

12.6.2017

Oikeusministeriö
oikeusministerio@om.fi

OM 17/41/2015

LAUSUNTO OIKEUSMINISTERIÖLLE

Oikeusministeriö on 15.5.2017 pyytänyt maa- ja metsätalousministeriön (jäljempänä ministeriö) lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Pyydettyinä lausuntonaan ministeriö toteaa seuraavaa:

Ministeriö kannattaa lähtökohtaisesti ehdotusta ja pitää edotusta sekä perusteltuna että tarkoituksenmukaisena.

Yleiset huomiot

Esitysluonnoksen mukaan esityksen tavoitteena on kehittää hallintolainkäytön yleisiä prosessisäännöksiä niin, että ne olisivat nykyistä informatiivisemmat ja vastaisivat nykyistä paremmin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksia. 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.

Tavoitteena on turvata nykyistä selkeämmin jokaiselle pääsy tuomioistuimeen hallintoasiassa, joka koskee hänen oikeuttaan, etuaan tai velvollisuuttaan. Esitysluonnoksessa ei 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 ennakkopääätöstuomioistuimeksi. Tarkoituksena on, että korkeimman hallinto-oikeuden linjaratkaisut ohjaisivat hallintoviranomaisten ja hallintotuomioistuinten ratkaisukäytäntöä nykyistä laajemmin. Pidemmällä aikavälillä tämä parantaisi hallintoviranomaisten ratkaisukäytännön ja oikeuskäytännön yhtenäisyyttä sekä vähentäisi tarvetta muutoksenhakuun.

Ministeriö arvioi, että asetetut tavoitteet on lähtökohtaisesti saavutettu. Ministeriö pitää lähtökohtaisesti tarkoituksenmukaisena, että ehdotetussa laissa on vähennetty viittaussäännöksiä määrää ottamalla ehdotettuun lakiin viittaussäännöksiä sijaan nimenomaiset säännökset.

Asiakokonaisuuden yhdistämisestä hallinto-oikeudessa

Ehdotetun lain 2 luvun 6 §:n 1 momentin mukaan asiat voitaisiin yhdistää yhdessä käsiteltäviksi, kun ne kuuluvat samaan asiakokonaisuuteen. Kaikkien momentissa säädettyjen edellytysten tulisi täytyä, jotta asiat voitaisiin käsitellä yhdessä.

Asiat kuuluisivat samaan asiakokonaisuuteen lähinnä silloin, kun valitusten kohteena olevat päätökset perustuisivat samaan järjestelyyn. Samaan asiakokonaisuuteen voisivat kuulua esimerkiksi yhtiön ja osakkaiden verotusta koskevat asiat, samaan asiaan liittyvät eri verolajeja koskevat asiat tai samaa hanketta koskevat ympäristö- ja maa-aineslupa-asiat.

Ministeriö kannattaa ehdotusta.

Puhevalta ja avustajan tai asiamiehen käyttäminen sekä väliintulijasta

Ehdotetun lain 5 luvun 1 §:ssä säädettäisiin puhevallasta. Pykälän yksityiskohtaisten perustelujen mukaan pykälässä säädettäisiin siitä yleisestä periaatteesta, että jokaisella on oikeus itse käyttää puhevaltaa omassa asiassaan. Voimassa olevassa hallintolainkäyttölaissa ei ole vastaavaa yleissäännöstä.

Säännös koskisi sekä luonnollisia henkilöitä että oikeushenkilöitä. Oikeushenkilön puhevallan käyttämisestä säädetään laissa tai määrätään esimerkiksi hallintosäännössä, yhtiöjärjestyksessä tai yhdistyksen säännöissä. Valtion puhevaltaa käyttävät sen viranomaiset toimivaltaansa kuuluvissa asioissa. Kunnan puhevallasta ja sen käyttämisestä säädetään kuntalaissa. Muun viranomaisen tai laitoksen puhevaltaa käyttää toimielin tai henkilö, jolle tällainen tehtävä on laissa tai asetuksessa säädetty.

Puhevallan käyttämistä koskevasta pääsäännöstä säädetään jäljempänä poikkeuksia, jotka koskevat esimerkiksi vajaavaltaisen puhevallan käyttämistä ja edunvalvojan puhevaltaa.

Ministeriö katsoo ehdotettua pääsääntöä kannatettavana ja tarkoituksenmukaisena.

