisena. Viittaus voidaan tehdä yleisemmin muotoiltuna ja selostaa perusteluissa lyhyesti, mitä valituksen tekemisessä hallintotuomioistuimen päätöksestä ylemmälle hallintotuomioistuimelle on otettava huomioon suhteessa ehdotuksessa jo aiemmin esitettyyn.

### **2.13 Ehdotuksen 13 luku**

Korkein hallinto-oikeus on edellä yleislausunnossaan arvostellut ehdotusta kantelun poistamisesta ylimääräisen muutoksenhaun keinojen joukosta. Sen sijaan kanteluun liittyen harkittavaksi esitetään, että kanteluratkaisusta tällä hetkellä voimassa oleva valitusmahdollisuus poistettaisiin. Tuolloin kantelijalle jäisi vielä mahdollisuus hakea purkua.

Jos taas kantelu sisällytetään purkuun, purkuperusteista ei korkeimman hallinto-oikeuden mielestä voida säätää ehdotetulla tavalla (ehdotuksen 13 luvun 5 §). Nykyiset purkuperusteet ovat toimivia.

Menetetyn määräajan palauttamisen osalta (ehdotuksen 13 luvun 2 §) korkein hallinto-oikeus kannattaa perusteiden supistamista.

Ehdotuksen 13 luvun 2 §:ssä tarkoitetuista menetetyn määräajan palauttamista koskevista uusista perusteista määräajan palauttaminen oikaisuvaatimuksen tekemiseksi vastaa voimassa olevan lain ilmaisu ”ryhtyä muuhun toimenpiteeseen hallintomenettelyssä”. Kun oikaisuvaatimus on laissa erikseen säädettyä oikeussuojakeinona edellytys sille, että asiassa voidaan tehdä varsinainen valitus tuomioistuimeen, tämä puoltaa sinänsä perusteen sisällyttämistä lakiin. Perusteluissa (sivu 173) esitetty näkemys, että menetetty määräaika voitaisiin palauttaa myös hallintoriitahakemuksen vireille panemiseksi, on ongelmallinen. Jos tässä laissa tai muussa laissa tarkoitettu määräaika on tulkittavissa ennemminkin aineelliseksi, niin tällaista määräaikaa ei voida palauttaa.

Käytännössä ongelmaksi voi muodostua se, että oikaisuvaatimusasiassa menetetyn määräajan palauttamista koskeva hakemus tulisi ratkaista mahdollisimman nopeasti, jotta oikeussuojakeino olisi tehokas. Jos päätöksen tiedoksiantossa on ongelmaa, kysymys voi tosiasiallisesti olla siitä, että oikaisuvaatimusaika ei ole vielä edes alkanut kulua. Tuolloin hakemus on hylättävä ja asia siirrettävä toimivaltaiselle viranomaiselle. Tällaisten hakemusten käsittelyyn soveltuvampi järjestelmä voisi olla menetetyn määräajan palauttamista koskevien hakemusten tekeminen hallinto-oikeuksille, kun hakemukset koskevat hallintomenettelyn määräaikoja.

Toisaalta menetetyn määräajan soveltamista koskevien edellytysten yhtenäinen soveltaminen on nykyjärjestelmän voimassa ollessa ollut koko ajan vain korkeimman hallinto-oikeuden tehtävä. Korkein hallinto-oikeus katsoo tältä osin, että järjestelmän toimivuutta on seurattava ja tehtävä tarvittavat muutokset lainsäädäntöön seurannan tulosten perusteella.

Korkein hallinto-oikeus tuo esille myös sen, että laissa ei ole säädetty takarajaa menetetyn määräajan palauttamishakemuksen tekemiselle.

Ehdotuksen mukaan purkua olisi haettava vuoden kuluessa siitä päivästä, jona hakija on saanut tiedon purun perusteena olevasta seikasta (13 luvun 7 §:n 1 momentti). Mainittu ilmaisu on hyvin tulkinnanvarainen ja altis erilaisille tulkinnoille. Tämä lisäisi riskiä myös samassa asiassa tehtäville useille hakemuksille, joissa voitaisiin vedota eri aikaan tietoon tulleisiin seikkoihin.

## 2.14 Ehdotuksen 14 luku

Edellä esitetyistä syistä täytäntöönpanoa koskevaa lukua ei voida sijoittaa laissa viimeiseksi.

