

Ehdotus laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa

Lausuntotiivistelmä

Mietintöjä ja lausuntoja 48/2017

Ehdotus laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa
Lausuntotiivistelmä

Oikeusministeriö, Helsinki 2017



Oikeusministeriö

ISBN: 978-952-259-634-5 (nid.)

ISBN: 978-952-259-635-2 (PDF)

Helsinki 2017

Kuvailulehti

| | | | |
|---|--|---------------|--------------------------|
| Julkaisija | Oikeusministeriö | 20.11.2017 | |
| Tekijät | lainsäädäntöneuvos Arja Manner (vastuuvalmistelijä) lainsäädäntöneuvos Eeva Attila erityisasiantuntija Anu Koivuluoma korkeakouluharjoittelija Marita Iikkanen | | |
| Julkaisun nimi | Ehdotus laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa Lausuntotiivistelmä | | |
| Julkaisusarjan nimi ja numero | Oikeusministeriön julkaisu 48/2017 | | |
| Diaari/hankenumero | OM014:00/2015 | Teema | Mietintöjä ja lausuntoja |
| ISBN painettu | 978-952-259-634-5 | ISSN painettu | 1798-7091 |
| ISBN PDF | 978-952-259-635-2 | ISSN PDF | 1798-7105 |
| URN-osoite | http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-635-2 | | |
| Sivumäärä | 250 | Kieli | suomi |
| Asiasanat | hallintolainkäyttö, oikeudenkäynti, hallintotuomioistuimet, hallinto-oikeudet, korkein hallinto-oikeus | | |
| <p>Tiivistelmä</p> <p>Oikeusministeriö asetti vuonna 2007 hallintolainkäytön kehittämistä varten toimikunnan (hallintolainkäyttötoimikunta). Toimikuntaa avustamaan asetettiin työryhmä (prosessityöryhmä) vuonna 2008. Hallintolainkäyttötoimikunnan tehtävänä oli tehdä hallituksen esityksen muotoon laaditut ehdotukset hallintolainkäytön yleisten menettelysäännösten uudistamisesta.</p> <p>Prosessityöryhmä laati välimietinnön, josta saaduista lausunnoista laadittiin lausuntotiivistelmä. Lisäksi prosessityöryhmä järjesti kuulemistilaisuuksia ja teetti muutostarpeiden kartoittamisen avuksi kaksi kyselyä. Ensimmäinen kyselyistä kohdistettiin hallintotuomioistuinten lainkäyttöhenkilökunnalle. Toinen kysely kohdistettiin hallintotuomioistuimissa toimineille asiamiehille ja avustajille. Prosessityöryhmässä laadittiin myös selvitys oikeudenkäyntikuluja koskevasta Helsingin hallinto-oikeuden, vakuutuslaitosten ja markkinaoikeuden käytännöstä. Prosessityöryhmä laati loppumietinnön, josta saaduista lausunnoista laadittiin lausuntotiivistelmä. Lähes kaikki lausunnonantajat kannattivat uuden, nykyistä informatiivisemmän lain säätämistä.</p> <p>Valmistelua on jatkettu oikeusministeriössä työryhmän mietinnön ja siitä saatujen lausuntojen pohjalta. Valmistelussa on ollut mukana myös hallintotuomioistuinten tuomareista koostuva asiantuntijaverkosto. Jatkovalmistelussa on laadittu luonnos hallituksen esitykseksi laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Ehdotetulla lailla kumottaisiin voimassa oleva hallintolainkäyttölaki. Lisäksi ehdotetaan muutoksia 50 lakiin niissä olevien viittaussäännösten johdosta.</p> <p>Oikeusministeriö on pyytänyt lausuntoja esitysluonnoksesta. Lausuntopyyntö lähetettiin ja julkaistiin Lausuntopalvelu.fi:ssä. Lausunto pyydettiin 110 taholta, ja sen antoi 65 tahoa. Lausunnoista on laadittu luvuiltain oheinen tiivistelmä.</p> | | | |
| Kustantaja | Oikeusministeriö | | |
| Painopaikka ja vuosi | Lönnberg Print & Promo, 2017 | | |
| Julkaisun myynti/jakaja | Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi | | |

Presentationsblad

| | | | |
|-------------------------------------|---|-------------|----------------------------|
| Utgivare | Justitieministeriet | 20.11.2017 | |
| Författare | Arja Manner, lagstiftningsråd (ansvarig beredare) Eeva Attila, lagstiftningsråd Anu Koivuluoma, specialsakkunnig Marita Iikkanen, högskolepraktikant | | |
| Publikationens titel | Förslag till lag om rättegång i förvaltningsärenden Sammandrag av remissvaren | | |
| Publikationsseriens namn och nummer | Justitieministeriets publikation 48/2017 | | |
| Diarie-/projektnummer | OM014:00/2015 | Tema | Betänkanden och utlåtanden |
| ISBN tryckt | 978-952-259-634-5 | ISSN tryckt | 1798-7091 |
| ISBN PDF | 978-952-259-635-2 | ISSN PDF | 1798-7105 |
| URN-adress | http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-635-2 | | |
| Sidantal | 250 | Språk | finska |
| Nyckelord | förvaltningsprocess, rättegång, förvaltningsdomstolarna, förvaltningsrätt, högsta förvaltningsdomstolen | | |
| Referat | <p>Justitieministeriet tillsatte 2007 en kommission för utveckling av förvaltningsprocessen. År 2008 tillsattes även en processarbetsgrupp för att biträda kommissionen. Kommissionen hade till uppgift att bereda ett förslag till reform av de allmänna förfarandebestämmelserna som gäller förvaltningsprocessen i form av en regeringsproposition.</p> <p>Processarbetsgruppen utarbetade ett mellanbetänkande som skickades på remiss och om remissvaren utarbetades ett sammandrag. Processarbetsgruppen ordnade dessutom diskussionsmöten och genomförde två enkäter för att kartlägga ändringsbehoven. Den första enkäten riktades till förvaltningsdomstolarnas rättskipningspersonal och den andra enkäten till ombud och biträden som varit verksamma vid förvaltningsdomstolarna. Processarbetsgruppen gjorde också en utredning om förfarandet i fråga om rättegångskostnader vid Helsingfors förvaltningsdomstol, försäkringsdomstolen och marknadsdomstolen. Processarbetsgruppen utarbetade ett slutbetänkande som skickades på remiss och om remissvaren utarbetades ett sammandrag. Nästan alla av remissinstanserna understödde förslaget om att stifta en ny och mer informativ lag.</p> <p>Beredningen har fortsatt vid justitieministeriet utifrån arbetsgruppens betänkande och remissvaren till det. Också ett sakkunnignätverk bestående av förvaltningsdomstolarnas domare har deltagit i beredningen. I den fortsatta beredningen har man utarbetat ett utkast till regeringens proposition med förslag till lag om rättegång i förvaltningsärenden och vissa lagar som har samband med den. Genom den föreslagna lagen upphävs den gällande förvaltningsprocesslagen. Dessutom föreslås det ändringar i 50 lagar på grund av de hänvisningsbestämmelser som ingår i dem.</p> <p>Justitieministeriet skickade utkastet på remiss. Begäran om utlåtande publicerades i tjänsten utlåtande.fi. Utlåtande begärdes av 110 instanser och totalt 65 instanser yttrade sig. Om remissvaren har utarbetats bifogade sammandrag som indelats enligt kapitel.</p> | | |
| Förläggare | Justitieministeriet | | |
| Tryckort och år | Lönberg Print & Promo, 2017 | | |
| Beställningar/distribution | Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi | | |

Sisältö

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | JOHDANTO | 9 |
| 2 | YHTEENVETO LAUSUNNOISTA..... | 11 |
| 3 | YLEISET KANNANOTOT | 25 |
| 3.1 | Yleiset kannanotot ehdotuksiin | 25 |
| 3.1.1 | Myönteiset yleiset kannanotot..... | 25 |
| 3.1.2 | Varaukselliset tai kielteiset yleiset kannanotot | 29 |
| 4 | KANNANOTOT ASIAKOHDITTAIN | 31 |
| 4.1 | 1 luku Yleiset säännökset | 31 |
| 4.2 | 2 luku Valitus hallintopäätöksestä..... | 37 |
| 4.2.1 | Yleiset kannanotot luvun säännöksistä | 37 |
| 4.2.2 | Säännös toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta..... | 42 |
| 4.2.3 | Asiakokonaisuuden yhdistäminen hallinto-oikeudessa | 47 |
| 4.3 | 3 luku Valituksen tekeminen | 53 |
| 4.4 | 4 luku Muu hallintolainkäyttöasia | 60 |
| 4.5 | 5 luku Puhevalta ja avustajan tai asiamiehen käyttäminen..... | 63 |
| 4.6 | 6 luku Asian käsittely ja selvittäminen..... | 70 |
| 4.6.1 | Yleiset kannanotot luvun säännöksistä | 70 |
| 4.6.2 | Päätöksen tehneen viranomaisen velvollisuus antaa lausunto sakon uhalla..... | 78 |
| 4.6.3 | Selvityksen rajoittaminen | 84 |
| 4.6.4 | Suullinen valmistelu | 90 |
| 4.6.5 | Tarkastus | 94 |
| 4.6.6 | Järjestyssakon tuomitseminen tuomioistuimen arvoa loukkaavan kirjallisen aineiston toimittamisen perusteella | 96 |
| 4.6.7 | Katselmus | 99 |

| | | |
|--------|---|-----|
| 4.7 | 7 luku Suullinen käsittely..... | 100 |
| 4.8 | 8 luku Hallintotuomioistuimen päätöksenteko..... | 115 |
| 4.9 | 9 luku Tiedoksianto..... | 121 |
| 4.9.1 | Yleiset kannanotot luvun säännöksistä..... | 121 |
| 4.9.2 | Todisteellisen tiedoksiannon käyttöalan supistaminen..... | 126 |
| 4.10 | 10 luku Oikeudenkäyntikulut..... | 132 |
| 4.11 | 11 luku Päätöksen korjaaminen ja täydentäminen..... | 140 |
| 4.11.1 | Yleiset kannanotot luvun säännöksistä..... | 140 |
| 4.11.2 | Päätöksen täydentäminen..... | 141 |
| 4.12 | 12 luku Valitus hallintotuomioistuimen päätöksestä..... | 144 |
| 4.12.1 | Yleiset kannanotot luvun säännöksistä..... | 144 |
| 4.12.2 | Valituslupamenettely pääsäännöksi haettaessa muutosta hallinto-oikeuden päätökseen..... | 145 |
| 4.12.3 | Päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeuden laajentaminen..... | 156 |
| 4.13 | 13 luku Ylimääräinen muutoksenhaku..... | 165 |
| 4.13.1 | Yleiset kannanotot luvun säännöksistä..... | 165 |
| 4.13.2 | Kantelun poistaminen ja kanteluperusteiden yhdistäminen purkuperusteisiin ... | 167 |
| 4.13.3 | Ylimpien laillisuusvalvojen oikeus hakea lainvoimaisen päätöksen purkua | 170 |
| 4.13.4 | Avustajapakko purkuasiassa..... | 171 |
| 4.14 | 14 luku Päätöksen täytäntöönpano ja hallintotuomioistuimen väliaikaiset määräykset . | 173 |
| 4.14.1 | Yleiset kannanotot luvun säännöksistä..... | 173 |
| 4.14.2 | Yleisten tuomioistuinten toimivalta antaa turvaamismääräyksiä hallintolainkäyttöasioissa..... | 177 |
| 4.15 | 15 luku Voimaantulo..... | 180 |
| 4.16 | Liitelait..... | 181 |
| 4.17 | Yksityiskohtaiset huomiot..... | 184 |
| 4.18 | Muut kannanotot..... | 185 |

| | |
|-------------------------------------|------------|
| Liite 1. Lausuntopyyntö..... | 190 |
|-------------------------------------|------------|

| | |
|--|------------|
| Liite 2. Korkeimman hallinto-oikeuden lausunnon liite | 197 |
|--|------------|

| | |
|--|------------|
| Liite 3. Tahot, joilta lausuntoa on pyydetty ja jotka ovat lausunnon antaneet | 246 |
|--|------------|

1 JOHDANTO

Oikeusministeriö asetti vuonna 2007 hallintolainkäytön kehittämistä varten toimikunnan (hallintolainkäyttötoimikunta). Toimikuntaa avustamaan asetettiin työryhmä (prosessityöryhmä) vuonna 2008. Hallintolainkäyttötoimikunnan tehtävänä oli tehdä hallituksen esityksen muotoon laaditut ehdotukset hallintolainkäytön yleisten menettelysäännösten uudistamisesta.

Prosessityöryhmä laati välimietinnön (Hallintolainkäytön kehittäminen. Prosessityöryhmän välimietintö. Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2009:19). Välimietinnöstä saaduista lausunnoista on laadittu lausuntotiivistelmä (Hallintolainkäytön kehittäminen. Lausuntotiivistelmä prosessityöryhmän välimietinnöstä. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 63/2010). Lisäksi prosessityöryhmä järjesti kuulemistilaisuuksia ja teetti muutostarpeiden kartoittamisen avuksi kaksi kyselyä. Ensimmäinen kyselyistä kohdistettiin hallintotuomioistuinten lainkäyttöhenkilökunnalle (Hallintolainkäytön nykytila ja kehittämistarpeet. Raportti hallintotuomioistuinten lainkäyttöhenkilökunnan kyselystä. Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2008:18). Toinen kysely kohdistettiin hallintotuomioistuimissa toimineille asiamiehille ja avustajille (Hallintolainkäytön nykytila ja kehittämistarpeet. Raportti kyselystä asiamiehille ja avustajille. Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2009:17). Prosessityöryhmässä laadittiin myös selvitys oikeudenkäyntikuluja koskevasta Helsingin hallinto-oikeuden, vakuutus oikeuden ja markkinaoikeuden käytännöstä. Selvityksestä laadittu raportti on julkaistu työryhmän välimietinnön liitteenä.

Prosessityöryhmän loppumietintö valmistui vuonna 2011 (Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Prosessityöryhmän mietintö. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 4/2011). Työryhmän loppumietinnöstä saaduista lausunnoista on laadittu lausuntotiivistelmä (Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Tiivistelmä prosessityöryhmän loppumietinnöstä saaduista lausunnoista. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 40/2011). Lähes kaikki lausunnonantajat kannattivat uuden, nykyistä informatiivisemmän lain säätämistä.

Valmistelua on jatkettu oikeusministeriössä työryhmän mietinnön ja siitä saatujen lausuntojen pohjalta. Valmistelussa on ollut mukana myös hallintotuomioistuinten tuomareista koostuva asiantuntijaverkosto.

Jatkovalmistelussa on laadittu luonnos hallituksen esitykseksi laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Ehdotetulla lailla kumottaisiin voimassa oleva hallintolainkäyttölaki. Lisäksi ehdotetaan muutoksia 50 lakiin niissä olevien viittaussäännösten johdosta.

Oikeusministeriö on pyytänyt lausuntoja esitysluonnoksesta. Lausuntopyyntö lähetettiin ja julkaistiin Lausuntopalvelu.fi:ssä. Lausunto pyydettiin 110 taholta, ja sen antoi 65 tahoa. Lausunnoista on laadittu luvuittain oheinen tiivistelmä.

2 YHTEENVETO LAUSUNNOISTA

Aluehallintovirastojen yhteisen lausunnon on koonnut aluehallintovirastojen valtakunnallinen hallinto- ja kehittämisspalvelut -vastuualue (HAKE), joka toimii Etelä-Suomen aluehallintoviraston yhteydessä. Aluehallintovirastot kannattavat valtaosaa ehdotetuista muutoksista, mutta suhtautuvat osin varauksellisesti todisteellisen tiedoksiannon käyttöalan supistamiseen sekä lainoppineen avustajan käyttöpakkoon päätöksen purkamista koskevassa asiassa. Ehdotusta valituslupamenettelystä pääsääntönä ne pitävät merkittävänä ja periaatteellisena muutoksena, ja toivovat luvan myöntämisperusteiden täsmentämistä sekä laissa että perusteluissa. Aluehallintovirastot pitävät hyvänä sitä, että luonnokseen on tehty sähköisen asioinnin edellyttämiä täydennyksiä menettelytapoihin ja vähennetty viittaussäännöksiä.

Eduskunnan oikeusasiamies kannattaa ehdotettuja muutoksia ja pitää mm. hallinto-oikeuden prosessinjohtoa tehostavia ehdotuksia perusteltuina. Hän kannattaa myös ehdottomasta allekirjoitusvaatimuksesta luopumista ja mahdollisuutta tehdä valitus joustavasti sähköpostilla, mutta katsoo, ettei luonnoksessa ole ehkä kiinnitetty riittävästi huomiota sähköisen asioinnin tietoturva-vaatimukseen. Tietojen salassapitoa koskevat vaatimukset rajoittavat tehokkaasti mahdollisuutta käyttää sähköpostiosoitetta prosessiosoitteena, koska hallinto-oikeuden käsittelemissä asioissa tulee usein esille jollain perusteella salassa pidettäviä tietoja. Oikeusasiamies esittää useita täsmennyksiä lakitekstiin ja sen perusteluihin. Lisäksi hän kommentoi lausunnossaan kaksiasianosaissuhteen mahdollisuutta hallintoprosessissa ja katsoo, että viranomaisen voi puolustaa päätöksensä lainmukaisuutta asianosaisen prosessuaalisessa asemassa.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK kannattaa ehdotuksia valituslupajärjestelmän laajentamisesta sekä mm. selvityksen rajoittamisesta, asiakokonaisuuden yhdistämisestä hallinto-oikeudessa ja tiedoksiantotapojen keventämisestä. Sen sijaan EK vastustaa päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeuden laajentamista, koska se voi pitkittää hallintoasioiden käsittelyaikoja. Erikseen EK kiinnittää huomiota tarpeeseen lyhentää käsittelyaikoja julkisia hankintoja koskevissa asioissa.

Elintarviketurvallisuusvirasto Eviran lausunnon mukaan tavoitteet on monilta osin saavutettu hyvin.

Energiateollisuus ry keskittyi launnonessaan esittämään huomioita valituslupaa koskevasta 12 luvusta. Se ehdottaa tarkennuksia valitusluvan myöntämisen perusteita koskevan luvun 5 §:n yksityiskohtaisiin perusteluihin sekä korostaa, että yksityisiä asianosaisia ja viranomaista on valituslupaharkinnassa kohdeltava tasapuolisesti. Yhdistys pitää erittäin kannatettavana sitä, että esityksessä ei ehdoteta valituslupasääntelyä markkinaoikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Lakiesityksen jatkovalmistelussa tulisi ottaa huomioon ympäristöasioiden valituslupajärjestelmää koskevat kommentit.

Finanssivalvonta pitää kannatettavana esityksen tavoitetta saattaa hallintolainkäytön yleiset prosessisäännökset nykyistä informatiivisemmiksi. Myös ehdotuksen lähtökohta kokonaan uuden lain säätämisestä on selkeämpi vaihtoehto kuin vanhan hallintolainkäyttölain muuttaminen. Lain yleispiirteisyyden osalta Finanssivalvonta ei ole tässä vaiheessa tunnistanut sellaisia seikkoja, jotka mahdollisesti osoittaisivat sen, ettei näin laadittu laki toimisi käytännössä.

Hansel Oy kannattaa hallintolainkäyttölainsäädännön uudistamista. Hallintolainkäytön piirissä olevien asiaryhmien erilaisuudesta johtuen yleislain säätämisessä on kuitenkin omat heikkoutensa. Esimerkiksi julkisiin hankintoihin liittyy useita erityispiirteitä, kuten vaatimukset hankintojen nopeasta toteuttamisesta, kaupalliset näkökohdat ja hankintojen liittymä yksityisoikeudellisiin oikeussuhteisiin sekä valitusasioiden osapuolten erilainen asema suhteessa toisiinsa (verrattuna esimerkiksi hallinto-oikeudellisia viranomaispäätöksiä koskevissa asioissa). Nämä erityispiirteet tulisi huomioida asiaryhmän oikeuskäsittelyjä koskevissa prosessisäännöksissä. Vaikka Suomen julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmä takaa valittajille tehokkaat mahdollisuudet puuttua mahdollisiin kilpailutusten virheisiin, hankintayksiköiden kannalta järjestelmään liittyy kehittämiskohteita. Niistä merkittävin on valitusten käsittelyn nopeuttaminen. Suomessa julkisten hankintojen käsittely on huomattavasti hitaampaa kuin valtaosassa muita EU-jäsenmaita.

Helsingin hallinto-oikeus kannattaa valtaosaa ehdotetuista muutoksista. Itsekriminointisuojan, hyödyntämiskiellon ja päätöksen täydentämismenettelyn soveltuvuudesta hallintoprosessiin se toivoo kuitenkin vielä perusteellisempaa arviota. Lisäksi tulisi arvioida, onko valituslupamenettely tarkoituksenmukaista saattaa ehdotetulla tavalla pääsäännöksi myös hakemusasioissa, joissa hallinto-oikeus tekee päätöksen ensiasteena, kuten lastensuojelulain mukaisissa huostaanottoasioissa. Hallinto-oikeus esittää lakiehdotukseen ja sen perusteluihin useita täsmennyksiä sekä huomauttaa, ettei esityksessä ole otettu huomioon tulevaa maakuntauudistusta.

Helsingin kaupunki pitää esitettyä lainsäädännön uudistusta kokonaisuutena kannatettavana. Muutokset antavat tuomioistuimelle mahdollisuuden johtaa prosessia jämäkämmin ja ottaa huomioon kunkin käsiteltävän asian erityispiirteet. Valituslupamenettelyn laajentaminen helpottaa korkeimman hallinto-oikeuden työtaakkaa ja toivottavasti lyhentää tämänhetkisiä kohtuuttoman pitkiä käsittelyaikoja.

Helsingin oikeusaputoimisto kannattaa valtaosaa lakiesityksen ehdotuksista. Erityisen kannatettavia ovat säännökset, jotka nopeuttavat käsittelyä ja vahvistavat vajaavaltaisen oikeutta tulla kuulluksi asiassa. Sen sijaan oikeusaputoimisto suhtautuu varauksellisesti ehdotukseen, jonka mukaan viranomainen voitaisiin velvoittaa antamaan lausunto sakon uhalla.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus toteaa, että uusi prosessilaki ei toisi kovin paljon käytännön muutoksia nyt voimassa olevan hallintolainkäyttölain nojalla toteutettavaan prosessiin, mutta se antaisi erityisesti oikeudenkäynnin osapuolille selkeämmän kuvan oikeudenkäynnistä. Näin erityisesti siksi, että ehdotetussa lakitekstissä on säädetty aikaisempaa yksityiskohtaisemmin prosessitoimista. Niin ikään aikaisempaa tarkempi lainsäädäntö lisäisi yhteneväisyyttä ja ennakoitavuutta oikeudenkäyntiprosessien hoitoon.

Itä-Suomen hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan tavoitteet on saavutettu hyvin. Esitetyt täsmennykset ovat omiaan yhdenmukaistamaan hallinto-oikeuksien erilaisia käytäntöjä ja muutenkin ryhdistämään noudatettuja menettelytapoja. Voinee olettaa, että uusi laki palvelee hallintotuomioistujia hyvin ainakin ajankohtaisessa tilanteessa ja lähitulevaisuudessa, joskaan uudistusten kantavuudesta pitkälle tulevaisuuteen ei ole takeita ottaen huomioon alati muuttuvan toimintaympäristön.

Joensuun kaupunki pitää uudistusta perusteltuna ja lakiluonnosta onnistuneena.

Jyväskylän kaupunki pitää lakiehdotusta onnistuneena ja katsoo, että tavoitteet sääntelyn täsmennyksestä ja käytäntöjen yhtenäistämisestä toteutuvat siinä varsin hyvin. Erityisen kannatettavaa on, että oikeudenkäyntimenettelyä hallintolainkäyttöasiassa tehostetaan, tuomioistuimen prosessinjohtoa vahvistetaan ja korkeimman hallinto-oikeuden roolia ennakkopäätöstuomioistuimena vahvistetaan. Kaupunki esittää lakiin joitakin täsmennyksiä.

Kansaneläkelaitos (Kela) pääosin kannattaa lakiin ehdotettuja muutoksia, mutta ei näe tarvetta sille, että viranomainen voitaisiin velvoittaa antamaan lausunto tuomioistuimelle sakon uhalla. Todisteellisen tiedoksiannon käyttöalan supistamisen osalta se toteaa, että useiden muutoksenhakulautakuntien päätökset annetaan jo nykyisin tiedoksi tavallisena tiedoksiantona, eikä siinä ole nähty ongelmaa oikeusturvan kannalta.

Kelan etuuksien osalta on runsaasti hallintolainkäyttöä koskevia erityissäännöksiä, joiden avulla turvataan näiden asiaryhmien lainkäyttömenettelyn tarkoituksenmukaisuus.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei oikeudenkäynnin osapuolena ole havainnut merkittäviä puutteita tai ongelmia oikeudenkäynneissä, joihin on sovellettu hallintolainkäyttölakia. Ehdotuksen soveltuvuus eri asiaryhmiin edellyttäneen sääntelyn yleispiirteisyyttä, mikä ei kuitenkaan aina ole ongelmatonta. Virasto tekee 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.

Kirkkohallitus on antanut Suomen evankelis-luterilaisen kirkon lausunnon ja tarkastelee lakiehdotusta ennen kaikkea suhteessa kirkkolain erityissäännöksiin. Se kannattaa useimpia ehdotuksia hallintoprosessin sääntelyn muutoksista, mutta vastustaa valitusluvan käyttämistä hallintoriita-asioissa. Kirkkohallitus esittää eräitä täsmennyksiä sekä lakitekstiin että perusteluihin.

Korkein hallinto-oikeus kannattaa hallintolainkäyttölain uudistamista voimassa olevan lain peruseriaatteet säilyttäen. Se toteaa, että 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 arvioituina. 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 rajoitetusti 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. Korkein hallinto-oikeus katsoo, että lausunnonlaissa olevassa hallituksen esitys-

luonnoksessa ehdotettu sääntelyratkaisu soveltuu jatkovalmistelun lähtökohdaksi, mutta se ei ole sellaisenaan toteuttamiskelpoinen. Eräissä säännösehdoituksissa, kuten itsekriminointia ja väliintuloa koskevassa sääntelyssä, on tarvetta perusteellisempiin jatkoselvittelyihin. Korkein hallinto-oikeus pitää monia uudistusehdoituksia sinänsä tarpeellisina oikeussuojajärjestelmän toimivuuden lisäämiseksi. Näitä ehdotuksia ovat muun ohella yleinen valituslupajärjestelmä haettaessa muutosta hallinto-oikeuksien päätöksiin, hallintotuomioistuinten selvemmat 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 säännösehdoituksia perusteluineen on kuitenkin syytä vielä täsmentää ja tarkentaa. 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 perusoikeussääntelyä, unionin oikeuden tehokkuus- ja vastaavuusperiaatteista sekä ihmisoikeussopimuksesta 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.

Korkein oikeus toteaa, että niiltä osin kuin riita-, rikos- ja hallintoasiat eivät edellytä erilaisia oikeudenkäyntimenettelyä koskevia säännöksiä, oikeudenkäyntimenettelyssä tulisi pyrkiä yhdenmukaisuuteen. Yhdenmukainen oikeudenkäyntimenettely on omiaan parantamaan asianosaisten oikeusturvaa luomalla oikeudenkäyntimenettelyyn selkeyttä ja läpinäkyvyyttä. Samat asianosaiset saattavat asioida sekä yleisissä tuomioistuimissa että hallinto-oikeuksissa esimerkiksi lapsia koskevissa asioissa. Korkein oikeus lausui hallituksen esityksen luonnoksesta vain siltä osin kuin uudella sääntelyllä tulisi olemaan vaikutusta yleisiin tuomioistuihin tai sääntelyllä on muutoin merkittäviä yhtymäkohtia yleisten tuomioistuinten lainkäyttöön, ja lain jatkovalmistelussa olisi tämän johdosta perusteltua ottaa huomioon riita- ja rikosasioissa noudatettava oikeudenkäyntimenettely. Tämän johdosta korkein oikeus kommentoi erityisesti hallintotuomioistuimen oikeutta saada salassa pidettäviä tietoja muulta tuomioistuimelta, ehdotetun valituslupamenettelyn eroja hallintotuomioistuinten ja yleisten tuomioistuinten välillä, tosiseikkojen virheellisen arvioinnin soveltuvuutta purkuperusteeksi sekä turvaamistoimia koskevan toimivallan poistamista hallintolainkäyttöasioissa yleisiltä tuomioistuimilta ja sen vaikutusta mahdollisuuteen hakea ennakkollista oikeussuojaa turvaamistoimen muodossa.

Liikennevirasto puoltaa ehdotetun lain antamista. Joiltain osin Liikennevirasto kuitenkin pyytää, että ehdotuksia täsmennettäisiin.

Maahanmuuttovirasto kannattaa useimpia muutosehdotuksia ja viittaa lausunnossaan ulkomaalaisasioita koskevaan erityissäätelyyn. Sen mukaan ehdotus selkeyttää sääntelyä ja sille asetetut tavoitteet on saavutettu.

Maa- ja metsätalousministeriö kannattaa lähtökohtaisesti ehdotusta ja pitää sitä sekä perusteltuna että tarkoituksenmukaisena. Se kannattaa ehdotettuja säännöksiä mm. asiakokonaisuuden yhdistämisestä, väliintulijasta ja selvityksen rajoittamisesta. Ministeriö katsoo asianmukaiseksi edistää tavallisen tiedoksiannon ja siten sähköisen tiedoksiantotavan käyttöä. Sen sijaan ministeriö suhtautuu varauksellisesti ehdotukseen päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeudesta, koska se ei kaikilta osin tue nykyisen hallitusohjelman tavoitteita.

Maanmittauslaitos antoi lausuntonsa maa- ja metsätalousministeriöstä saamansa kommenttipyyntöön perusteella. Maanmittauslaitos pitää uudistuksen tavoitteita hyvinä ja kannattaa ehdotuksen mukaisen, oikeudenkäyntiä hallintoasioissa koskevan uuden lain säätämistä. Se kannattaa muun muassa ehdotuksia tiedoksiantomenettelyn keventämisestä ja valituslupajärjestelmästä pääsääntönä, ja pitää hallintopäätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeuden laajentamista perusteltuna. Maanmittauslaitos esittää lakiehdotukseen täsmennyksiä mm. kuulemisesta videoyhteyden avulla ja viranomaisen vastuusta oikeudenkäyntikulujen korvaamisessa.

Maaseutuvirasto esittää tarkentavia kannanottoja erityisesti asian käsittelyä ja selvittämistä sekä hallintopäätöksestä ja hallintotuomioistuimen päätöksestä valittamista koskeviin lukuihin.

Markkinaoikeuden lausunnon mukaan prosessuaalisen yleislain yleispiirteisyys on kannatettavaa erityistuomioistuimena toimivan markkinaoikeuden näkökulmasta, jonka toimintaa ohjaa ja jossa sovelletaan keskeisesti myös erityisiä prosessisäännöksiä. Selvää on, että lain yleispiirteisyys on ristiriidassa informatiivisuuden ja sen kanssa, että hallintolainkäytön menettelyä ei edelleenkaan tunnetta riittävästi hallintotuomioistuinten ulkopuolella, mihin esityksen yleisperusteluissa (s. 36) on viitattu. Ongelmaa voidaan helpottaa siten, että tuomioistuimet yleisin ohjeistuksin ja yksittäistapauksissa prosessinjohdollisesti kertovat noudatettavista menettelytavoista niille, joita hallintoprosessi koskee.

Meidän Turku – Vårt Åbo ry kannattaa osaa ehdotuksista, mutta sillä on myös vahvoja varauksia esitykseen liittyen.

Oikeudenkäyntiavustajalautakunnalla ei ollut lakiehdotuksesta lausuttavaa.

Oikeuskanslerinviraston lausunnon antoi apulaisoikeuskanslerin sijainen. Lausunnon sa kiinnitettiin huomiota julkisen hallintotehtävän käsitteen tulkinnanvaraisuuteen viranomaisen määritelmään ja päätöksen valituskelpoisuuteen liittyen sekä eräisiin tiedoksiantoa koskeviin ehdotuksiin.