Ehdotetun lain 5 luvun 8 §:ssä säädettäisiin osapuolen oikeudesta käyttää asiamiestä tai avustajaa sekä siitä, kuka saa toimia asiamiehenä tai avustajana. Asiamiehenä tai avustajana voisi toimia ensinnäkin asianajaja. Asianajajalla tarkoitettaisiin Suomen Asianajajaliiton jäsentä, joka on merkitty asianajajaluetteloon. Asianajajista annetun lain (496/1958) 3 §:n mukaan suomalaisen asianajajaan rinnastettaisiin henkilö, joka saa harjoittaa asianajajan tointa jossakin muussa Euroopan talousalueen jäsenvaltiossa. Lisäksi asiamiehenä tai avustajana voisi toimia julkinen oikeusavustaja tai luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista (715/2011) annetussa laissa tarkoitettu luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja. Näiltä osin vaatimukset vastaisivat oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 2 §:n 1 momentissa säädettyä.

Asiamiehenä ja avustajana voisi hallintoprosessissa toimia myös muu rehellinen ja tehtävään sopiva ja kykenevä täysi-ikäinen henkilö kuten nykyisinkin. Edellytyksenä asiamiehenä tai avustajana toimimiselle olisi lisäksi, että henkilö ei ole konkurssissa eikä hänen toimintakelpoisuuttaan ole rajoitettu.

Ministeriö kannattaa sitä, että oikeudenkäynnin osapuoli voisi käyttää asiamiehenä tai avustajana muutakin henkilöä kuin asianajajaa, julkista oikeusavustajaa taikka luvansaanutta oikeudenkäyntiavustajaa. Tämä on tarkoituksenmukaista hallintoasioissa käytävästä oikeudenkäynnistä aiheutuvien kulujen pysyttämiseksi kohtuullisina.

Ehdotetun lain 5 luvun 7 §:ssä säädettäisiin väliintulijasta. Pykälän yksityiskohtaisissa perusteissa on todettu, että voimassa olevassa hallintolainkäyttölaissa ei ole säännöstä väliintulijasta eikä viittausta väliintulijaa koskeviin oikeudenkäymiskaaren säännöksiin. Oikeudenkäymiskaarella varsinaisella väliintulolla tarkoitetaan nykyisin ns. sivuväliintuloa, jossa ulkopuolinen tulee mukaan oikeudenkäyntiin tukemaan asianosaista. Käytännössä on katsottu, että hallintolainkäytössäkin voi olla väliintulija, jonka oikeuteen asiassa annettava tuomioistuimen ratkaisu

vaikuttaa, mutta sillä tavoin välillisesti, ettei hän voisi olla oikeudenkäynnissä mukana prosessuaalisena asianosaisena. Kyseessä voisi olla esimerkiksi kiinteistön vuokralainen, joka joutuisi lopettamaan kiinteistöllä harjoittamansa toiminnan kiinteistön omistajaan kohdistuvan kielteisen hallintotuomioistuimen päätöksen johdosta.

Ministeriö kannattaa väliintulijaa koskevien säännösten ottamista uuteen lakiin. Väliintulijaa koskeva säännös on ministeriön näkemyksen mukaan riittävän joustava, kun se jättää tuomioistuimen ratkaistavaksi sen, onko väliintulijaksi ilmoittautuvalla riittävä intressi asiaan.

Asian käsittely ja selvittäminen sekä selvittämisvelvollisuuden tehosteeksi asetettavasta sakon uhasta

Ehdotetun lain 6 luvun 8 §:ssä säädettäisiin päätöksen tehneen viranomaisen lausunnosta. Pykälän yksityiskohtaisten perustelujen mukaan hallintotuomioistuin säännönmukaisesti pyytää lausuntoa, mutta jos valitus esimerkiksi jätetään tutkimatta tai asia ratkaistaan heti valittajan eduksi, vastauksen pyytäminen ei aina ole välttämätöntä. Lausuntopyynnössä olisi mahdollista ja tietyissä tapauksissa voisi olla hyödyllistä, että tuomioistuin esittää viranomaiselle yksilöityjä kysymyksiä siitä, mihin vastausta pyydetään. Prosessinjohdolla olisi kysymysten avulla mahdollisuus kiinnittää viranomaisen huomiota valituksen käsittelemisen kannalta erityisen olennaisiin seikkoihin ja vaatimuksiin.