Ehdotuksen 14 luvun 1 § vastaisi HLL 31 §:ää sillä erolla, että siihen yhdistettäisiin välipäätösten erikseen valittamisen vaikutusta täytäntöönpanon koskeva HLL 79 §:n 2 momentti.

Kuten edellä on jo todettu, koska korkeimmasta hallinto-oikeudesta tulisi muutoksenhaussa hallinto-oikeuden päätöksistä ja myös välipäätöksistä valituslupatuomioistuin, täytäntöönpanon sääntelyn lähtökohtana olisi erikseen valitettaessa sama kuin valitettaessa pääasiasta, koska kummassakin tapauksessa valittaminen olisi valitusluvanvaraista. Sama koskisi niitä erikseen laissa säädettyjä tilanteita, joissa valittaminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen on valitusluvanvaraista markkinaoikeuden tekemistä ratkaisusta.

Suhteessa voimassa olevaan hallintolainkäyttölakiin perustilanne olisi siten erilainen. Tämän vuoksi pitää harkita, onko täytäntöönpanosäännöksiä enää mahdollista tai syytä kirjoittaa siihen tapaan, että ne koskevat valitusta sekä ensimmäisessä että toisessa asteessa. Hallintovalituksen pääsääntö on tunnetusti valituksen lykkäävä vaikutus. Hallintolainkäyttölaissa on lisäksi säädetty niistä seikoista, jolloin päätös voidaan valituksesta huolimatta panna täytäntöön.

Peräkkäisten valitusten tilanne vallitsisi sinänsä eräissä markkinaoikeuden käsittelemissä asioissa sekä vakuutuslaitosten ja sen alaisten muutoksenhakulautakuntien välillä.

Kuten edellä yleislausunnossa on todettu, pykälään on mahdutettu liikaa eri prosessivaiheiden keskenään erilaatuisia tilanteita. Jos sääntely rakennetaan voimassa olevan sääntelyn tapaan, niin silloinkin luvun 1 §:ssä pitäisi tehdä eräitä muutoksia, kuten se, että 1 ja 2 momentti yhdistetään 1 momentiksi. Tuolloin 2 momentiksi tulisivat säännökset siitä, että valituslupa-asiassa valitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei estä päätöksen täytäntöönpanoa, jos asiassa tarvitaan valituslupa.

Ehdotuksen perustelujen (sivu 179) mukaan sekä valituslupa-asiassa että valitusasiassa päätöksen täytäntöönpanoon ei kuitenkaan saisi ryhtyä, jos valitus käy täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi tai jos tuomioistuimien kieltää täytäntöönpanon.

Täytäntöönpanokelpoisuuden periaatteellista laajennusta tarkoittavan merkittävän muutoksen tarpeellisuutta on valituslupavaihetta edeltäviltä osin vakavasti syytä pohtia järjestelmässä, jossa pääsääntö on hallintovalituksen lykkäävä vaikutus ja siitä tehtävät poikkeukset on rajattu laissa erikseen säädettäviin tapauksiin, eli päätöksen luonteeseen ja siihen, että yleinen etu vaatii päätöksen täytäntöönpanoa.

Ehdotettu uusi sääntely liittyy voimassa olevassa laissa kunnallisvalitukseen, jossa muutoksenhaun hyödyttömäksi käyminen tulee sovellettavaksi hallintopäätöksen välittömän täytäntöönpanon esteenä. Korkein hallinto-oikeus katsoo, että hallintovalitukseen laajennettu täytäntöönpanokelpoisuus poikkeuksineen ei ole tarpeellinen järjestelmässä, jossa asiaa käsittelevällä hallintotuomioistuimella on koska tahansa käsittelyn kuluessa valta kieltää tai keskeyttää päätöksen täytäntöönpano. Tämä koskee valituksena käsiteltäviä asioita. Vastaelementtinä mainittu välittömän täytäntöönpanon estyminen on sen sijaan sopiva ja välttämätön valituslupa-asioissa, kuten nykyisinkin. On vielä otettava huomioon sekin, että valituslupavaiheen täytäntöönpanokelpoisuudesta olisi jatkossakin ilmeisen runsaasti erityissäännöksiä. Osa näistä liittyy jo aikaisemmasta prosessivaiheesta alkavaan täytäntöönpanokelpoisuuteen.

