

Asia: OM 17/41/2015

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Yleisiä huomioita

Lausuntonne

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) lausuu kunnioittaen seuraavan.

KKV ei oikeudenkäynnin osapuolena ole havainnut merkittäviä puutteita tai ongelmia oikeudenkäynneissä, joihin on sovellettu hallintolainkäyttölakia. Ehdotus ja oikeudenkäymiskaaren olevien viittaussäännösten poistaminen on omiaan täsmentämään hallintolainkäytön sääntelyä. Oikeudenkäynnin osapuolen näkökulmasta erityisesti säännöksiä asian käsittelystä ja selvittämisestä (6. luku) ja suullisesta käsittelystä (7.luku) voidaan pitää informatiivisuutta ja selkeyttä lisäävinä.

Ehdotuksen soveltuvuus eri asiaryhmiin edellyttäne sääntelyn yleispiirteisyyttä. Tämä ei kuitenkaan aina ole ongelmatonta. KKV tekee alla muun muassa huomioita säännöksistä, joissa on mahdollista, että sääntelyn yleispiirteisyys saattaa aiheuttaa epäselvyyttä. Lisäksi voidaan todeta, että oikeudenkäynnin osapuolena olevan viranomaisen näkökulmasta säännösten, jotka ovat viranomaista, sen edustajaa tai yksittäisiä virkamiestä velvoittavia, tulee olla mahdollisimman yksiselitteisiä.

1 luku (Yleiset säännökset)

Lausuntonne

-

2 luku (Valitus hallintopäätöksestä)

Lausuntonne

2:1 Hallintopäätöksen valituskelpoisuus

KKV:n näkemyksen mukaan hallituksen esityksen (HE s. 63–64) pohjalta valitusoikeus viranomaisten tosiasiallisista toimista jää epäselväksi. KKV esittää pohdittavaksi, tulisiko valitusoikeutta tältä osin hallituksen esityksessä selventää, vai onko kysymys asiasta, joka jätetään ratkaistavaksi oikeuskäytännössä.

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

2:5 Toimivaltainen hallinto-oikeus

KKV:n toimialueena on koko maa. Virasto esittää harkittavaksi, tulisiko hallituksen esitystä täydentää maininnalla toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta tilanteessa, jossa oikeushenkilöllä ei ole kotipaikkaa Suomessa. Hallituksen esityksessä mainitaan esimerkkinä muun muassa KHO 2002:5 (luonnollinen henkilö, jolla ei ole kotikuntaa Suomessa).

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

Kannatan ehdotusta

Mahdolliset lisäkommentit

2:6 Asiakokonaisuuden yhdistäminen hallinto-oikeudessa

KKV:n näkökulmasta esimerkkinä voidaan mainita asiakirjajulkisuusasiat. Ehdotus mahdollistaa muun muassa samaan aikaan samoista asiakirjoista annetuista päätöksistä tehtyjen valitusten käsittelyn yhdessä, vaikka valittajien kotipaikat sijaitsisivat eri hallinto-oikeuksien tuomiopiirissä.

3 luku (Valituksen tekeminen)

Lausuntonne

3:1 Valituksen tekeminen ja määräaika

KKV esittää harkittavaksi, tulisiko hallintolainkäytössä poikkeustapauksissa olla mahdollista hakea pidennystä 30 päivän valitusaikaan (vrt. OK 25:13). Kilpailuasiat ovat pääsääntöisesti asiasisällöltään monimutkaisia ja / tai tulkinnanvaraisia ja markkinaoikeuden niistä antamat päätökset sivumäärältään laajoja (useampi sata sivua pitkiä). KKV:n kokemuksen mukaan 30 päivän valitusaika on työmäärä huomioon ottaen varsin lyhyt. Mahdollisuus laatia kerralla laadukas ja täydellinen valitus vähentää lisälausumien tarvetta asian myöhemmässä vaiheessa, joten valituksen tekemiseen myönnetty lisäaika ei tosiasiallisesti pidennä asian käsittelyn kokonaisaika. Tarve hakea valitusajalle

pidennystä on ilmeinen myös niissä tilanteissa, joissa markkinaoikeus antaa päätöksensä välittömästi ennen joulua tai kesäkuun loppupuolella, jolloin valituksen tekemiseen tosiasiaa jää aikaa lomakauden johdosta alle 30 päivää.

3:5 Valittajan yhteystiedot

Lakiehdotuksen mukaan normaalien yhteystietojen lisäksi oikeudenkäynnin osapuolen tulee ilmoittaa prosessiosoite (esimerkiksi sähköpostiosoite), johon oikeudenkäyntiasiakirjat toimitetaan. Hallituksen esityksen mukaan (HE s. 77) tilanteessa, jossa asianosainen on ilmoittanut prosessiosoitteeseen useita yhteystietoja, hallintotuomioistuin voisi valita, mihin ilmoitetuista yhteystiedoista se toimittaa oikeudenkäyntiasiakirjat.