Viranomaisella on tavallisesti hallussaan valituksen kohteena olevan päätöksen perusteena olevat asiakirjat. Lisäksi viranomaisella on yleensä käytössään tai ainakin helposti saatavilla asian käsittelyyn muuten liittyvät selvitykset ja muu aineisto. Viranomaisella saattaa olla hallussaan myös käsittelyyn liittyviä esineitä. Viranomaisella olisi 2 momentin mukaan velvollisuus toimittaa tuomioistuimelle kaikki tällainen selvitys tuomioistuimen sitä pyytäessä. Sama velvollisuus koskisi muitakin viranomaisen asiakirjoja, joita tuomioistuin pitää tarpeellisena saada käyttöönsä.

Ministeriön näkemyksen mukaan tämä vastaa pitkälle nykytilaa ja pitää ehdotusta kannatettavana. Ministeriö toteaa, että tuomioistuimella tulisi olla mahdollisuus pyytää selvitystä esimerkiksi sähköpostitse taikka puhelimitse silloin, kun selvitys koskee sitä, täytyvätkö valituksen tutkimisen edellytykset.

Ehdotetun lain 6 luvun 8 §:n 3 momentissa säädettäisiin tuomioistuimelle annettavasta toimivallasta tehostaa viranomaiselle asetettua selvittämisvelvoitetta sakon uhalla. Tuomioistuin päättäisi myös tällaisen sakon tuomitsemisesta. Ehdotetut säännökset vastaisivat nykyistä käytäntöä muutoin, mutta viranomaisen velvoitteen tehosteeksi ei ole aikaisemmin voitu asettaa uhkasakkoa. Uhkasakkolain (1113/1990) soveltamisesta oikeudenkäynnin turvaamiseksi asetettaviin uhkasakkoihin säädettäisiin 22 §:ssä.

Ministeriön käsityksen mukaan on erittäin poikkeuksellista, että viranomainen jättäisi tietoisesti antamatta lausunnon taikka muutoin laiminlöisi selvittämisvelvollisuuttaan. Ministeriö kannattaa ehdotusta, sillä ehdotetulla mallilla voidaan viimekädessä turvata tuomioistuimen oikeus saada asian käsittelyyn liittyvät selvitykset ja/tai muu aineisto.

Selvityksen rajoittamisesta

Ehdotetun lain 6 luvun 12 §:ssä säädettäisiin selvityksen rajoittamisesta. Ehdotettu säännös mahdollistaisi tuomioistuimen harkinnan määräajan jälkeen saapuneen selvityksen huomioon ottamisessa. Säännöksessä tarkoitettu määräaika ei voi olla täysin ehdoton, koska asioiden indispositiivinen luonne edellyttää kaiken relevantin selvityksen huomioon ottamista. Tuomiois-

tuimen on siis joka tapauksessa tutustuttava sille ennen asian ratkaisemista toimitettuun selvitykseen. Jos on ilmeistä, että esitettyyn asiakirjaan sisältyy täysin uutta ja asian ratkaisuun olennaisesti vaikuttavaa selvitystä, tuomioistuimen tulisi ottaa se huomioon myös määräajan jälkeen, jos asiaa ei ole vielä ratkaistu. Tällaisesta selvityksestä on myös kuultava osapuolia. Sen sijaan, jos tuomioistuin jättää selvityksen huomioon ottamatta, tulisi päätöksen perusteluis-ta ilmetä määräajan asettaminen ja se, että määräajan jälkeen on saapunut selvitystä, jota ei ole otettu huomioon asiaa ratkaistaessa.

Ministeriö pitää ehdotettua säännöstä perusteltuna. Ministeriö toteaa, että sekä valittajalla taikka viranomaisella voi olla tarve täydentää jo antamaansa selvitystä jälkikäteen tietoon tulleilla uusilla seikoilla, joilla voi olla merkitystä asian ratkaisun kannalta.

Suullinen valmistelu

Ehdotetun lain 6 luvun 13 §:ssä säädettäisiin suullisesta valmistelusta. Suullisen valmistelun järjestäminen olisi pykälän 1 momentin mukaisesti tuomioistuimen harkinnassa. Kyseessä on prosessinjohtoa koskeva toimenpide eikä osapuolilla olisi lakiin perustuvaa oikeutta vaatia suullisen valmistelun järjestämistä. Tuomioistuimen harkinnassa olisi myös, missä vaiheessa tuomioistuinprosessia suullinen valmistelu järjestetään. Se voitaisiin järjestää heti asian vireille tultua tai vasta kirjallisen kuulemisen jälkeen. Suullinen valmistelu olisi nimensä mukaisesti valmisteleva toimenpide, jossa ei oteta vastaan todistelua eikä kuulla asiantuntijoita.