Pykälän viimeisessä momentissa oleva säännös välipäätöksen muutoksenhaun vaikutuksesta välipäätöksen täytäntöönpanoon vaikuttaisi toimivan sellaisenaan myös siinä tilanteessa, että tämä valitus on pääasian tavoin valitusluvanvarainen.

Ehdotuksen 14 luvun 2 § koskisi hallintotuomioistuimen päätöstä kieltää tai keskeyttää valituksenalaisen päätöksen täytäntöönpano tai antaa muu määräys päätöksen täytäntöönpanosta. Tältä osin kysymys olisi samasta sääntelystä kuin HLL 32 §:n 1 momentissa.

Laissa otettaisiin täytäntöönpanomääräyksen ohella käyttöön uusi käsite ”väliaikainen määräys”, jolla tarkoitettaisiin muussa kuin valitusasiassa annettavaa asianosaisen oikeuden tai edun turvaavaa määräystä, kunnes asia on ratkaistu tai hallintotuomioistuin toisin määrää.

Päätös täytäntöönpanosta voisi koskea valituksenalaista päätöstä kokonaan tai sen osaa. Väliaikainen määräys voisi vastaavasti koskea hakemusta kokonaisuudessaan tai sen osaa.

Kaikki edellä tarkoitetut asiat tulisi käsitellä kiireellisesti.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että HLL 32 §:n 1 momentissa tarkoitettua täytäntöönpanoa koskevaa määräystä on käytetty myös muissa kuin valitusasioissa, joten ei ole välttämätöntä, että täytäntöönpanoon kehitetään vielä yksi uusi määräystyyppi. Jos sellaista pidetään tarpeellisena lähinnä juuri hallintoriita-asioissa korvaamaan oikeudenkäymiskaaren 7 luvussa tarkoitettuja turvaamistoimia, pykälään tulisi tehdä tarkennuksia.

Pykälässä on syytä säätää paitsi täytäntöönpanoa koskevien vaatimusten kiireellisestä käsitte-lystä myös siitä, että tällainen vaatimus voidaan ratkaista erikseen tai antaa ratkaisu vaatimuk-sen hylkäämisestä vasta pääasian yhteydessä. Pääasian ratkaisemisen yhteydessä voidaan si-nänsä joutua antamaan täytäntöönpanoa koskevia muita määräyksiä, kuten ilmenee ehdotuk-sen seuraavasta pykälästä.

Ehdotuksen 14 luvun 3 §:n 1 momentti tulisi kirjoittaa toisin. Pykälässä tulisi ensin lausua siitä, että pääasian käsittelyn lopettavassa päätöksessään hallintotuomioistuimen on tarvittaessa lausuttava täytäntöönpanoa koskevan määräyksen tai väliaikaisen määräyksen voimassa-olosta. Jos hallintotuomioistuimen päätöksestä saa valittaa, siinä voidaan määrätä, että edellä tarkoitettu määräys on voimassa, kunnes päätös on lainvoimainen tai asiaa käsittelevä hallin-totuomioistuin toisin määrää. Pykälän toiseen momenttiin tulee sisällyttää se, mikä todetaan ehdotuksen 14 luvun 3 §:n 2 momentissa.

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota vielä perusteluissa (s. 180) lausut-tuun liittyen täytäntöönpanomääräyksen antamiseen: ”Määräys täytäntöönpa-non kieltämisestä tai keskeyttämisestä voi olla tarpeen esimerkiksi silloin, kun päätökseen soveltuvat erityissäännökset päätöksen täytäntöönpanokelpoisuu-desta lainvoimaa vailla olevana. Tällaisia säännöksiä on esimerkiksi verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa (706/2007)”.

Perustelulausuman perusteella vaikuttaa epäselvältä, tarkoitetaanko, että eri-tyissäntelyn sijasta tai ohella sovellettaisiin hallintolainkäyttölain säännöksiä täytäntöönpanon kieltämisestä tai keskeyttämisestä. Verovalitusten yhtey-dessä täytäntöönpanon kieltäminen tai keskeyttäminen perustuu juuri edellä tarkoitettuun erityislakiin, eikä hallintolainkäyttölakia käytetä muutoin kuin siinä tapauksessa, että kysymys täytäntöönpanon kieltämisestä tai keskeyttä-misestä nousee esille ylimääräisen muutoksenhaun yhteydessä.