KKV:n kokemuksen mukaan erityisesti laajoissa ja suulliseen käsittelyyn etenevissä asioissa on välttämätöntä, että prosessiosoitteena voidaan käyttää useampaa yhteystietoa (esimerkiksi KKV:n kirjaamon ja asiaa hoitavan virkamiehen tai virkamiesten sähköpostiosoitteita). Vain yhden prosessiosoitteen käyttäminen voi vaarantaa tiedonkulun (loma-ajat) tai reagoinnin ja oikeudenkäynnin osapuolen tehokkaan työskentelyn tilanteissa, joissa asetetun määräajat ovat syystä tai toisesta lyhyet.

4 luku (Muu hallintolainkäyttöasia)

Lausuntonne

4:1 Muun hallintolainkäyttöasian vireillepano

Hallituksen esityksen mukaan (HE s. 80) muulla hallintolainkäyttöasialla tarkoitetaan esimerkiksi eräitä markkinaoikeudessa käsiteltäviä kilpailuasioita. Ottaen huomioon, että ehdotuksen yhtenä tavoitteena on täsmentää nykyistä sääntelyä KKV esittää harkittavaksi, tulisiko tätä ja myös hallituksen esityksen sivuilla 170 ja 178 olevia yksilöimättömiä viittauksia markkinaoikeuden päätöksiin informatiivisuuden ja selkeyden lisäämiseksi yksilöidä tarkemmin.

5 luku (Puhevalta ja avustajan tai asiamiehen käyttäminen)

Lausuntonne

5:7 Väliintulija

KKV:n näkemyksen mukaan hallituksen esityksessä tulisi tältä osin selventää lainkohdassa tarkoitettujen asianosaisen käsitettä ja erityisesti sitä, onko mahdollista ja jos, niin missä tilanteissa, että väliintulijaksi ilmoitaudutaan viranomaisen puolelle (HE s. 6, jossa todetaan, että asianosaisena voi hallintoprosessissa olla myös viranomainen). Jos tämä olisi ehdotetussa laajuudessa mahdollista,

KKV olettaa, että kilpailurikkomuksesta vahinkoa kärsineet tahot tulevat ilmoittautumaan väliintulijoiksi viraston tehdessä seuraamusmaksuesityksen markkinaoikeudelle (lakiehdotuksen 4:1 §, muu hallintolainkäyttöasia). KKV pitää ongelmallisena sitä, että väliintulijoilla, joita tapauksesta riippuen voisi olla myös lukuisia, olisi kilpailuasioissa 2 momentissa tarkoitettu laaja asema oikeudenkäynnin osapuolena ja pitää todennäköisenä, että tällainen asema hidastaisi ja hankaloittaisi muutenkin laajojen oikeudenkäyntien hoitamista ja veisi hallintolainkäyttöprosessin fokuksen julkisoikeudellisesta täytäntöönpanosta vahingonkorvausvaatimuksen valmisteluun ja siinä tarvittavan näytön hankkimiseen. Tältä osin on syytä todeta, että kilpailurikkomuksesta vahinkoa kärsineen oikeudesta vahingonkorvaukseen on juuri ollut EU-tason lainsäädäntöhanke (laki kilpailuoikeudellisista vahingonkorvauksista, 1077/2016).

KKV esittää myös harkittavaksi, tulisiko toteamusta väliintulijan oikeudesta saada tiedoksi oikeudenkäyntiaineisto (HE s. 89) täsmentää tunnistamalla viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) salassapitovelvoitteista johtuvat rajoitteet. Kilpailuasioissa on tavallista, että asian varsinaisillakin asianosaisilla on käytössään erilaisen versiot oikeudenkäyntiaineistosta muun muassa niiden sisältämien liikesalaisuustietojen johdosta.

6 luku (Asian käsittely ja selvittäminen)

Lausuntonne

6:1 Tuomioistuimen prosessinjohto ja 6:3 Asian selvittäminen

KKV näkemyksen mukaan on hyvä, että tuomioistuimen ja oikeudenkäynnin osapuolien roolit ja velvollisuudet tunnistetaan ehdotetussa muodossa selkeästi lain tasolla.

6:16 Hallintotuomioistuimen tiedonsaantioikeus

KKV toteaa, että ehdotetussa muodossa hallintotuomioistuimen tiedonsaantioikeus suhteessa viranomaiseen on erittäin kattava ja vahva. KKV pitää tärkeänä, että hallituksen esitykseen lisätään kannanotto säännöksen suhteesta rikoslain salassapitorikoksiin (RL 38 luku).