Ministeriö pitää säännöstä yleisesti ottaen perusteltuna. Säännöksen voidaan arvioida joissakin valikoiduissa tapauksissa asian tehokkaamman selvittämisen ja siten nopeamman käsittelyn. Sen sijaan, jos menettelytapa yleistyy, saattaa se kuormittaa hallintoviranomaisia asioissa, joissa asian luonteen vuoksi tehdään runsaasti etua, oikeutta taikka velvollisuutta koskevia päätöksiä, kuten esimerkiksi sosiaalihuoltoon liittyvissä asioissa ja joissa valitusherkkyden voidaan arvioida olevan suurta.

Maanmittauslaitos on antamassaan lausunnossa nostanut esille, että jos viranomaisen edustaja kutsutaan suullisen valmistelun istuntoon, siinä olisi hyödynnettävä mahdollisuutta olla läsnä videoyhteyden kautta. Tällaiseen mahdollisuuteen suullisen valmistelun osalta viitataan yleisesti esitysluonnoksen yleisperusteluissa (esitysluonnos s. 50), mutta säädöstasolla ei kuitenkaan asiasta ole mainintaa. Ministeriö katsoo, että viranomaisen kuuleminen tulisi olla mahdollista videoyhteyden tai muun tiedonvälitystavan välityksellä, mikäli asiaa koskevista salassapitoa koskevista säännöksistä ja käytetyn tiedonvälistystavan tietoturvasta ei muuta johdu. Ministeriön käsityksen mukaan tällä tavoin voidaan osaltaan tukea pääministeri Sipilän hallitusohjelman tavoitetta hallinnollisen taakan vähentämisestä.

Sen sijaan varsinaista, suullisesta valmistelustunnosta erotettavaa *suullista käsittelyä koskien* lakiin sisältyy nimenomainen säännös todistajan tai muun henkilön kuulemisesta videoyhteyden tai muun tiedonvälitystavan avulla (ehdotetun lain 7 luvun 18 §). Ministeriö ehdottaa, kuten Maanmittauslaitoskin, harkittavaksi, että suullista valmistelua koskevaan säännökseen eli ehdotetun lain 6 luvun 13 §:ään otettaisiin nimenomainen viittaus, jonka mukaan se, mitä 7 luvun 18 §:ssä säädetään suullisen käsittelyn osalta, koskee myös suullista valmistelua.

Järjestyssakosta

Ehdotetun lain 6 luvun 20 §:ssä säädettäisiin järjestyksen turvaamisesta oikeudenkäynnissä. Järjestyshäiriö voi johtaa häiritsevän henkilön poistamiseen oikeudenkäyntitilaisuudesta ja järjestyssakon määräämiseen. Tuomioistuin tekisi tätä koskevan päätöksen omasta aloitteestaan. Puheenjohtajan tulisi yleensä ensin varoittaa oikeudenkäyntiä häiritsevää henkilöä seuraamuk-

sista, joihin häiritsevän käyttäytymisen jatkaminen voi johtaa. järjestyssakko voitaisiin määrätä myös loukkaavan tai sopimattoman kirjallisen aineiston toimittamisesta. Sen sijaan säännös ei koskisi asiointia esimerkiksi tuomioistuimen kirjaamossa jonkin vireillä olevan asian vuoksi.

Ministeriö kannattaa ehdotettua mahdollisuutta järjestyssakon tuomitsemisesta tuomioistuimen arvoa loukkaavan kirjallisen aineiston toimittamisen perusteella. Tuomioistuimen riippumattomuus ja auktoriteetti edellyttää, että sitä kohdellaan kunnioittavasti. Tuomioistuimella tulee olla mahdollisuus ojentaa oikeudenkäyntiin osallistuvaa tai henkilöä, joka epäasiallisesti häiritsee tuomioistuinta esimerkiksi toimittamalla tuomioistuimeen sen arvoa loukkaavaa aineistoa.

Ministeriö katsoo, ettei varoitusta ei tarvita ennen järjestyssakon antamista. Oletettavaa on, että kynnys sakon tuomitsemiseen on korkea ilman varoitustakin.

