

Asia: OM 17/41/2015

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Yleisiä huomioita

Lausuntonne

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Laki korvaisi nykyisin voimassa olevan hallintolainkäyttölain. Uudessa laissa säädettäisiin hallintoasioita koskevasta oikeudenkäynnistä nykyistä täsmällisemmin ja informatiivisemmin.

Ehdotetun lain mukaan hallintopäätöksestä saisi valittaa hallintotuomioistuimeen riippumatta päätöksentekijän organisatorisesta asemasta. Hallintotuomioistuimen päätös voitaisiin nykyistä useammin antaa tiedoksi tavallisena tiedoksiantona todisteellisen asemesta. Lakiin sisältyisi myös säännös siitä, että uuden lisäselvityksen toimittamista voidaan rajoittaa asettamalla määräaika, jonka jälkeen toimitetun selvityksen hallintotuomioistuin voi jättää huomioon ottamatta.

Haettaessa muutosta hallinto-oikeuden päätökseen korkeimmalta hallinto-oikeudelta muutoksenhaku edellyttäisi lähtökohtaisesti valituslupaa. Myös hallintopäätöksen tehneellä viranomaisella olisi mahdollisuus valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen valitusluvalla, jos hallinto-oikeus on muuttanut viranomaisen päätöstä tai kumonnut sen. Ylimääräisessä muutoksenhaussa yhdistettäisiin kanteluperusteet purkuperusteisiin ja luovuttaisiin kantelusta itsenäisenä ylimääräisenä muutoksenhakukeinona.

Uudistuksen tarkoituksena on, että oikeudenkäynnin osapuolet voisivat olla nykyistä paremmin selvillä prosessuaalisista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan hallintoasiaa koskevassa oikeudenkäynnissä. Tavoitteena on myös, että menettely hallintolainkäyttöasioiden käsittelyssä eri hallintotuomioistuimissa olisi nykyistä yhdenmukaisempaa. Pidän myönteisenä sitä, ettei esitysluonnoksessa kuitenkaan ehdoteta muutoksia esimerkiksi virallisperiaatteeseen, eikä tarkoituksena ole muuttaa myöskään sitä lähtökohtaa, että yksityisen asianosaisen tulisi yleensä voida hoitaa asiansa hallintotuomioistuimessa itse ilman asianajajaa tai muuta asiamiestä.

Tavoitteena on myös oikeudenkäyntien tehostaminen vahvistamalla hallintotuomioistuinten mahdollisuuksia tehokkaaseen prosessinjohtoon ja kehittämällä korkeimman hallinto-oikeuden asemaa nykyistä enemmän ennakkopäätöstuomioistuimeksi.

Viranomaisen määritelmä

Viranomaisella tarkoitettaisiin esitysehdotuksen mukaan valtion virastoa ja laitosta, Ahvenanmaan maakunnan viranomaista, kunnallista viranomaista, itsenäistä julkisoikeudellista laitosta sekä muuta julkista hallintotehtävää hoitavaa. Määritelmän maininta muusta julkista hallintotehtävää hoitavasta merkitsisi pykälän perustelujen mukaan sitä, että ehdotettua säännöstä sovellettaisiin muutoksenhaussa esimerkiksi Suomen Pankin, Kansaneläkelaitoksen ja useimpien yliopistojen päätöksiin. Muut julkista hallintotehtävää hoitavat voivat perustelujen mukaan olla esimerkiksi yksityisiä säätiöitä, yhdistyksiä tai yhtiöitä (esim. säätiöyliopistot sekä työeläkeyhtiöt ja muut lakisääteistä vakuutusta hoitavat vakuutusyhtiöt) silloin, kun ne hoitavat julkista hallintotehtävää.