6:19 Laillinen este

KKV kannattaa hallituksen esityksen ehdotettua muotoilua, jossa tunnistetaan mahdollisuus, että viranomaista edustavan tietyn virkamiehen laillinen este voi johtaa käsittelyn siirtämiseen tai uuden määrääjän asettamiseen. Muotoilu on informatiivinen ja omiaan täsmentämään sääntelyä ja yhtenäistämään käytäntöjä.

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

KKV:llä ei ole omakohtaisia kokemuksia tilanteesta, jossa virasto olisi jättänyt antamatta tuomioistuimen pyytämän lausunnon.

Säännös selvityksen rajoittamisesta olisi uusi (12 §).

Kannatan ehdotusta

Mahdolliset lisäkommentit

-

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

Suullinen valmistelu (13 §)

Kannatan ehdotusta

Mahdolliset lisäkommentit

6:13 Suullinen valmistelu

KKV:llä on kilpailuasioissa hyviä kokemuksia markkinaoikeudessa järjestetyistä suullisista valmisteluista (laki oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa, 100/2013). Valmistelut tarjoaa hyvän mahdollisuuden käydä läpi avoimia kysymyksiä ja suunnitella suullisen käsittelyn aikataulua.

KKV ei kuitenkaan näe, että valmistelutunnon yhteydessä käydyistä riidaton / riidanalainen keskusteluista olisi ollut erityistä hyötyä esimerkiksi sen varmistamiseksi, ettei asiassa esitetä tarpeetonta todistelua (HE s. 103). KKV näkee yhtenä selittäjänä tekijänä sen, että toisin kuin yleisesti hallintoprosessissa (HE s. 94) kilpailuasioissa todistustaakan jakautuminen osapuolten kesken on yksiselitteistä ja selväpiirteistä: KKV:llä on näyttöäkin kilpailurikkomuksen olemassa olosta. Näin ollen markkinaoikeuden ohjattua oikeudenkäynnin osapuolet keskenään selvittämään riidattomia seikkoja, elinkeinonharjoittajilla ei KKV:n näkemyksen mukaan ole ollut aitoa insentiiviä myöntää mitään riidattomaksi. KKV:n kokemuksen mukaan nämä keskustelut ovat olleet oikeudenkäynnin kannalta hyödyttömiä ja prosessiekonomisesti rahaa ja aikaa vieviä. KKV:n näkökulmasta niihin kulunut aika on suoraan pois muusta ajallisesti lähellä olevan suullisen käsittelyn valmistautumisesta. KKV:n näkemyksen mukaan tilanteeseen voisi mahdollisesti vaikuttaa aktiivisella prosessinjohtolla esimerkiksi siten, että markkinaoikeus ottaisi jo kilpailuasioissa säännönmukaisesti laadittavassa kirjallisessa yhteenvedossa kantaa siihen, mitkä seikat ovat valmistelevalle tuomarille näkemyksen mukaan asiassa riidattomia ja / tai riidanalaisia ja siten, että keskustelu aiheesta käydään tuomioistuimen johdolla.

Tarkastus (15 §)

En ota kantaa

Mahdolliset lisäkommentit

-

Luvussa olisi säännös järjestyssakon tuomitsemisesta tuomioistuimen arvoa loukkaavan kirjallisen aineiston toimittamisen perusteella (20 §). Mitä mieltä olette ehdotuksesta? Pitäisikö tuomioistuimen varoittaa kirjallisen aineiston toimittajaa ennen sakon tuomitsemista?

KKV kannattaa ehdotettua säännöstä.

7 luku (Suullinen käsittely)

Lausuntonne

7:14 Muussa laissa säädetyn vaitiolovelvollisuuden vaikutus todistajan kuulemiseen

Säännöksen nojalla tuomioistuin voi velvoittaa esimerkiksi todistajana kuultavan virkamiehen paljastamaan muun lain nojalla salassa pidettävää tietoa. KKV pitää tärkeänä, että hallituksen esitykseen lisätään kannanotto säännöksen suhteesta rikoslain salassapitorikoksiin (RL 38 luku).

KKV ehdottaa myös, että lakiehdotusta tai sen hallituksen esitystä täsmennetään velvoittamiseen johtavan menettelyn osalta erityisesti siten, että tuomioistuimen prosessinjohtoa asiassa korostetaan. Asiasta käytävä keskustelu tulisi pöytäkirjata ja velvoittamisesta tehdä kirjallinen päätös.