Tiedoksianto

Esitetyn 9 luvun 2 momentin mukaan tiedoksianto on toimitettava todisteellisesti, jos se koskee velvoittavaa päätöstä, jonka tiedoksisaannista alkaa kuluu muutoksenhaku-aika tai muu vastaanottajan oikeuteen vaikuttava määräaika. Todisteellista tiedoksiantoa voidaan käyttää myös, jos se on muusta syystä tarpeen asianosaisen oikeuksien turvaamiseksi. Tiedoksianto on toimitettava todisteellisesti myös, jos se koskee päätöksen täytäntöönpanoa tai muuta väliaikaista määräystä.

Ministeriö toteaa, että ehdotettu säännös on sen perustelujen valossa hieman epäselvä esimerkiksi sen suhteen, onko todisteellista tiedoksiantoa käytettävä silloin, kun tuomioistuin on ehdotetun 6 luvun 11 §:n mukaisesti asettanut määräajan vastauksen tai muun selvityksen toimittamiseksi. Ministeriö katsoo, että tätä kohtaa tulisi täsmentää pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Maanmittauslaitos on lausunnossaan todennut, että todisteellista tiedoksiantoa koskevaan säännökseen (ehdotetun lain 9 luvun 1 §:n 4 momentti) on ehdotettu sisällytettäväksi maininta tiedoksiannosta ns. vastaanottotodistusta hyödyntämällä. Maanmittauslaitos on ehdottanut harkittavaksi vastaavan lisäyksen tekemistä myös nykyisen hallintolain (434/2003) todisteellista tiedoksiantoa koskevaan 60 §:ään. Ministeriö ehdottaa harkittavaksi tiedoksiantotapoja koskevien säännöksiä yhtenäisyyden vuoksi, että tulisiko hallintolakiin tehdä vastaava muutos. Ministeriö ehdottaa harkittavaksi myös, että tiedoksiantoa koskevat säännökset koottaisiin ensisijaisesti yhteen lakiin - hallintolakiin - ja jos arvioidaan, että tuomioistuimilla on erityisiä tarpeita poiketa hallintolaissa säädetyistä tiedoksiantoa koskevista säännöksistä, niistä säädettäisiin ehdotetussa laissa, mutta muutoin viitattaisiin hallintolain säännöksiin.

Siirryttäessä aikaisempaa enemmän tavallisen tiedoksiannon mahdollisuuteen edistetään samalla sähköisen tiedoksiantotavan käyttöä, sillä tavallinen tiedoksianto sähköisenä on huomattavasti vaivattomampaa kuin todisteellinen sähköinen tiedoksianto. Ministeriö ehdottaakin harkittavaksi, että viranomaiselle tapahtuva tiedoksianto voisi aina tapahtua tavallisena tiedoksiantona ja tästä otettaisiin nimenomainen maininta lakiin. Tällöin pääsääntöinen kanava viranomaiselle tapahtuvaan tiedoksiantoon voisi aina olla sähköinen tiedoksianto, mikäli salassapitoa koskevista säännöksistä ja käytetyn yhteyden tietoturva koskevista vaatimuksista ei muuta johdu. Samassa yhteydessä tulisi pyrkiä muutoinkin laajentamaan sähköisen tiedoksiannon käyttöalaa.

Pääministeri Sipilän hallituksen hallitusohjelman yhtenä tavoitteena on digitalisoida julkiset palvelut sekä keventää hallinnollista taakkaa. Tällä tavoin tuettaisiin hallituksen ohjelman ta-

voitteita laajentamalla sähköisen tiedoksiannon käyttöalaa ja mahdollisesti tehdä siitä ensisijainen tiedoksiantotapa, jolla vähennettäisiin hallinnollista taakkaa.

Oikeudenkäyntikulut

Ehdotetun 10 luvun 1 §:n mukaan oikeudenkäynnin osapuolella olisi velvollisuus korvata toisen osapuolen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos olisi kohtuutonta, että toinen osapuoli vastaa itse oikeudenkäyntikuluistaan. Ministeriö kannattaa säännöksestä johdettua periaatetta, jonka mukaan päätöksen tehnyt viranomainen tai muu julkinen osapuoli velvoitettaisiin korvaamaan toisen osapuolen oikeudenkäyntikulut, jos se häviää asian.