Oikeusministeriön HAIPA-hanketoimisto ottaa kantaa ehdotukseen siltä osin kuin ehdotuksessa esitetyllä on hanketoimiston käsityksen mukaan vaikutusta asiointiin, asioiden käsittelyyn ja tiedoksiantoon HAIPAn käyttöönoton jälkeen. HAIPA-hanke on hallinto- ja erityistuomioistuinten toiminnanohjaus- ja dokumentinhallintajärjestelmän kehittämishanke, jonka tavoitteena on digitalisoida oikeudenkäynti hallinto- ja erityistuomioistuimissa. Lausunnon mukaan sähköinen asiointi on otettu esityksessä huomioon viittaamalla sähköistä asiointia koskeviin säännöksiin, mikä on kannatettavaa. On siten hyvä tiedostaa, että HAIPAn käyttöönoton jälkeen asiointiin ja tiedoksiantoon sovelletaan lähtökohtaisesti sähköistä asiointia koskevaa lainsäädäntöä.

Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry:n mielestä on tärkeää, että luonnoksessa on otettu huomioon vajaavaltaikeuksista huolehtiminen, sillä vajaavaltaiset ovat tiedoiltaan ja taidoiltaan huomattavasti heikommassa asemassa kuin viranomaiset. Lisäksi on kansalaisten kannalta kiitollista, että luonnoksessa tavoitellaan sellaisia sääntelyratkaisuja, jotka ovat omiaan pitämään asianosaisten prosessikulut kohtuullisina. Toisaalta luonnokseen sisältyy elementtejä, jotka uhkaavat olla ristiriidassa näiden ratkaisujen kanssa, ja niitä kohtia yhdistys pyrkii lausunnossaan nostamaan lausunnonpyytäjän tietoon. Luonnokseen sisältyy kuitenkin piirteitä, joihin Demla suhtautuu epäillen. Se vastustaa jyrkästi muutoksenhakuoikeuden rajoittamista edellyttämällä valituslupaa muutoksenhakuun hallinto-oikeudesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Opetus- ja kulttuuriministeriö kannattaa hallintolainkäyttölain korvaamista hallituksen esitysluonnoksen mukaisella lailla oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Sillä ei ollut esityksestä muuta lausuttavaa.

Pakolaisneuvonta ry pitää kannatettavana uuden lain säätämistä, jossa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa säädettäisiin nykyistä täsmällisemmin ja informatiivisemmin hallintotuomioistuinten menettelytapojen yhdenmukaistamiseksi ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamiseksi hallintotuomioistuimissa. Pakolaisneuvonnan lakimiesten käytännön työssä ja ulkomaalaisasioita koskevien valitusasioiden hoitamisessa on korostunut menettelysäännösten vaihteleva soveltaminen eri hallintotuomioistuimissa ja samassakin tuomioistuimessa eri ratkaisukokoonpanoissa. Esitys olisi omiaan parantamaan hallintotuomioistuinten menettelytapojen ennakoitavuutta. Esityksen laajuuden takia Pakolaisneuvonta keskittyi lausunnossaan luonnoksen kohtiin, jotka liittyvät muutoksenhakuun ulkomaalaisasioissa eli oikeusturvaan ja erityisesti

tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin valitusasioissa, joissa on kyse perustavanlaatuisista ihmisoikeuksista, kuten ehdottomista palautuskielloista, perhe-elämän suojasta ja lapsen edusta. Pakolaisneuvonta katsoo, että ulkomaalaislakiin sisältyvät oikeusturvan kannalta keskeiset erityissäännökset esimerkiksi valitusajan, valituslupaperusteiden ja käännättämispäätöksen täytäntöönpantavuuden osalta, ja tuoreet kansainvälistä suojelua hakevien oikeusturvaa rajoittaneet lainmuutokset tulisi arvioida kiireellisesti uudelleen luonnoksessa esitettyjen oikeusvaltion keskeisten periaatteiden ja velvoitteiden turvaamiseksi.

Pirkanmaan käräjäoikeus kannattaa ehdotuksia asiakokonaisuuden yhdistämisestä, tiedoksiantotapojen uudistamisesta ja päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeudesta. Se esittää hallintoprosessissa käyttöön otettavaksi eräitä käsittelyn joutuisuutta ja tehokkuutta lisääviä säännöksiä, jotka oikeudenkäymiskaareen jo sisältyvät.

Pirkanmaan oikeusaputoimisto kannattaa useimpia ehdotettuja muutoksia sekä pitää uusia säännöksiä selkeinä ja perusteltuina. Hallinto-oikeuden päätösten tiedoksiantossa asianosaisen käyttämälle avustajalle se kuitenkin näkee ongelmia erityisesti turvapaikka-asioissa. Oikeusaputoimisto suhtautuu varauksellisesti myös vastuun tiedoksisaannista siirtämiseen vastaanottajalle, koska asianosaisen on vaikea todistaa, ettei ole tiedoksiantoa vastaanottanut.

Pohjois-Savon oikeusaputoimisto kannattaa valtaosaa muutosehdotuksista. Se pitää suullista käsittelyä koskevia uusia säännöksiä perusteltuina perusoikeuksien turvaamisen kannalta ja katsoo, että teknisen välineen avulla tapahtuvan kuulemisen tulisi olla mahdollista kaikkien asian osapuolten sekä todistajien osalta.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus pitää ehdotusta onnistuneena. Hallinto-oikeus katsoo, että ehdotukselle asetetut tavoitteet on saavutettu varsin hyvin.

Puolustusministeriö katsoo, että erityisesti mahdollisuus tietyissä tilanteissa asettaa sitova määräaika selvitysten toimittamiselle ja suullinen valmistelu ovat sellaisia prosessinjohtollisia työkaluja, joilla oikeudenkäynnin kohde saadaan määritettyä aiempaa tehokkaammin ja näin saadaan aikaan myös säästöjä. Puolustusministeriö pitää viranomaisen mahdollisuutta valittaa lakiehdotuksessa määritellyllä tavalla hyvänä ja tarpeellisena muutoksena.

Sisäministeriön mukaan esitys selkeyttää ja nykyaikaistaa sääntelyä, mutta samalla tehostaa oikeudenkäyttöä. Lisäksi esityksen mukaisesti viranomaisten ratkaisukäytännöt voivat selkiintyä, yhtenäistyä ja parantua laadullisesti, kun viranomaisia vaaditaan aktiivisesti osallistumaan prosessiin ja toisaalta ylimmältä oikeusasteelta voidaan

saada linjaratkaisuja. Lisäksi muutoksilla selkeytettäisiin hyvin viranomaisen asemaa ja velvollisuuksia oikeudenkäynnissä hallinto-oikeudessa.

Sisäministeriön poliisiosasto antoi oman lausuntonsa sisäministeriön hallinto- ja kehittämisosaston pyynnöstä, ja on puolestaan itse pyytänyt asiasta Poliisihallituksen lausunnon. Poliisihallituksen lausunto sisältyy sisäministeriön poliisiosaston lausuntoon. Yhteenvetona sisäministeriön poliisiosaston lausunnosta viitataan edellä kuvattuun sisäministeriön lausuntoon. Niiltä osin kuin ministeriön ja sen poliisiosaston lausunnot ovat samansisältöiset, on tässä lausuntokoosteessa esitetty vain toinen niistä.

Sosiaali- ja terveysministeriö kannattaa ehdotuksia mm. asiakokonaisuuden yhdistämisestä, selvityksen rajoittamisesta, todisteellisen tiedoksiannon käyttöalan rajoittamisesta ja päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeudesta. Varauksellisemmin se suhtautuu esitykseen viranomaisen velvoittamisesta antamaan lausunto tuomioistuimelle sakon uhalla.

Suomen Asianajajaliitto kannattaa hallintopäätöksiä koskevan valitusoikeuden laajentamista, koska se parantaa yksilöiden oikeusturvaa. Väliaikaisia turvaamistoimia koskevien määräysten antamista koskevan toimivallan siirtäminen kokonaisuudessaan hallintotuomioistuimille edesauttaa järjestelmän johdonmukaisuutta ja on siksi kannatettava ehdotus. Säännökset suullisesta valmistelusta, tarkastuksen tekemisestä ja eri hallinto-oikeuksissa vireillä olevien asioiden yhdistämisestä edesauttavat asian selvittämistä ja parantavat päätöksenteon johdonmukaisuutta. Valituslupajärjestelmän laajentamiseen ja hallintopäätöksen tehneen viranomaisen oikeuteen hakea valituslupaa hallinto-oikeuden päätöksen johdosta on kuitenkin Asianajajaliiton mukaan syytä suhtautua kriittisesti. Sama koskee kirjallisen menettelyn määrittämistä hallintotuomioistuinten pääasialliseksi käsittelytavaksi. Asianajajaliitto toteaa, että esityksessä on laajasti käyty läpi Euroopan unionin oikeutta ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytäntöä, mikä on erityisen hyvä asia. Tältä osin esityksessä on puutteena, ettei Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan tehokkaiden oikeussuojakeinojen vaatimusta ja tätä artiklaa koskevaa oikeuskäytäntöä ole huomioitu. Esimerkiksi ulkomaalaisasioissa ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan vaatimukset eivät tule sovellettaviksi. Tämän vuoksi olisi tärkeää, että myös 13 artiklasta seuraavat velvollisuudet huomioitaisiin lain valmistelussa. Erityisesti oikeudenkäynnin osapuolten tasavertaisuuden toteuttamisessa 6 artiklan ulkopuolelle sulkeutuvissa asioissa 13 artiklalla on keskeinen merkitys. Asianajajaliitto katsoo, että esitystä tulisi yleisesti täydentää arvioimalla, mitä vaatimuksia Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artikla asettaa hallintoasian oikeudenkäynnille.

Suomen haastemiehet JHL ry ottaa kantaa päätösten tiedoksiantoa koskeviin muutosehdotuksiin. Yhdistyksen mielestä tiedoksiantotapojen monipuolistuminen tiedonvälityksen kehittyessä tekee sääntelyn kokonaisuudesta vaikeasti hallittavan, ja se

ehdottaa eri tiedoksiantotapojen ja niiden käyttöalueiden kokoamista yhteen lakiin. Todisteellisen tiedoksiannon käyttöalueen supistamiseen yhdistys suhtautuu varauksellisesti oikeusturvaan ja yhdenvertaisuuteen liittyvien näkökohtien vuoksi.

Suomen Kiinteistöliitto ry pitää perusteltuna, että oikeudenkäyntimenettelyille asetetaan samankaltaisia tavoitteita ja perusvaatimuksia. Kiinteistöliitto pitää erittäin tärkeänä, että hallintoprosessin menettelysäännöksiä kehitetään huomioiden yleisiä tuomioistuimia koskeva vastaava sääntely ja sen kehityssuunnat. Kiinteistöliitto pitää välttämättömänä myös sitä, että hallintotuomioistuinten menettelytavat ovat yhdenmukaiset. Lainsäädäntöä tulee kehittää siten, että hallintotuomioistuinten menettelytavat hallintoprosessissa yhdenmukaistuvat. Näin voidaan osaltaan taata toimintatapojen ministerityöryhmän vahvistaman palvelulupauksen tavoite yhdenvertaisesta palvelusta.

Suomen Kuntaliitto ry kannattaa muutosehdotuksia, lukuun ottamatta viranomaisen velvollisuutta antaa lausunto sakon uhalla, jota se pitää virkavastuulla toimivien kuntallisten viranomaisten kannalta yleensä tarpeettomana. Lisäksi Kuntaliitto toteaa maakuntauudistuksen ja uusien tapojen tuottaa palveluita tuovan mukanaan uusia tulkintakysymyksiä liittyen hallintosopimusten ja yksityisoikeudellisten sopimusten erotteluun, minkä vuoksi hallintosopimuksen tunnusmerkkejä olisi hyvä perusteluissa täsmentää. Samoin julkisoikeudellisen laitoksen käsitettä olisi syytä tarkentaa mm. maakuntien sote-yritysten aseman selventämiseksi ja tulkintaongelmien välttämiseksi.

Suomen Lakimiesliitto ry katsoo, että hallintotuomioistuinten vakiintuneiden käytäntöjen saattaminen säädöstasolle ja pyrkimys luopua viittauksista oikeudenkäymiskäärteen sekä hallintolakiin selkeyttävät prosessia erityisesti asianosaisten kannalta. Niin ikään hallinto-oikeuden prosessinjohtoa koskevat säännökset selkeyttävät ja tehostavat prosessia omalta osaltaan. Yksityisen mahdollisuus ajaa asiaansa ilman asiamiestä on hallintoprosessille ominainen piirre, joka pääperiaatteena tulee säilyttää prosessin ketteryden ja joustavuuden varmistamiseksi. Ehdotetut säännökset ottavat huomioon tämän keskeisen seikan.

Suomen luonnonsuojeluliitto on yleistä ympäristöetua edistävä kansalaisjärjestö, jonka toimijat osallistuvat hallintoasioiden käsittelyyn monin tavoin. Se toteaa, että lailla oikeudenkäynnistä hallintoasioissa on huomattava merkitys yhdistysten laillisuusvalvonnan turvaamiseksi. Kansalaisjärjestön näkökulmasta yhdenmukainen, ennustettava, selkeä ja tasapuolinen hallintoasioiden oikeudenkäyntiä koskeva lainsäädäntö on ensiarvoisen tärkeää. Ympäristöasioiden osalta erityispiirteenä on, että muutoksenhausta on pääsääntöisesti säädetty jo muussa ympäristölainsäädännössä, joten hallintoasioiden oikeudenkäyntiä koskevan yleislain merkitys on tässä suhteessa rajallinen. On kuitenkin edelleen tilanteita, joissa tällä yleislalla on ratkaiseva merkitys. Nämä liittyvät mm. valitusoikeuden määräytymiseen tilanteissa, joista ei ole erikseen

säädetty sekä mm. tiedoksiantoon ja valituksen tekemisen yleisiin edellytyksiin. Jatkossa huomattavaa merkitystä on myös valitusluvan myöntämisen perusteilla, joihin Luonnonsuojeluliiton mukaan tulisi kiinnittää enemmän huomiota kuin ehdotuksessa on tehty. Luonnonsuojeluliitto pitää hyvänä sitä, että lakiehdotuksessa on periaatteellisella tasolla huomioitu yleisen valitusoikeuden osalta ympäristöjärjestöjen aseman haasteellisuus suhteessa asianosaisuuteen. Tilanteissa, joissa ei erityislainsäädäntöä ole, olisi ensiarvoisen tärkeää varmistaa, että ympäristöjärjestöillä olisi valitusoikeus sellaisissa asioissa, joissa on kyse ympäristöarvojen turvaamisesta. Yleisen valitusoikeuden määräytymisen perusteita tulisi Luonnonsuojeluliiton mielestä tästä näkökulmasta pohtia vielä tarkemmin. Yleisen ympäristöedun turvaamisen kannalta olisi liiton mukaan laajemminkin syytä yhtenäistää valitusoikeutta koskevaa sääntelyä, ettei valitusoikeus vaihtelisi sattumanvaraisesti sen mukaan, mikä laki kulloinkin on kyseessä. Siksi käsillä olevaan lakiin olisi hyvä tätä tarkentaa, edes perusteluissa. Lisäksi vaikka lakiehdotus on kirjoitettu suhteellisen hyvin, sitä voisi yhä selvittää, jotta myös kansalaisten ja järjestöjen olisi helppo lakia ymmärtää. Etenkin käytäntöön liittyvät kysymykset, kuten tiedoksianto, valitusajan alkaminen ja kesto sekä valituskirjelmän muodolliset vaatimukset ovat kysymyksiä, joista on käytännössä usein epäselvyyttä. Luonnonsuojeluliitto esittää harkittavaksi, voisiko ja millä tavoin lakiin sisällyttää sääntelyä (tai perusteluja) tuomioistuimen neuvontavelvollisuudesta esimerkiksi valituksen muutoseikkoihin liittyen.

Suomen ortodoksinen kirkko ilmaisee kannattavansa lähes kaikkia muutosehdotuksia, joihin lausuntopyynnössä pyydetään nimenomaista kannanottoa puolesta tai vastaan.

Suomen tuomariliitto ry toteaa yleisenä huomiona esityksen taloudellisista vaikutuksista, että esityksellä laajennettaisiin paikoin hallinto-oikeuksien toimivaltaa. Toimivallan siirtäminen turvaamistoimiasioissa käräjäoikeuksista hallinto-oikeuksiin merkitsee hallinto-oikeuden toimivallan laajentamista uudelle alueelle, mikä potentiaalisesti lisää työmäärää ainakin jossain määrin. Edelleen, esityksen sinänsä kannatettava pyrkimys kehittää korkeimman hallinto-oikeuden ennakkotuomioistuinroolia valituslupamenettelyn laajentamisen kautta asettaa myös entistä suurempia vaatimuksia hallinto-oikeuksien ratkaisutoiminnan laadukkuudelle. Tuomariliitto pitää edellä todettuun nähden tärkeänä, että uudistuksen taloudellisia vaikutuksia arvioitaessa hallintotuomioistuinten riittävien resurssien varmistaminen otetaan asianmukaisesti huomioon.

Suomen Yrittäjien mielestä esityksen tavoitteet ovat tärkeitä. Yksityis- ja oikeushenkilön prosessuaaliset oikeudet ja velvollisuudet hallintoasiassa eivät järjestön näkemyksen mukaan ole joko yksiselitteisiä tai helposti ymmärrettäviä. Lisäksi on kannatettavaa, että lainsäädännöllä turvataan nykyistä selkeämmin jokaiselle pääsy tuomioistuimeen omassa hallintoasiassaan. Yksityisen henkilön, yrittäjän ja yrityksen oikeusturvan korkea taso on arvo, jota tulee järjestön mielestä edistää kaikissa hallintoprosesseissa kautta linjan. Toimintatapojen ministeriryhmä on 29.5.2017 antanut lupa-

ja valitusprosesseja koskevan palvelulupauksen, jossa korostuu lupa- ja valitusprosessien asiakaslähtöisyys. Myös tuomioistuimille on jatkossakin taattava edellytykset käsitellä valitusasiat ilman aiheetonta viivytystä. Näin ollen hallituksen esitysluonnoksessa ehdotettujen muutosten lisäksi on Suomen Yrittäjien mukaan tarpeellista korjata oikeudenkäyntiprosessien pitkiä käsittelyaikoja julkisia hankintoja koskevissa asioissa (ks. tarkemmin kohta 4.18, Muut kannanotot).

Turun hallinto-oikeus arvioi lausunnossaan käytännössä jo nykyisin noudatettujen menettelyjen lakiin kirjaamisen täsmentävän ja yhtenäistävän prosessia. Myös asiakkaiden kannalta on hyvä, että prosessin kulku näkyy aiempaa tarkemmin laista. Vaikka ehdotettu laki on aiempaa yksityiskohtaisempi, yleisvaikutelma on, että se jättää kuitenkin riittävästi tilaa prosessissa tarvittavalle joustolle ja edelleen kehittymiselle käsiteltävistä asioista johtuvat erilaiset tarpeet huomioon ottaen.

Vaasan hallinto-oikeus kannattaa useimpia muutosehdotuksia ja esittää lakitekstiin eräitä täsmennyksiä. Mahdolliseen päätöksen täydennysmenettelyyn tulisi sen mielestä kuitenkin ryhtyä vain tuomioistuimen omasta aloitteesta. Ehdotusta valituslupamenettelystä pääsääntönä se ei vastusta, mutta pitää sitä laajempänä oikeuspoliittisena kysymyksenä.

Vakuutus-oikeus toteaa, että esitysluonnoksen mukaan uudessa laissa säädettäisiin hallintoasioita koskevasta oikeudenkäynnistä nykyistä täsmällisemmin ja informatiivisemmin, ja lakiluonnoksesta saadun vaikutelman perusteella tämä näyttäisi pitävän paikkansa. Vaikka hallintolainkäyttölaki on vain parikymmentä vuotta vanha ja esimerkiksi vakuutus-oikeudessa sitä on pidetty toimivana, niin lakiluonnosta voi pitää hallintolainkäyttölakia kehittyneempänä versiona. Positiivista on esitetyn lain parempi soveltuvuus kaikille hallintotuomioistuimille.

Valtioneuvoston kanslia kannattaa valtaosaa ehdotetuista uudistuksista ja katsoo, että valittu vaihtoehto kokonaan uuden lain säätämisestä on kannatettava. Se suhtautuu kuitenkin varauksella ehdotukseen tehostaa viranomaiselle asetettua selvittämisvelvoitetta sakon uhalla.

Valtiontalouden tarkastusvirasto viittaa aiemmin prosessityöryhmän mietintöön (oikeudenkäynti hallintoasioissa) 29.3.2011 antamaansa lausuntoon (47/31/2011), jossa se on todennut, että oikeustilan täsmentämistä voi perustella useilla näkökohdilla. Ensinnäkin näin asianosaisille muodostuu selkeämpi kuva oikeustilasta ja heidän oikeusturvansa tulee asianmukaisesti huomioon otetuksi. Toiseksi täsmällisen sääntelyn avulla voidaan turvata paremmin yhtenäinen ja yhdenmukainen oikeustila, mikä osaltaan saattaa vähentää tarvetta hakea muutosta alempien oikeusasteiden päätöksiin. Kolmanneksi oikeustilan täsmentäminen on omiaan edistämään asioiden joutuisaa käsittelyä tuomioistuimissa. Tarkastusvirasto kannattaa useita muutosehdotuksia,

mutta katsoo, ettei lausunnon pyytäminen sakon uhalla liene tarpeen muutoin kuin poikkeuksellisissa tilanteissa. Säännös selvityksen rajoittamisesta voi olla tarpeen prosessin aiheettoman pitkittämisen välttämiseksi, mutta toisaalta on huolehdittava siitä, ettei selvityksen rajoittaminen johda virheellisen ratkaisun tekemiseen. Kun valituslupamenettely muuttaa korkeimman hallinto-oikeuden roolin ennakkopäästötuomioistuimeksi, lainkäytön painopiste korostuu hallinto-oikeustasolla, joten on tärkeää varmistaa hallintotuomioistuimille riittävät resurssit suoriutua tästä tehtävästä.

Valtiovarainministeriö kannattaa hallintolainkäyttölain kokonaisuudistusta. Esityksestä nousevat ministeriön mukaan myönteisinä uudistuksina esiin erityisesti ehdotettu viranomaisen valitusoikeus tilanteessa, jossa hallinto-oikeus on muuttanut viranomaisen päätöstä (2 luvun 3 §:n 2 momentti). Oikeustila on näiltä osin ollut aiemmin epäselvä ja tilanne selkeytyy ehdotuksen toteutuessa, mikä edesauttaa oikeuskäytännön yhtenäisyyden varmistamista. Valtiovarainministeriö toteaa myös, että 13 luvun 6 §:n 5 momenttiin ehdotettu muutos lainoppineen avustajan käyttämisestä purkuhakemuksissa korkeimmassa hallinto-oikeudessa olisi tarkoituksenmukainen parannus nykytilaan nähden. Lisäksi valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota lakiesityksen taloudellisiin vaikutuksiin, maakuntaudistuksen huomioimiseen esityksessä sekä tarpeeseen lyhentää oikeudenkäyntiaikoja julkisia hankintoja koskevissa asioissa. Näitä seikkoja koskevat huomiot esitetään lausuntokoosteen luvussa ”Muut kannanotot”.

Verohallinto kannattaa useita muutosehdotuksia, mutta toteaa, että monesta asiasta on verolainsäädännössä erityissäännöksiä. Ehdotettua säännöstä itsekriminointisuojusta se pitää monilta osin ongelmallisena. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) oikeuskäytännöstä ei Verohallinnon mukaan voida tehdä johtopäätöstä, että pelkkä veronkorotuksen uhka oikeuttaisi verovelvollisen vetoamaan itsekriminointisuojaan. Verotusmenettelyssä itsekriminointisuoja on voinut tulla sovellettavaksi vain tilanteessa, jossa samaan aikaan on vireillä samaa asiaa koskeva rikostutkinta. Verohallinto katsoo, että säännösehdotus laajentaisi sanamuotonsa perusteella itsekriminointisuojan soveltamisalaa hallinnollisten seuraamusten osalta huomattavasti EIT:n oikeuskäytäntöön verrattuna. Siksi ehdotettua säännöstä itsekriminointisuojusta pitäisi Verohallinnon näkemyksen mukaan muuttaa siten, että säännöksessä ei säädettäisi hallinnollisen seuraamuksen vaaraa itsekriminointisuojan perusteeksi.

Veronmaksajain keskusliitto ry kannattaa valtaosaa muutosehdotuksista, mutta katsoo, että järjestyssakon tuomitsemisessa tuomioistuimen arvoa loukkaavan kirjallisen aineiston toimittamisen perusteella tulisi olla pidättyväinen. Oikeudenkäyntikulujen korvaamisen osalta veroasioissa pitäisi pääsääntönä olla veronsaajien täysi korvausvelvollisuus, ellei virhe verotuksessa ole johtunut verovelvollisen toiminnasta.

Ympäristöministeriö pitää perusteltuna hallintoasioiden muutoksenhakua koskevan lainsäädännön uudistamista. Nykyinen hallintolainkäyttölaki on ollut voimassa yli 20

vuotta, jona aikana hallintoasioiden muutoksenhakua edeltävät hallintomenettelyt ovat kehittyneet ja niitä koskeva lainsäädäntö on uudistunut ja on parhaillaan uudistumassa. Eräiltä osin hallintolainkäyttölain säännöksiä korvaavia tai täydentäviä säännöksiä on sisällytetty erityislainsäädäntöön, jolloin oikeustoimien kohteen näkökulmasta katsottuna samaa asiakokonaisuutta koskevissa erillisissä muutoksenhauissa menettelyt ovat saattaneet jossain määrin poiketa toisistaan. Tässä tilanteessa on vankat perusteet uudistaa hallintoasioiden oikeudenkäyntiä koskevaa yleissääntelyä. Lakiehdotus olisi luonteeltaan yleislaki. Ympäristöministeriö pitää tärkeänä, että uuden lain säännökset olisivat sovellettavissa mahdollisimman monilla toimialoilla. Tällöin voitaisiin luopua monilta osin erityislainsäädäntöön nykyisin sisältyvistä korvaavista ja täsmennyksistä. Tämän johdosta eri toimialojen hallintolainkäyttöä koskevat menettelyt harmonisoituisivat merkittävästi.

Ålands förvaltningsdomstol esittää muutamia korjauksia ruotsinkieliseen käännökseen. Se ei katsonut tarpeelliseksi lausua esityksen asiasisällöstä, koska sen edustaja on ollut mukana lakiehdotuksen valmistelussa.

Ålands landskapsregering antoi lausuntonsa yksinomaan hallituksen esityksen ruotsinkielisen tiivistelmän sekä ruotsiksi käännetyn lakitekstin perusteella. Se huomauttaa, että lakiesityksen 1 luvun 4 §:n sekä 2 luvun 3 ja 4 §:n tekstit tulisi muotoilla niin, että ne vastaavat Ahvenanmaan itsehallintolain 25 §:ssä säädettyä menettelyä. Maakunnan hallitus katsoo, että nykyisen hallintolainkäyttölain 8 §:ssä olevaa viittausta vastaava teksti olisi luonnoksessa käytettyä muotoilua selkeämpi ja siten suositeltavampi.

3 YLEISET KANNANOTOT

3.1 Yleiset kannanotot ehdotuksiin

3.1.1 Myönteiset yleiset kannanotot

Kannanotot ehdotuksiin olivat valtaosin myönteisiä. Juoksevaa pykälänumerointia kannatettiin, eikä yksikään lausunnonantajista vastustanut pykälänumeroinnin muuttamista juoksevaksi.

Aluehallintovirastot katsovat, että esitysehdotuksessa on varsin kattavalla tavalla täsmennetty nykyisen hallintolainkäyttölain osin yleispiirteisiä säännöksiä ja samalla on yhdenmukaistavasti kirjattu vakiintunutta käytäntöä lain tasoiseksi sääntelyksi.

Elinkeinoelämän keskusliitto tukee esityksen tavoitteita. Erityisesti on hyvä, että esityksessä huomioidaan EIT:n praksiksessa tapahtunut kehitys ja EU:n lainsäädännössä hallintoprosessille asetetut vaatimukset. Ottaen huomioon hallintoasioiden massaluonteen, EK tukee valittua sääntelytapaa, jossa laissa on pyritty säätämään hallintoasioita koskevasta oikeudenkäynnistä nykyistä täsmällisemmin ja informatiivisemmin.

Hansel Oy katsoo, että esityksessä on useita parannuksia nykyiseen lainsäädäntöön. Lakiehdotus on rakenteeltaan selkeä ja hyvin laadittu.

Helsingin hallinto-oikeuden mielestä uudistuksen tavoitteet on yleisesti ottaen saavutettu.

Helsingin kaupungin mukaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kriteerit on huomioitu esityksessä. Viittauksia oikeudenkäymiskaareen on tarkistettu ja vähennetty, mikä osaltaan selkeyttää ja täsmentää lakia.

Helsingin oikeusaputoimiston mukaan ehdotus vaikuttaa yleisesti kohtuullisen selkeältä ja riittävän täsmälliseltä.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus pitää puheena olevaa lakiehdotusta pääosin onnistuneena.

Itä-Suomen hallinto-oikeuden lausunnon mukaan ehdotuksen erityinen ansio on sen selkeys ja informatiivisuus. Ehdotuksen perusteluissa on käyty järjestelmällisesti ja kattavasti läpi hallintoprosessin kokonaisuus. Perustelut muodostavat jäsentyneen ja punnitun kokonaisuuden, jolloin niiden kautta on vaivatonta hahmottaa sääntelyn tavoitteet ja tausta. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin elementtejä on perusteluissa pohdittu varsin laajasti tarkastellen ansiokkaasti korkeimman hallinto-oikeuden samoin kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöä.

Jyväskylän kaupungin mukaan lakiehdotus on selkeä ja hyvin laadittu. Se, että viittaussäännöksiä oikeudenkäymiskaareen on vähennetty ja vastaavia säännöksiä on lisätty hallintoasioiden oikeudenkäynnistä annettuun lakiin, parantaa ja selkeyttää lain luettavuutta.

Kansaneläkelaitos katsoo, että lakiehdotuksen tavoitteet, kuten nykyisen sääntelyn täsmentäminen ja käytäntöjen yhtenäistäminen, on saavutettu ehdotuksessa hyvin. Samoin perus- ja ihmisoikeusnäkökohdat sekä lainkäytön tehostamisen ja joustavoittamisen tarpeet on otettu ehdotuksessa huomioon.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston mukaan ehdotus ja oikeudenkäymiskaareen 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.

Kirkkohallitus pitää esitystä pääosin onnistuneena.

Liikenneviraston lausunnon mukaan luonnos hallituksen esitykseksi on laadittu hyvin ja huolellisesti. Uusi laki on kirjoitettu selkeästi ja muutokset on hyvin ja kattavasti perusteltu.

Maahanmuuttovirasto katsoo, että ehdotuksessa on onnistuneesti saavutettu asetetut tavoitteet, ja ehdotus selkeyttää sääntelyä. Viittaussäännösten sisällyttäminen uuteen lakiin parantaa luettavuutta.

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

Oikeuskanslerinvirasto pitää myönteisenä sitä, ettei esitysluonnoksessa 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.

Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry pitää luonnoksessa ehdotettuja lakitekniisiä ja lakisystemaattisia ratkaisuja, jotka liittyvät esimerkiksi lain nimeen, kannatettavina ja tarkoituksenmukaisina. Luonnos tuo hallintolainkäytön keskeisen säädöksen kiitollisella tavalla ajan tasalle, ja oikeustila selkenee. Luonnoksen perusteluissa viitataan kiitettävissä määrin niin KHO:n kuin EIT:n ratkaisukäytäntöön. Lisäksi keskeisiä sääntelyratkaisuja pohditaan ja punnitaan eri näkökulmista. Kaiken kaikkiaan hallituksen esitys perustuessaan tähän luonnokseen vaikuttaa hyvin taustoitettulta ja perusteelliselta.

Pakolaisneuvonta ry:n mielestä luonnos ja esitetty lainmuutos on yleisesti ottaen hyvin valmisteltu ja perusteltu.

Pirkanmaan käräjäoikeuden mukaan ehdotusta voidaan pitää kokonaisuutena onnistuneena, ja yksittäiset säännökset ovat pääsääntöisesti selkeitä ja tarkkoja.

Pirkanmaan oikeusaputoimisto katsoo, että lakiehdotuksen tavoite on saavutettu hyvin. Täsmennykset selkeyttävät menettelyä ja osapuolten oikeuksia ja velvollisuuksia. Tämä on omiaan yhtenäistämään myös käytäntöjä. Toiminnasta tulee paremmin ennakoitavaa. Tavoiteltu sääntelyn yleispiirteisyys on säilynyt.