8 luku (Hallintotuomioistuimen päätöksenteko)

Lausuntonne

-

9 luku (Tiedoksianto)

Lausuntonne

-

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

-

10 luku (Oikeudenkäyntikulut)

Lausuntonne

10:2 Erityinen korvausvelvollisuus

Lakiehdotuksen 3 momentin osalta KKV pitää tärkeänä, että säännöksen suhde yksittäiseen virkamieheen täsmennetään. Korvausvelvollisuutta osastakaan oikeudenkäyntikuluista ei tule siirtää

taholle, jolla ei ole taloudellista mahdollisuutta sitä kantaa tai vakuuttaa korvausvelvollisuusriskiä. Hallituksen esityksessä ei ehdotetussa muodossa myöskään oteta kantaa esimerkiksi siihen, miten lainkohdassa edellytetyn tahallisuuden tai huolimattomuuden arviointiin vaikuttaa se, että erityisesti suullisessa käsittelyssä, joka laajoissa ja usein tulkinnanvaraisissa asioissa voi kestää useita viikkoja, työskennellään tuomioistuimen asettamassa ja usein tiukassa aikataulussa, joka osaltaan vaikuttaa niihin päätöksiin, joita viranomaisen edustajat tekevät oikeudenkäynnin aikana. Kilpailuasioissa virastoon kohdistettavat oikeudenkäyntikuluvaatimukset ovat pääsääntöisesti useita satoja tuhansia euroja tai jopa miljoonan luokkaa. KKV esittää myös, että hallituksen esityksessä otetaan kantaa lakiehdotuksen ja vahingonkorvausoikeudellisen isännän- ja työntekijän / virkamiehen vastuiden väliseen suhteeseen.

10:3 Korvattavat oikeudenkäyntikulut

Lakiehdotuksen 2 momentissa ja sen hallituksen esityksessä (HE s. 159) yksityiskohtaisissa perusteluissa käytetään termiä ”menetys”. Ehdotuksessa mainitaan esimerkkinä ansionmenetys ja se, että osapuoli joutuu loma-ajallaan olemaan läsnä tuomioistuimessa. Koska OK 21 luvun uudistuksen yhteydessä (HE 107/1988 vp. s. 19) termillä ”menetys” korvattiin nimenomaan vanhentuneeksi katsottu ajanhukka-sana, KKV esittää harkittavaksi, tulisiko hallituksen esityksessä selvyuden vuoksi tältä osin todeta, että menetyksellä ei esimerkiksi tarkoiteta liikevaihdon vähentymistä tai sen menetystä.

11 luku (Päätöksen korjaaminen ja täydentäminen)

Lausuntonne

-

Säännös päätöksen täydentämisestä olisi uusi (2 §).

-

Mahdolliset lisäkommenttinne

-

12 luku (Valitus hallintotuomioistuimen päätöksestä)

Lausuntonne

-

Ehdotuksen mukaan uudessa yleislaissa olisi pääsääntönä, että hallinto-oikeuden päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan (1 §). Tarvittaessa poikkeuksista säädettäisiin jatkossa erikseen. Ehdotus valituslupamenettelystä pääsääntönä poikkeaisi voimassa olevasta laista.

-

Mahdolliset lisäkommenttinne

-

Hallintopäätöksen tehneellä viranomaisella ei nykyisten yleissäännösten mukaan ole valitusoikeutta hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Viranomaiselle ehdotetaan valitusoikeutta tilanteessa, jossa ensi asteen hallintotuomioistuin on kumonnut sen päätöksen tai muuttanut sitä (3 §). Ehdotus päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeudesta poikkeaisi voimassa olevasta laista.

-

Mahdolliset lisäkommentit

-

13 luku (Ylimääräinen muutoksenhaku)

Lausuntonne

-

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

-

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

-

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

-

14 luku (Päätöksen täytäntöönpano ja hallintotuomioistuimen väliaikaiset määräykset)

Lausuntonne

-

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

-

15 luku (Voimaantulo)

Lausuntonne

-

Liitelait

Mahdolliset kommentit

-

Yksityiskohtaisia huomioita

Tekniset huomiot

KKV kannattaa sitä, että lopullisessa ehdotuksessa pykälänumerointi muutetaan juoksevaksi lain alusta loppuun.

10:2 Erityinen korvausvelvollisuus

Lakiehdotuksen 1 ja 3 momenteissa käytetään sekä termiä ”oikeudenkäyntikulut” että ”kulut”. Mikäli terminvalinnalla on tarkoitettu tehdä ero oikeudenkäyntikulujen ja kulujen korvaamisessa, tulisi lakiehdotuksessa ja / tai hallituksen esityksessä täsmentää, mitä kuluilla tarkoitetaan. Tältä osin voidaan myös todeta, että ehdotuksen 10:3 §:ssä ei ole käytetty termiä ”kulut”, vaan ”oikeudenkäyntikulut”.

Huotari Maija

Kilpailu- ja kuluttajavirasto - Kilpailu- ja kuluttajaviraston lausunnonantajat:
tutkimuspäällikkö Johanna Nyländen ja pääjohtaja Juhani Jokinen