Säännöksen perustelujen mukaan, jos asia on ollut aidosti tulkinnanvarainen tai muuten epäselvä, asiansa hävinneelläkin osapuolella on voinut olla oikeudenkäyntiin perusteltua aihetta. Tämä olisi erityinen syy, joka voisi poistaa hävinneen osapuolen korvausvelvollisuuden tai alentaa sitä. Ministeriö arvioi perustelluksi, että aidosti oikeudellisesti tulkinnanvaraisissa taikka muutoin poikkeuksellisen epäselvissä asioissa viranomaisen oikeudenkäyntikulujen korvaamisvelvollisuus tulisi olla rajoitetumpi silloinkin, kun yksityinen asianosainen voittaa asiansa. Asian luonteen vuoksi kohtuus voi sinänsä edellyttää viranomaisen korvaamaan yksityisen asianosaisen oikeudenkäyntikulut joko kokonaan taikka vain osan niistä.

Ministeriö kannattaa ehdotettua 10 luvun 1 §:n 3 momentin säännöstä, jonka mukaan yksityinen asianosainen voitaisiin velvoittaa korvaamaan viranomaisen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi vain silloin, kun asianosainen on esittänyt ilmeisen perusteettoman vaatimuksen. Myös ehdotettu 10 luvun 2 §:n säännös osapuolen oikeudenkäyntikulujen korvausvastuusta silloin, kun osapuoli on ilmeisen tarpeettomasti pitkittänyt oikeudenkäyntiä, on kannatettava.

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

Ehdotus valituslupamenettelystä pääsääntönä

Ehdotetun lain 12 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan lähtökohtana olisi, että hallinto-oikeuden antamaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Ehdotettu valituslupasäännös koskisi valittamista hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen riippumatta siitä, onko asia tullut hallinto-oikeudessa vireille valitusasiana vai hallintoriita-asiana tai muuna hakemusasiana.

Ehdotus merkitsisi muutosta nykyiseen sääntelyyn. Voimassa olevan hallintolainkäyttölain 13 §:n 1 momentin mukaan laissa säädetään erikseen siitä, milloin valittamiseen korkeimmalle hallinto-oikeudelle tarvitaan valituslupa. Valituslupasääntely on kuitenkin käytännössä muodostunut pääsääntöksi, sillä valituslupasääntöksiä on nykyisin laajasti eri hallinnonalojen laissa säädetty.

Kun valituslupasääntely olisi ehdotetussa laissa lähtökohtana, valittaminen hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa edellyttäisi nimenomaisen säännöksen erityislaissa.

Ministeriö katsoo, että ehdotetulla uudistuksella korkeimman hallinto-oikeuden muuttaminen aidosti ennakkopäätöstuomioistuimeksi on lähtökohtaisesti kannatettava. Muutos merkitsisi myös sitä, että valituksenalaiseen viranomaispäätökseen saataisiin aikaisempaa useammassa tapauksissa lainvoimainen ratkaisu nopeammin kuin nykyisin. Jotta hallinto-oikeuden antama päätös tulisi lainvoimaiseksi nykyistä joutuisemmin, tulisi korkeimman hallinto-oikeuden antaa ratkaisunsa valitusluvan myöntämisestä taikka hylkäämisestä ilman aiheetonta viivytystä. Ministeriön näkemyksen mukaan tämä edistäisi pääministeri Sipilän hallitusohjelman tavoitetta sujuvoittaa valitusprosesseja ja antaa niitä koskeva palvelulupaus.

Todettakoon, että esimerkiksi ministeriön luonnonvaraosaston toimialan lainsäädännön soveltamisesta valitetaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen hyvin harvoin ja näitä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuja on vähän. Valituslupamenettelyn arvioidaan vähentävän entisestään muun muassa lainsäädännön kehittämisen ja toimivuuden arvioinnin kannalta tarpeellisiakin korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuja.

Ehdotus päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeudesta

Pääministeri Sipilän hallituksen ohjelmassa on otettu lähtökohtaisesti kriittinen kanta viranomaisten valitusoikeuteen. Hallitusohjelmassa muun ohella todetaan, että oikeusprosesseja nopeutetaan ja mahdollistetaan tuomioistuinten keskittyminen ydintehtäviin. Lyhennetään tuomioistuinten käsittelyaikoja muun muassa joustavoittamalla tuomioistuinten kokoonpanosäännöksiä, kehittämällä Korkein hallinto-oikeus aidoksi ennakkoratkaisutuomioistuimeksi sekä rajaamalla valitusoikeuksia huomioon ottaen perustuslaista ja ihmisoikeussopimuksista tulevat reunaehdot. Lisäksi hallitusohjelmassa on todettu, että sujuvoitetaan lupa- ja valitusprosessit ja annetaan niitä koskeva palvelulupaus sekä viranomaisten keskinäisen valitusten määrä minimoidaan.