Pohjois-Savon oikeusaputoimiston mukaan esityksellä yhtenäistetään eri oikeudenalojen oikeudenkäyntimenettelyä ja tavoite on saavutettu hyvin.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden mukaan myönteistä on se, että oikeuskäytännössä vakiintuneet käytänteet on kirjattu ehdotukseen. Tämä on omiaan täsmentämään nykyistä sääntelyä ja yhtenäistämään mahdollisesti poikkeavia käytäntöjä. Lisäksi ehdotuksessa on hyvää se, että siinä on vähennetty viittauksia oikeudenkäymiskaaren säännöksiin.

Suomen Asianajajaliiton mukaan esitys on yleisesti hyvä ja kannatettava. Ehdotuksen sisällön perusteella näyttää siltä, että sen keskeisimmät tavoitteet voidaan saavuttaa.

Suomen Kiinteistöliitto ry pitää ehdotusta korvata hallintolainkäyttölaki kokonaan uudella lailla perusteltuna ja lakiehdotuksen sisällöllisiä ratkaisuja pääosiltaan hyvinä.

Suomen Kuntaliitto ry pitää esitysluonnosta hyvänä ja selkeänä. Kokonaan uuden lain säätäminen vaikuttaa tarkoituksenmukaiselta ratkaisulta. Uudistuksen tavoitteet on saavutettu hyvin.

Suomen Lakimiesliitto ry katsoo, että lakiesitys selkeyttää ja tehostaa hallintoprosessia.

Suomen luonnonsuojeluliiton mukaan ehdotuksen tavoitteet on saavutettu suhteellisen hyvin. Ehdotuksella pyritään täsmentämään nykyistä sääntelyä, mikä on kannatettava tavoite.

Suomen tuomariliitto ry katsoo, että esitysluonnoksessa on löydetty hyvä tasapaino keskeisten tavoitteiden eli tuomioistuimissa noudatettavien käytäntöjen yhtenäistämisen ja hallintoprosessille ominaisen joustavuuden säilyttämisen välillä. Etenkin todistelua koskevien keskeisten säännösten sisällyttäminen lakiin ja muutenkin pyrkimys luopua viittauksista oikeudenkäymiskaareen ja hallintolakiin ovat uudistuksia, jotka olennaisesti selkeyttävät sääntelyä. Asianosaisten kannalta ehdotetut tarkennukset ja lisäykset nykylakiin ovat informatiivisia ja tukevat sen hallintoprosessuaalisen lähtökohdan toteutumista, jonka mukaan yksityisen asianosaisen tulisi pääsääntöisesti pystyä prosessaamaan itsenäisesti ilman asiamiestä. Lakiin ehdotetut tarkennukset, kuten tuomioistuimen prosessinjohtoa koskevat ja sitä tukevat säännökset, ovat perusteltuja ja osaltaan jännevöittävätkin prosessia. Esitys ottaa asianmukaisesti huomioon myös hallintolainkäytössä ratkaistavien asioiden erityispiirteet ja asiaryhmien moninaisuuden. Tuomariliitto pitää esitystä sen rakenteen ja tavoitteiden osalta kannatettavana.

Vaasan hallinto-oikeuden mielestä ehdotuksen tavoitteet on pääosin saavutettu hyvin.

Vakuutusosikeus katsoo, että lain jäsentely on varsin selkeä ja lain käytettävyyttä lisää se, että viittaukset oikeudenkäymiskaaren pykäliin ovat vähentyneet. Kaiken kaikkiaan laista voi viimeistelyn jälkeen odottaa tulevan toimiva hallintoprosessilaki.

Valtioneuvoston kanslia pitää luonnosta hallituksen esitykseksi erittäin selkeänä ja sääntelyn uudistamiselle asetetut tavoitteet on saavutettu hyvin.

Valtiontalouden tarkastusvirasto pitää ehdotuksen sääntelyä kokonaisuutena selkeänä ja johdonmukaisena. Esityksen perusteluista on myös selkeästi hyötyä ehdotettua

sääntelyä tulkittaessa. Ehdotuksessa huomioidaan monissa kohdin taloudellisuusnäkökohdat ja prosessiekonomiset vaikutukset.

3.1.2 Varaukselliset tai kielteiset yleiset kannanotot

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että 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. Korkein hallinto-oikeus toteaa, että lakiluonnos on valmisteltu pääosin virkatyönä oikeusministeriössä, ja valmistelijoiden tukena on toiminut ammattituomareista koostuva verkosto. Se arvioi, että hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa olevat lukuisat virheellisyudet, väärinkäsitykset ja puutteet olisivat olleet vältettävissä hyvän lainvalmistelun mukaisessa perinteisessä vuorovaikutteisessa työryhmä- tai toimikuntatyöskentelyssä. Perusteluissa ei korkeimman hallinto-oikeuden mukaan 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. Korkein hallinto-oikeus korostaa, että perusteluissa olevat virheellisyudet ja väärinymmärrykset on korjattava lopullisessa hallituksen esityksessä, jos sellainen annetaan. Lisäksi korkein hallinto-oikeus toteaa, että lain käytettävyys ja ymmärrettävyys perustuvat osaltaan siihen, että lain systematiikka noudattaa hallintolainkäyttöasian käsittelyn elinkaarta, eikä laissa pidä olla monimutkaisia rakenteellisia ratkaisuja. Laissa käytettyjen käsitteiden tulee olla myös mahdollisimman selviä. Nyt esillä olevassa ehdotuksessa ongelmia tuottaa korkeimman hallinto-oikeuden mukaan sen seikan ymmärtäminen, milloin on kysymys ensi asteen hallintotuomioistuimista tai muista hallintolainkäyttöelimistä ja milloin korkeimmasta hallinto-oikeudesta tai vakuutus-oikeudesta viimeisenä varsinaisena muutoksenhakuasteena.

Meidän Turku – Vårt Åbo ry:n näkemyksen mukaan esitys veisi hallintotuomioistuinten prosessia vahvasti juristien ja asianajajien suuntaan, mikä tekisi oikeudenhausta kansalaisille kallista. Yhdistyksen mukaan säästöt, jotka saavutettaisiin valituslupajärjestelmään siirtymisellä, voitaisiin saavuttaa myös lakkauttamalla korkein hallinto-oikeus. Yhdistys kannattaa siirtymistä yhteen tuomioistuinjärjestelmään. Samalla voitaisiin siirtyä oikeudenkäymiskaareen pohjautuvaan menettelyyn myös hallintoasioissa ja suullisesta käsittelystä tulisi pääsääntöinen käsittelymuoto. Samoin yhdistys kannattaa Ruotsin mallin mukaista hallintoprosessia, jonka pohjana ei ole valituskelpoista päätöstä ja joka tulee vireille hakemuksella, ilmoituksella, alistuksella tai muulla toimenpiteellä. Suomeen pitäisi saada myös Tanskan mallin mukainen tuomioistuinmaksulaki, jossa maksu on sidoksissa asian taloudellisen intressin suuruuteen. Yhdistyksen mukaan myös Saksan mallin mukainen perustuslakituomioistuin olisi tarpeen.

4 KANNANOTOT ASIAKOHDITTAIN

Korkeimman hallinto-oikeuden asiakohtaiset kannanotot on esitetty liitteessä.

4.1 1 luku Yleiset säännökset

Aluehallintovirastot pitävät hyvänä, että esitysluonnoksessa on nimenomaisesti eritelty hallintotuomioistuimet ja muut lainkäyttöön liittyvät organisaatiot, jotka tulevat lakia soveltamaan, ja myös määritelty tekstissä käytettyjä keskeisiä juridisia termejä. Viranomaisen käsitteen sisältö eroaa tässä tapauksessa siitä, mitä se on joissakin muissa keskeisissä yleislaeissa, mikä on huomionarvoista. Esimerkiksi laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999, JulkL) ja laissa sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003) viranomaisilla tarkoitetaan myös tuomioistuimia. Tuomarien esteellisyyttä koskevan säännöksen sisältöä voisi mahdollisesti avata vielä enemmän tähän lakiin, kun esitysluonnoksessa viitataan merkittävilta osin edelleen oikeudenkäymiskaaren 13 lukuun. Säännöksen sisällön avaaminen lisäisi sen luettavuutta.

Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan viranomaisen käsite on keskeinen, koska määritelmä vaikuttaa muun muassa hallintopäätöksen valituskelpoisuuteen, viranomaisen valitusoikeuteen ja toimivaltaisen hallintotuomioistuimen määräytymiseen. Määritelmä on hallinto- tai organisaationeutraali sikäli, että viranomaisen käsite kytkettäisiin avoimen julkisen hallintotehtävän käsitteeseen. Yksityisen tahon tekemästä hallintopäätöksestä saisi valittaa ilman erityissäännöstäkin. Tämä tuottanee tarvetta ottaa viranomaisen käsitteeseen enenevästi kantaa tulevassa oikeuskäytännössä. Oikeusasiamies pitää avointa määritelmää sinänsä asianmukaisena. Oikeusasiamiehen käsityksen mukaan vakiintuneessa lainkirjoitustavassa ilmaisu ”valtion virastot ja laitokset” ei pidä sisällään eduskunnan virastoja. Johdonmukaisuuden vuoksi niiden lisäämistä säännökseen tulisi harkita, olkoonkin, että myös eduskunnan virastot hoitavat julkista hallintotehtävää tehdessään valituskelpoisia hallintopäätöksiä.

Hansel Oy:n näkemyksen mukaan sovellettavien säännösten hahmottaminen on ajoittain hankalaa, koska julkisiin hankintoihin liittyvien asioiden käsittelyyn sovellettaisiin sekä hankintalakia, markkinaoikeuslakia että ehdotettua lakia oikeudenkäynnistä hallintoasioissa.

Helsingin hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan on selkeyden kannalta hyvä, että valitusasioita käsittelevät lautakunnat on erotettu oikaisuvaatimuksia käsittelevistä lautakunnista. Tulevan maakuntahallinnon asema täytynee ottaa huomioon viranomaisen määritelmässä tai vähintäänkin hallituksen esityksen perusteluissa. On hyvä, että lainvoiman käsite on määritelty laissa. Yleisenä huomiona hallinto-oikeus katsoo, että tuomarin esteellisyyttä koskeva säännös vaikuttaa 1 luvun sääntelyyn nähden irralliselta ja korostuu siinä ehkä liikaa. Esteellisyyssäännös voisi olla laissa myös jäljempänä, esimerkiksi ehdotuksen luvussa 6 tai 8.

Itä-Suomen hallinto-oikeuden mukaan käsitteiden määrittelemättömyys voi aiheuttaa oikeudellista epävarmuutta ja johtaa hallintotuomioistuinten menettelytapojen poikkeavuuteen toisistaan. Esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa lupasioissa on ilmennyt tulkintaongelmia sen suhteen, ovatko ja missä tilanteessa hallintomenettelyssä asianosaisina olleet henkilöt myös oikeudenkäynnin osapuolia hallinto-oikeudessa. Asianosaisuuden määrittäminen on prosessin kannalta aivan keskeinen lähtökohta, jolloin käsitteen tarkempi täsmentyminen pelkästään oikeuskäytännön kautta ei ole hyvä ratkaisu. Ehdotetun 4 §:n 2 kohdan perusteluihin olisi hyvä lisätä, että hallinto-oikeudellinen pakkokeinomenettely ei ole lainkohdassa tarkoitettu hallinnollinen seuraamus.

Jyväskylän kaupungin mukaan ehdotetut säännökset ovat selkeitä.

Kansaneläkelaitos katsoo, että lain tarkoitusta koskevassa pykälässä on perustellusti lausuttu julki lain kytkökset taustalla vaikuttaviin perus- ja ihmisoikeusnäkökohtiin eli oikeusturvan ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takaamiseen. Lain soveltamisala on riittävän täsmällinen ja siinä on otettu huomioon kaikki Kelan kannalta olennaiset lainkäyttöelimet. Määritelmiä koskeva pykälä edistää lain selkeyttä ja yksiselitteisyyttä. Lainvoimaisuuden määrittelyä 4 §:n 3 kohdassa Kela pitää tarpeellisenä. Asianosaista tai oikeudenkäynnin osapuolta ei ole lakiehdotuksessa määritelty kuten ei aiemminkaan, mikä on hyvä asia.

Kirkkohallitus katsoo, että lain keskeisiä käsitteitä määritellään luvun 4 §:ssä niukasti, minkä vuoksi tavoitteena oleva informatiivisuus ei ole täysin toteutunut. Se ehdottaa pykälään lisättäväksi esimerkiksi perustevalituksen ja alustusvalituksen. Lisäksi Kirkkohallitus katsoo, että ehdotettu 2 luvun 4 § tulisi siirtää 1 lukuun. Ehdotusta perustellaan 2 luvusta lausutun yhteydessä.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että ehdotuksen 1 luvun 1 §:ssä puhutaan oikeusturvan ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeiden turvaamisesta ”hallintoasiasa 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 hallintoasiasa, mutta rajauksista tuon lain soveltamisalaan on säädetty hallintolain 4 §:ssä. Ehdotuksen perusteluissa olisi korkeimman hallinto-oikeuden mukaan 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 soteuudistuksen 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 hallintolainkäyttöelimiin 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 tarkoitetusta oikeusvaatimuksen käsittelystä. Voimassa olevan hallintolainkäyttölain mukaan nämä muussa viranomaisessa käsiteltävät hallintolainkäyttöasiat käsitellään hallintolainkäyttölain mukaisesti. Lainkäyttö, myös hallintolainkäyttö kuuluu valtakunnan toimivaltaan Ahvenanmaalla. Edellä tarkoitettu rajausta 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 erityislailla poiketa. Lain yleisperusteluissa tulee korkeimman hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan 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 viranomaisasioinnista annettuun lakiin (13/2003), oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annettuun lakiin 381/2007), kielilakiin (423/2003 ja saamen kielilakiin (1986/2003). Mukaan tulisi ottaa myös oikeuden-

käynnin viivästymisen hyvittämisestä annettu laki (362/2009). Soveltamisalan osalta suuri muutospainne 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. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan 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. Hallinnollisen seuraamuksen määritelmän (1 luvun 4 §:n 2 kohta) osalta korkein hallinto-oikeus katsoo, että määritelmä on esimerkkiluettelo, jossa on mainittu onnistuneita ja vähemmän onnistuneita esimerkkejä.

Maaseutuviraston mukaan 4 §:n määritelmät selkeyttävät todennäköisesti säädöskonaisuuteen liittyviä keskeisiä käsitteitä.

Markkinaoikeus toteaa, että sääntely on pelkistettyä. Vaikka markkinaoikeutta tai muitakaan erityistuomioistuimia ei nimenomaisesti määritellä hallintotuomioistuimiksi, se ei aiheuta lain soveltamisalan selvyyden suhteen ongelmia. Luvun esteellisyyttä koskevan 5 §:n 1 momentin sanamuoto kattaa myös markkinaoikeuden valmistelijat (ks. näistä tuomioistuinlain 19 luku), vaikka tähän ei esityksen perusteluissa olekaan kiinnitetty nimenomaista huomiota.

Meidän Turku – Vårt Åbo ry:n näkemyksen mukaan Suomen esteellisyyssäännöstö ei ole Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6. artiklan mukainen, johtuen esteellisyyssäännön ja sen tulkintakäytännön lieventämisestä 1990-luvun loppupuolella. Lisäksi tuomioistuinten ongelma on se, että tuomareita valitaan poliittisin perustein. Tämä on yhdistyksen lausunnon mukaan erityisen yleistä hallintotuomioistuimissa. Kun poliittisesti sitoutuneet ja poliittisin perustein nimitetyt hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden tuomarit istuvat ratkomassa valtapuolueiden ajamia kunnallisasioita, heidän on vaikea olla puolueettomia.

Muutoksenhausta julkista hallintotehtävää hoitavan yksityisen tahon tekemiin hallintopäätöksiin ei enää tarvitsisi säätää erikseen. *Oikeuskanslerinvirasto* toteaa, että julkisen hallintotehtävän käsite ei 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 ylei-

semminkin, 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.

Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry pitää luonnoksen 1 luvussa hahmoteltuja sääntelyratkaisuja tarkoituksenmukaisina. Luonnoksessa pohditaan asianosaisuuden määrittelyn haastavuutta. Yhdistys suosittelee, että lainvalmistelussa kartoitettaisiin vielä kertaalleen mahdollisuuksia laatia yleiset asianosaisuuden tunnistamiskriteerit, ja tarkistetaan asianosaisuustunnusmerkkien ajanmukaisuus erityislainsäädännössä. Niin yksityisen, viranomaisen kuin tuomioistuintenkin kannalta on tarkoituksenmukaista, että asianosaisuusasema selviää yksitulkintaisesti ja riidattomasti laista.

Pirkanmaan oikeusaputoimiston mukaan lain tarkoitusta koskeva säännös kiteyttää hyvin asianosaisen kannalta lain ration. Ehdotettu Määritelmät-säännös (4 §) on riittävän yleispiirteinen, mutta selkeyttää keskeisimpiä käsitteitä.

Puolustusministeriö pyytää tarkentamaan luvun 4 §:n säännöstä siten, että siitä ilmenee, ettei hallinnollisen seuraamuksen määritelmässä mainitulla kurinpitorangaistuksella tarkoiteta rikoslain (39/1889) 6 luvun 1 § 4 momentissa sekä sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetussa laissa (255/2014) säädettyä kurinpitorangaistusta. Lisälausunnossaan 13.6.2017 ministeriö kiinnittää vielä huomiota lakiluonnoksen soveltamisalaan: 1 luvun 2 §:n 3 momentin mukaan lakia sovelletaan myös valitusasioita käsittelemään perustetussa lautakunnassa siten kuin siitä erikseen säädetään. Asevelvollisuuslain (1438/2007) 12 luvussa säädetään kutsunta-asiain keskuslautakunnasta ja asevelvollisuusasiaa koskevasta muutoksenhausta. Kyseisessä luvussa ei viitata voimassa olevaan hallintolainkäyttölakiin. Näin ollen jää epäselväksi, sovelletaanko hallintolainkäyttölakia kutsunta-asiain keskuslautakunnan muutoksenhakemusten käsittelyyn, vaikkakin lakiluonnoksen perusteluissa (s. 57) lakia katsotaan sovellettavan.

Sisäministeriön poliisiosaston mielestä esitys on hyvä ja kannatettava. Esitys nykyaikaistaa sääntelyä, mutta samalla tehostaa oikeudenkäyttöä.

Sosiaali- ja terveysministeriö huomauttaa, että sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta ja työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta yhdistetään 1.1.2018 lukien sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnaksi.

Suomen Kuntaliitto ry pitää 'viranomaisen' määritelmässä mainittua julkisoikeudellisen laitoksen käsitettä ongelmallisena, sillä sitä käytetään eri laeissa hieman eri merkityksessä. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on lueteltu mm. perinteisesti

itsenäisiksi julkisoikeudellisiksi laitoksiksi katsotut Kansaneläkelaitos, Suomen Pankki jne. Lisäksi laissa on lueteltu erinäisiä julkista hallintotehtävää hoitavia tahoja, kuten ylioppilaskunnat, Metsähallitus, Raha-automaattiyhdistys jne. Tässä yhteydessä on mainittu myös säätiöyliopistot, mutta ei julkisoikeudellisia yliopistoja. Julkisoikeudelliset yliopistot ovat kuitenkin yliopistolain 1 §:n mukaan julkisoikeudellisia laitoksia. Sen sijaan säätiöyliopistot eivät ole yliopistolain mukaisia julkisoikeudellisia laitoksia. Säätiöyliopistoihin sovelletaan säätiölakia, joten niiden juridinen luonne on yksityisoikeudellinen yhteisö -säätiö. Julkisoikeudellinen laitos on myös hankintalain mukainen väljä käsite. Hankintalain mukaan julkisoikeudellinen laitos voi olla hyvin erilaista toimintaa harjoittava hankintayksiköiden (kunnan tai valtion) määräysvallassa toimiva erillinen oikeushenkilö. Edellytyksenä on mm., että yksikkö on perustettu toimimaan yleisen edun ei-kaupallisessa tarkoituksessa. Nämäkin tahot ovat siinä mielessä itsenäisiä, että ne ovat hankintayksiköistä erillisiä oikeushenkilöitä. Ainakin perusteluissa kannattaisi selkeyttää sitä, että hankintalain mukaiset julkisoikeudelliset laitokset eivät automaattisesti kuulu tässä laissa tarkoitettuihin viranomaisiin, mutta myös ne voivat kuulua esitetyn lain soveltamisalaan, jos niille on annettu jokin julkinen hallintotehtävä. Tulkintakysymyksiä voi jatkossa nousta esimerkiksi perusteilla olevien maakuntien sote-yritysten asemasta. Maakuntalakiehdotusten mukaan sekä maakunnan että yksityisten sote-yritysten perustamat osakeyhtiömuodossa toimivat sote-keskukset hoitavat julkisia hallintotehtäviä. Ne ovat näin ollen tämän lain mukaisia itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia. Tulkintaongelmien välttämiseksi tämä olisi hyvä tuoda lakiesityksessä selkeästi esiin.

Suomen luonnonsuojeluliitto katsoo, että asianosaisen määritelmän puute saattaa olla käytännössä ongelmallista, vaikka toisaalta sääntelyn joustavuus on perusteltua. Ympäristöjärjestöjen valitusoikeus on yhä joissain tilanteissa varmistettu puutteellisesti, mihin asianosaisuuden tiukasti rajattu käsite on ollut yksi osasy. Suomen luonnonsuojeluliitto ja sen yhdistykset pyrkivät turvaamaan yleistä ympäristöetua, ja niiden valitusoikeus ympäristöasioissa tulisi varmistaa uudessa laissa.

Suomen tuomariliitto ry toteaa, että nykyiseen hallintolainkäyttölakiin ei sisälly lain keskeisten käsitteiden määrittelyä, ja pitää erillisen määritelmäsäännöksen ottamista lakiin perusteltuna ja tervetulleena lisänä. Viranomaisen määritelmän osalta perusteltu lähtökohta on määritelmän liittäminen julkisen hallintotehtävän hoitamiseen ja nimenomaan niin, että kulloinkin kyseessä olevan organisaation tehtävät perustuvat lakiin tai lain nojalla annettuun toimeksiantoon. Tuomariliitto kiinnittää huomiota siihen, että viranomaisen määritelmän ulottamisella julkisen hallintotehtävän hoitamiseen, kuten Raha-automaattiyhdistykseen ja Suomen Punaiseen Ristiin, saattaa olla asiamääriä lisäävä vaikutus.

Turun hallinto-oikeuden mukaan asianosaisen ja oikeudenkäynnin osapuolen määrittelystä luopumista voidaan pitää perusteltuna ratkaisuna, jos ei voida varmistua määrittelyn toimivuudesta kaikissa tilanteissa.

Vaasan hallinto-oikeuden mukaan luku lisää informatiivisuutta ja on selkeä. Määritelmät 4 §:ssä on hyvä uudistus aikaisempaan nähden, sillä ne selkeyttävät hallintolainkäytön keskeisiä käsitteitä.

Vakuutusoiikeus pitää 1 luvun säännöksiä asianmukaisina ja toimivina. Se kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että luvun 5 §:n 1 momentissa mainittu asian käsittelyyn osallistuminen esteellisyysperusteena on hieman epäselvä vakuutusoiikeudessa esivalmistelijoina toimivien notaarien kohdalla. Perusteluissa mainitut esteellisyyssäännösten soveltamisen ulkopuolelle jäävät tekniset toimistotyöt ja muut vastaavat tehtävät, jotka eivät voi vaikuttaa asian ratkaisuun, viittannevat kuitenkin siihen, että esteellisyyssperustetta ei heihin sovellettaisi.

Valtioneuvoston kanslian näkemyksen mukaan ehdotettu rajausta määritelmien määrään on kannatettava, ja perustelut asianosaista tai oikeudenkäynnin osapuolta koskevien määritelmien jättämiselle pois luonnoksen määritelmistä ovat selkeät.

Valtiovarainministeriö katsoo, että 1 luvun 4 §:n määritelmässä voisi olla selvyiden vuoksi tarkoituksenmukaista määritellä myös 2 luvussa tarkoitettu hallintopäätös.

Verohallinto viittaa ehdotetun 4 §:n osalta siihen, mitä se on muissa kohdissa lausunut itsekriminointisuojasta ja viranomaisen käsitteestä verotuksessa.

Ympäristöministeriö kannattaa keskeisten termien määrittelemistä. Se ehdottaa kuitenkin harkittavaksi, olisiko perusteltua sisällyttää lakiin myös asianosaisen määritelmä. Vastaavasti hallintolain (434/2003) 11 §:ssä on määritelty hallintoasioiden asianosainen. Tosin asianosaisuus hallintomenettelyssä on johdettavissa lakiehdotuksen 2 luvun 2 §:stä (valitusoiikeus hallintopäätöksestä).

4.2 2 luku Valitus hallintopäätöksestä

4.2.1 Yleiset kannanotot luvun säännöksistä

Aluehallintovirastot pitävät hyvänä, että hallintopäätöksen valituskelpoisuuden edellytyksiä koskevaa säännöstä on täsmennetty, vaikka kaikkia käytännössä esiin tulevia tilanteita ei säännöksessä voidakaan luetella. Säännösluonnoksen perustelujen (s.64)

yleisluontoisen toteamuksen mukaan julkisen tehtävän siirtäminen yksityiselle ei vaikuttaisi päätösten valituskelpoisuuteen. Ehdotus merkitsisi muutosta nykyiseen yleissääntelyyn, koska nykyisin muutoksenhausta yksityisen tekemään hallintopäätökseen on säädettävä erikseen. Aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan tässä esitysluonnoksessa tulisi mahdollisuuksien mukaan ennakoida valmisteilla olevan maakuntauudistuksen voimaantulon jälkeiset uudet organisoitumismallit ja niihin mahdollisesti liittyvät sääntelytarpeet hallintolainkäytön yleislain tasolla, jotta vältyttäisiin erillissäätelyltä. Esitysluonnoksen perusteella valituksen tekemiseen oikeutettujen asianosaisten ja viranomaisten piiriä tai viranomaisten valitusoikeuden laajuutta ei ole tarkoitus muuttaa nykyisestä. Ehdotettuun yleissääntöökseen perustuva viranomaisen valitusoikeus liittyisi vain tilanteisiin, joissa viranomaiselle on laissa nimenomaan säädetty erityinen valvontatehtävä ja valitusoikeus on yleisen edun vuoksi tarpeen tämän valvontatehtävän hoitamiseksi. Edellä mainittuun liittyen hallituksen esitysluonnoksessa laiksi valtion lupa- ja valvontavirastosta 5 §:n 4 momentissa säädetään, että ympäristötehtävien toimialalle sijoittuu yksikkö, jonka tehtävänä on valvoa yleistä etua ympäristöä koskevassa päätöksenteossa ja muutoksenhaussa. Yleistä etua valvovan yksikön oikeudesta hakea muutosta viranomaisen tekemiin päätöksiin säädettäisiin asianomaisissa substanssilaeissa. Valitustietä koskevaa sääntelyn rakennetta ja kirjoitustasua on yksinkertaistettu ja selkiytetty HLL:n vastaavaan verrattuna, mikä on erittäin kannatettava muutos. Perusteluissa (s. 68) olevaa toteamusta ”Hallintoviranomaisessa sovellettaisiin valituksen ja alistuksen käsittelyyn hallintolakia” voisi olla hyvä kuitenkin selvittää siten, että jos muussa laissa vielä säädetään valituksesta ylemmälle hallintoviranomaiselle, asian käsittelyssä noudatetaan hallintolain oikaisuvaatimusta koskevaa sääntelyä.

Elinkeinoelämän keskusliitto kannattaa esitystä yleisestä valitusoikeudesta säätämisestä siten, että uuteen lakiin sisältyisi yleissäännös, jonka mukaan viranomaisen hallintopäätöksestä saa valittaa riippumatta hallintopäätöksen tekijän organisatorisesta asemasta, jolloin muun kuin valtioneuvoston, valtioneuvoston alaiseen valtioneuvoston organisaatioon kuuluvan viranomaisen, kunnallisen tai kirkollisen viranomaisen tekemän päätöksen valituskelpoisuudesta ei enää tarvitsisi säätää erikseen. EK kannattaa myös asianosaisuuteen perustuvasta valitusoikeudesta säätämisestä siten, että yleissäännöksessä ei käytettäisi asianosaisen käsitettä, vaan ratkaisevaa olisi, kenelle valituksen kohteena oleva päätös on kohdistettu tai kenen oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen se välittömästi vaikuttaa.

Helsingin hallinto-oikeus katsoo, että tulevan maakuntahallinnon elinten päätöksistä valittaminen täytynee ottaa huomioon tämän luvun säännöksissä.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus toteaa, että päätöksen valituskelpoisuus voi olla hyvinkin tulkinnanvarainen asia. Nyt ehdotetun valituskieltoa koskevan säännöksen ottaminen lakiin saattaa hallinto-oikeuden mukaan entisestään monimutkaistaa tähän kysy-

mykseen liittyviä ongelmia ja antaa sanamuodon mukaisen tulkinnan perusteella sellaisen harhaanjohtavan kuvan, että säännöksellä voitaisiin selkeästi todeta, mihin päätöksiin ei voi hakea muutosta. Ehdotettu säännös sulkee yksiselitteisesti valituskiellon piiriin tietynlaiset päätökset. Lopulta on kuitenkin yhtä tulkinnanvaraista kuin nykytilassakin ilman tässä ehdotettua säännöstä, milloin päätös on luonteeltaan po. lainkohdassa tarkoitettu valituskelvoton valmistelua tai täytäntöönpanoa koskeva päätös. Hallinto-oikeuden käsityksen mukaan tulkinta voisi jäädä edelleen oikeuskäytännön varaan ilman, että valituskelvottomuudesta otettaisiin säännöstä lakiin. Kyseisen momentin tekstin voisi ottaa ao. pykälän yksityiskohtaisiin perusteluihin ja korostaa perusteluissa tulkinnanvaraisten tilanteiden moninaisuutta, kuten on jo tehtykin.

Valitusoikeutta koskevan ehdotuksen osalta *Itä-Suomen hallinto-oikeus* viittaa siihen, mikä se lausui aikaisemmin kohdassa 4.1. asianosaikäsitteen määrittelystä.

Jyväskylän kaupungin mukaan ehdotetut säännökset ovat täsmennysehdotukset huomioon ottaen kannatettavia.

Kansaneläkelaitos katsoo, että oikeuskäytännössä vakiintuneet tulkinnat päätöksen valituskelpoisuudesta on perusteltua kirjata lakiin näkyviin, kuten esityksessä on tehty. Asianosainen saa näin paremmin käsityksen muutoksenhakua koskevista oikeuksistaan. Ehdotuksen 1 § tosin jättää Kelan mukaan avoimeksi sen, voiko hallintopäätöksestä valittaa siltä osin kuin se koskee päätöksen täytäntöönpanoa, esimerkiksi etuuden maksamista (kenelle se maksetaan).

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

Kirkkohallitus pitää kirkon autonomisen säädösvallan kannalta hyvänä, että 2 luvun 4 §:ssä on jo hallintolainkäyttölakiin sisältynyt säännös, jonka mukaan valituksesta evankelis-luterilaisen kirkon sekä sen seurakunnan ja seurakuntayhtymän viranomaisen päätöksestä säädetään kirkkolaissa (1054/1993). Kirkkohallitus katsoo kuitenkin, että säännös tulisi sijoittaa lain 1 lukuun 4 §:ksi, koska luvussa säädetään myös lain soveltamisalasta ja suhteesta muuhun lainsäädäntöön. Luvun 3 §:n perusteluissa todetaan, että säännöksiä hallintopäätöksen alistamisesta toiselle hallintoviranomaiselle on esimerkiksi kirkkolaissa. Alistusmenettely on vielä laajasti käytössä kirkon hallinnossa. Alistettavista asioista tehtävät valitukset koskevat pääosin kirkollisia rakennuksia ja hautausmaita sekä kiinteistöjen luovuttamista koskevista päätöksistä (sisäiset hallintosäännöt). Kirkkohallitus toteaa, että ehdotettu yleissäännös vastaa kirkkolain sääntelyä: kirkkolain 24 luvun 4 §:n 1 momentin mukaan alistettavassa asi-

assa valitus tehdään alustusviranomaiselle. Kirkkohallitus pitää hyvänä sitä, että kirkkolain alustusmenettely on tuotu myös nimenomaisesti esiin perusteluissa.