Muutoksenhausta julkista hallintotehtävää hoitavan yksityisen tahon tekemiin hallintopäätöksiin ei enää tarvitsisi säätää erikseen. Julkisen hallintotehtävän käsite ei kuitenkaan useinkaan ole yksiselitteinen, mikä jatkossakin saattaa puoltaa nimenomaisia erityissäännöksiä. Muun muassa metsäkeskuksen, paliskunnan, saamelaiskäräjien, kalastusalueen ja monen muun julkisyhteisön tai osittain julkista hallintotehtävää hoitavan tahon kannalta valituskelpoisuuden alan selkeä määrittely kulloisessakin erityislaissa voi olla jatkossakin tärkeää käytännön työn kannalta sekä tulkintaongelmien välttämiseksi. Tulkintaongelmia voi syntyä myös tapauksissa, joissa valitus kohdistuu julkista hallintotehtävää hoitavan yhteisön kuten yliopiston, paliskunnan tai saamelaiskäräjien sisäiseen päätöksentekoon. Totean lisäksi yleisemminkin, että tilanne, jossa yhtiö- tai yhdistysmuotoiseen toimijaan sovelletaan sille annettujen julkisten hallintotehtävien johdosta yleisiä hallinto-oikeudellisia säädöksiä (esimerkiksi hallintolakia, hallintolainkäyttölakia, julkisuuslakia ja kielilakia), on toimijan henkilöstön osaamisvaatimusten ja henkilöstölle asetetun vastuun kannalta haastava.

Tiedoksianto

Oikeuskansleri katsoi prosessityöryhmän välimietinnöstä ja mietinnöstä antamissaan lausunnoissa (OKV/3/20/2010 ja OKV/3/20/2011) muun muassa, että päätöksen tehneen viranomaisen asemaan ehdotetuilla täsmennyksillä voidaan viranomaisen asemaa lainkäyttöprosessissa selkeyttää ja prosessia samalla myös järkevöittää. Oikeuskansleri katsoi lisäksi, että suullista käsittelyä koskevien ja siten osaltaan prosessin kulkua selkeyttävien säännösten antaminen on perusteltua. Oikeuskansleri katsoi perustelluksi tuomioistuinten harkintavallan lisäämisen ja tiedoksiantokeinovalikoiman kasvattamisen, mutta korosti sitä, ettei esityksen tavoitteisiin pyrkiminen saa vaarantaa asianosaisen oikeuksia ja oikeusturvaa. Tiedoksiantotapaan liittyvien epävarmuustekijöiden vuoksi tiedoksiantoa koskevan sääntelyn tulee oikeuskanslerin lausunnon

mukaan olla tarpeeksi ohjaavaa ja yksityiskohtaista, jotta asianosaisen oikeusturva ei tiedoksiantotavan vuoksi vaarannu.

Tiedoksianto koskevat säännökset ovat nyt lausuttavana olevassa hallituksen esitysluonnoksessa täsmentyneet prosessityöryhmän välimietintöön ja mietintöön verrattuina. Pidän asianosaisten oikeusturvan kannalta perusteluna sitä, että tiedoksianto on toimitettava todisteellisesti, jos se koskee velvoittavaa päätöstä, jonka tiedoksisaannista alkaa kulua muutoksenhakuaika tai muu vastaanottajan oikeuteen vaikuttava määräaika. Tiedoksianto on toimitettava ehdotuksen mukaan todisteellisesti myös, jos se koskee päätöksen täytäntöönpanoa tai muuta väliaikaista määräystä. Aiemmassa lausunnossaan oikeuskansleri katsoi, että säännöksiin sähköisen tiedoksiannon tiedoksiantoajankohdasta saattoi sisältyä ongelmia asianosaisten oikeusturvan kannalta. Esitysluonnokseen ei kuitenkaan enää sisälly säännöksiä sähköisen tiedoksiannon tiedoksiantoajankohdasta, vaan näistä säädetään ehdotuksen mukaan erikseen.