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

Ehdotetun lain 12 luvun 3 §:n 2 momentin mukaan, jos tuomioistuin on muuttanut viranomaisen tekemää hallintopäätöstä tai kumonnut sen, tämä viranomainen voisi valittaa hallintotuomioistuimen päätöksestä. Pykälän yksityiskohtaisten perustelujen mukaan ehdotus merkitsisi muutosta nykyiseen sääntelyyn. Nykyisin hallintopäätöksen tehneen viranomaisen oikeus valittaa hallintotuomioistuimen päätöksestä voi perustua vain erityissäännöksiin tai siihen, että valitusoikeus on viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi tarpeen.

Viranomaisen valitusoikeus on tarpeen erityisesti silloin, kun valituksessa tarkoitettu kysymys koskee tässä viranomaisessa vireillä olevia asioita laajemminkin kuin kyseessä olevassa yksittäisessä tapauksessa, eikä asiasta ole vielä oikeuskäytäntöä. Ylimmän oikeusasteen ratkaisun saaminen voisi olla tarpeen myös yhdenvertaisen kohtelun turvaamiseksi esimerkiksi silloin, kun samasta kysymyksestä on epäyhtenäistä oikeuskäytäntöä.

Ehdotetun lain säännökset valitusluvasta muutoksenhaussa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen koskisivat myös päätöksen tehneen viranomaisen valitusta. Valitusluvan myöntämisen edellytykset arvioitaisiin korkeimmassa hallinto-oikeudessa yhtenäisin kriteerein valittajasta riippumatta. Käytännössä oikeuskäytännön yhtenäisyyden turvaaminen on nykyisin keskeisin valitusluvan myöntämisen perusteista.

Ministeriön näkemyksen mukaan kysymyksessä on merkittävä muutos aiempaan oikeustilaan nähden. Toisaalta viranomaisen yleistä valitusoikeutta rajoittaa ehdotettu valituslupasääntely vastaavalla tavalla kuin yksityisen asianosaisen valitusoikeutta. Viranomaisilla ei ole nykyisin ollut yleistä valitusoikeutta koskien sellaisia hallinto-oikeuden päätöksiä, joilla kyseisen viranomaisen tekemää päätöstä on muutettu tai joilla se on kumottu. Puheena oleva yleinen valitusoikeus on ollut joillakin viranomaisilla niitä koskevaan erityislainsäädäntöön taikka valvontaviranomaisasemaan perustuen.

Viranomaisen yleinen valitusoikeus voi korostaa viranomaisen asemaa muutoksenhakijan vastapuolena vaikka viranomaisen tehtäviin kuuluu lähtökohtaisesti vain sille säädettyjen tehtävien hoitaminen. Korkeimman hallinto-oikeus on valituslupajärjestelmän käyttönotolla tarkoitus muuttaa ennakkopäätöstuomioistuimiksi, mikä tulee ajan myötä yhtenäistämään soveltamiskäytännön. Ministeriön käsityksen mukaan ehdotus viranomaisen yleisestä valitusoikeudesta ehdotetussa muodossa ei välttämättä edistä hallitusohjelman mukaista tavoitetta valitusprosessien sujuvoittamisesta vaikka myös viranomaisen laatiman valituksen tutkiminen edellyttääkin valituslupaa.

Maanmittauslaitos on lausunnossaan todennut, että viranomaisen näkökulmasta lähtökohtaisesti rajoittamattomalla valitusoikeudella voi olla tärkeä merkitys silloin, kun viranomaisen oma päätös on kumottu tai sitä on muutettu. Tämä korostuu erityisesti, jos sovellettavana on suhteellisen uusi ja jonkin kysymyksen osalta erityisen tulkinnanvarainen lainsäädäntö, eikä asiaa koskien ole vielä annettu tulkintaa ohjaavia ennakkoratkaisuja. Toinen ongelmallinen tilanne on silloin, kun samasta tulkintakysymyksestä eri hallinto-oikeudet ovat antaneet toisistaan poikkeavia ratkaisuja.