Markkinaoikeuden mukaan luvun 1–3 § ovat systemaattisesti hyvässä järjestyksessä ja otsikointi on selkeä.

Meidän Turku – Vårt Åbo ry Asianosaisuuden äärimmäinen rajoittaminen ei ole suoranaisesti lainsäädännön vaan muodollis-juridisen tulkinnan ongelma. Koska tulkintaperinnettä on vaikeaa muuttaa, olisi aiheellista muuttaa asianosaisen käsitteen määrittely lainsäädännössä kuulumaan seuraavasti: asianosainen on se, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi *merkittävästi* vaikuttaa. Hallituksen esityksessä voidaan valaista tämän ”merkittävän” sisältöä.

Pirkanmaan oikeusaputoimiston mukaan ehdotetut säännökset ovat selkeitä ja perusteltuja.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus pitää luvun 1 §:n säännöstä päätöksen valituskelpoisuudesta tarpeellisena ja aikaisempaa informatiivisempänä.

Sisäministeriö nostaa esiin sen, että esitysluonnoksen hallintopäätöksen valituskelpoisuutta koskevassa 2 luvun 1 §:n 2 momentissa säädettäisiin, että valittamalla ei saa hakea muutosta päätökseen, joka koskee vain asian valmistelua tai täytäntöönpanoa. Sisäministeriön näkemyksen mukaan muotoilu ole selkein mahdollinen ottaen huomioon pykälän yksityiskohtaiset perustelut, joissa todetaan, että tarkoituksena on rajata valituskelpoisuuden ulkopuolelle täytäntöönpanoon liittyviä teknisiä toimenpiteitä koskevat päätökset, kun sen sijaan täytäntöönpanoon liittyvät itsenäiset hallintopäätökset olisivat valituskelpoisia. Yleisesti ministeriö on sitä mieltä, että esitetyn lisäksi asianosaisen ei tulisi saada tuoda enää hallinto-oikeudessa uusia perusteluita esille. Asianosainen tulisi velvoittaa esittämään asiaan kuuluva selvitys jo viranomaisen ensi vaiheen päätöksenteossa, jotta viranomainen voi ratkaista asian tietäen kaikki asiaan vaikuttavat seikat. Nykyisen lain mukaan selvityksen voi esittää ensimmäisen kerran vasta hallinto-oikeudelle, ja tämä on omiaan lisäämään ns. turhia muutoksenhakuja, mikä lisää viranomaisten moninkertaista työtä.

Suomen Asianajajaliitto kannattaa hallintopäätösten valituskelpoisuuden laajentamista ehdotetussa muodossa.

Suomen luonnonsuojeluliitto viittaa valitusoikeuden osalta jo aiemmin esittämiinsä näkemyksiin. Ympäristöjärjestöjen valitusoikeus tärkeissä ympäristöasioissa tulisi varmistaa ja lakiehdotuksen 2 luvun 2 §:n yleinen valitusoikeussäännös on tältä osin

yhä puutteellinen. Perusteluissa säännöksen soveltamista ja sen joustavaa tulkintaa tulisi avata tehtyä laajemmin.

Suomen tuomariliitto ry katsoo, että valitusoikeutta koskevan 2 luvun 2 §:n 1 momentin sanamuodon muutos viranomaisen valitusoikeuden osalta on perusteltu ja vastaa paremmin säännöksen tarkoitusta.

Suomen Yrittäjät muistuttaa, että hallintopäätös on viranomaisen hallintoasiassa yksipuolisesti tekemä ratkaisu, jolla perustetaan, muutetaan tai poistetaan henkilön tai oikeushenkilön oikeuksia tai velvollisuuksia. Hallintopäätöksessä viranomainen käyttää julkista valtaansa ja soveltaa lainsäädäntöä yksittäiseen konkreettiseen tapaukseen. Näistä seikoista johtuen on järjestön mukaan erittäin tärkeää, että hallintopäätökset ovat lähtökohtaisesti aina valituskelpoisia. Epäselvissä tilanteissa hallintopäätöksen valituskelpoisuus tulee ratkaista päätöksenteon kohteen hyväksi, mikä olisi perusteltua lisätä esityksen perusteluihin.

Turun hallinto-oikeuden lausunnossa toivotaan, että valitustietä koskevaa 3 §:n 1 momenttia selvennettäisiin. Sen mukaan valittamisesta muihin hallintotuomioistuimiin kuin hallinto-oikeuteen tai korkeimpaan hallinto-oikeuteen säädetään erikseen. Muilla hallintotuomioistuimilla tarkoitettaneen 1 luvun 2 §:n 2 ja 3 momentissa mainittuja tuomioistuimia ja lautakuntia. Ne eivät kuitenkaan luvun 2 §:n 1 momentin mukaan ole hallintotuomioistujia, vaikka niihin pykälän 4 momentin mukaan sovelletaan, mitä tässä laissa säädetään hallintotuomioistuimesta.

Valtioneuvoston kanslian mielestä hallintopäätöksen valituskelpoisuutta koskevaa sääntelyä ehdotetaan täsmennettäväksi riittävästi. Kuten yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, myös tapauskohtaiselle arvioinnille hallintopäätöksen valituskelpoisuudesta on jätettävä mahdollisuus.

Verohallinto viittaa ehdotetun 2 §:n osalta siihen, mitä se on 12 luvun kohdalla todennut viranomaisen valitusoikeudesta hallintopäätöksestä.

Ympäristöministeriö katsoo, että luvun 1 §:n täsmennys päätöksen valituskelpoisuudesta siltä osin, että muutosta ei saisi hakea asian valmistelua tai täytäntöönpanoa koskevaan päätökseen, mahdollistaisi vastaavien säännösten kumoamisen erityislaeista. Lisäksi ministeriö toteaa, että lain 2 luvun 2 §:n perusteluissa (s. 66) viitataan maankäyttö- ja rakennuslain 191 §:n sanamuotoon, joka on muuttunut 1.5.2017 voimaan tulleella lainmuutoksella. Viittaus on ajantasaisistettava.

4.2.2 Säännös toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta

Aluehallintovirastot katsovat, että pykälä lähtökohtaisesti vaikuttaa kattavalta, yksiselitteiseltä ja täsmälliseltä, vaikka kaikkia mahdollisia tulevia käytännön soveltamistilanteita ei todennäköisesti voitane etukäteen ennakoida, kun otetaan huomioon esimerkiksi valmisteilla olevat suuret julkishallinnon uudistukset. Aluehallintovirastot ehdottavat, että toimivaltaisen hallinto-oikeuden määräytymistä koskevan 2 luvun 5 §:n 3 momenttiin lisätään vielä lause ”Jos päätös koskee yhtiötä, yhdistystä, osuuskuntaa tai muuta yhteisöä, toimivaltainen on se hallinto-oikeus, jonka tuomiopiirissä on kyseisen yhteisön kotipaikka.” Aluehallintovirastojen peruspalvelut, oikeusturva ja luvat vastuualueilla käsitellään esimerkiksi erityisen tarkastuksen määräämistä ja yhtiökokouksen tai yhdistyksen kokouksen koollekutsumista koskevia hakemuksia. Hakemuksissa on pääsääntöisesti enemmän kuin yksi hakija (usein jopa toistakymmentä hakijaa). Hakijoina saattaa olla yksityisiä henkilöitä eri puolilta maata, yhdistyksiä, yhtiöitä, kuolinpesiä sekä ulkomaisia tahoja. Lisäksi hakijoilla on usein asiamies eikä hakijoiden kotipaikka ole edes aluehallintoviraston tiedossa. Mikäli aluehallintovirastojen tilalle perustetaan uusi valtakunnallinen virasto, ehdotetun kaltainen muotoilu saattaisi aiheuttaa sen, että yhtä yhtiötä koskevista hakemusasioista valitettaisiin joka kerta eri hallinto-oikeuteen. Myös valitusosoituksen antaminen kävisi haastavaksi. Pykälän muotoilussa kiinnittää yksittäisenä seikkana huomiota se, onko 3 momentissa olevan termin ”valittaja” tarkoitus kattaa sekä luonnolliset että oikeushenkilöt.

Eduskunnan oikeusasiamies pitää hyvänä 2 luvun 5 §:n 3 momentin ehdotusta, jonka mukaan valittajan kotipaikka ratkaisee forumin tilanteessa, jossa valituksen kohteena olevan päätöksen tehneen viranomaisen toimialue on koko maa. Määrittely on nykyistä hallintolainkäyttölain 12 §:ää selvempi.

Elintarviketurvallisuusvirasto Eviran mukaan säännös on riittävän yksiselitteinen ja täsmällinen.

Helsingin hallinto-oikeus katsoo, että ehdotuksen 5 §:n 1 momenttiin voisi selvyden vuoksi lisätä viranomaisen osalta termin ”alueellisen”: ”Alueellisesti toimivaltainen on se hallinto-oikeus, jonka tuomiopiirissä on hallintopäätöksen tehneen alueellisen viranomaisen toimialue.” Tämä ajatus kyllä ilmenee hallituksen esityksen yksityiskohtaisista perusteluista. Lisäksi hallinto-oikeus toteaa, että voimassa olevan hallintolainkäyttölain 12 §:n 2 momentin ongelmallinen määrittely (---, jonka tuomiopiiriin päätös olennaisimmin liittyy ---, johon päätös pääosin liittyy.) on nyt poistettu, ja pykälän 3 momentti on onnistunut. Ehdotuksen 5 §:n 4 momentin mukaisessa tilanteessa toimivaltainen olisi se hallinto-oikeus, jonka tuomiopiirissä viranomaisen päätoimipaikka sijaitsee. Vaikka valitus saattaisi siten tulla käsiteltäväksi hallinto-oikeudessa, jolla ei ole liittymäkohtaa asiaan kiinteistön tai alueen sijainnin eikä valittajien kotipaikan perusteella, valitusten hajaantuminen eri hallinto-oikeuksiin estyisi, mitä Helsingin hallin-

to-oikeus pitää parannuksena olemassa olevaan tilanteeseen. Mikäli tavoitteena on keskittää samaa asiaa koskevat useat valitukset samaan hallinto-oikeuteen, lainkohdassa olisi aihetta nimenomaisesti lausua tästä (esim. samaa asiakirjaa koskevat tietopyynnöt).

Helsingin kaupungin mukaan ehdotettu pykälä on riittävän yksiselitteinen ja täsmällinen. Toimivaltainen hallinto-oikeus olisi nykyistä selkeämmin ennakoitavissa, eivätkä valitukset saman valtakunnallisen viranomaisen päätöksistä voisi hajaantua useisiin hallinto-oikeuksiin.

Helsingin oikeusaputoimisto pitää säännöstä riittävän yksiselitteisenä ja täsmällisenä.

Itä-Suomen hallinto-oikeuden mukaan säännös on lähtökohtaisesti riittävän yksiselitteinen ja täsmällinen. Ongelmia voi aiheutua lähinnä koskien sellaisia viranomaisia, joiden toimialue ei ole yhtenevä hallinto-oikeuden tuomiopiirin kanssa. Esimerkkinä eräästä ongelmatilanteesta toimivaltaisen hallinto-oikeuden määräytymisen osalta voidaan mainita Kuopiossa sijaitsevan Niuvanniemen sairaalan päätökset. Niuvanniemen sairaalan toimialue käsittää kaikei koko maan, jolloin toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyisi sekä voimassaolevan että ehdotetun lainsäädännön mukaan valittajan kotipaikan mukaan. Potilaat ovat kotoisin eri puolilta Suomea eikä heidän kotipaikkansa muutu Kuopioon pitkäkestoisenaan sairaalassa oleskelun johdosta. Itä-Suomen hallinto-oikeus on kuitenkin kautta aikojen käsitellyt korkeimman hallinto-oikeuden tai muunkaan tahon siihen puuttumatta kaikki sairaalan päätöksiin liittyvät alustus- ja valitusasiat.

Jyväskylän kaupungin näkemyksen mukaan pykälä on yksiselitteinen ja täsmällinen. Erityisesti onnistuneena se pitää 5 §:n 3 momenttia, joka selkeyttää toimivaltaa asioissa, joissa viranomaisen päätös koskee eri hallinto-oikeuksien tuomiopiireissä olevia kiinteistöjä, alueita, henkilöitä tai yhteisöjä. Ehdotettu säännös poistaa tulkinnanvaraisuutta toimivaltaisen hallinto-oikeuden osalta ja tehostaa näin ollen oikeudenkäyntiä hallintoasioissa.

Kansaneläkelaitos toteaa, että toimivaltaisen hallinto-oikeuden määrittäminen koskee Kelan etuuksista vain perustoimeentulotukea. Käytännössä Kelan kannalta olennaisin on 3 momentti. Kelan toimialueena on koko maa, joten silloin kun valitus koskee oikeusvaatimukseen annettua päätöstä, toimivaltainen on se hallinto-oikeus, jonka tuomiopiirissä valittajan kotipaikka sijaitsee. Voimassa olevan hallintolainkäyttölain nojalla toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyy perustoimeentulotukea koskevissa asioissa käytännössä sillä perusteella, mikä valittajan kotikunta on. Ehdotettu pykälä merkitsisi tältä osin muutosta. Esityksen perusteluissa ei avata, mitä kotipaikalla tarkoitetaan ja miten se eroaa kotikunnasta. Esitystä olisi tältä osin syytä täsmentää. Muilta osin pykälä on riittävän yksiselitteinen ja täsmällinen.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto 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, jossa on kyse luonnollisesta henkilöstä, jolla ei ole kotikuntaa Suomessa.

Kirkkohallitus toteaa, että 5 §:n perusteluissa mainitut kirkkolain erityissäännökset toimivaltaisen hallinto-oikeuden määräytymisestä tuomiokapitulin sijaintipaikan mukaan ovat ensisijaisia jo ehdotetun lain 1 luvun 3 §:n nojalla. Asia ei kuitenkaan käy yksiselitteisesti ilmi ehdotetusta 2 luvun 5 §:stä, koska siinä ei viitata muuhun lainsäädäntöön. Kyseisestä pykälästä voi saada sen käsityksen, että siinä säädetään toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta kattavasti. Siksi kirkkohallitus ehdottaa harkittavaksi, että pykälän 1 momentissa viitattaisiin myös muuhun sääntelyyn samaan tapaan kuin 3 luvun 2 §:n 1 momentissa ("jollei erikseen säädetä -").

Liikenneviraston tehtävänä on hyväksyä maantielain mukaiset maantien yleis- ja tie-suunnitelmat sekä ratalain mukaiset rautatien yleis- ja ratasuunnitelmat. Liikenneviraston toimialueena on koko maa. Maantie- ja ratalain mukainen yleissuunnitelma on yleispiirteinen suunnitelma ja se ulottuu tyypillisesti usean kunnan alueelle. Vastavasti tie- ja ratasuunnitelma voi ulottua useamman kuin yhden kunnan alueelle. Tie- ja ratasuunnitelman hyväksymispäätös pitää sisällään lunastusoikeuden siinä osoitettuihin alueisiin, minkä vuoksi ja myös sen vuoksi, että maantie- ja rautatiehankkeesta aiheutuvien vaikutusten osalta osallisten määrä on usein suuri. Lakiesityksessä on kirjoitettu uudella tavalla nykyinen hallintolainkäyttölain 12 §. Liikennevirasto pitää aiempaa hallintolainkäyttölain 12 §:ää tältä osin selkeämpänä ja pyytää, että oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ehdotetun lain 2 luvun 5 § 3 momentin jälkimmäinen virke selkiytetään kuulumaan: "Jos päätös koskee kiinteistöä tai aluetta, toimivaltainen on kuitenkin se hallinto-oikeus, jonka tuomiopiirissä pääosa päätöksessä tarkoitettua kiinteistöstä tai alueesta sijaitsee."

Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan pykälä on riittävän täsmällinen. Maahanmuuttoviraston toimialan osalta toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta säädetään erikseen myös ulkomaalaislain 192 §:ssä ja 193 §:ssä.

Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry:n mielestä pykälä on riittävän täsmällinen ja yksiselitteinen.

Pirkanmaan käräjäoikeuden mukaan toimivaltasäännös tuntuu selkeältä ja kattavalta. Se kuitenkin toteaa, ettei lakiehdotuksessa ole säännelty sinänsä marginaalista tilannetta, jossa valituksen kohteena oleva hallintopäätös on tehty hallinto-oikeudessa. Jatkoselvittelyssä voitaisiin sen mukaan tutkia, voitaisiinko toimivaltaa koskevaan säännökseen lisätä momentti, jossa todetaan, että ao. hallinto-oikeudella ei ole toimi-

valtaa silloin, kun valituksen alainen päätös on tehty kyseisessä hallinto-oikeudessa. Tällöin asia olisi siirrettävä esim. mihin tahansa toiseen hallinto-oikeuteen.

Pirkanmaan oikeusaputoimiston mukaan säännös lienee riittävän yksiselitteinen.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan säännös on aikaisempaa täsmällisempi, joten voidaan otaksua, että uusi säännös tulee vähentämään mahdollisia tulkintaongelmia. Ennalta arvioiden säännös on riittävän yksiselitteinen ja täsmällinen.

Sisäministeriön poliisiosasto toteaa, että esityksen perusteella sähköinen asiointi lisääntyy, ja se kattaa myös sähköisen lupamenettelyn ja lupa-asioista valittamisen, mikä on Poliisihallituksen ja sisäministeriön poliisiosaston mielestä hyvä asia.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö toteaa, että hallintopäätöksen tehnyt viranomaisen ei aina tiedä, missä valittajan kotipaikka sijaitsee, sillä nykyään yhä useampi henkilö on viranomaiseen yhteydessä vain sähköpostin välityksellä tai käyttää valtuutettua asiamiestä tai asianajajaa. Selkeintä olisikin, että jos päätöksen tehneen viranomaisen toimialueena on koko maa, toimivaltainen hallinto-oikeus olisi se, jonka tuomiopiirissä päätöksen tehneen viranomaisen päätoimipaikka sijaitsee.

Suomen Asianajajaliiton mukaan säännös toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta on riittävän yksiselitteinen ja täsmällinen. Toimivaltaa koskevassa säännöksessä on kuitenkin useita vaihtoehtoja toimivallan määräytymiselle. Tämän vuoksi on kiinnitettävä huomiota päätökseen liitettävän valitusosoituksen sisältöön. Valitusosoituksessa tulisi mainita nimeltä se hallinto-oikeus, jolle valitus on osoitettava. Tällä hetkellä viranomaisesta riippuen valitusosoituksissa saattaa olla viittaus valitusoikeudesta yleisesti hallinto-oikeuteen. Tällaisista valitusosoitusten maininnoista on syytä luopua, koska itse asiaansa ajavilla voi olla vaikeuksia selvittää, mikä hallinto-oikeus on asiassa toimivaltainen. Eri viranomaisten päätöksiin liitettävälle valitusosoituksille tulisi luoda yksi yhtenäinen malli, joka liitetään kaikkiin hallintopäätöksiin.

Suomen Kuntaliitto ry:n mielestä säännös on riittävän yksiselitteinen ja täsmällinen.

Suomen tuomariliitto ry pitää toimivaltaista hallinto-oikeutta koskevaa 5 §:ää riittävän yksiselitteisenä ja täsmällisenä.

Suomen Yrittäjät toteaa, että säännöstä on perustelujen osalta syytä täsmentää siten, että perusteluissa esitetyt esimerkit vastaavat paremmin tulevaisuuden tulkintatarpeita. Esimerkiksi ELY-keskuksiin sekä aluehallintovirastoihin viittaaminen esimerkeissä ei ole riittävää, koska ne on esitetty lakkauttaviksi.

Turun hallinto-oikeuden mukaan pykälä vastaa nykyistä sääntelyä ja on sinänsä riittävän yksiselitteinen ja täsmällinen. Pykälän 2 momentin osalta voitaisiin kuitenkin harkita, olisiko syytä kokonaan luopua päätoimipaikan mukaan määräytyvästä forumista ja säätää, että forum määräytyisi kaikissa 2 momentin tilanteissa päätöksentekopaikan mukaan. Tällöin välttyttäisiin viranomaisorganisaation selvittämiseltä mutta samalla säilyisi kuitenkin se periaate, että saman viranomaisen tiettyä asiaryhmää koskevista päätöksistä tehdyt valitukset ohjautuvat samaan hallinto-oikeuteen. Kun forum määräytyy päätöksen tehneen viranomaisen päätoimipaikan mukaan, hallinto-oikeus joutuu oikean forumin selvittämiseksi tekemään usein paljon töitä. Valtionhallinnon viranomaisten organisaatiot ja sisäiset työnjaot muuttuvat jatkuvasti, ja viranomaiset keskittävät toimialaansa kuuluvien asioiden ratkaisemisen vaihtelevasti yhteen tai useampaan paikkaan. Jos asiat on keskitetty vain yhteen paikkaan, sovellettavaksi tulee 3 momentti, joka on selkeä: forum määräytyy valittajan kotipaikan mukaan. Muussa tapauksessa sovelletaan 2 momenttia, jolloin oikean forumin eli päätöksen tehneen viranomaisen päätoimipaikan selvittämiseksi joudutaan hankkimaan tietoa viime kädessä viranomaisen työjärjestyksestä. Paitsi että tämä on hankalaa ja aikaa vievää, forum määräytyy myös varsin epätarkoituksenmukaisesti: esim. Varsinais-Suomen taksilupia koskevat valitusasiat ratkaistaan Vaasan hallinto-oikeudessa, koska lupapäätökset tehdään Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksessa. Vaivannäön tuloksena ei siis saavuteta juurikaan etua verrattuna siihen, että forum määräytyisi päätöksentekopaikan mukaan. Toinen vaihtoehto olisi tietysti, että forum määräytyisi valittajan kotipaikan mukaan kuten 3 momentissa, mutta tällöin saman viranomaisen päätöksistä tehdyt valitukset hajautuisivat nykyistä huomattavasti enemmän määrin kaikkiin hallinto-oikeuksiin.

Vaasan hallinto-oikeuden mukaan pykälä on riittävän yksiselitteinen ja täsmällinen.

Valtioneuvoston kanslian näkemyksen mukaan ehdotettu pykälä on huomattavasti selkeämpi kuin voimassa olevan hallintolainkäyttölain 12 §:n säännökset. Pykälä on ehdotetussa muodossaan riittävän yksiselitteinen ja täsmällinen.

Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan säännös on lähtökohtaisesti riittävän yksiselitteinen ja täsmällinen.

Valtiovarainministeriö toteaa, että valtion viranomaisten organisoitumisessa on lähtökohtana valtakunnallinen toimivalta. Tästä syystä voisi olla ministeriön mukaan syytä harkita sitä, että toimivaltainen hallinto-oikeus määrittäisi lähtökohtaisesti henkilön kotipaikan mukaan siten, että pykälän 3 momentti otettaisiin yksinomaiseksi lähtökohdaksi. Erityisesti 2 momentti on ministeriön mielestä muotoilultaan hyvin hankala. Momentin loppuosan mukaan toimivaltainen tuomioistuin voisi määräytyä päätöksen tekopaikan mukaan ("jonka alueella päätös on tehty"). Alueellisesti toimivaltaisen viranomaisen päätös on lähtökohtaisesti aina sen koko alueella tehty, eikä fyysinen

tekopaikka ole välttämättä selvitettävissä tai muutoinkaan millään tavalla ratkaiseva. Ainakin tässä yhteydessä tulisi valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan avata niitä viranomaisia, joihin tämä alueellisuus vielä soveltuu, jotta selventyisi se, milloin ensimmäistä tai toista momenttia tosiasiallisesti sovelletaan. Työnteon muotojen ja tapojen muututtua radikaalisti nykyisen lain kirjoittamisen ajoista, tulisi tämä muutos ottaa uudistuksessa huomioon ja harkita toimivaltaisen tuomioistuimen määräytymistä henkilön kotipaikan mukaan.

Verohallinto toteaa, että toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta on verotuksessa säännöksiä, jotka ohittavat ehdotetun sääntelyn.

4.2.3 Asiakokonaisuuden yhdistäminen hallinto-oikeudessa

Aluehallintovirastot, eduskunnan oikeusasiamies, Elinkeinoelämän keskusliitto, Elin-tarviketurvallisuusvirasto Evira, Hansel Oy, Helsingin hallinto-oikeus, Helsingin kaupunki, Helsingin oikeusaputoimisto, Itä-Suomen hallinto-oikeus, Jyväskylän kaupunki, Kansaneläkelaitos, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, korkein hallinto-oikeus, Maahanmuuttovirasto, maa- ja metsätalousministeriö, Maanmittauslaitos, Maaseutuvirasto, Meidän Turku – Vårt Åbo ry, Pirkanmaan käräjäoikeus, Pirkanmaan oikeusaputoimisto, Pohjois-Savon oikeusaputoimisto, Pohjois-Suomen hallinto-oikeus, puolustusministeriö, sisäministeriön poliisiosasto, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, Suomen Asianajajaliitto, Suomen Kuntaliitto ry, Suomen luonnonsuojeluliitto, Suomen ortodoksinen kirkko, Suomen tuomariliitto ry, Suomen Yrittäjät, Vaasan hallinto-oikeus, Valtioneuvoston kanslia, Valtiontalouden tarkastusvirasto, Verohallinto, Veronmaksajain Keskusliitto ry ja ympäristöministeriö kannattavat ehdotusta.

Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry ja Pakolaisneuvonta ry vastustavat ehdotusta.

Aluehallintovirastot katsovat, että tuomioistuimen harkinta koskisi tässä tapauksessa paitsi yhdessä käsittelyn hyödyllisyyttä ja tarkoituksenmukaisuutta myös sen kohtuullisuutta osapuolten kannalta. Tähän liittyen aluehallintovirastot tuovat esiin sen, olisiko oikeudenkäynnin osapuolille tarpeen antaa tilaisuus tulla kuulluksi ennen asiakokonaisuuden yhdistämistä vai onko osapuolten oikeusturvan kannalta riittävää, että menettely voitaisiin toteuttaa ehdotetulla tavalla suoraan tuomioistuimen harkinnan ja prosessinjohtovallan puitteissa. Hallintoprosessissa käsiteltävät asiat eroavat luonteeltaan ja monesti myös laajuudeltaan siviiliprosessissa käsiteltävistä asioista. Tämä voi asettaa haasteita osapuolten kuulemisen käytännön toteuttamiselle, mutta toisaalta myös tuomioistuimen yksinomaiselle harkinnalle koskien kaikkien osapuolten etua ja oikeutta, kun yhdessä käsittelystä ei saisi aiheutua osapuolille kohtuutonta haittaa.

Helsingin hallinto-oikeus toteaa, ettei säännöksestä tai hallituksen esityksen yksityiskohtaisista perusteluista ilmene, millä kriteereillä asiat käsittelevä hallinto-oikeus viime kädessä määräytyy. Hallinto-oikeus on kiinnittänyt tähän huomiota jo edellisessä lausunnossaan 6.4.2011 (lausuntopyyntö 9.2.2011 OM 12/41/2007, OM004:00/2008). Säännöksen tarkoitus huomioon ottaen asioiden yhdistämisen tulee luonnollisesti olla mahdollista erilaisissa tilanteissa, eikä määrittelyä voida sen vuoksi kirjoittaa kovin tiukaksi. Hallinto-oikeus kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, tulisiko pykälässä oikeusvarmuus ja lainsäädännön läpinäkyvyys huomioon ottaen lausua pääperiaatteesta, joka kysymyksessä olevassa tilanteessa tulisi viimesijaisesti noudatettavaksi. Toimivaltaisena hallinto-oikeutena voitaisiin tässä tapauksessa, ellei 1 momentista muuta johdu, pitää päätöksen tehneen viranomaisen päätoimipaikan hallinto-oikeutta. Hallinto-oikeus kiinnittää edelleen huomiota siihen, takaavatko 5 § tai 5 ja 6 § yhdessä riittävällä tavalla sen, etteivät valitukset saman valtakunnallisen viranomaisen päätöksistä hajaannu useisiin hallinto-oikeuksiin (esimerkiksi asiakirjajulkisuusasioissa tilanne, jossa eri hallinto-oikeuksien tuomiopiireissä kotipaikan omaavat toimittajat ovat pyytäneet samaa asiakirjaa valtakunnalliselta viranomaiselta ja valitukset ovat vireillä eri hallinto-oikeuksissa, tai kysymys on massavalituksista kuten Kilpailu- ja kuluttajaviraston päätökset vakuuden jakamisesta konkurssissa).

Hämeenlinnan hallinto-oikeuden mukaan säännöksen tarkoitusperä on hyvä, mutta käytännön soveltaminen saattaa aiheuttaa ongelmia ja monenkirjavaa käytäntöä asioiden käsittelyyn. Lähinnä säännös soveltunee veroasioihin, joissa on samaa asiakysymystä koskien kysymys sekä yhtiön että sen osakkaiden verotuksesta. Säännös jättäisi siirtämisen asian siirtävän hallinto-oikeuden vapaaseen harkintaan ja voisi johtaa jopa siihen, että osa samaan asiaryppäeseen kuuluvista asioista käsiteltäisiin yhdistettyinä osa ei. Mahdollista olisi hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan ajatella niinkin, että päätöksen yhdistämisestä tekisi hallinto-oikeuden esityksestä tai omasta aloitteestaan korkein hallinto-oikeus, ja samalla korkeimman hallinto-oikeuden toimivaltaan kuuluisi tarvittaessa yhdistää myös muut kyseiseen asiaryppäeseen kuuluvat asiat samaan tuomioistuimeen. Yhdistettävien asioiden määrä ei hallinto-oikeuden arvion mukaan olisi kovin suuri, joten tästä ei ilmeisesti aiheutuisi kovin suurta hallinnollista työmäärää korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Edelleen tulisi Hämeenlinnan hallinto-oikeuden mielestä harkita, onko asianosaisten säännönmukainen kuuleminen aina tarpeen. Siirto on kuitenkin ehdotuksen mukaan tuomioistuimen harkinnassa. Ilmoitus siirrosta saattaisi olla riittävä yhdistettynä menettelyyn, jossa asianosaista kuultaisiin tarvittaessa.

Itä-Suomen hallinto-oikeus pitää ehdotettua säännöstä tarpeellisena. Säännöksen sanamuoto ”asia, joka kuuluu samaan asiakokonaisuuteen” on tulkinnanvarainen, mutta toisaalta riittävän joustava ottaen huomioon erilaiset tilanteet, joissa yhdistäminen voi tulla kyseeseen. Lainkohtaa koskevaista perusteluista on pääteltävissä, että soveltamisalaan on haluttu jättää harkintamarginaalia. Käytännön hankaluutta saattaa

aiheutua hallinto-oikeuksien välillä sen sopimisessa, mikä hallinto-oikeus on asiakokonaisuuden vastaanottava taho.

Jyväskylän kaupunki pitää ehdotusta lähtökohtaisesti kannatettavana, kunhan asiakokonaisuuksien yhdistäminen ei johda käytännössä asioiden käsittelyn pitkittymiseen. Esimerkiksi asioissa, joissa tietyllä hallinto-oikeudella on ainoana tuomioistuimena asiallinen toimivalta, riskinä on, että asioiden yhdistäminen johtaa käsittelyn pitkittymiseen tietyssä hallinto-oikeudessa, mikä kaupungin näkemyksen mukaan ei ole linjassa lain tavoitteiden kanssa. Tärkeää on, että kyseisen pykälän soveltamisessa kiinnitetään ensisijaista huomiota käsittelyaikaan. Toivottavaa olisi, että maininta siitä, ettei asioiden yhdistäminen saa johtaa käsittelyajan merkittävään pitkittymiseen, kirjataan lakitekstiin yhdeksi yhdistämisen edellytykseksi.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto mainitsee omasta näkökulmasta esimerkkinä asiakirjajulkisuusasiat. Ehdotus mahdollistaa muun muassa samaan aikaan samoista asiakirjoista annetuista päätöksistä tehtyjen valitusten käsittelyn yhdessä, vaikka valittajien kotipaikat sijaitsisivat eri hallinto-oikeuksien tuomiopiirissä.

Korkein hallinto-oikeus pitää kannatettavana uutta sääntelyä, jossa toimivaltainen hallinto-oikeus voisi siirtää asian toisen hallinto-oikeuden käsiteltäväksi. Tällä menettelyllä, jossa asioita yhdistelemällä voidaan yhdenmukaistaa myös päätöksentekojankohtia, 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 resursien tehokkaan käytön ja sen, että asioita koskevat päätökset voitaisiin koordinoitusti antaa samaan aikaan.