Esitysluonnokseen sisältyy edelleen säännös puhelintiedoksiannosta sekä säännös, jonka mukaan vastaanottajan katsotaan saaneen tiedon kirjeitse tavallisena tiedoksiantona lähetetystä asiakirjasta seitsemäntenä päivänä asiakirjan lähettämisestä, jollei vastaanottaja näytä tiedoksisaannin tapahtuneen tätä myöhemmin. Puhelintiedoksiannossa on pystyttävä muun muassa varmistumaan siitä, että tiedoksiannon vastaanottaja ymmärtää asiakirjan sisällön ja merkityksen. Tämä asettaa tiedoksiannon toimittajan toiminnalle erityisiä vaatimuksia, joten sääntelyn tulisi olla tarpeeksi ohjaavaa ja yksityiskohtaista, jotta asianosaisen oikeusturva ei vaarannu. Säännös, jonka perusteella tiedoksiantohetken näyttäminen voidaan siirtää asianosaisen vastuulle, ei myöskään saa käytännön soveltamistilanteissa vaarantaa asianosaisen oikeusturvaa.

Ylimääräinen muutoksenhaku

Kantelun yhdistäminen purkuperusteisiin on mielestäni perusteltua. Näin hallintokantelun asema erillisenä valvonta- ja oikeusturvakeinona selkeytyy. Pidän hyvänä myös sitä, että laissa ehdotetaan nimenomaisesti säädettäväksi, että purkua voivat hakea asianosainen sekä viranomainen, jolla on ollut oikeus hakea valittamalla muutosta päätökseen, samoin kuin valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies. Lisäksi päätöksen tehnyt viranomainen saa hakea oman päätöksensä purkamista.

Esityksessä ehdotetaan, että muun hakijan kuin viranomaisen on päätöksen purkamista koskevassa asiassa käytettävä asianajajaa, julkista oikeusavustajaa tai luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetussa laissa tarkoitettua luvan saanutta oikeudenkäyntiavustajaa. Katson, että tämä voisi vähentää sellaisia hakemuksia, jotka eivät voi menestyä ja joiden tekemistä asianosaisen oikeusturva ei siten edellytä. Ylimääräisessä muutoksenhaussa korkeimmassa oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa on kysymys samankaltaisten oikeudellisten seikkojen arvioinnista. Korkeimmassa oikeudessa on jo käytössä oikeudenkäymiskaaren 15 luvun mukainen menettely, jonka mukaan muun hakijan kuin viranomaisen on käytettävä oikeudenkäyntiasiamiestä tai –avustajaa tuomion

purkamista koskevassa asiassa. Pidän perusteltuna sitä, että menettely korkeimmassa hallinto-oikeudessa säädettäisiin samanlaiseksi tältä osin.

1 luku (Yleiset säännökset)

Lausuntonne

-

2 luku (Valitus hallintopäätöksestä)

Lausuntonne

-

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

-

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

-

Mahdolliset lisäkommenttinne

-

3 luku (Valituksen tekeminen)

Lausuntonne

-

4 luku (Muu hallintolainkäyttöasia)

Lausuntonne

-

5 luku (Puhevalta ja avustajan tai asiamiehen käyttäminen)

Lausuntonne

-

6 luku (Asian käsittely ja selvittäminen)

Lausuntonne

-

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

-

Säännös selvityksen rajoittamisesta olisi uusi (12 §).

-

Mahdolliset lisäkommentit

-

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

Suullinen valmistelu (13 §)

-

Mahdolliset lisäkommentit

-

Tarkastus (15 §)

-

Mahdolliset lisäkommentit

-

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

-

7 luku (Suullinen käsittely)

Lausuntonne

-

8 luku (Hallintotuomioistuimen päätöksenteko)

Lausuntonne

-

9 luku (Tiedoksianto)

Lausuntonne

-

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

-

10 luku (Oikeudenkäyntikulut)

Lausuntonne

-

11 luku (Päätöksen korjaaminen ja täydentäminen)

Lausuntonne

-

Säännös päätöksen täydentämisestä olisi uusi (2 §).

-

Mahdolliset 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 tilanteissa, jossa ensi asteen hallintotuomioistuin on kumonnut sen päätöksen tai muuttanut sitä (3 §). Ehdotus päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeudesta poikkeaisi voimassa olevasta laista.

-

Mahdolliset lisäkommenttinne

-

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 purkua 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 kommenttinne

-

Yksityiskohtaisia huomioita

Tekniset huomionne

-

Kostama Outi
Oikeuskanslerinvirasto - Apulaisoikeuskanslerin sijainen