Nykyisin hallintopäätöksen tehneen viranomaisen oikeus valittaa hallintotuomioistuimen päätöksestä voi perustua vain erityissäännöksiin tai siihen, että valitusoikeus on viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi tarpeen. Ministeriö katsoo, että viranomaisen yleisen valitusoikeuden laajentaminen yleislaissa ei ole välttämättä perusteltua ja että viranomaisen valitusoikeus hallintotuomioistuimen päätöksestä tulisi edelleen perustua erityissäännökseen tai siihen, että valitusoikeus liittyy viranomaisen lakisääteiseen valvontatehtävään. Tämä voidaan ratkaista tarkoituksenmukaisella tavalla siten, että tarvittaessa ministeriöiden hallinnonalaan kuuluvaan lainsäädäntöön tulee ottaa erityissäännökset viranomaisen valitusoikeudesta.

Ehdotetun lain 12 luvun 3 §:n 3 momentti koskisi muun kuin hallintopäätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeutta sen toimivaltaan kuuluvissa asioissa. Viranomaisella olisi ehdotuksen mukaan oikeus valittaa, jos se on kyseisen viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi tarpeen. Nykyisin valvontaviranomaisen valitusoikeudesta säädetään hallintolainkäyttölain 6 §:n 2 momentissa. Ehdotuksella ei ole tarkoitus muuttaa nykyistä käytäntöä, mutta säännöksen sanamuotoa tarkistettaisiin.

Pelkkä viranomaisen yleinen valvontatehtävä ei sellaisenaan riitä valitusoikeuden perustaksi, vaan valvontatehtävän on liitettävä laissa säädetyn erityisen yleisen edun toteuttamiseen ja valituksen kohteena olevalla päätöksellä on oltava merkitystä säädetyn valvontatehtävän kannalta.

Ministeriön tulkinnan mukaan vaikka taustalla on sinänsä hyväksyttävä tavoite turvata esimerkiksi toisen valvontaviranomaisen valitusoikeus, voi olla mahdollista, ettei tämä ehdotus tältä osin välttämättä tue hallitusohjelman tavoitetta valitusprosessien sujuvoittamisesta ja viranomaisten keskinäisen valitusten määrän minimoinnista.

Muun hakijan kuin viranomaisen olisi päätöksen purkamista koskevassa asiassa käytettävä lainoppinutta avustajaa

Oikeusvarmuuden periaate edellyttää, ettei lainvoimaisiin päätöksiin yleensä puututa. Purkukynnyksen tarkoituksena on turvata viranomaisten ja hallintotuomioistuinten lainvoimaisten päätösten pysyvyys niin, että päätös voidaan sen virheellisyydestä huolimatta purkaa vain erityisen painavista syistä. Näiden syiden arvioinnissa on merkitystä esimerkiksi sillä, onko päätöksessä kyse perustuslaissa tarkoitettuihin perusoikeuksiin kuuluvasta yksityisestä tai yleisestä edusta. Esityksen tavoitteena on, että silloin, kun purkihakemuksen tekemiseen on aihetta, lainoppineen avustajan käyttäminen parantaa hakemuksen laatua. Ylimääräinen muutoksenhaku on erityinen muutoksenhakekeino, johon ei tulisi turvautua kevyin perustein.

Ministeriö kannattaa ehdotusta erityisesti sen vuoksi, että purkua saisi hakea ainoastaan vain kerran.

Kansliapäällikkö


Jaana Husu-Kallio

Neuvotteleva virkamies


Toni Tuomainen

Liitteet

Maanmittauslaitoksen antama lausunto

23.5.2017

MML 1673/00 08/2017

Maa- ja metsätalousministeriö

kirjaamo@mmm.fi

timo-ville.nieminen@mmm.fi

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

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE LAIKSI OIKEUDENKÄYNNISTÄ HALLINTOASIOISSA

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

1. Yleistä uudistuksen tavoitteista

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

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

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

23.5.2017

MML 1673/00 08/2017

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

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

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

2. Eräitä yksityiskohtaisia havaintoja

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

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

23.5.2017

MML 1673/00 08/2017

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

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

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

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

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

23.5.2017

MML 1673/00 08/2017

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

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

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

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

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

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

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

23.5.2017

MML 1673/00 08/2017

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

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

2.5. *Tiedoksianto koskevat säännökset (ehdotetun lain 9 luku)*

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

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

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

23.5.2017

MML 1673/00 08/2017

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

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

2.6. Oikeudenkäyntikulujen korvaaminen (ehdotetun lain 10 luku)

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

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

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

23.5.2017

MML 1673/00 08/2017

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

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

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

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

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

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

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

23.5.2017

MML 1673/00 08/2017

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

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

Pääjohtaja

Allekirjoitettu sähköisesti
Arvo Kokkonen

Maanmittausneuvos

Allekirjoitettu sähköisesti
Markku Markkula