Liikennevirasto pitää säännöstä sinällään kannatettavana, mutta se pyytää pohtimaan, onko välttämätöntä 1 momentin 3 kohdassa korottaa asioiden yhdessä käsitteystä aiheutuvaa haittaa *kohtuuttomaksi* haitaksi. Valitusten yhdessä käsittelemisen ei aina ole eduksi toteutettavan hankkeen kannalta. Aikanaan, kun hallinto-oikeus käsiteli Tampereen Rantaväylän tunnelia koskevaa maantielain mukaista yleissuunnitelmaa, hallinto-oikeus halusi käsitellä ja ratkaista samaa suunnittelualuetta koskevat asemakaavavalitukset samanaikaisesti. Hankkeen kannalta olisi ollut tärkeää, että yleissuunnitelmasta tehdyt valitukset olisi voitu käsitellä ripeästi. Tässä tapauksessa asioiden yhdessä käsittely viivästytti tiesuunnitelman hyväksymistä ja toteutuksen aloittamista, koska maantielain mukaista tiesuunnitelmaa ei voitu hyväksyä ennen kuin yleissuunnitelma on lainvoimainen. Yleissuunnitelma ohjaa tiesuunnitelmaa, jo-

ten käytännössä yleissuunnitelman lainvoimaisuutta on odotettava ennen tiesuunnitelman hyväksymistä.

Maahanmuuttovirasto toteaa, että uusi säännös mahdollistaisi asiakokonaisuuden yhdistämisen esimerkiksi niissä tilanteissa, joissa turvapaikkaprosessin aikana tehdystä kansalaisuusaseman määrittämispäätöksestä ja kansainvälistä suojelua koskevasta päätöksestä tehtyjä valituksia käsitellään samaan aikaan eri hallinto-oikeuksissa.

Maanmittauslaitos pitää ehdotettua sääntelyä kannatettavana. Vaikka onkin sinällään vaikea ajatella, että tällaisia tilanteita voisi esiintyä Maanmittauslaitoksen toimialaan kuuluvissa asioissa, täysin mahdotonta se ei ole. Yhdistäminen voi tällöin huomattavasti nopeuttaa ja helpottaa asioiden käsittelyä valitusasteessa. Asian yhdistäminen edellyttää kuitenkin, kuten ehdotuksessa todetaan, muun ohella sitä, että oikeudenkäynnin osapuolille ei aiheudu keskitetystä käsittelystä kohtuutonta haittaa.

Viljelijätukipäätöksiä koskevissa valituksissa voi olla valitusperusteena viljelijän tilalle suoritetun paikan päällä tehdyn valvonnan tulos, joka vaikuttaa useaan eri tukeen. Jokaisesta tuesta annetaan kuitenkin erillinen päätös. *Maaseutuviraston* mukaan olisi perusteltua käsitellä tällaiset valitukset yhdessä, jotta lopputulos olisi yhdenmukainen kaikkien tukien näkökulmasta. Valitusten yhdistäminen saattaisi myös lyhentää niiden käsittelyyn kokonaisuudessaan kuluva aikaa ja olla näin prosessiekonomian sekä asianosaisten kannalta toivottavaa.

Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry:n mukaan 6 §:ssä hahmotellussa siirto- ja yhdistämisenäkökulmassa painottuvat tarkoituksenmukaisuus- ja taloudellisuusintressit liiaksi suhteessa ihmisten oikeusturvatarpeisiin. Asioiden siirtämisen ja yhdistämisen lähtökohdaksi olisi parasta ottaa asianosaisten suostumus sikäli kuin kyse on yksityisestä asianosaisesta. Toisekseen laista puuttuu määräajat siitä, missä ajassa hallinto-oikeuksien olisi päästävä ratkaisuun siitä, kummassa tai missä hallinto-oikeudessa tapaus tai tapaukset käsitellään. Näistä määräajoista voidaan säätää myös erikseen asetuksella, mutta tämä ei ilmene ehdotuksesta.

Pakolaisneuvonta ry vastustaa ehdotusta esitetyssä muodossa. Jatkovalmistelussa tulee sen mukaan vielä arvioida, tulisiko edellytykseksi asettaa yksityisen asianosaisten suostumus ja esimerkiksi määräajoilla turvata se, ettei siirto aiheuta viivästyksiä asian käsittelylle.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan säännös asiakokonaisuuden yhdistämisestä palvelee asioiden prosessiekonomista käsittelyä, ja sen avulla voidaan poistaa riski epäyhtenäisistä tulkinnoista hallinto-oikeuksien välillä samassa asiako-

konaisuudessa. Säännösehdotus on erittäin hyödyllinen. Hallinto-oikeus kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, ettei säännökseen sisälly edes yleisperiaatteita siitä, millä perusteella yhdistettävän asiakokonaisuuden ratkaiseva hallinto-oikeus määräytyy. Hallinto-oikeus esittääkin harkittavaksi, tulisiko tällaiset yleisperiaatteet sisällyttää säännökseen.

Sisäministeriö toteaa, että kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa on 1.2.2017 voimaan tulleen ulkomaalaislain 193 §:n mukaan neljä toimivaltaista hallinto-oikeutta, kun oleskelulupa- ja muissa asioissa kaikki kuusi hallinto-oikeutta ovat toimivaltaisia. Asiat on "keskitetty" neljään hallinto-oikeuteen kuudesta. Ehdotetun uuden sääntelyn puitteissa herää kysymys, olisiko jatkossa mahdollista yhdistää kansainvälisen suojelun asioita ja muita oleskelulupa-asioita yhdessä käsiteltäväksi. Kun kansainvälistä suojelua koskevat asiat oli aiemmin keskitetty Helsingin hallinto-oikeuteen, saattoi käytännössä tulla tilanteita, jolloin muussa hallinto-oikeudessa vireillä olevan oleskelulupa-asian ratkaisulla saattoi olla merkitystä kansainvälistä suojelua koskevan asian yhteydessä ratkaistavaan ulkomaalaisen käännyttämiseen. Kansainvälisen suojelun antaminen on periaatteessa oma asiakokonaisuutensa, mutta siihen liittyvään ulkomaalaisen käännyttämiseen muulla oleskelulupa-asialla saattaa olla vaikutusta. Joissain tilanteissa saattaisi sisäministeriön mielestä olla hyödyllistä käsitellä tällaiset asiakokonaisuudet yhdessä. Ministeriö toteaa, että esityksen perusteluissa ei ole pohdittu, voisiko 6 § tulla sovellettavaksi ulkomaalaisasioissa nykyistä laajemmin vai olisiko jatkossakin syytä ratkaista kansainvälisen suojelun asiat ja oleskelulupa-asiat selkeästi erillään. Nyt kun asiallinen toimivalta on kansainvälisen suojelun asioissa ulotettu useammalle hallinto-oikeudelle, myös asioiden yhdistäminen ja siirtäminen hallinto-oikeudesta toiseen voisi periaatteessa olla mahdollista.

Suomen Asianajajaliitto kannattaa säännöstä asiakokonaisuuden yhdistämisestä. Säännöksen toteuttamisessa on kuitenkin kiinnitettävä huomiota siihen, että yhdistämisestä asianosaiselle aiheutuvat ylimääräiset kulut, kuten suulliseen käsittelyyn matkustamisesta aiheutuvat, korvattaisiin valtion varoista asian lopputuloksesta riippumatta. Asianosaisen kannalta on kohtuutonta, jos hänelle aiheutuu ylimääräisiä kuluja siitä, että tuomioistuinlaitoksen toiminnan tarkoituksenmukaisuussyyt johtavat asian siirtoon toiseen hallinto-oikeuteen, joka voi sijaita kaukanakin hänen asuinpaikastaan. Esityksen puutteena on, ettei siinä määritellä millään tasolla sitä, mihin hallinto-oikeuteen asia siirrettäisiin tilanteessa, jossa vaihtoehtoisia hallinto-oikeuksia on useita.

Suomen tuomariliitto ry katsoo, että asiakokonaisuuden yhdistämistä hallinto-oikeudessa koskeva 6 § on perusteltu ja tarpeellinen. Lainkohdassa määritellään kolme edellytystä, joiden täytyessä siirto voidaan tehdä. Yhtenä edellytyksenä on se, ettei oikeudenkäynnin osapuolille saa aiheutua siirrosta kohtuutonta haittaa, minkä arvioiminen jää tosin esityksen perusteella jossain määrin avoimeksi. Säännöksessä

ei myöskään oteta kantaa siihen, miten yhdistäminen tulee tehdä, vaan säännös jättää tämän hallinto-oikeuksien välisten neuvottelujen varaan. Tuomariliitto olettaa, että säännöstä on tarkoitus soveltaa vain tilanteissa, joissa hallinto-oikeuksilla on yhteinen näkemys asioiden yhdistämisestä sekä siitä, mihin hallinto-oikeuteen asia yhdistetään. Esityksen perusteluissa (s. 71–72) korostetaan kuitenkin yhdistämisen tarkoituksenmukaisuutta sekä asiasta sopimista hallinto-oikeuksien kesken.

Suomen Yrittäjien mielestä uusi säännös on kannatettava. Uusi mahdollisuus edistää nk. yhden luukun malliin perustuvaa muutoksenhakua, vaikkakaan ei vielä tässä muodossa kaikilta osin. Järjestö kannattaa ehdotettua kehitystä, jonka mukaisesti esimerkiksi ympäristöasioissa samaa hanketta koskevien lupien valitusasiat voitaisiin käsitellä yhdessä tuomioistuimessa samalla kertaa yksityisen tai yrityksen sitä tahtoeissa.

Turun hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan tarvetta yhdistämismahdollisuuteen on olemassa, mutta käytännön toteutus herättää kysymyksiä. Esimerkiksi samaan verotarkastuskertomukseen perustuvia valituksia on usein vireillä useissa hallinto-oikeuksissa: arvonlisäverotus aina Helsingin hallinto-oikeudessa, yhtiön tuloverotus yhtiön kotipaikan hallinto-oikeudessa ja osakkaiden tuloverotuksia yhdessä tai useammassa hallinto-oikeudessa. Tällaisen kokonaisuuden käsitteleminen samassa hallinto-oikeudessa säästäisi aikaa ja resursseja, mutta sitä ei voitaisi arvonlisäverotuksen takia käsitellä muualla kuin Helsingin hallinto-oikeudessa, joka jo muutenkin on muita hallinto-oikeuksia huomattavasti suurempi.

Vaasan hallinto-oikeuden mielestä uudistus on tärkeä ristiriitaisten päätösten välttämiseksi ja toiminnan rationalisoimiseksi.

Verohallinto toteaa, että ehdotetussa säännöksessä ei ole mainintaa siitä, kuka voi pyytää asioiden yhdistämistä. Säännöksen perusteluissa on todettu, että hallintotuomioistuin voisi siirtää asian joko asianosaisen vaatimuksesta tai omasta aloitteestaan. Käytetty termi ”vaatimus” viittaa siihen, että kysymyksessä olisi asianosaiselle kuuluva oikeus, josta poikkeamista hallinto-oikeus joutuisi perustelemaan ja josta asianosainen voisi valittaa. Perusteluissa olisi Verohallinnon mielestä ehkä parempi käyttää ”vaatimuksen” sijasta mahdollisuutta esittää asiakokonaisuuden yhdistämistä. Säännöksen soveltamisalan laajuuden selventämiseksi Verohallinto ehdottaa perusteluihin lisättäväksi esimerkin, joka koskee tilannetta, jossa verotarkastuksessa on havaittu, että työnantaja on antanut useille työntekijöilleen jonkin saman edun, ja kysymys on tämän edun verottamisesta. Tällaisessa tilanteessa toimivaltaiset hallinto-oikeudet määräytyvät edun saaneiden työntekijöiden kotikuntien perusteella. Olisi tärkeää, että tällaisessakin tilanteessa, jossa toimivaltaisia hallinto-oikeuksia voi olla useita, sama asiakokonaisuus voitaisiin ratkaista yhdessä hallinto-oikeudessa.

Ympäristöministeriö pitää säännöstä tarpeellisena. Säännös mahdollistaisi tapauskohtaisen tilanteen arvioinnin, ja sen vaikutukset voisivat olla myönteisiä eri osapuolille (muutoksenhakijat ja viranomaiset).

4.3 3 luku Valituksen tekeminen

Aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan valituksen tekemistä koskevaa sääntelyä on huomattavasti selkeytetty hallintolainkäyttölakiin verrattuna. Ehdotetut säännöstekstit sisältävät paljon enemmän informaatiota kuin HLL:ssa, mikä on hyvä asia valittajan kannalta. Valituksen liitteiden osalta voi nostaa esiin, olisiko tarpeen täsmentää HLL:n säännöksestä ilmenevin tavoin, että valituksen liitteeksi käy sekä alkuperäinen päätös että sen jäljennös, jota ei tarvitse todistaa oikeaksi. Jos valittajan tulisi jo lain nojalla ilmoittaa päätöksen yksilöintitietoina päätöksen tehneen viranomaisen nimi, ratkaisupäivä, mahdollinen päätösnumero ja / tai diaarinumero jne., valituksen kohteena oleva päätös voitaisiin hankkia viran puolesta, mikä olisi tarkoituksenmukaista ja joustavoittaisi asiakkaan asiointia. Erittäin periaatteellinen muutos voimassa olevaan hallintolainkäyttölakiin nähden on se, että esitysluonnoksen perusteella valituskirjelmää ei enää tarvitsisi allekirjoittaa, vaikka kyseessä olisi alkuperäinen paperiasiakirja. Aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueiden taholta on myös tuotu esiin, että asiakirjat tulisi voida toimittaa muutoksenhakutuomioistuimeen sähköisinä. Aluehallintovirastojen ympäristölupa-asioiden käsittelyssä siirrytään parhaillaan sähköiseen järjestelmään. Asiakirjojen tulostaminen ja lähettäminen postitse vaatii lupaviranomaiselta turhaa resurssia.

Eduskunnan oikeusasiamies pitää 5 §:n ehdotusta prosessiosoitteesta hyvänä. Oikeusasiamies kannattaa myös ehdottomasta allekirjoitusvaatimuksesta luopumista ja sen korostamista (s. 77), että valitus voidaan tehdä joustavasti sähköpostilla ilman sähköistä allekirjoitusta. Eduskunnan oikeusasiamies katsoo, että ehdotetun 3 luvun 2 §:n perusteluissa voisi olla perusteltua avata tarkemmin suljetun laitoksen käsitettä. Tältä osin hän viittaa jo prosessityöryhmän mietinnöstä 11.4.2011 antamassaan lausunnossa (dnro 549/5/11) toteamaansa: "... tällaisia laitoksia olisivat vankilat ja pakkohoitoa antavat toimintayksiköt. Ilmeisesti säännöksen soveltamisen piiriin tulisivat esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollossa kehitysvammalaisissa (lain 32 §) ja päihdehuoltolaissa (lain 11 ja 12 §) tarkoitetut vastentahtoista huoltoa antavat yksiköt sekä mielenterveyslain pakkohoitoa antavat yksiköt. Sen sijaan on ongelmallista, miten säännös suhtautuu lastensuojelulain tarkoittamaan huostaan otetun lapsen sijaishuoltoon laitoshuollossa ja sijaishuollossa tehtäviin lasta koskeviin rajoitustoimenpideratkaisuihin. Lastensuojelulain mukaan asianosaisena on 12 vuotta täyttänyt lapsi. Mielestäni säännöksessä tai sen yksityiskohtaisissa perusteluissa tulisi kuvata tarkemmin sen soveltamisalaan kuuluvat suljetut laitokset." Oikeusasiamies pitää sinänsä perus-

teltuna sitä puheena olevaan pykälään ehdotettua muutosta, että laitoksen johtajan sijasta viitataan laitoksen sisäisiin määräyksiin henkilöstä, jolle tehtävä valituksen vastaanottamisesta ja toimittamisesta edelleen hallinto-oikeudelle kuuluu. Ehdotetun 3 luvun 3 §:n osalta hän kiinnittää huomiota siihen, että uusia vaatimuksia koskevan eräänlaisen preklusion ei ole tarkoitettu muuttavan vallitsevaa käytäntöä kunnallisvalituksissa, jonka mukaan oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen välillä ei ole vaatimuksia tai niiden perusteita koskevia yhteyksiä (s. 74). Tämä kunnallisvalituksen erilainen luonne ei nyt ilmene kuin perusteluista, eli 3 luvun 3 §:n ehdotetun sanamuodon mukaan kunnallisvalituksella ei olisi tätä perusteluissa mainittua erilaista luonnetta. Oikeusasiamiehen mielestä asia tulisi kirjata perusteluiden lisäksi myös säädöstekstiin. Ehdotetun 3 luvun 6 §:n perusteluissa selostetaan valitusosoitukseen edellytettäviä tietoja. Tässä yhteydessä säännöksen perusteluihin (s. 77–78) olisi perusteltua lisätä huomio tai vaatimus siitä, että jo viranomaisen antamassa valitusosoituksessa tulisi selostaa tuomioistuinmaksulain mukaiset kustannukset valittamisesta – vaatimus ei nykyään ilmene hallintolain 47 §:stä, mitä oikeusasiamies pitää puutteena. Ehdotuksessa HOL 8 luvun 9 §:n mukaan, perustellusti, tuomioistuimen antamassa valitusosoituksessa tulisi mainita valituksen käsittelystä perittävistä maksuista.

Helsingin hallinto-oikeus katsoo, että 3 §:n 1 momentin 4 kohdassa mainittu velvollisuus ilmoittaa valitusoikeuden perusteesta on tarpeellinen ja selventävä lisäys olemassa olevaan säännökseen. Luvun 5 §:n osalta hallinto-oikeus toteaa, että valituksen saa toimittaa hallinto-oikeuteen myös sähköpostitse. Pykäläehdotuksen sanamuoto mahdollistaa sen, että prosessiosoitteeksi ilmoitetaan vain sähköpostiosoite. Hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että hallinto-oikeus ei kuitenkaan voi vielä antaa päätöksiä todisteellisesti tiedoksi sähköisesti, joten pelkkä sähköpostiosoite ei käytännössä vielä toistaiseksi ole riittävä prosessiosoite.

Helsingin oikeusaputoimiston mukaan säännökset valituksen tekemisestä ovat selkeitä.

Hämeenlinnan hallinto-oikeuden mielestä prosessiosoitteen ilmoittamisvelvollisuus on erittäin tärkeä uudistus. Pelkästään säännöksen sanamuodon perusteella on kuitenkin epäselvää, miten prosessiosoite tulkitaan, mikäli valittaja ilmoittaa esim. postiosoitteen ja sähköpostiosoitteen. Hallinto-oikeus kysyy, pitäisikö se säännöksen yksityiskohtaisista perusteluista ilmenevä tieto, että valittajan ilmoittaessa kaksi osoitetta tuomioistuin voi valita prosessiosoitteen, kirjoittaa selvyuden vuoksi lakitekstiin.

Itä-Suomen hallinto-oikeuden lausunnon mukaan luku on selkeä ja johdonmukainen. Hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan hallinto-oikeuden olisi voitava käyttää prosessiosoitteena valittajan ilmoittamaa yhteystietoa riippumatta siitä, onko valittaja osannut nimenomaisesti mainita sen olevan prosessiosoite. Edelleen Itä-Suomen hallinto-

oikeuden lausunnossa on todettu, että lakiesityksen perusteluissa ei ole käsitelty sitä hallintoasiaa koskevassa oikeudenkäynnissä useinkin esiintyvää tilannetta, jossa useat henkilöt hakevat muutosta hallintopäätökseen samalla valituskirjelmällä, jolloin vain yksi heistä toimittaa valituskirjelmän hallinto-oikeudelle. Ei ole harvinaista, että kunnallis-, ympäristö- ja rakentamisasioissa asianosaiset ja muut asiaan osalliset esittävät hallintoasiaa käsiteltäessä viranomaiselle mielipiteensä adressityyppisellä asiakirjalla. Henkilö, joka on hallintomenettelyssä huolehtinut yhteisen mielipiteen toimittamisesta viranomaiselle, jatkaa asian hoitamista hallinto-oikeudessa toimittamalla valituskirjelmän, jossa valittajiksi on merkitty useita henkilöitä. Käytännössä tällainen tilanne ei juurikaan poikkea lakiehdotuksen luvussa 5 säännellystä tilanteesta, jossa oikeudenkäynnin osapuoli käyttää asiamiestä. Lakiehdotuksen 5 luvun 9 §:n 1 momentissa on esitetty pääsäännöksi, että asiamiehen on esitettävä valtakirja. Jos sähköpostin lähettäjä ilmoittaa hallinto-oikeudelle olevansa valittajiksi ilmoitettujen henkilöiden asiamies, häneltä pitää vaatia valtakirja, mutta jos hän ei ilmoita, missä asemassa hän toimii, häntä ei pääsääntöisesti vaadita esittämään valtakirjoja eikä valituskirjelmää edellytetä täydennettäväksi allekirjoituksilla sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa annetun lain mukaisesti ja tulevaisuudessa ehdotetun lainmuutoksen mukaisesti. Tällainen tilanne ei ole tyydyttävä ja asiaa olisi syytä käsitellä tarkemmin ainakin hallituksen esityksen perusteluissa. Lisäksi hallinto-oikeus pitää tarpeellisena ehdotettua 3 luvun 3 §:n 4-kohdan säännöstä, jonka mukaan valituksessa olisi ilmoitettava, mihin valitusoikeus perustuu, jos päätös ei kohdistu valittajaan. Säännös helpottaa prosessinedellytysten tutkimista ja sen johdosta voidaan välttyä prosessia viivästyttäviltä täydennysmenettelyiltä.

Jyväskylän kaupungin mukaan ehdotetut säännökset ovat onnistuneita. Säännökset selkeyttävät valituksen tekemisen menettelytapoja ja valituksen sisältöä, ja tehostavat näin ollen tuomioistuinprosessia hallintolainkäyttöasioissa. Kaupunki ehdottaa kuitenkin valituksen toimittamista koskevaa 2 §:n 2 momenttia täsmennettäväksi siten, että suljetussa laitoksessa oleva voisi antaa valituksen tätä tehtävää hoitamaan määrätyn henkilön lisäksi laitoksen johtajalle. Tämä täydennys on valittajan oikeusturvan kannalta tarpeellinen lähinnä sellaisen tilanteen varalle, jossa valittaja on epä tietoinen tehtävään määrätystä henkilöstä tai jossa laitos ei ole sisäisesti määritellyt tällaista henkilöä. Luvun 7 §:n 1 momentin kirjausta, jonka mukaan asian siirrosta voidaan tehdä erillinen päätös, kaupunki pitää epätasällisenä. Lakiehdotuksen perusteluissa on todettu muun muassa, että siirrosta olisi syytä tehdä erillinen päätös, jos toimivaltainen tuomioistuin tai viranomainen ei vaikuta selvältä ja riidattomalta. Tämä on syytä täsmentää lakitekstiin. Tämän johdosta kaupunki ehdottaa 7 §:ää täsmennettäväksi siten, että siirrosta on tehtävä päätös, jollei asia ole selvä ja riidaton.

Kansaneläkelaitos kannattaa ehdotusta 3 luvuksi sillä lisäyksellä, että laissa säädettäisiin, milloin valitusta on syytä täydentää allekirjoituksella tai vaihtoehtoisesti, milloin täydentämistä allekirjoituksella ei tarvita. Ehdotettu muutos, ettei valituskirjelmää tar-

vitse allekirjoittaa, on sinänsä kannatettava. Jos valituskirjelmästä ilmenee lähettäjän tiedot eikä ole syytä epäillä valituksen alkuperäisyyttä tai eheyttä, voidaan allekirjoitusvaatimusta pitää tarpeettomana. Muutos vähentäisi tarvetta pyytää valitusten täydentämistä tilanteissa, joissa allekirjoituksen merkitystä voidaan pitää lähinnä muodollisuutena. Toisaalta valitusta voi olla tarpeellista täydentää allekirjoituksella, mikä ehdotuksen perusteluissa tuodaankin esille. Kelan näkemyksen mukaan asian kirjoittaminen auki lakitekstiin lisääi lain informatiivisuutta. Asianosaiset olisivat paremmin selvillä muutoksenhakuprosessiin liittyvistä oikeuksista ja velvollisuuksista, mikä helpottaisi osaltaan valitusasioiden käsittelyä. Myös laissa sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa on nimenomaisesti säädetty, milloin viranomaiselle sähköisesti toimitettua asiakirjaa ei tarvitse täydentää allekirjoituksella. Kela kannattaa ehdotusta velvollisuudesta ilmoittaa yhteystietojen muutoksesta hallintotuomioistuimille. Käytännössä valittajat jättävät toisinaan ilmoittamatta muuttuneet yhteystietonsa, mikä hankaloittaa ja hidastaa valitusasian käsittelyä.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto esittää luvun 1 §:n osalta harkittavaksi, tulisiko hallintolainkäytössä poikkeustapauksissa olla mahdollista hakea pidennystä 30 päivän valitusajaksi (vrt. OK 25:13). Kilpailuasiat ovat pääsääntöisesti asiasisällöltään monimutkaisia ja/tai tulkinnanvaraisia, ja markkinaoikeuden niistä antamat päätökset sivumäärältään laajoja. Viraston 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 kokonaisaikaa. Tarve hakea valitusajalle pidennystä on ilmeinen myös niissä tilanteissa, joissa markkinaoikeus antaa päätöksensä välittömästi ennen joulua tai kesäkuun loppupuolella, jolloin valituksen tekemiseen tosiasiallisesti jää aikaa lomakauden johdosta alle 30 päivää. Luvun 5 §:n osalta Kilpailu- ja kuluttajaviraston kokemuksen mukaan erityisesti laajoissa ja suulliseen käsittelyyn etenevissä asioissa on välttämätöntä, että prosessiosoitteena voidaan käyttää useampaa yhteystietoa (esimerkiksi kirjaamon ja asiaa hoitavan virkamiehen tai virkamiesten sähköpostiosoitteita). Vain yhden prosessiosoitteen käyttäminen voi vaarantaa tiedonkulun etenkin loma-aikoina tai reagoinnin ja oikeudenkäynnin osapuolen tehokkaan työskentelyn tilanteissa, joissa asetetun määräjät ovat syystä tai toisesta lyhyet.

Kirkkohallitus esittää harkittavaksi, että luvun 1 §:ssä säädettäisiin laillisuusvalituksen perusteista eivätkä ne kävisi ilmi ainoastaan lainkohdan perusteluista, koska lakiesityksen yhtenä tavoitteena on lain informatiivisuuden lisääminen.

Markkinaoikeuden mukaan luvun 4 §:ssä olisi syytä säätää informaatioesitystä nykyiseen tapaan, ettei valitukseen tarvitse liittää asiakirjoja, jotka on jo aikaisemmin toimitettu viranomaiselle. Tältä osin pelkkä esityksen perusteluteksti ei ole riittävä. Luvun 5 §:ssä määritellyn prosessiosoitteen käyttöönotto on kannatettava ja sen sisältöä

koskevat esityksen perustelut sinänsä asianmukaiset. Ne herättävät kuitenkin kysymyksen siitä, voiko yhteystiedoksi todettu puhelinnumero olla myös prosessiosoite.

Oikeusministeriön HAIPA-hanketoimisto toteaa, että HAIPAn käyttöönoton jälkeen on tarkoitus, että valitukset tai hakemukset pannaan vireille pääsääntöisesti sähköisessä muodossa. On siten hyvä, että luvun 1 §:n 3 momentti sisältää viittauksen sähköisestä asioinnista annettuun lakiin, jonka 9 §:n 1 momentissa säädetään, että "Vireillepanossa ja asian muussa käsittelyssä vaatimuksen kirjallisesta muodosta täyttää myös viranomaiselle toimitettu sähköinen asiakirja". HAIPAn myötä on tarkoitus ottaa käyttöön sähköisen asiointin portaali, jossa valittaja voi panna valituksensa vireille sekä ottaa vastaan tiedoksiantoja tuomioistuimelta. Luvun 5 §:n 1 momentin mukaan valituksessa on ilmoitettava yhteystiedot, mikä mahdollistaa perusteluiden mukaan myös sähköisen yhteystiedon ilmoittamisen prosessiosoitteeksi. Hanketoimisto kannattaa mainittua esitystä. Näin ollen valittaja voisi ilmoittaa mahdollisen HAIPA-portaalin yhteystiedokseen, jolloin asiointi tapahtuisi portaalin välityksellä. Valittajalla olisi mahdollista ilmoittaa myös suomi.fi -osoitteensa tai muu sähköinen osoitteensa yhteystiedokseen sekä myös esim. asiamiehensä sähköinen osoite. Tältä osin hanketoimiston huomio kiinnittyy siihen, että tässä lainkohdassa puhutaan sähköpostiosoitteesta, kun taas tiedoksiantoa koskevassa luvussa puhutaan sähköisestä yhteystiedosta, jolla tarkoitetaan lähinnä sähköpostiosoitetta. HAIPA-hanke esittää harkittavaksi, että molemmissa edellä mainituissa kohdissa käytettäisiin termiä "sähköinen yhteystieto". Hanketoimisto kannattaa myös sitä ehdotusta, että mikäli valittaja ilmoittaa prosessiosoitteeseen useita yhteystietoja, kuten esimerkiksi postiosoitteensa ja sähköpostiosoitteensa, niin hallintotuomioistuin voisi valita, mihin ilmoitetuista yhteystiedosta se toimittaa oikeudenkäyntiasiakirjat. Luvun 5 §:n 2 momentin säännöksen tarkoitus korostaa valittajan ja hänen laillisen edustajansa, avustajansa tai asiamiehensä velvollisuutta huolehtia siitä, että hallintotuomioistuimen käytössä on koko asian ajan ajantasaiset yhteystiedot on myös kannatettava, samoin kuin ehdotus siitä, ettei viranomaiselle saapunutta sähköistä asiakirjaa enää tarvitse täydentää allekirjoituksella, jos asiakirjassa on tiedot lähettäjistä eikä asiakirjan alkuperäisyyttä tai eheyttä ole syytä epäillä. Tämä tukee HAIPAn ajatusta sähköisestä prosessista hallintotuomioistuimissa.

Pirkanmaan oikeusaputoimiston mielestä ehdotetut säännökset ovat selkeitä ja perusteltuja. On kannatettavaa hyväksyä valituskirjelmä myös ilman allekirjoitusta sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 9 §:n 2 momentin mukaan.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus pitää luvun 5 §:n säännöstä prosessiosoitteen ilmoittamisesta tarpeellisena. Säännös selkeyttää asiakirjojen tiedoksiantomenettelyä ja vähentää hallinto-oikeuden työtä, kun valituskirjelmässä on erikseen ilmoitettava osoite, johon asiakirjat ja päätökset lähetetään tiedoksi. Säännös mahdollistaa myös ai-

kaisempaa useammin sähköisen tiedoksiantomenettelyn käyttämisen, mikä sujuvoittaa oikeudenkäyntimenettelyä.

Sisäministeriön poliisiosaston lausunnon mukaan esitys on kannatettava.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö kannattaa ehdotusta, jonka mukaan suljetussa laitoksessa oleva voi antaa valituksen laitoksessa sille henkilölle, joka on määrätty tätä tehtävää hoitamaan, eikä vain laitoksen johtajalle kuten voimassa olevan säännöksen mukaan. Lisäksi ministeriö kiinnittää huomiota siihen, että valituskirjelmää ei enää tarvitse allekirjoittaa. Mitä tämä tarkoittaa allekirjoituksen täydennyksen osalta? Jos se tarkoittaa, että asiakirjaa ei tarvitse enää täydentää allekirjoituksen osalta, niin asian voisi ehkä ilmaista siten.

Suomen luonnonsuojeluliitto katsoo, että valitusten tekemistä koskevien menettelysäännösten tulee olla ymmärrettäviä ja selkeitä. Etenkin valituksen tekemistä koskevien määräaikaisten, tiedoksisaannin lähtökohtien sekä valituksen sisältöedellytysten tulisi olla mahdollisimman yksiselitteiset, jotta kenellä tahansa on mahdollisuus hakea hallintoasiassa muutosta. Liiton paikallisyhdistysten kokemusten perusteella hallinto-oikeuksien soveltamiskäytännöissä on keskinäisiä eroja. Joskus eroja on jopa saman hallinto-oikeuden sisällä, mikä aiheuttaa ongelmia. Ehdotuksessa esitettyä valituksen allekirjoitusvelvollisuuden poistamista Luonnonsuojeluliitto pitää sinänsä perusteltuna, sillä valitukset tehdään nykyisin pääsääntöisesti sähköisesti. Kysymystä olisi kuitenkin syytä avata laissa tai sen perusteluissa laajemmin, sillä käytännössä on esiintynyt esimerkiksi varsin erilaisia tulkintoja siitä, kenen pitää valitus sähköpostilla lähettää tai pitääkö valitus allekirjoittaa. Pelkkä viittaus lakiin sähköisestä asioinnista ei ole riittävä, vaan tähän liittyvät kysymykset tulisi esittää uudessa laissa ja sen perusteluissa mahdollisimman selkeästi ja yhdenmukaisesti. Käytännön esimerkkinä Luonnonsuojeluliitto mainitsee, että hallinto-oikeus on mm. edellyttänyt, että useampia valittajia sisältävän valituskirjelmän kohdalla jokaisen mukana olevan valittajan on itse lähetettävä valituskirjelmä hallinto-oikeuteen omasta sähköpostistaan. Käytännössä tämä johtaa siihen, että sama valitus lähetetään useampaan kertaan eri valittajien toimesta. Tämä ei voi olla kenenkään etu, ja sähköisen menettelyn vaatimukset tulisi uudessa laissa selventää ja yhdenmukaistaa.

Suomen tuomariliitto ry toteaa, että 3 §:n 1 momentin 4 kohdan uusi säännös, jonka mukaan valituksessa on ilmoitettava mihin valitusoikeus perustuu, on perusteltu ja selkeyttää tilannetta prosessinedellytysten selvittämisvaiheessa esimerkiksi laajoissa ympäristöasioissa. Liitto toteaa myös, että valittajan yhteystietoja koskevassa 5 §:ssä ei enää ole kirjattuna vaatimusta valituskirjelmän allekirjoittamisesta, mikä vastaa nykytilaa sähköisen asiointin yleistyessä. Asian siirtoa koskevan 7 §:n sanamuodon tarkennukset ovat Tuomariliiton mukaan perusteltuja ja selkeyttävät toimintaa siirtotilanteissa, kun säännöksessä on nimenomaisesti todettu, että siirrosta "voidaan tehdä"

erillinen päätös. Säännöksen muotoilu myös vastaa vallitsevaa käytäntöä hallinto-oikeuksissa. Samaisen pykälän 2 momentissa on muokattu nykyisen hallintolainkäyttölain 29 §:n 2 momentin vanhakantaista kieltä selkeämpään ja ytimekkäämpään muotoon.

Turun hallinto-oikeuden mukaan luvun 5 §:ssä voisi täsmentää, mitä yhteystietoja tulee ilmoittaa. Prosessin sujuvuuden kannalta olisi hyvä, että ilmoitettaisiin postiosoite, sähköpostiosoite ja puhelinnumero.

Vaasan hallinto-oikeus esittää, että 3 luvun 4 §:n 3 kohtaan olisi syytä lisätä nykyisen hallintolainkäyttölain 25 §:n 1 momentin 3 kohdassa oleva sanamuoto ("jollei niitä ole jo aikaisemmin toimitettu viranomaiselle"). Vastaaminen liitteiden tarpeellisuudesta työllistää hallinto-oikeuden kirjaamoa. Asiakirjojen hallinta vaikeutuu, kun samat liitteet esiintyvät asiakirjoissa useaan kertaan.

Vakuutus-oikeus kiinnittää huomiota luvun 2 §:n 1 momentin 2 virkkeeseen, jonka mukaan jos valitus on saapunut valitusajassa toimivaltaiselle tuomioistuimelle, sitä ei kuitenkaan jätetä tutkimatta sillä perusteella, että se olisi lain mukaan tullut toimittaa viranomaiselle. Säännös vastaisi pääosin voimassa olevan hallintolainkäyttölain 26 §:ää. Oikeuskäytännössä on vakuutus-oikeuden mukaan kuitenkin ilmennyt jonkin verran ongelmaa sen suhteen, miten sanaa "valitusajassa" tulkitaan, sillä vaikka tuomioistuimilla on tietty virasto aika, muilla viranomaisilla se saattaa olla tästä poikkeava. Valitus on esimerkiksi voinut saapua tuomioistuimeen valitusajan viimeisenä päivänä sen virastoajan päättymisen jälkeen, mutta viranomaisen virastoajan sisällä taikka päivävastoin. Erityisesti ongelma tulee esiin lähetettäessä valituksia sähköpostitse, eivätkä 1 §:n 3 momentissa mainitut määräaikalaki ja laki sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa anna kysymykseen yksiselitteistä ratkaisua. Vastaavasti ongelmallinen alkaa myös olla määräaikalain 6 §:ssä mainittu "viraston aukioloaika", kun moniin virastoihin voi lähettää sähköpostia ympäri vuorokauden. Esimerkiksi Kansaneläkelaitoksen valitusosoituksissa ei mainita mitään määräaikaa, vaan ne ovat ymmärrettävissä siten, että itseoikaisuvaatimuksen voi sähköpostitse lähettää määräajan viimeisenä päivänä sen päättymiseen saakka. Esitystä tulisi vakuutus-oikeuden mielestä tältä osin tarkistaa vastaamaan paremmin nykypäivän sähköistä asiointia ja ainakin niin, ettei säännöksen soveltaminen jäisi pelkästään oikeuskäytännön varaan.

Valtiovarainministeriö huomauttaa, että jos edellä olevat toimivaltaista tuomioistuinta koskevat säännökset ovat näin epäselvät, voi olla mahdollista, että väärään tuomioistuimeen ohjautuu entistäkin enemmän valituksia. Säännöksen mukaan siirto ei pidenä valitusaikaa. Esityksessä ei ole selvennetty esimerkiksi tilanteita, joissa valitusajan kuluminen umpeen johtuu viranomaisen viivyttelystä asian siirron suhteen. Ehdotetun säännöksen mukaan siirrosta ei ole välttämätöntä tehdä (valituskelpoista hallinto)päätöstä. Tämä voi ministeriön mielestä aiheuttaa jopa yhdenvertaisuuden kannal-

ta ongelmia, kun tilanteissa, joissa päätös tehdään, voidaan mahdollisesti valittaa ja tilanteissa, joissa päätöstä ei tehdä, ei voida valittaa. Lisäksi mahdollisen valituksen suhdetta lain 13 luvun 2 §:n menetetyin määräajan palauttamiseen tulisi valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan esityksessä selventää, jotta ei syntyisi kahta erilaista prosessitapaa samassa asiassa.

Verohallinto toteaa, että verotusmenettelylaissa ja oma-aloitteisten verojen verotusmenettelylaissa on omat valitusaikaa ja valituksen tekemistä koskevat menettelysäännökset.

4.4 4 luku Muu hallintolainkäyttöasia

Aluehallintovirastot pitävät hyvänä ja tarpeellisena muutoksena sitä, että säännöksiä muun hallintolainkäyttöasian vireillepanosta ja käsittelystä on uutta lakia koskevassa luonnosesityksessä kirjoitettu auki ja täsmennetty. Nykyisen hallintolainkäyttölain 72 §:ssä asiasta säädetään hyvin niukasti.

Elinkeinoelämän keskusliitto kannattaa hallintoriitaa koskevien säännösten täsmenämistä siten, että korostettaisiin hallintoriidan toissijaisuutta suhteessa valitukseen.

Jyväskylän kaupungin mukaan ehdotetut säännökset muusta hallintolainkäyttöasiasta selkeyttävät sääntelyä nykyisestä ja ovat kannatettavia.

Kansaneläkelaitos kannattaa ehdotusta 4 luvuksi ja pitää hyvänä viiden vuoden määräaikaa hallintoriidan vireillepanolle.

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

Kirkkohallituksen mukaan 4 luvun 1 § näyttää perustelujen valossa olevan ristiriidassa soveltamisalaa koskevien säännösten kanssa, ja perusteluita tulisi sen vuoksi täsmenätä. Luvun 1 §:n perusteluista ilmenee, että muulla hallintolainkäyttöasialla tarkoitetaan muun muassa alistusasioita. Ehdotetun lain 1 luvun 2 §:ssä rajataan lain soveltamisala siten, että hallintoviranomaisen käsittelemä alistusasia ja alistusvalitus jäävät sen ulkopuolelle. Mainitun pykälän perustelujen mukaan valituksen käsittely hallintoviranomaisessa jäisi voimassa olevasta hallintolainkäyttölain 1 §:n 2 momentista poike-

ten ehdotetun lain soveltamisalan ulkopuolelle ja siihen sovellettaisiin jatkossa hallintolakia. Myös lain 2 luvun 3 §:n perusteluissa todetaan nimenomaisesti, että hallintoviranomaisessa sovellettaisiin valituksen ja alistuksen käsittelyyn hallintolakia. Kirkkohallitus huomauttaa, että hallintolaki ei sisällä säännöksiä alistusvalituksen käsittelyä. Koska valitusta alistettavassa asiassa pidetään muutoksenhakuna, ei asian käsittelyyn voida soveltaa hallintopäätöksen tekoa ohjaavia prosessisäännöksiä nykyistä laajemmin. Sinänsä alistusvalituksen käsittely rinnastunee oikaisuvaatimusmenettelyyn. Kirkossa on pyrkimys luopua alistusmenettelystä ja ryhtyä asian vaatimien säädosmuutosten valmisteluun. Kirkkohallituksen selvityksessä on kuitenkin käynyt ilmi, että seurakuntakentällä ei ole valmiutta luopua alistusmenettelystä kokonaan. Siksi kirkkolainsäädännön alistusmenettely on edelleen otettava huomioon myös yleisessä hallintolainkäyttöä koskevassa lainsäädännössä.

Korkein hallinto-oikeus pitää oikeusvarmuuden kannalta sinänsä kannatettavana, että myös hallinto-oikeudellisia oikeusriitoja koskevat hallintoriitahakemukset tehtäisiin viivytyksettä. Sen mukaan ehdotettu hallintoriitahakemuksen vireillepanon määräaikasääntely on kuitenkin huomattavan tulkinnanvaraista. Sääntelyn 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. Korkein hallinto-oikeus huomauttaa, että erilaisten julkisoikeudellisiperusteisten 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 valituskelpoisella viranomaispäätöksellä, mutta viranomaisen päätöksen puuttuvan täytäntöönpanokelpoisuuden vuoksi saatavaa ei saada perityksi pakkotoimin. Tätä kaksinkertaisen käsittelyn ongelmaa vähentäisi, jos ulosottokelpoisten julkisoikeudellisten saatavien täytäntöönpanosääntelyä tarkistettaisiin. Korkeimman hallinto-oikeuden mielestä ehdotusta on joko jatkovalmisteltava tai määräaikasääntelystä on tässä vaiheessa vielä liian epäselvänä luovuttava. Ehdotuksen säilyttäminen jossakin muodossa edellyttää, että nykylainsäädäntöön sisältyvät hallintoriitaan tai siihen läheisesti liittyvät määräaika- ja vireillepanosäännökset käydään tarkkaan läpi. Huomioon on otettava myös se, että perustevalituksen käyttöala verotuksessa on kaventunut.

Korkein oikeus toteaa, että esitysluonnoksen perustelujen mukaan hallintoriidan käsite ja käyttöala säilyisi entisellään. Hallintoriitamenettelyä voitaisiin käyttää myös Euroopan unionin oikeuteen perustuvan velvoitteen tai oikeuden toteuttamiseen. Korkein oikeus toteaa, että kyseiset lähtökohdat ovat yleisesti ottaen perusteltuja. Lisäksi ehdotuksessa todetaan, että yksityisoikeudelliseen oikeussuhteeseen liittyviä riitoja ei käsitellä hallintoriitana, vaikka osapuolena olisi julkisyhteisö. Ehdotuksessa todetaan lisäksi, että vahingonkorvauslain mukainen julkisyhteisön korvausvelvollisuus kuuluu

käsiteltäväksi riita-asiana kärjäoikeudessa. Nämä ehdotuksen perustelulausumat ovat korkeimman oikeuden näkemyksen mukaan asianmukaisia ja perustuvat vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön. Korkein oikeus kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että luonnoksen perusteluissa on hallintoriita-asiana mainittu valtiolle esitetty EU-oikeuden rikkomiseen perustuva korvausvaatimus. Korkein oikeus toteaa, että tällainen korvausvaatimus on luonteeltaan julkisyhteisöä vastaan nostettava vahingonkorvausvaatimus. Kysymys on siitä, onko julkisyhteisö unionin oikeudesta johtuvia velvoitteitaan rikkomalla aiheuttanut korvauksen vaatijalle vahinkoa ja onko julkisyhteisö velvollinen sen korvaamaan. Jäsenvaltion vahingonkorvausvastuun osalta perustelut eivät ole korkeimman oikeuden mielestä asianmukaiset. Luonnoksessa ei tältä osin näytä otetun huomioon korkeimman oikeuden oikeuskäytäntöä. Korkein oikeus on ennakkoratkaisussaan KKO 2013:58 katsonut yleisten tuomioistuinten olevan toimivaltaisia unionin oikeuteen perustuvan jäsenvaltion vahingonkorvausvelvollisuuden osalta (ks. ratkaisun kohdat 7–10 ja 28). Tilanne, jossa valtioon unionin oikeuden rikkomisen perusteella kohdistettava vahingonkorvausvaatimus voitaisiin nostaa rikkomuksen laadusta riippuen joko kärjäoikeuksissa tai hallinto-oikeuksissa, johtaisi epävarmuuteen toimivaltaisesta tuomioistuimesta ja mahdollisesti epäyhdenmukaiseen lainkäyttöön. Korkein oikeus katsoo, että esitysluonnoksen perusteluja tulisi tältä osin tarkentaa siten, että esityksessä otetaan huomioon korkeimman oikeuden oikeuskäytäntö.

Pirkanmaan oikeusaputoimiston näkemyksen mukaan on perusteltua säätää hallintoriidalle yleinen vireillepanoaika. Viiden vuoden määräaika on riittävä. Oikeusaputoimiston mielestä on myös perusteltua, että toimivaltainen hallinto-oikeus hallintoriita-asiassa määräytyy yksityisen asianosaisen kotipaikan mukaan.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus pitää hyvänä, että hallintoriidan käsitettä on täsmennetty kysymyksessä olevan luvun 2 §:ssä. Erityisesti pykälän 2 momentti selkeyttää vakiintunutta oikeustilaa.

Suomen Kuntaliitto ry toteaa, että hallintoriita-asioina käsitellään mm. hallintosopimukseen liittyviä riitaisuuksia, jotka esityksen mukaan liittyvät usein kustannustenjakoon. Maakuntaudistus ja uudet tavat tuottaa palveluita kuitenkin tuovat mukanaan myös uudenlaisia sopimuksia ja uusia tulkintakysymyksiä näiden sopimusten luonteesta – hallintosopimus vai yksityisoikeudellinen sopimus. Koska hallintosopimuksen ja yksityisoikeudellisen sopimuksen välinen rajanveto on toisinaan erittäin vaikeaa, olisi hallintosopimuksen tunnusmerkkejä hyvä avata säännösten, lähinnä 2 §:n, yksityiskohtaisissa perusteluissa hieman enemmän.

Suomen tuomariliitto ry katsoo, että pitkälti oikeuskäytäntöön perustuvan hallintoriitamennettelyn vuoksi sääntelyn selkeyttäminen on tarpeen. Kannatettavaa on, että selvyyden vuoksi esimerkiksi hallintoriidan vireillepanoajasta säädetään laissa (ehdotettu luvun 3 §).

Turun hallinto-oikeus pitää hyvänä sitä, että hallintoriidan käsitettä on avattu 2 §:ssä. Pykälän 2 momentissa on määritelty, mitä 1 momentissa tarkoitettua asiaa ei kuitenkaan voida käsitellä hallintoriitana. Pitäisikö 2 momenttia kuitenkin selvyuden vuoksi täydentää seuraavasti: ”Asiaa ei kuitenkaan käsitellä hallintoriitana, jos viranomaisen on tai on ollut toimivaltainen ratkaisemaan asian hallintopäätöksellään tai asia voidaan tai on voitu ratkaista perustevalitukseen annettavalla päätöksellä.”

Vaasan hallinto-oikeuden mukaan 3 §:ssä asetettu viiden vuoden määräaika on toivottu uudistus.

4.5 5 luku Puhevalta ja avustajan tai asiamiehen käyttäminen

Aluehallintovirastot toteavat, että puhevallan käyttämistä sekä asiamiestä ja avustajaa koskevat säännökset ovat omalta osaltaan keskeisiä kansalaisen oikeusturvan toteutumisen kannalta. Virastot kannattavat esitysluonnoksen muutoksia, joilla ko. säännöksiä on tarkoitus avata ja täsmentää kansantajuisempaan muotoon ja luopua viittaussäännöksistä. Tähän liittyy esimerkiksi ehdotettu uusi yleissäännös, jonka mukaan jokaisella on oikeus käyttää puhevaltaa omassa asiassa, jollei laissa toisin säädetä. Esityksen 5 luvun 2 §:n 1 momentissa, jossa on kyse vajaavaltaisen puhevallan käytöstä, säädetään, että ”Vajaavaltaisen puhevaltaa käyttää hänen edunvalvojansa, huoltajansa tai muu laillinen edustajansa, jollei laissa toisin säädetä.” Tässä tai pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa ei oteta mitään kantaa siihen yleiseen tilanteeseen, että laillisia edustajia, erityisesti huoltajia, on kaksi, joiden tulee yhteishallintopykälien mukaan käyttää päämiehensä puhevaltaa yhdessä. Perusteluissa olisi tarpeen käsitellä tätä problematiikkaa. Lisäksi pykälätekstin ”käyttää”-sana tulisi muuttaa muotoon ”käyttävät”. Aluehallintovirastot näkevät tarkoituksenmukaiseksi sen, että valtakirjan esittämisvelvollisuutta koskevia poikkeuksia ehdotetaan lisättäväksi siten, että valtakirjaa ei tarvitsisi esittää, jos sama henkilö on toiminut asiamiehenä asian aikaisemmissa käsittelyvaiheissa. Ehdotetut uudet säännökset asianosaisseuraannosta ja väliintulijasta täydentävät hallintoprosessin toimijoiden kokonaisuutta.

Eduskunnan oikeusasiamies toteaa, että vankeuslain (12 luvun 4 §) ja tutkintavankeuslain (8 luvun 4 §) säännökset asiamieskirjeenvaihdon suojasta johtavat siihen, että asianajosalaisuuden suoja vankilaympäristössä ei toteudu hallintolainkäytössä siten kuin yleisen lainkäytön puolella. Mainituissa säännöksissä viitataan oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 2 §:n 1 tai 5 momentissa tarkoitettuihin oikeudenkäyntiasiamiehiin ja -avustajiin. Viittauksen johdosta vangin tai tutkintavangin kirjeenvaihto hal-

linto-oikeudessa asiamiehenä toimivan maallikon kanssa ei ole suojattu avaamiselta tai lukemiselta vankilassa. Luonnoksessa (s. 93) sinänsä korostetaan asiamiehen ja avustajan salassapitovelvollisuuden riippumattomuutta siitä, onko kyse asianajajasta vai maallikosta. Salassapitointressiä ei kuitenkaan voida suojata tehokkaasti, kun kirjeenvaihtoa ei ole vankilassa suojattu. Tämä nykyäänkin ongelmallinen asiantila ei ole muuttumassa, kun ehdotuksen mukaan tarkoituksena on jatkaa maallikkoavustajien käyttöä hallinto-oikeuksissa.

Hansel Oy pitää erittäin tärkeänä sitä, että julkisia hankintoja koskeissa asioissa hankintayksiköiden asiamiehinä voivat toimia hankintayksiköiden omat edustajat, kuten hankintalakimiehet. Hansel kannattaa siten 5 luvun 8 §:n 1 momenttiin kirjattua lähtökohtaa, jonka mukaan asiamies tai avustaja voi asianajajan tai luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan lisäksi olla myös muu rehellinen ja tehtävään sopiva ja kykenevä henkilö. Jos asiamiehien tulisi olla asianajajia taikka luvan saaneita oikeusavustajia, hankintayksiköiden kustannukset nousisivat merkittävästi. Hankinta-asioissa paras asiantuntemus on lisäksi yleensä hankintayksiköissä.

Helsingin hallinto-oikeus kiinnittää huomiota 5 §:n 3 momentista esiin nousevaan edunvalvojan palkkion ja kulujen kustannusvastuuseen. Momentissa mainitun holhoustoimesta annetun lain mukaan vastuu edunvalvojan palkkiosta on päämiehellä. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 87) kuitenkin todetaan, että tuomioistuimen harkitessa välttämättömäksi voidaan kohtuullinen korvaus edunvalvojan tarpeellisista matka- ja toimeentulokustannuksista määrätä erityisestä syystä maksettavaksi valtion varoista siten kuin ehdotetun lain 7 luvun 22 §:ssä säädetäisiin. Hallinto-oikeus pitää hyvänä, että edunvalvojan kuluja voidaan korvata valtion varoista. Siitä tulisi kuitenkin säätää pykälätasolla eikä jättää asiaa maininnan varaan hallituksen esityksen perusteluihin. Luvun 6 §:n 1 momentin säännös, jonka mukaan kuolleen asianosaisen sijaan tulee hänen oikeudenomistajansa, ellei asian laadusta muuta johdu, vaikuttaisi hallinto-oikeuden mielestä olevan ristiriidassa lain yksityiskohtaisten perustelujen kanssa. Perusteluissa todetaan, että hallinto-oikeuden on tiedusteltava näiden tahojen halukkuutta jatkaa oikeudenkäyntiä, mistä voidaan päätellä, että oikeudenomistajat voivat luopua oikeudenkäynnistä sen laadusta riippumatta. Momentin sanamuodon tarkentaminen voisi siten olla tarpeen. Luvun 7 §:ssä väliintulija on määritelty valittajan myötäpuoleksi. Hallinto-oikeus katsoo, että väliintulija olisi aiheellista määritellä siten, että myös muun oikeudenkäynnin osapuolen myötäpuoli voisi osallistua oikeudenkäyntiin. Tällainen tilanne saattaisi olla käsillä esimerkiksi erilaisissa lupa-asioissa, joissa prosessiasetelma saattaa asian eri vaiheissa muuttua. Valittajan sijaan käytettävä termi saattaisi olla esimerkiksi oikeudenkäynnin osapuoli. Luvun 8 §:n 1 momentti vaikuttaa hallinto-oikeuden mukaan ristiriitaiselta, ja se tulisi kirjoittaa ehdottoman muodon sijaan toisin. Ehdotuksessa ”*on oltava – voi olla myös*” on ristiriitainen ilmaisu.

Itä-Suomen hallinto-oikeus pitää tarpeellisena, että lukuun on otettu asianosaisseuraantoa ja väliintulijaa koskevat säännökset. Edellä kohdassa 4.3 on käsitelty käytännössä ilmennyttä puhevallan käyttämiseen liittyvää ongelmaa tilanteessa, jossa useat henkilöt toimittavat yhteisen valituksen hallinto-oikeudelle. Lisäksi hallinto-oikeus toteaa, että ehdotetusta 8 §:n 3 momentin ensimmäisen virkkeen säännöksestä tai vähintäänkin sen perusteluista olisi hyvä käydä ilmi, että erityisesti rangaistuksenluonteista seuraamusta koskevissa asioissa asianosaisella on oikeus valita asiamiehensä tai avustajansa ja tuomari tai esittelijä väistyy esteellisenä asian käsittelystä, mikäli hän on asiamiehen tai avustajan läheinen. Muutoinkin on yleinen lähtökohta se, että asianosainen ottaa ensin asiamiehen tai avustajan ja asian tullessa hallinto-oikeudessa vireille, esteellinen tuomari tai esittelijä väistyy asian käsittelystä. Ehdotetun säännöksen soveltamisalaan kuuluisivat lähinnä ne tilanteet, joissa osapuolen asiamies tai avustaja vaihtuu oikeudenkäynnin aikana.

Jyväskylän kaupungin näkemyksen mukaan ehdotetut säännökset ovat täsmentäviä ja selkeyttäviä. Erityisesti asianosaisseuraantoa ja väliintulijaa koskevat säännökset (6 ja 7 §) ovat aiheellinen lisäys hallintoasioiden oikeudenkäyntiä koskevaan sääntelyyn, ja ne selkeyttävät ja yhdenmukaistavat oikeudenkäyntiprosessia.

Kansaneläkelaitos kannattaa ehdotusta asianosaisseuraantoa koskevasta pykälästä, koska sillä vahvistettaisiin lain tasolla nykyisinkin hallintolainkäytössä mahdollisena pidetty käytäntö. Sosiaalietuuksia koskevien valitusasioiden osalta oma kysymyksensä on, milloin asian laatu on sellainen, ettei asianosaisseuraantoa pidetä mahdollisena. Tästä saattaa seurata tulkintaongelmia. Tilanteet voivat vaihdella etuus- ja tapauskohtaisesti. Esimerkiksi toimeentulotukea voidaan myöntää muutenkin kuin rahana, kuten antamalla maksusitoumus tuensaajan määrättyä tarvetta varten. Lisäksi asianosaisseuraantoa koskevan ehdotuksen perusteluissa ei ole otettu kantaa tietosuojakysymyksiin. Vaikuttaako asianosaisseuraannon arvioimiseen se, jos oikeudenkäyntiaineistoon kuuluu kuolleen asianosaisen salassa pidettäviä tietoja? Sosiaalietuuksia koskevissa asioissa voidaan käsitellä esimerkiksi asianosaisen terveydentilaa tai siihen verrattavia erityisen arkaluonteisina pidettäviä tietoja. Ehdotettu säännös, ettei asiamiehen tarvitsisi lähtökohtaisesti esittää valtakirjaa, jos hän on toiminut asiamiehenä asian aikaisemmissä käsittelyvaiheissa, keventäisi valitusprosessia ja tarve valitusten täydentämiselle puuttuvan valtakirjan vuoksi vähenisi.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston näkemyksen mukaan hallituksen esityksessä tulisi selventää luvun 7 §:ssä tarkoitetun asianosaisen käsitettä ja erityisesti sitä, onko mahdollista ja jos, niin missä tilanteissa, että väliintulijaksi ilmoittaudutaan viranomaisen puolelle (HE s. 6, jossa todetaan, että asianosaisena voi hallintoprosessissa olla myös viranomainen). Jos tämä olisi ehdotetussa laajuudessa mahdollista, virasto olettaa, että kilpailurikkomuksesta vahinkoa kärsineet tahot tulevat ilmoittautumaan väliintulijoiksi viraston tehdessä seuraamusmaksuesityksen markkinaoikeudelle (lakiehdotuksen

4:1 §, muu hallintolainkäyttöasia). Virasto 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). Kilpailu- ja kuluttajavirasto 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 erilaiset versiot oikeudenkäyntiaineistosta muun muassa niiden sisältämien liikesalaisuustietojen johdosta.

Korkein hallinto-oikeus ottaa kantaa uuteen säännökseen väliintulijan oikeudesta osallistua prosessiin. Se toteaa perusteluista ja säännöksen sanamuodosta ("hänen") olevan 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 korkeimman hallinto-oikeuden mielestä nimenomaisesti ilmaistava. Lisäksi ehdotuksen vaikutusta yleiseen prosessinkulkuun olisi selvitettävä vielä tarkemmin. Väliintulijana esiintyvän tahon oikeudellisen aseman määrittäminen olisi tapauskohtaista, mikä saattaa osaltaan viivästyttää prosessia. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan väliintulijan vaatimusten vertaaminen asianosaisen vaatimuksiin 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? Lisäksi korkein hallinto-oikeus toteaa, että tuomioistuinten päätösten oikeudenkäyntimaksut ovat merkittäviä. Tulisiko väliintulijalle annettavaksi oma päätöskappale ja miten sen oikeudenkäyntimaksu määräytyisi? Korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota myös siihen, että hallintoprosessissa voi olla useita asianosaistahoja. Näin on esimerkiksi ympäristöasioissa ja lastensuojeluasioissa. Tämä mahdollistaa vastaavasti sen, että prosessiin ilmoittautuu mukaan useita väliintulijoita. Korkeimman hallinto-oikeuden mielestä vaarana on, että hallintoprosessista tulee tällaisessa tilanteessa hallitsematon. Lisäksi 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 selvitettyä ja toisella viranomaisella voi olla asiassa itsenäinen valitusoikeus. Korkein hallinto-oikeus nostaa vielä esiin perustelujen sivulla 89 olevan toteamuksen, 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 korkeimman hallinto-oikeuden mukaan tule hakea johtoa perusteluissa (sivu 89) selostetulla tavalla oikeudenkäymiskaaren 18 luvun 10 §:n 1 momentista. Kaiken kaikkiaan väliintuloa koskeva sääntely korostuu korkeimman hallinto-oikeuden mielestä jopa liiaksi, koska siviiliprosessin kaksiasianosaissuhteeseen verrattuna joustava asianosaisuus- ja valitusoikeussääntely on jo lähtökohtana erilainen. Korkein hallinto-oikeus katsoo, että väliintulijaa koskevaa hallintolainkäyttöäkin otettavaa sääntelyä on vielä jatkovalmisteltava. Erityisesti on tarpeen selvittää ja arvioida ehdotetun sääntelyn soveltamistilanteita hallintolainkäytön eri sektoreilla kuten ympäristöasioissa, kilpailuasioissa, ulkomaalaisasioissa ja lastensuojeluasioissa.

Maa- ja metsätalousministeriö pitää ehdotettua pääsääntöä kannatettavana ja tarkoituksenmukaisena. Ministeriö kannattaa sitä, että oikeudenkäynnin osapuoli voisi käyttää asiamiehenä tai avustajana muutakin henkilöä kuin asianajajaa, julkista oikeusavustajaa taikka luvansaanutta oikeudenkäyntiavustajaa. Tämä on tarkoituksenmu-

kaista hallintoasioissa käytävästä oikeudenkäynnistä aiheutuvien kulujen pysyttämiseksi kohtuullisina. Ministeriö kannattaa myös väliintulijaa koskevien säännösten ottamista uuteen lakiin. Väliintulijaa koskeva säännös on ministeriön näkemyksen mukaan riittävän joustava, kun se jättää tuomioistuimen ratkaistavaksi sen, onko väliintulijaksi ilmoitautuvalla riittävä intressi asiaan.

Oikeusministeriön HAIPA-hanketoimisto toteaa, että laki hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista on tullut voimaan 15.7.2016. Laissa säädetään julkisen hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista, niitä koskevista vaatimuksista, niiden tuottamiseen liittyvistä tehtävistä sekä tuottamiseen liittyvästä henkilö- ja muiden tietojen käsittelystä. Laki edellyttää, että valtion viranomaiset, mukaan lukien tuomioistuimet, ottavat käyttöön tietyt tukipalvelut. Suomi.fi-asiointivaltuudet-palvelu ei kuulu niihin palveluihin, jotka viranomaiset ovat velvollisia ottamaan käyttöönsä. HAIPA-hanke esittää kuitenkin harkittavaksi, tulisiko nyt HE-luonnoksessa olevaa mainintaa kirjallisesta allekirjoitettavasta valtakirjasta, joka voitaisiin toimittaa myös sähköisesti skannattuna asiakirjana tuomioistuimelle, laajentaa siten, että valtakirja voitaisiin toimittaa tai valtuutus todistaa tuomioistuimelle sähköisen palvelun kautta.

Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry:n mukaan tässä luvussa luonnostellut sääntelyratkaisut ovat pääosin tarkoituksenmukaisia. Asianosaisseuraannosta sekä asiamiehistä ja avustajista ehdotetut ratkaisut ovat hyviä. On lisäksi hyvä, että lakiin ehdotetaan otettavaksi mukaan väliintuloa koskevat säännökset seuraavalla näkökulmaan liittyvällä täsmennyksellä: Yksityinen asianosainen voisi tulla väliintulijan ominaisuudessa tukemaan myös viranomaista. Tämä voi palvella asian selvittämistä esimerkiksi ympäristölupiin liittyvissä valituksissa.

Pirkanmaan oikeusaputoimiston mukaan puhevaltaa ja avustajan ja asiamiehen käyttämistä koskevien säännösten sisällyttäminen lakiin esitetyssä muodossa on perusteltua selkeyden takia, samoin myös ehdotetut säännökset asianosaisseuraannosta ja väliintulosta.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus suhtautuu myönteisesti asianosaisseuraantoa ja väliintulijaa koskevien säännösten kirjaamiseen lakiin selkeyden vuoksi, vaikka sinällään ehdotetuilla uusilla säännöksillä ei muutetakaan vakiintunutta oikeustilaa.

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan luvun 8 §:n 1 momentin säännös asiamiehen ja avustajan kelpoisuusvaatimuksista on ristiriitainen. Momentin mukaan asiamiehen ja avustajan on oltava asianajaja, julkinen oikeusavustaja tai lupalakimies. Momentissa kuitenkin todetaan tämän säännöksen jälkeen, että asiamiehenä voi toimia muukin henkilö.

Suomen tuomariliitto ry toteaa, että viittauksista oikeudenkäymiskaareen on luovuttu, mikä on ollut perusteltua ja toteuttaa osaltaan esityksen keskeistä tavoitetta hallintoprosessin selkeyttämisestä. Tässä mielessä myös uudet nimenomaiset väliintulijaa ja asianosaisseuraantoa koskevat säännökset ovat tarpeelliset.

Suomen Yrittäjien mielestä uusi pykälä oikeudesta itse käyttää puhevaltaa omassa asiassaan on kannatettava. Asia on olemassa periaatteen tasolla, mutta on perusteltua tuoda se pykälätasolle. Säännös koskee sekä yrityksiä että luonnollisia henkilöitä. Järjestön näkemyksen mukaan on perusteltua säilyttää nykykäytäntö, jonka mukaan hallintoprosessi ei pääsääntöisesti edellytä asiamiehen tai avustajan käyttämistä. Hallintoprosessi on viranomaisvetoista ja prosessin osapuolelle esimerkiksi riita-asiaa edullisempi, mikä on syytä säilyttää jatkossakin. Näin ollen myös avustajalle tai asiamiehelle asetettava kelpoisuus on Suomen Yrittäjien mukaan syytä pitää lähtökohtaisesti matalana.

Turun hallinto-oikeus pitää hyvänä, että asianosaisseuraannosta on säännös laissa. Luvun 6 §:n 2 momentin sanamuotoa voisi kuitenkin selventää. Lisäksi on hyvä, että väliintulijoiden asemasta on säännökset prosessilaissa. Väliintulijaa koskeva 7 § 1 momentti on kuitenkin liian väljästi muotoiltu, eikä se vastaa ehdotuksen perusteluja. Pykälän 2 momentin ilmaus valittajasta on puolestaan liian suppea ottaen huomioon, että väliintulija voi esiintyä myös valittajan vastapuolen rinnalla. Luvun 9 §:n 2 momentin 2 kohdan loppuun voisi selvyden vuoksi lisätä: tuomioistuimessa tai hallintomenettelyssä. Tämä on todettu vain perusteluissa eikä ole itsestään selvää.

Vaasan hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, olisiko lukuun tarpeen ottaa mukaan säännös tuomioistuimen mahdollisuudesta erityistilanteissa määrätä asianosaiselle lainoppinut oikeudenkäyntiavustaja ilman erillistä hakemusta. Hallinto-oikeus pitää hyvänä sitä, että vakiintunut oikeuskäytäntö asianosaisseuraannosta ja väliintulijasta kirjataan lakiin.

Vakuutusosikeus nostaa esiin luvun 8 §:n 1 momentin, jonka mukaan asiamies tai avustaja voi olla myös muu rehellinen ja tehtävään sopiva ja kykenevä täysi-ikäinen henkilö, joka ei ole konkurssissa ja jonka toimintakelpoisuutta ei ole rajoitettu. Vakuutusosikeus toteaa, että pykäläluonnos vastaa nykyistä sääntelyä ja sopii vakuutusosikeudessa käsiteltäviin asioihin, koska niissä ei asioiden luonteen vuoksi ole yleensä tarpeen käyttää juridisen koulutuksen saanutta avustajaa. Vakuutusosikeudella on kuitenkin kokemusta myös sellaisista juridista tutkintoa omaamattomista asiamiehistä, joiden tapa hoitaa asiaa on kaukana siitä, mitä hyvältä asianajotavalta voidaan edellyttää, ja joiden toiminta on omiaan hankaloittamaan asian käsittelyä ja aiheuttamaan käsittelyn venymistä. Tällainen itse pääasiaan usein liittymätön toiminta ei ole mitenkään päämiehen edun mukaista, mutta nykyinen sähköinen asiointi antaa sille moninaiset mahdollisuudet. Luonnoksen 8 §:n toimimiskieltoa koskevissa perusteluissa

voitaisiin vakuutusoikeuden mielestä tämän vuoksi antaa esitettyä enemmän tukea sille, että tällainen asiamiehen toiminta voitaisiin katsoa perusteeksi toimimiskiellon antamiselle. Esitetyt säännökset perusteluineen antavat tällaiseen toimintaan puuttumiselle jatkossakin riittämättömät eväät.

Verohallinnon lausunnon mukaan ehdotettua 8 §:ää vastaavaa voimassa olevaa säännöstä on joissain yhteyksissä tulkittu siten, että se estäisi verotarkastuskertomuksen laatintua verotarkastajaa toimimasta Veronsaajien oikeudenvallontayksikön avustajana hallintotuomioistuimessa pidettävässä suullisessa käsittelyssä. Verohallinto esittää, että esityksen perusteluihin lisättäisiin edellä mainittu tapaus esimerkkinä ja todettaisiin, että kuvatulnasta esteellisyystilannetta ei ole.

4.6 6 luku Asian käsittely ja selvittäminen

4.6.1 Yleiset kannanotot luvun säännöksistä

Aluehallintovirastot katsovat, että esitysehdotuksessa on kautta linjan selkiytetty asian käsittelyä ja selvittämistä koskevaa sääntelyä, jonka johtoajatus on se, että tuomioistuimen on huolehdittava oikeudenkäynnin johtamisesta. Ehdotuksessa kirjoitetaan lain tasolla auki myös se, että asian selvittelyvaiheessa sekä asianosaisen että päätöksen tehneen viranomaisen on esitettävä selvitystä vaatimustensa perusteluista totuudenmukaisesti sekä myötävaikutettava asian selvittämiseen. Viranomaiselle asetetaan erikseen velvoite ottaa oikeudenkäynnissä huomioon tasapuolisesti yleiset ja yksityiset edut. Aluehallintovirastot katsovat, että sääntely on omiaan edistämään tasapuolisuutta ja luottamusta viranomaistoimintaan. Aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueilta on nostettu esiin, että esitysehdotuksen perusteella hallintoviranomaisen selvitysvastuu hallinto-oikeudessa on huomattavasti suurempi kuin hallintolainkäyttölain perusteella. Tätä velvollisuutta ei ole rajoitettu eikä kattavasti perusteltu. Ehdotetulla menettelyllä saattaa olla merkittävää vaikutusta hallintoviranomaisen resurssien kohdentumiseen.

Eduskunnan oikeusasiamies pitää hallinto-oikeuden prosessinjohtoa tehostavia ehdotuksia perusteltuina, mukaan lukien ehdotusta yksilöityjen lausumapyyntöjen käyttämisestä. Oikeusasiamiehen mukaan ehdotettu 6 luvun 3 §:n säännös asianosaisen (ja viranomaisen) totuusvelvollisuudesta on perusteltu uutuus. Säädösteknisesti mutta myös asian periaatteellisen tärkeyden takia oikeusasiamies pitäisi perusteltuna, että yksityisen asianosaisen antamasta vakuutuksesta säädettäisiin nimenomaisemmin kuin mitä nyt ehdotetaan eli vain 7 luvun 23 §:n viittaussäännöksen kautta. Periaatteellista tärkeyttä korostaa rikoslain 15 luvun 1 §:n kriminalisointi perättömästä lausumasta tuomioistuimessa. Tiedonsaantioikeudesta ehdotetun 6 luvun 16 §:n peruste-

luissa (s. 106) todetaan, että ”Tiedonantovelvollisuus kohdistuu kaikkiin viranomaisiin sekä yksityiseen silloin, kun se hoitaa julkista hallintotehtävää.” Oikeusasiamies pitää säännöstä hyvin tärkeänä hallintotuomioistuimen ratkaisuedellytysten kannalta. Tässä(kin) kohdin sääntely rakentuu osin viranomaisen määrittelyn kautta, joka sisältää julkista hallintotehtävää hoitavat yksityiset.

Siinä tapauksessa, että lainvalmistelussa päädytään esitetyllä tavalla viranomaisen valitusoikeuden laajentamiseen, *Elinkeinoelämän keskusliitto* kannattaa esitettyjä täsmennyksiä päätöksen tehneen viranomaisen velvollisuuteen antaa lausunto, vastata valituksessa esitettyihin vaatimuksiin ja esittää tuomioistuimen pyytämää lisäselvitystä asetettuun määräaikaan mennessä. EK pitää myös hyvänä ja perusteltuna esitystä, jonka mukaan säädettäisiin nimenomaisesti siitä, että viranomaisen tulee ottaa oikeudenkäynnissä tasapuolisesti huomioon sekä yleinen etu että yksityisten asianosaisten edut. Näin tulee olla, koska viranomaisella ei ole hallintoasiain oikeudenkäynnissä valvottavanaan omaa etua, vaan viranomaisen tulee pyrkiä aktiivisesti lainmukaiseen ratkaisuun. Ottaen huomioon myös Suomessa viime vuosina lisääntynyt valvontaviranomaistoiminnan toimivaltuuksien ja valvottaville määrättävien sanktioiden merkittävä kasvu ja ankaroituminen, EK pitää esityksen kirjaamista lakitasolle erittäin tärkeänä yksityisten asianosaisten oikeusturvan kannalta. EK kannattaa lisäksi katselmuksesta ja tarkastuksesta säätämistä esitetyllä tavalla.

Hansel Oy kiinnittää huomiota luvun 21 §:ään, jonka mukaan tuomioistuimen on pyynnöstä ilmoitettava arvio asian käsittelyajasta. Hanselin mielestä tämä ei ole riittävä tae oikeudenkäyntien joutuisuuden ja tehokkuuden parantamiseksi. Hansel pitää ehdottoman tärkeänä sitä, että lakiehdotuksessa esitettäisiin sitovat määräajat julkisia hankintoja koskevien asioiden käsittelyyn markkinaoikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Sopiva määräaika olisi sellainen, että lainvoimainen päätös oikeusasteesta saadaan 90 päivässä valituksen vireilletulosta. Korkeimmalle hallinto-oikeudelle pitäisi myös asettaa lyhyt määräaika valituslupapäätösten antamiselle. Lakihankkeessa tulisi kiinnittää huomiota erityisesti julkisten hankintojen oikeudenkäyntien kestojen lyhentämiseen. Julkisia hankintoja koskevien asioiden käsittelyajat markkinaoikeudessa ja erityisesti korkeimmassa hallinto-oikeudessa ovat kohtuuttoman pitkiä eivätkä vastaa julkisten hankintojen oikeussuojaa koskevassa direktiivissä edellytettyä tehokasta ja mahdollisimman nopeaa käsittelyä (Neuvoston direktiivi julkisia tavaranhankintoja ja rakennusurakoita koskeviin sopimukseen liittyvien muutoksenhakumenettelyjen soveltamista koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta, 89/665/ETY, 1 artikla). Hankintalain 150 §:n mukaan hankintapäätösten tekeminen on lähtökohtaisesti kielletty, jos asiasta on valitettu markkinaoikeuteen. Tämä automaattinen suspensio ja pitkät käsittelyajat aiheuttavat merkittäviä ongelmia hankintatoimelle, julkisten palvelujen tuottamiselle ja viranomaisten toiminnalle. Hallituksen esitysluonnoksessa olevat tilastot eivät anna täyttä kuvaa julkisia hankintoja koskevien asioiden käsittelyajoista. EU:n 15 jäsenmaassa on

säädetty määräaika julkisia hankintoja koskevien valitusten käsittelylle (Economic efficiency and legal effectiveness of review and remedies procedures for public contracts Final Study Report MARKT/2013/072/C).

Helsingin hallinto-oikeus katsoo, että 7 §:ssä olisi aiheellista säätää myös uusien perusteiden esittämisen rajoittamisesta esimerkiksi samoin kuin 12 §:ssä on säädetty uuden selvityksen esittämisen rajoittamisesta. Esimerkiksi virkamiesasioissa uusien perusteiden esittäminen on yleistä, mikä saattaa olennaisesti viivästyttää asian ratkaisemista. Luvun 14 §:n 3 momentissa hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan ”tallentamisesta” puhuminen kohteen ”kuvaamisen” sijaan kattaisi paremmin katselmuksessa mahdollisesti eteen tulevat tilanteet. Luvun 16 §:n osalta hallinto-oikeus katsoo, että sanamuodon ”välttämättömät tiedot ja asiakirjat” sijaan voitaisiin käyttää sanamuotoa ”tarpeelliset tiedot ja asiakirjat”, jolloin sanamuoto vastaisi sisällöllisesti seuraavaa 17 §:ää tältä osin.

Helsingin oikeusaputoimisto korostaa, että käsittelyaika hallinto-oikeuksissa tuntuu asianosaisista usein hyvin pitkältä esimerkiksi lapsen huostaanottoa koskevissa asioissa. Sen näkemyksen mukaan kaikki säännökset, joilla käsittelyä oikeasti nopeutettaisiin, ovat lapsen edun ja perhe-elämän suojan kannalta tervetulleita.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus pyytää vielä arvioimaan, olisiko säädöstekstiin 6 §:ssä lisättävä: Täydennyspyynnössä on samalla ilmoitettava, millä tavoin kirjelmä on puutteellinen ja mitä seuraamuksia täydennyspyyntöön vastaamatta jättämisestä voi seurata. Lisäksi hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että luvun 18 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan suullisen käsittelyn järjestäminen toisi aina hallintotuomioistuimelle velvollisuuden huolehtia tulkitsemisesta ja kääntämisestä riippumatta siitä, onko asia alun alkaen tullut vireille ns. viranomaisen aloitteesta. Tämä voi hallinto-oikeuden mukaan käytännössä aiheuttaa ongelmia. Säännöksen perusteella jää esim. tulkinnanvaraiseksi, koskeeko velvollisuus vain suullisessa käsittelyssä tapahtuvaa tulkkausta ja siellä mahdollisesti jätettyjen asiakirjojen kääntämisestä vai koko oikeudenkäyntiaineistoa. Mikäli tulkitsemis- ja kääntämisvelvollisuutta laajennetaan siitä, mitä se on ollut käsiteltäessä asiaa hallinnossa, tästä aiheutuu merkittävää lisätyötä ja kustannuksia hallintotuomioistuimelle. Niin ikään asianosaiset joutuisivat epäyhdenvertaiseen asemaan sen perusteella, käsitelläänkö heidän asiansa pelkästään kirjallisesti vai järjestetäänkö asiassa suullinen käsittely. Tätä ei hallinto-oikeuden mielestä voida pitää tarkoituksenmukaisena.

Itä-Suomen hallinto-oikeus pitää tärkeänä, että tuomioistuimen prosessinjohtollisiin valtuuksiin ja keinoihin on kiinnitetty erityistä huomiota ja että lakiehdotukseen sisältyy uusi säännös tuomioistuimen prosessinjohtovelvollisuudesta. Säännös korostaa asian tärkeyttä. Luvun rakenne on hyvä ja johdonmukainen. Ehdotetun 22 §:n perusteluissa

olisi hyvä käsitellä sitä, missä kokoonpanossa uhkasakon asettamisesta ja tuomitsemisesta päätetään ja missä siitä säädetään.

Jyväskylän kaupungin mukaan ehdotetut säännökset vahvistavat tuomioistuimen prosessinjohtoon merkitystä, ja ne ovat kannatettavia tuomioistuinprosessin sujumuuden varmistamiseksi.

Kansaneläkelaitos katsoo, että luku etenee oikeudenkäynnin vaiheiden mukaisesti ja siitä käy selkeästi ilmi tuomioistuimen prosessinjohtoon merkitys oikeudenkäynnin sujuvuuden ja tehokkuuden turvaamiseksi.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston näkemyksen mukaan on hyvä, että tuomioistuimen ja oikeudenkäynnin osapuolien roolit ja velvollisuudet prosessinjohtossa ja asian selvittämisessä tunnistetaan selkeästi lain tasolla. Virasto toteaa, että ehdotetussa muodossa hallintotuomioistuimen tiedonsaantioikeus suhteessa viranomaiseen on erittäin kattava ja vahva. Se pitää tärkeänä, että hallituksen esitykseen lisätään kannanotto säännöksen suhteesta rikoslain salassapitorikoksiin (RL 38 luku). Kilpailu- ja kuluttajavirasto 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.

Kirkkohallitus kommentoi luvun 7 §:ää, joka koskee uusien vaatimusten esittämistä valitusajan päättymisen jälkeen. Pykälän perustelut sisältävät viittauksen kirkkolain 24 luvun 4 §:n 4 momenttiin, jossa säädetään valittajan velvollisuudesta esittää myös valituksensa perusteet ennen valitusajan päättymistä. Kirkkohallitus pitää hyvänä, että perusteluissa mainitaan selvästi, ettei tätä kirkollisvalituksen erityispiirrettä ole tarkoitus muuttaa ehdotetulla sääntelyllä.

Korkein oikeus kiinnittää huomiota 6 luvun 16 §:n säännökseen, jonka mukaan hallintotuomioistuimella olisi oikeus pyynnöstä saada viranomaiselta salassapitosäännösten estämättä kaikki asian ratkaisemiseksi välttämättömät tiedot ja asiakirjat. Säännöksen sanamuodon mukaan hallintotuomioistuin voisi vaatia myös miltä tahansa muulta tuomioistuimelta salassa pidettäviä tietoja, jos ne ovat hallintotuomioistuimen arvion mukaan välttämättömiä asian ratkaisemiseksi. Säännöksessä ei ole tarkemmin rajattu, missä tilanteessa ja missä asioissa salassa pidettävien tietojen pyytäminen olisi tarpeen. Myöskään ehdotuksen perusteluissa ei säännöksen käyttöalaa ole avattu. Salassa pidettävien tietojen osalta perusteluissa on viitattu ennakkoratkaisuun KKO 2011:27, joka koskee poliisin peitetoimintaan liittyvää tiedonhankintatoimintaa murhaa koskevan esitutinnan aikana ja joka ei tässä yhteydessä ole omiaan täsmentämään säännöksen käyttöalaa. Korkein oikeus toteaa, että oikeudenkäyntiasiakirjat ovat lähtökohtaisesti julkisia. Salassapitosäännöksillä turvataan kuitenkin moninaisia

yksilöiden, yhtiöiden tai yhteiskunnan keskeisiä intressejä ja turvataan muun muassa yksityisyyden suoja. Ehdotetulla sääntelyllä puututtaisiin toisen tuomioistuimen harkintaan salassapidon osalta yleisluontoisella säännöksellä, jonka käyttöalaa ei ole täsmennetty. Korkein oikeus pitää ehdotusta näin väljästi muotoiltuna ongelmallisena.

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

Maanmittauslaitos toteaa, että viranomaisen velvoitteet eritellään nyt huomattavasti tarkemmin laissa kuin aikaisemmin, vaikka kyse ei sinällään ole uusista velvoitteista. Tarkempi erittely 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.

Markkinaoikeus toteaa, että eräs keskeinen ero hallintolainkäytössä suhteessa yleiseen lainkäyttöön on asian selvittämistä koskeva sääntely. Markkinaoikeuden kanta on, että hallintolainkäytön nykyisistä virallisperiaatetta koskevista lähtökohdista ei ole syytä luopua tässä vaiheessa ja ainakaan prosessuaalisessa yleislaissa. Luvun 7 §:n nykyisestä sääntelystä poikkeavat sanonnat jättävät tulkinnanvaraiseksi sen, koskeeko pykälän sääntely nykyiseen tapaan vain valittajan vaatimuksia, kuten esityksen perusteluissa on kylläkin todettu. Tässä yhteydessä olisi nykyiseen tapaan syytä säätää myös uusien perusteiden esittämisestä. Markkinaoikeus ei kannata sitä, että luvun 21 §:n mukainen arvio käsittelyajasta tulisi antaa muullekin taholle kuin oikeudenkäynnin osapuolelle. Jos tällainen arvio annetaan, tieto arvioinnista olisi saatettava myös oikeudenkäynnin osapuolten tietoon. Kysymys ei ole pelkästään työmäärällinen, vaan tällaisessa jokamiesaloitteisessa arvioharkinnassa myös ikään kuin sivuutetaan oikeudenkäynnin osapuolten mahdolliset perustellut erityistarpeet esimerkiksi asian käsittelyn lykkäämisestä.

Meidän Turku – Vårt Åbo ry kannattaa siirtymistä oikeudenkäymiskaaren suuntaan. Yhdistyksen lausunnon mukaan on naiivia kuvitella, että valituksenalaisen päätöksen tehnyt hallintoviranomainen olisi asiassa puolueeton ja pyrkisi ”totuuteen”. Hallinto-oikeusprosessi olisi syytä tunnustaa kahden asianosaisen prosessiksi, jossa kumpikin esittää näyttöä.

Oikeusministeriön HAIPA-hanketoimisto toteaa, että HAIPAn käyttöönoton jälkeen asioiden käsittelyn on tarkoitus muuttua hallinto- ja erityistuomioistuimissa sähköiseksi. Tällöin ehdotuksessa käytetty sana ”kirjallinen” (luvun 2 §:n 1 momentti) on harhaanjohtava, jos sitä tulkitaan tiukan sanamuodon mukaisesti. Kirjallisella tarkoittaneen tässä asiakirjoihin perustuvaa käsittelyä, jota voidaan tarvittaessa täydentää valmistelevalle suullisella käsittelyllä, suullisella käsittelyllä, katselmuksella tai tarkastuksella. Lakiesityksen perusteluissa on todettu, että kirjallisessa muodossa toimitettuun selvitykseen rinnastuu sähköisessä muodossa toimitettu aineisto, mutta perusteluissa ei kuitenkaan selvästi todeta, että asioiden kirjalliseen käsittelyyn tuomioistuimissa rinnastuu sähköinen käsittely. Sähköisen käsittelyn rinnastuminen kirjalliseen käsittelyyn tulisi käydä perusteluista ilmi selvästi, jotta HAIPAn käyttöönoton yhteydessä välttyttäisiin mahdollisilta tulkintaristiriidoilta. Lisäksi luvun 6 §:ssä, 8 §:n 2 momentissa ja 11 §:ssä on käytetty sanaa ”toimittaa” siten, että se voi HAIPAn käyttöönoton jälkeen aiheuttaa tulkintaristiriitoja. HAIPAn käyttöönoton jälkeen on yhtenä vaihtoehtona, että tuomioistuimille avataan lukuoikeus tiettyjen suurimpien viranomaisten (esim. Migri, KELA, Vero) järjestelmiin, jolloin mainittujen viranomaisten asiakirjoja ei varsinaisesti toimitettaisi tuomioistuimille, vaan tuomioistuimet näkisivät asiakirjat viranomaisten järjestelmistä. Ehdotuksen perusteluista tulisi siten käydä ilmi, että toimittaminen pitää sisällään myös mahdolliset lukuoikeudet, esimerkiksi seuraavasti: ”viranomainen voisi toimittaa asiakirjat tuomioistuimen kanssa erikseen sovittaessa esimerkiksi tietojärjestelmäintegraation välityksellä tai luomalla katseluoikeuden tarvittaviin asiakirjoihin viranomaisen omassa tietojärjestelmässä”. Toinen vaihtoehto on, että mainittuja säännöksiä muutetaan siten, että sana ”toimittaa” korvataan sanalla ”esittää”, jotta mahdollisilta tulkintaristiriidoilta välttyään.

Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry:n mukaan prosessinjohtosäännökset ovat erinomainen tapa avata prosessin kulkua. Hallintolainkäytön luonteen vuoksi asiassa tuomioistuimelta edellytetään kuitenkin vielä vahvempaa materiaalista prosessinjohtollista otetta kuin yleiseltä tuomioistuimelta.

Pakolaisneuvonta ry kannattaa ja pitää tärkeänä sitä, että lain tasolla korostetaan ja tehostetaan hallintotuomioistuimen prosessinjohtoa. Ehdotetun 3 §:ssä säädetyin asianosaisen totuusvelvollisuuden osalta tulisi huomioida, että kyseessä on uusi säännös hallintovalitusasioissa, joten asiasta tulisi säätää selkeämmin myös huomioiden rikoslain 15 luvun 1 §:n kriminalisointi perättömästä lausumasta tuomioistuimessa.

Pirkanmaan kärjäoikeuden mielestä ehdotetun 6 luvun 21 §:n säännös, jonka mukaan hallintotuomioistuimen on pyynnöstä ilmoitettava arvio asian käsittelyajasta, ei ole nykyaikainen. Käsittelyilmoitukset tulisi tehdä muutoinkin kuin pyynnöstä. Kärjäoikeuden näkemyksen mukaan olisi harkittava, voitaisiinko 21 §:ään ottaa samat säännökset ilmoituksista kuin oikeudenkäymiskaaren 5 luvun 18 §:ssä on säädetty. Kyseinen säännös lisättiin oikeudenkäymiskaareen 2000-luvun alkupuolella, kun tuomioistuinten toimintaa haluttiin sujuvoittaa ja tehostaa.

Pirkanmaan oikeusaputoimiston mielestä menettely on kirjattu ehdotettuihin säännöksiin selkeästi. Asianosainen voi todeta säännöksistä oikeutensa ja velvollisuutensa ja tuomioistuimen velvollisuudet, mikä on tärkeää, kun hallintoasioissa ajatellaan maallikoiden jatkossakin itse usein hoitavan asiaansa.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus pitää luvun 3 §:n 3 momentin säännöstä asianosaisen ja päätöksen tehneen viranomaisen velvollisuudesta esittää selvitystä vaatimusten perusteluista totuudenmukaisesti ainakin viranomaiseen kohdistuvalta osalta tarpeellisenä ja onnistuneena. Yksityiseen asianosaiseen kohdistuvalta osalta hallinto-oikeus pitää säännöstä ongelmallisena erityisesti lastensuojeluasioissa. Niissä on varsin usein suullinen käsittely, jossa kuullaan asianosaisia ja heidän nimeämiään todistajia muun muassa vanhempien päihteiden käytöstä ja perheen olosuhteista. Huostaanottohakemuksen hyväksymisellä puututaan merkittävästi perhe-elämän suojaan, mutta itsekriminointisuoja ei voine tulla kysymykseen näissä asioissa. Hallinto-oikeus ehdottaa harkittavaksi, tulisiko säännös tältä osin ainakin muotoilla väljemmin.

Sisäministeriön poliisiosaston mielestä esitys on kannatettava.

Sosiaali- ja terveysministeriö kiinnittää huomiota ristiriitaisilta vaikuttaviin toteamiin. Perusteluissa 8 §:n kohdalla todetaan, että viranomaisesta ei tule oikeudenkäynnin asianosaista sillä perusteella, että valitus kohdistuu sen tekemään päätökseen. Toisaalla 10 § 3 momentin kohdalla todetaan, että oikeudenkäyntiaineisto on asianmuukaista antaa tiedoksi jokaiselle oikeudenkäynnin osapuolelle, myös valituksen kohteena olevan päätöksen tehneelle viranomaiselle tai myötäpuolelle. Katsotaanko siis viranomaisen oikeudenkäynnin osapuoleksi, vaikka se ei olekaan asianosainen?

Suomen Asianajajaliiton mukaan tuomioistuimen prosessin johdon toteava säännös on kannatettava. Asianajajaliitto ei sen sijaan pidä kannatettavana kirjallista menettelyä koskevan lähtökohdan kirjaamista lakiin. Vaikka suullisten käsittelyiden määrä hallinto-oikeuksissa on lisääntynyt, niitä järjestetään edelleen asiatyypistä riippuen harvoin. Kirjallisen menettelyn ottaminen käsittelyn lähtökohdaksi on omiaan johtamaan siihen, että suullinen käsittely nähdään poikkeuksellisena menettelynä. Hallinto-oikeudessa käsiteltävät asiat ovat kuitenkin yhä enenevässä määrin laadultaan ja luonteeltaan sellaisia, että suullisen käsittelyn voidaan olettaa edesauttavan asian selvittämistä.

Suullinen käsittely toteuttaa käsittelyn välittömyyttä, johon pelkällä kirjallisella menettelyllä ei päästä. Hallintopäätösten valmistelussa asianosaisen suullinen kuuleminen viranomaisessa on poikkeuksellista. Tähän nähden suullista kuulemista ei tulisi valitusasteessa pitää poikkeuksellisenä menettelynä. Esityksen kappaleessa 2.4. arvioitu Euroopan unionin oikeus ja Euroopan ihmisoikeussopimus korostavat suullisen käsittelyn järjestämistä tuomioistuimessa ainakin yhdessä valitusasteessa. Suullista käsittelyä puoltavat esimerkiksi vastavuoroisuuden toteutuminen, tasapuolisuus, puolueettomuus ja oikeudenkäynnin avoimuus. Asianajajaliitto katsoo, ettei käsittelytapoja koskevaan ehdotuksen 6 luvun 2 §:ään tule ottaa säännöstä, jonka mukaan lähtökohdiana olisi kirjallinen menettely. Asian kirjallinen ja suullinen käsittely tulisi ehdotuksessa ottaa samanarvoisiksi vaihtoehtoiksi. Kummallakaan käsittelytavalla ei tulisi olla ensisijaisuutta suhteessa toiseen. Valinnan kirjallisen menettelyn ja suullisen käsittelyn välillä tulee perustua asian luonteeseen ja siihen, voidaanko asiaa selvittää riittävästi kirjallisen aineiston perusteella. Suullisen valmistelun ottaminen yhdeksi asian käsittelyn tavaksi on kannatettavaa. Käräjäoikeuksissa ja hovioikeuksissa suulliset valmistelustunnit ovat vakiintuneesti edesauttaneet asian käsittelyä. Voidaan olettaa vastaavan menettelyn ottamisen hallintotuomioistuinten käsittelytapoihin edesauttavan asian sujuvaa käsittelyä.

Suomen Yrittäjät pitää tärkeänä, että lakiin lisätään säännös tuomioistuimen prosessijohdosta, ts. asian käsittelyä ja selvittämistä johtaa tuomioistuin. Hallintoasiat kohdistuvat yksittäisen henkilön, yrittäjän tai pienyrityksen etuihin, oikeuksiin tai luo näille velvollisuuksia, minkä vuoksi kynnys saada oikeusturvaa pitää olla matala sekä kustannusten että asiantuntevuuden suhteen.

Turun hallinto-oikeuden lausunnon mukaan luvussa toteutettu prosessin kirjaaminen entistä yksityiskohtaisemmin lakiin on linjassa ehdotuksen tavoitteiden kanssa. Uudet säännökset kuten totuudessa pysymisen vaatimus, aineiston jättäminen huomioon ottamatta, mahdollisuus asettaa viranomaiselle sakon uhka lausunnon saamiseksi, selvityksen rajoittaminen, suullinen valmistelu, tarkastus ja hallinto-oikeuden tiedonsaantioikeus tehostavat prosessia. Luvun 5 §:n 2 momentin perusteluissa todetaan, että selvästi asiaan kuulumaton aineisto tulisi kuitenkin pääsääntöisesti antaa tiedoksi osapuolille. Eikö olisi pikemminkin järkevää olla pääsääntöisesti lähettämättä tällaista aineistoa osapuolille?

Vaasan hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan luvun 5 § ja 12 § ovat osin ristiriitaiset, ja 5 §:n muotoilua ("oikeus esittää haluamansa selvitys") olisi syytä harkita uudelleen.

Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan selvittämistä koskevat säännökset ovat selkeitä ja johdonmukaisia. Myös luvun 1 §:n säännös tuomioistuimen prosessin johdosta selkeyttää oikeustilaa.

Verohallinto toteaa ehdotetun 3 §:n osalta, että verotusmenettelylaissa ja oma-aloitteisten verojen verotusmenettelylaissa on verovelvollisen selvittämismenettelyistä omat säännöksensä, joissa verovelvolliselle asetettu selvittämismenettely on laajempi kuin muualla hallinnossa. Verohallinto viittaa lisäksi siihen, mitä se on 7 luvun kohdalla lausunut itsekriminointisuojusta. Uusien vaatimusten esittämistä koskevan 7 §:n osalta Verohallinto pitää tärkeänä, että sellaisia uusia perusteluja, jotka eivät muuta asiaa toiseksi, pitää voida esittää muutoksenhaussa kuten hallintolainkäyttölain 27 §:n 2 momentissa on aiemmin säädetty. Vastaavasti ehdotetun lain 3:3.2 §:ssä on säädetty, että oikaisuvaatimuksen tekijä voi esittää vaatimuksilleen uusia perusteita. Ehdotetun 8 §:n osalta Verohallinto toteaa, että verotuksessa lausunnot pyydetäisiin jatkossakin Veronsaajien oikeudenvälontayksiköltä.

Ympäristöministeriö toteaa, että säädösehdotuksen 21 §:n mukaan hallintotuomioistuimen olisi pyynnöstä ilmoitettava arvio asian käsittelyajasta. Voimassa olevan lain 30 a §:ssä on vastaava säännös arviosta asian käsittelyajaksi, joka kuitenkin koskee vain asianosaisten mahdollisuutta pyytää arvio. Uuden pykälän mukaan jää epäselväksi se, keiden pyynnöstä käsittelyaika-arvio annettaisiin. Pykälän perustelujen mukaan arvion voisi pyytää asianosaisten lisäksi kuka tahansa asiasta kiinnostunut. Hallintomenettelyvaiheen kestoa koskevia käsittelyaikasäännöksiä sisältyy hallintolakiin (23 §) ja erityislakeihin. Olisi tarkoituksenmukaista, jos hallintolain ja uuden hallintolainkäyttöä koskevan lain säännökset olisivat tältä osin mahdollisimman yhteneväiset.

4.6.2 Päätöksen tehneen viranomaisen velvollisuus antaa lausunto sakon uhalla

Aluehallintovirastot toivovat selvennystä siihen, onko viranomaisen aina pakko lausua jotakin, vaikka kaikki oleellinen on jo päätöksessä eikä siihen ole mitään lisättävää. Samalla esitetään toivomus, että prosessin johdon tehostamisen kannalta hallintotuomioistuinten velvollisuutena olisi yksilöidä lausuntopyynnöissään paremmin, miltä osin valitukseen ja vastineisiin pyydetään lausumaan. Esitysehdotuksen 6 luvun 16 §:n nojalla hallintotuomioistuimella on oikeus saada pyynnöstä viranomaiselta ja toiselta tuomioistuimelta salassapitosäännösten estämättä kaikki asian ratkaisemiseksi välttämättömät tiedot ja asiakirjat. Tämän uuden hallintotuomioistuimen tiedonsaantioikeutta koskevan yleissäännöksen perusteella tuomioistuin voisi saada pyynnöstä tietoja muiltakin viranomaisilta kuin hallintopäätöksen tehneeltä. Aluehallintovirastot katsovat, että hallintotuomioistuimen tiedonsaantioikeutta koskevan 16 §:n lisääminen ehdotettuun lakiin selkeyttää tilannetta suhteessa voimassa olevaan lakiin. Uhkasakon määräämisestä säättäminen oikeudenkäynnin kulun turvaamiseksi, ts. asiakirjojen ja tietojen toimittamisen tehosteeksi, jakaa aluehallintovirastoissa mielipiteitä eikä siihen ole selkeää yhtenäistä kantaa. Ympäristölupavastuualueiden taholta on korostettu, että lähtökohtaisesti kaikki olennainen aineisto on päätöksen perusteena olevissa

asiakirjoissa, joten esitysluonnoksen perustelut jättävät epäselväksi sen, mitä muu välttämätön selvitys käytännössä tarkoittaisi.

Eduskunnan oikeusasiamies kannattaa sakon uhkasta säätämistä tehosteeksi päätöksen tehneen viranomaisen lausunnon saamiseksi. Viranomaisen passiivisuus, syystä riippumatta, ei saa muodostua esteeksi tehokkaan oikeusturvan saamiselle. Uhkasakkomahdollisuus tehostaa hallintotuomioistuimen prosessinjohtokeinoja viivytyksettömän ja asianmukaisen käsittelyn toteuttamiseksi.

Siinä tapauksessa, että lainvalmistelussa päädytään esitetyllä tavalla viranomaisen valitusoikeuden laajentamiseen, *Elinkeinoelämän keskusliitto* tukee esitystä sen osalta, että tuomioistuin voisi tarvittaessa asettaa velvoitteen tehosteeksi viranomaiselle uhkasakon. Tällöin sääntelystä ilmenisi nykyistä paremmin viranomaisen osallistumisvelvollisuus asian selvittämiseen. Lisäksi säännös tukisi tuomioistuimen riippumattomuutta ja aktiivista prosessinjohtoa.

Elintarviketurvallisuusvirasto Evira ei pidä ehdotusta tarpeellisena. Sakolla ei voida kuitenkaan varmistaa lausunnon laatua.

Hansel Oy:n käsityksen mukaan lausunnon antaminen sakon uhalla ei sovellu julkisten hankintojen asioiden käsittelyyn.

Helsingin hallinto-oikeus toteaa, että tilanteet, joissa sakon uhan asettaminen tulee pohdittavaksi, lienevät harvinaisia. Koska hallinto-oikeudella on kuitenkin omalta osaltaan velvollisuus huolehtia siitä, että asia tulee muun muassa sen laatuun ja laajuuteen nähden riittävästi selvitettyksi, hallinto-oikeus kannattaa ehdotusta.

Helsingin kaupunki kannattaa ehdotusta.

Helsingin oikeusaputoimiston mukaan oikeusaputoimiston hoitamissa asioissa viranomaiset ovat pääsääntöisesti toimittaneet lausunnon ilman sakon uhkaakin. Lausuntojen sisältö ja laatu ovat vaihtelevia, mutta siihen ei sakon uhalla voida vaikuttaa.

Itä-Suomen hallinto-oikeus pitää hyvänä aikaisempaa yksityiskohtaisempaa säännöstä ja kannattaa myös sitä, että viime kädessä velvoitteen tehosteeksi voidaan asettaa sakon uhka. Lakiehdotuksessa on onnistuneesti tuotu esiin tuomioistuimen prosessinjohtovastuun lisäksi osapuolten myötävaikutusvelvollisuuteen kuuluvia seikkoja.

Jyväskylän kaupunki ei kannata ehdotusta. Selvitysten ym. toimittamisen tuomioistuimelle voidaan katsoa kuuluvan viranomaisen virkavelvollisuuteen, eikä sakon uhan asettamista nähdä tarpeellisena.

Kansaneläkelaitos ei kannata ehdotusta viranomaisen velvoittamisesta antamaan lausunto sakon uhalla. Kela toteaa, ettei esityksessä ole perusteltu, miksi tällainen säännös on tarpeen, eikä itse näe ehdotetulle säännökselle tarvetta. Kela toimittaa pyydytetyt lausunnot ja selvitykset muutoksenhakuelimille. Mitään olennaisia ongelmia ei ole ilmennyt. Inhimillisessä toiminnassa toisaalta on mahdollista, että lausunnon antaminen viivästyy tai jää antamatta. Nämä ovat kuitenkin poikkeustilanteita, joiden korjaamiseen ei tarvita sakon uhkaa. Uhkasakkoasian käsittely merkitsisi lisätyötä hallintolainkäyttöön eikä uhkasakolla voitaisi kokonaan estää inhimillisiä virheitä.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto toteaa, ettei sillä ole omakohtaisia kokemuksia tilanteesta, jossa virasto olisi jättänyt antamatta tuomioistuimen pyytämän lausunnon.

Maahanmuuttovirasto toteaa, että se toimittaa pyydytetyt lausunnot ja asiakirjat hallinto-oikeuteen osana asian käsittelyä virastossa muutoksenhakuvaiheessa. Sen mukaan esityksessä voisi perustella tarkemmin säännöksen taustaa ja tarvetta asettaa uhkasakko viranomaisen veloitteen tehosteeksi.

Maa- ja metsätalousministeriön käsityksen mukaan on erittäin poikkeuksellista, että viranomaisen jättäisi tietoisesti antamatta lausunnon taikka muutoin laiminlöisi selvittämisvelvollisuuttaan. Ministeriö kuitenkin kannattaa ehdotusta, sillä ehdotetulla mallilla voidaan viime kädessä turvata tuomioistuimen oikeus saada asian käsittelyyn liittyvät selvitykset ja/tai muu aineisto.

Maanmittauslaitos toteaa, että viranomaisen velvoittaminen sakon uhalla täyttämään lainkohdassa säädetyt sille kuuluvat velvoitteet lienee käytännössä poikkeuksellinen menettely. Tilanteiden ja myös viranomaistahojen moninaisuudesta johtuen säännös on kuitenkin perusteltu.

Markkinaoikeus pitää perusteltuna sakon uhan asettamisen mahdollisuutta, joskaan markkinaoikeudella ei ole ollut erityisempiä ongelmia saada päätöksen tehneitä viranomaisia antamaan lausuntoja tai asiakirjoja. Markkinaoikeus kiinnittää huomiota siihen, että pykälän otsikko ei ainakaan yleiskielellisesti kata 2 momentissa säädettyä.

Meidän Turku – Vårt Åbo ry ei vastusta ehdotusta, mutta ei pidä sitä välttämättömänä. Jos päätöksen tehnyt viranomaisen ei anna lausuntoa, se on sille haitaksi.

Pakolaisneuvonta ry kannattaa ehdotusta.

Pirkanmaan oikeusaputoimiston näkemyksen mukaan ehdotus tuomioistuimen pyynnöstä annettavasta lausunnotta sakon uhalla on kannatettava, joskaan sakon uhka ei tietenkään takaa lausunnon laatua. Kun tavoitteena on kuitenkin tehdä oikea ratkaisu

ja kun viranomaisella voi olla tärkeää tietoa tämän oikeellisuuden varmistamiseksi, uhkasakonkin on oltava käytettävissä keinovalikoimassa.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus kannattaa ehdotusta. Käytännössä on esiintynyt tilanteita, joissa päätöksen tehnyt viranomainen ei ole antanut lausuntoa hallinto-oikeuden pyynnöstä huolimatta tai sen antamisessa on kohtuuttomasti viivytelty. Säännös osaltaan turvaa hallinto-oikeuden tiedonsaantia ja asian selvittämistä. Käytännössä on esiintynyt myös tilanteita, joissa hallinto-oikeudelle ei ole toimitettu sen viranomaiselta pyytämää asian ratkaisemisen kannalta tarpeellista salassa pidettävää aineistoa. Jotta ei synny epäselvyyttä siitä, onko hallinto-oikeudelle toimitettava sen pyytämä salassa pidettäväkin aineisto, hallinto-oikeus pitää erittäin tarpeellisena kysymyksessä olevan luvun 16 §:ään sisältyvää säännösehdotusta hallintotuomioistuimen tiedonsaantioikeudesta.

Puolustusministeriö katsoo, että viranomaisella on velvollisuus osallistua toimialallaan oikeudenkäyntiin ja yksittäisen virkamiehen osalta kyse on virkavelvollisuudesta. Puolustusministeriö ei pidä säännöstä tarpeellisena, mutta ei myöskään vastusta sitä.

Sisäministeriön poliisiosasto ja Poliisihallitus katsovat, että tällaiselle viranomaiseen kohdistuvalle sakon uhalle ei välttämättä ole tarvetta. Voidaan katsoa, että viranomaisen asianomaisen virkamiehen tehtäviin kuuluu vastata pyyntöön asianmukaisesti, jos hallinto-oikeus sitä pyytää. Jos kuitenkin jostain syystä virkamies jättäisi tai kieltäytyisi antamasta lausuntoa, voitaisiin tällaiseen toimimattomuuteen puuttua tehokkaasti esim. hallinto-oikeuden taholta osoittamalla uusi pyyntö virastolle tai virkamiehen esimiehelle. Tällainen viranomaisen vastaamattomuus ei todennäköisesti ole ainakaan mikään merkittävä ongelma. Lisäksi voidaan järjestää mahdollinen hallinto-oikeuden suullinen käsittely, johon virkamieskin voidaan jo nykyisten säädösten puitteissa kutsua sakon uhalla, joten tämäkin huomioiden tarvetta erilliselle sanktiosäätelylle ei näytä olevan.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, ettei esityksessä ole mitenkään perusteltu, miksi viranomaiselle säädettäisiin sakon uhka. Sosiaali- ja terveysministeriön käsityksen mukaan on erittäin harvinaista, että päätöksen tehneet viranomaiset eivät antaisi tuomioistuimen pyytämää lausuntoa. Riittänee, että viranomaiselle on säädetty velvollisuus toimittaa tuomioistuimelle kaikki mahdollinen selvitys tuomioistuimen sitä pyytäessä.

Suomen Asianajaliitolla ei ole erityistä mielipidettä ehdotuksesta. Lausunnon antamisen hallintotuomioistuimelle voidaan katsoa kuuluvan viranomaisen virkavelvollisuuksiin. Esityksestä jää epäselväksi, millaisessa tilanteessa sakon uhan määrääminen viranomaiselle voi tulla ajankohtaiseksi.

Suomen Kuntaliitto ry:n tiedossa ei ole, että esimerkiksi kunnalliset viranomaiset jättäisivät toimittamatta asiakirjoja tai muita riittäviä selvityksiä tuomioistuimelle. Tällaiset tilanteet eivät sen näkemyksen mukaan voi olla kuin marginaalisia, joten sakon uhasta säättäminen vaikuttaa tarpeettomalta. Viranomaiset toimivat joka tapauksessa virkavastuulla ja selvitysten toimittaminen kuuluu aivan erityisesti niiden velvollisuuksiin. Vireillä oleva maakuntauudistus on kuitenkin tuomassa kentälle uusia yksityisoikeudellisia yhteisöjä, jotka hoitavat julkisia hallintotehtäviä ja kuuluvat sitä kautta esitetyn lain soveltamisalaan. Vaikka näidenkin yhteisöjen päätöksentekijät toimivat jatkossa virkavastuulla, saattaa näitä silmällä pitäen olla tarkoituksenmukaista antaa tuomioistuimelle mahdollisuus käyttää sakon uhkaa selvitysten toimittamiseen.

Suomen Lakimiesliitto ry katsoo, että ehdotus viranomaiselle asetettavasta sakon uhasta on tarpeeton. Säännöksen tavoite, hallintoprosessin sujuvuuden turvaaminen on sinänsä perusteltu, mutta pääsääntöisesti jo nykyisellään viranomaiset toimittavat lausuntonsa määräajassa, viimeistään lisäajan jälkeen. Sakon uhka saattaa turvata sujuvuuden, mutta toisaalta aiheuttaa tilanteen, jossa viranomaiset laativat lausuntonsa hätiköidysti. Tämä taas ei palvele hallintoprosessia. Mikäli viranomaisten vaikeudet toimittaa lausunto ajallaan johtuu resurssipulasta, sakon uhka ei tuo tähän parannusta.

Suomen luonnonsuojeluliiton näkemyksen mukaan päätöksen tehneen viranomaisen päätökset perusteluineen ovat esimerkiksi ympäristöasioissa usein puutteelliset tai jopa virheelliset. On perusteltua, että päätöksen tehneen viranomaisen tulee esittää näkemyksensä hallinto-oikeudelle.

Suomen tuomariliitto ry toteaa, että luvun 8 §:n ehdotus viranomaiselle asetettavasta sakon uhkasta lausunnon antamiseksi on merkittävä muutos aikaisempaan. Säännöksen motiivi on liiton mukaan ymmärrettävä (hallintoprosessin sujuvuuden takaaminen). Viranomaiset ovat kuitenkin nykyisellään pääsääntöisesti toimittaneet lausunnon, vaikka joissain tapauksissa lisäajan jälkeen. Tilanteet, joissa viranomainen heittäytyisi täysin passiiviseksi, ovat kaiketi harvinaisia. Tähän nähden säännöksen tarpeellisuus voidaan kyseenalaistaa.

Suomen Yrittäjät pitää esitystä kannatettavana. Koska päätöksentekoviranomaisella on lähtökohtaisesti parhaat edellytykset myötävaikuttaa asian selvittelyyn ja toimittaa asian kannalta relevanttia aineistoa, on asianosaisen oikeusturvan kannalta perusteltua viime kädessä saada päätösviranomaisen lausunto sakon uhalla.

Turun hallinto-oikeus arvioi, että sakon uhka lausunnon saamiseksi tulisi käytännössä harvoin kyseeseen, mutta olisi kuitenkin hyvä olla käytettävissä. Joskus on esiintynyt tilanteita, joissa säännöksestä olisi ollut hyötyä.

Vakuutusoikeus toteaa, että vakuutusoikeudessa käsiteltävissä asioissa etuuslaitokset toimivat pääsääntöisesti asianmukaisesti eli toimittavat vakuutusoikeudelle sen pyytämät lausunnot. Joskus lausunnot voivat kuitenkin viipyä kauemmin kuin mitä lausuntopyyntöissä on varattu aikaa lausunnon antamiseen. Tällaisissa tapauksissa mahdollisuus uhkasakon asettamiselle voi olla paikallaan, mutta sitä tulisi käyttää vasta viimeisenä keinona eli silloin, kun lausuntoa ei muiden keinojen avulla ole saatu. Se, että sakon uhka asetettaisiin heti lausuntoa pyydettyä, olisi järjestelmän nykyiseen toimivuuteen nähden ainakin etuuslaitosten kohdalla selvästi ylimitoitettu menettely.

Valtioneuvoston kanslia suhtautuu varauksella ehdotukseen tehostaa viranomaiselle asetettua selvittämisvelvoitetta sakon uhalla.

Vaasan hallinto-oikeus toteaa, että perinteisesti kyseisessä tilanteessa uhkasakon asettaminen ja tuomitseminen ei ole kuulunut sen käytäntöihin. Tulevaisuudessa kuitenkin julkista hallintotehtävää hoitavien yksityisten tahojen määrä tulee lisääntymään, joten erityisesti niiden kohdalla uhkasakon asettamismahdollisuus voi olla tarpeen.

Valtiontalouden tarkastusvirasto katsoo, ettei lausunnon pyytäminen sakon uhalla yleensä liene tarpeen. Säännös voi kuitenkin olla tietyissä poikkeuksellisissa tilanteissa tarpeen asian riittäväksi selvittämiseksi.

Ympäristöministeriö toteaa, että säännös koskisi hallintoviranomaisen roolia hallintolainkäytössä. Se viittaa hallituksen esitysluonnoksen pääasialliseen sisältöön, jonka mukaan "Laissa korostettaisiin nykyistä enemmän päätöksen tehneen hallintoviranomaisen velvollisuuksia asian selvittämisessä." Sen sijaan hallituksen esitysluonnoksen tavoitteissa, keskeisissä ehdotuksissa tai vaikutusten arvioinnissa tätä ei ole juurikaan noteerattu. Voimassa olevan hallintolainkäyttölain 36 §:n mukaan valitusviranomaisen on hankittava lausunto siltä hallintoviranomaiselta, joka on tehnyt asiassa päätöksen, jollei se ole tarpeetonta. Lisäksi em. pykälän 3 momentin mukaan lausunnon antamiselle on asetettava määräaika. Ehdotettava 8 § olisi selvästi em. voimassa olevaa säännöstä yksityiskohtaisempi ja hallintoviranomaisia velvoittavampi. Sen 1 momentin mukaan päätöksen tehneen viranomaisen olisi hallintotuomioistuimen pyynnöstä annettava selostuksensa asiasta, vastattava oikeudenkäynnin osapuolen esittämiin vaatimuksiin ja niiden perusteluihin sekä lausuttava esitetystä selvityksestä. Pykälän 3 momentin mukaisesti hallintotuomioistuin voisi asettaa veloitteen tehostamiseksi uhkasakon. Ehdotetun säännöksen kautta hallintotuomioistuimella olisi vahva prosessijohdollinen asema suhteessa hallintoviranomaiseen. Tällä voi olla myös vaikutuksia hallintoviranomaisen töiden priorisointiin. Asiaa tulisi tarkastella hallituksen esityksen viranomaisvaikutusten arvioinnissa.

4.6.3 Selvityksen rajoittaminen

*Aluehallintovirastot, eduskunnan oikeusasiamies, Elinkeinoelämän keskusliitto, Elin-
tarvike- ja turvallisuusvirasto Evira, Hansel Oy, Helsingin hallinto-oikeus, Helsingin kau-
punki, Helsingin oikeusaputoimisto, Itä-Suomen hallinto-oikeus, Jyväskylän kaupunki,
Kansaneläkelaitos, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Kirkkohallitus, Liikennevirasto, Maa-
hanmuuttovirasto, Maanmittauslaitos, markkinaoikeus, Oikeuspoliittinen yhdistys
Demla ry, Pirkanmaan oikeusaputoimisto, Pohjois-Savon oikeusaputoimisto, Pohjois-
Suomen hallinto-oikeus, puolustusministeriö, sisäministeriön poliisiosasto, sosiaali- ja
terveysministeriö, Suomen Asianajajaliitto, Suomen kiinteistöliitto ry, Suomen Kunta-
liitto ry, Suomen Lakimiesliitto ry, Suomen ortodoksinen kirkko, Suomen Yrittäjät, Tu-
run hallinto-oikeus, Vaasan hallinto-oikeus, vakuutuslaitosten keskusliitto, Valtioneuvoston kanslia,
Valtiontalouden tarkastusvirasto, Verohallinto, Veronmaksajain Keskusliitto ry ja ym-
päristöministeriö* kannattavat ehdotusta.

Maaseutuvirasto ja Suomen luonnonsuojeluliitto vastustavat ehdotusta.

Aluehallintovirastot pitävät erittäin kannatettavana ja perusteltuna lakiesityksen 6 lu-
vun 12 §:n ehdotusta, jonka mukaan hallintotuomioistuin voi asettaa kohtuullisen
määräajan lisäaineiston toimittamista varten sillä uhalla, että myöhemmin toimitettu
lisäaineisto voidaan jättää huomioon ottamatta. Kuten perusteluissa todetaan, uuden
selvityksen esittäminen vielä siinä vaiheessa, kun tuomioistuin on jo tekemässä pää-
töstä, saattaa viivästyttää tarpeettomasti asian käsittelyä ja johtaa tarpeettomaan
kuulemiskierteeseen. Ehdotuksen yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan määräajan
asettamisen on tarkoitettu olevan poikkeuksellista. Aluehallintovirastot toivovat, että
säännöksen perustelut muotoillaan siten, että hallintotuomioistuimet eivät arkaile käyt-
tää oikeutta määräajan asettamiseen hyväksi silloin kun se on tarpeen. Aluehallintovi-
rastot toivovat, että edes hallituksen esityksen perusteluissa otettaisiin huomioon sel-
laiset asiat, joissa on tosiasiasa kaksi yksityistä asianosaista, jotka ovat käytännössä
toistensa vastapuolia. Aluehallintovirastossa käsitellään esimerkiksi asunto-
osakeyhtiölain (1599/2009) ja osakeyhtiölain (624/2006) mukaisia erityisen tarkastuk-
sen hakemuksia. Erityisen tarkastuksen tarkoituksena on selvittää yhtiön toiminnassa
mahdollisesti tapahtuneita väärinkäytöksiä tai epäselvyyksiä mahdollista vahingon-
korvauskannetta varten. Hakijana kyseisessä asiassa on osakkeenomistaja (tai use-
ampi osakkeenomistaja). Aluehallintovirasto kuulee lain nojalla hakemuksesta asunto-
osakeyhtiötä tai osakeyhtiötä. Mikäli erityinen tarkastus määrätään, yhtiöllä on velvol-
lisuus antaa tarkastajalle tämän pyytämät asiakirjat ja muutenkin avustaa tätä tehtä-
vässään. Yhtiö myös maksaa tarkastajan palkkion. Kyseessä on käytännössä riita-
asiaa muistuttava hakemusasia, jossa hallintoviranomainen (aluehallintovirasto) toimii
tuomioistuimen roolia muistuttavassa asemassa, mutta hallintolain säännöksiä sovel-
taen. Kun aluehallintoviraston päätöksestä valitetaan hallinto-oikeuteen, asianosaisia
ovat yhtiö ja hakija(t). Aluehallintovirastolta pyydetään lausunto valituksesta, mutta

aluehallintovirastoa ei kuulla sen asiaosaisen selvityksestä, joka ei ole valittanut päätöksestä. Ongelman sekä asian käsittelyssä aluehallintovirastossa hallintolain mukaisesti että hallinto-oikeudessa hallintolainkäyttölain mukaisesti aiheuttaa se, että molempia asianosaisia edustaa usein maallikko tai lakimies, jolla ei ole osaamista hallintoasioista. Molemmat osapuolet saattavat toimittaa jatkuvasti lisäselvitystä ja toisaalta vastatessaan kuulemiseen esittävät jälleen uusia väitteitä ja selvityksiä. Yksi syy lisäselvitysten ja selvityksen antamista koskevien määräajanpidennyspyyntöjen esittämiselle on toisen asianosaisen ilmeinen halu pitkittää asian käsittelyä. Etelä-Suomen aluehallintovirastossa on esimerkiksi käsitelty eräitä yhtiöitä koskevia useita hakemuksia, joissa yhtiön edustaja viivyttää asian käsittelyä niin paljon kuin mahdollista. Aluehallintoviraston määrättyä erityisen tarkastuksen kyseisiin yhtiöihin yhtiöt ovat valittaneet hallinto-oikeuteen (ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen) menetellen samoin eli pitkittäen asian käsittelyä kaikilla mahdollisilla tavoilla. Tällaisissa tilanteissa hakijan oikeusturva vaarantuu. Viivyttämällä asian käsittelyä on mahdollista saada aikaan se, että vahingonkorvauskanne vanhenee. Nykyinen hallintolaki tai hallintolainkäyttölaki eivät riittävästi suojaa asianosaista vastapuolen kiusanteolta. Esityksessä on monia sellaisia ehdotuksia, joilla edellä kuvatun kaltaisissa asioissa tilannetta saadaan jonkin verran parannettua. Mahdollisuus rajoittaa selvitystä on erittäin kannatettava. Aluehallintovirasto katsoo kuitenkin, että lakiin tai perusteluihin olisi tarpeen jättää mahdollisuus toimittaa selvitystä sellaisista muuttuneista olosuhteista, jotka vaikuttavat asian käsittelemisen edellytyksiin. Esimerkiksi edellä mainittujen erityisen tarkastuksen hakemusten ja niitä koskevien valitusten tutkimisen ehdoton edellytys on, että hakijan on oltava osakkeenomistaja. Hakija menettää asiavaltuutensa myydessään osakkeensa. Aluehallintovirasto ehdottaa, että kulujen korvaamisesta edellä kuvatun kaltaisessa tilanteessa lausuttaisiin hallituksen esityksessä erikseen. Olisi toivottavaa, että silloin kun aluehallintoviraston päätöksestä valitetaan vain ilmeisessä viivytystarkoituksessa, toisen asianosaisen kulujen korvaaminen olisi pääsääntö. Vaikka edellä kerrotuissa asioissa asianosaiset ovat pyrkineet viivyttämään asian käsittelyä myös siten, etteivät he nouda saantitodistuksella lähetettyä päätöstä, pitää aluehallintovirasto todisteellisesta tiedoksiannosta luopumista ongelmallisena, kuten kyseisessä kohdassa tarkemmin lausutaan.

Eduskunnan oikeusasiamies pitää pääosin kirjallisesti etenevän prosessin kulun kannalta perusteltuna, että tuomioistuin voi jämäköittää prosessinjohtoa siten, että asiat saadaan ratkaisukypsiksi ja päätösneuvotteluun ilman riskiä siitä, että asianosaisen (tai viranomaisen) viime tinkaen tai toistuvasti toimittamat lisäselvitykset viivästyttävät tai monimutkaistavat asian ratkaisemista. Tärkeänä hän pitää toisaalta sitä, että uuden selvityksen estävä määräaika ei olisi ehdoton vaan, kuten nyt ehdotetaankin, hallinto-oikeuden harkinnassa.

Hansel Oy kannattaa selvitysten määrän rajoittamista koskevaa uutta säännöstä ja katsoo, että lyhyempiin hankintavalitusten käsittelyaikoihin tulisi lakisääteisten määrä-

aikojen lisäksi tähdätä nopeuttamalla käsittelyä kaikilla prosessinjohtollisilla toimilla, kuten kirjelmien määrän rajoittamisella esimerkiksi yhteen kierrokseen.

Helsingin hallinto-oikeus toteaa, että ulkomaalaislaissa on 1.9.2016 lukien ollut voimassa vastaava säännös (197 a §). Hallinto-oikeus pitää perusteltuna, että yleinen säännös mahdollistaa selvityksen rajoittamisen myös muissa asiaryhmissä kuin ulkomaalaisasioissa. Säännös on riittävän joustava ja antaa hallinto-oikeudelle harkintavaltaa tapauskohtaisesti.

Itä-Suomen hallinto-oikeus arvioi säännöksen käyttöalan jäävän vähäiseksi, mutta silloin, kun säännöstä käytetään, se on tarpeellinen asian viivytyksettömän käsittelyn turvaamiseksi.

Jyväskylän kaupunki pitää ehdotusta kannatettavana ja tuomioistuinprosessia tehostavana. Toivottavaa kuitenkin olisi, ettei säännöksen soveltaminen rajoita sitä, että tuomioistuin voisi ottaa määräajan jälkeenkin vastaan sellaisen määräajan jälkeen esille tulleen selvityksen, jolla on olennaista merkitystä ratkaisun kannalta. Kaupunki ehdottaakin, että säännöksen viimeistä virkettä täydennetään seuraavasti: Jos osapuoli toimittaa lisäaineistoa tämän määräajan jälkeen, hallintotuomioistuin voi jättää sen huomioon ottamatta, ellei toimitetulla lisäaineistolla ole olennainen merkitys ratkaisun kannalta ja lisäaineistoa ei ole voitu toimittaa ennen määräaika. Tämä täydennys vahvistaisi asianosaisten oikeusturvaa ja asioiden huolellista selvittämistä.

Kansaneläkelaitoksen mukaan sosiaaliturvaa koskevissa asioissa sekä hallintoviranomaisen että valitusviranomaisen velvollisuutta selvittää asiaa riittävästi ja asianmukaisesti voidaan pitää erityisen tärkeänä. Toisaalta on tärkeää pyrkiä välttämään lainkäyttöasian tarpeetonta viivästyistä. Ehdotetussa säännöksessä olisi kyse poikkeusmenettelystä ja se jättäisi tuomioistuimelle harkintavaltaa. Kelan käsityksen mukaan säännös on tarpeellinen. Kelan etuuksia koskevissa laeissa ja hallintolaissa on säännökset, jotka mahdollistavat lainvoimaiseksi tulleen päätöksen oikaisemisen asiakkaan eduksi, mikäli asiassa ilmenee uutta selvitystä. Nämä säännökset turvaavat viime kädessä etuuden saajien oikeusturvaa tilanteissa, joissa hallintotuomioistuin on jättänyt ottamatta huomioon sille toimitetun selvityksen.

Kirkkohallituksen mukaan säännös on kannatettava, koska se antaa uuden keinon hallita prosessia nykyistä paremmin.

Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan uusi säännös selvityksen rajoittamisesta on hyödyllinen prosessin sujuvuuden ja viivytyksettömän käsittelyn kannalta. Maahanmuuttoviraston toimialalla tulee kuitenkin usein kyseeseen selvityksen toimittaminen asian ratkaisuun asti esimerkiksi palautuskieltosäännösten vuoksi.

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

Maanmittauslaitoksen mukaan voidaan olettaa, että käytännössä säännöksen soveltamisessa voi ilmetä huomattaviakin hankaluuksia. Tämä johtuu hallintotuomioistuinten noudattamasta virallisperiaatteesta ja käsiteltävien asioiden indispositiivisesta luonteesta. Maanmittauslaitos toteaa, että käsillä oleva preklusiosäännös onkin kirjoitettu huomattavasti eri tavalla kuin oikeudenkäymiskaareen sisältyvät, dispositiivisen riita-asian käsittelyä koskevat vastaavat säännökset. Asiaan liittyvät haasteet käyvät ilmi myös esitysluonnokseen sisältyvistä säännöksen perusteluista. Näistä mahdollisista ongelmista huolimatta Maanmittauslaitos pitää säännöstä perusteltuna. Vaikka tässä yhteydessä ei olekaan voitu säätää tarkkarajaisesta ja suhteellisen ehdottomasta preklusiosäännöksestä uusien seikkojen tai todisteiden esittämiselle, mahdollisuus määrääjän asettamiselle edes säännöksessä ehdotetussa mielessä on omiaan nopeuttamaan asian saattamista päätökseen tietyissä tilanteissa. Määrääjän asettamisella voi aina olla vähintäänkin psykologinen merkitys. Joka tapauksessa asetettu määräaika mahdollistaa kuulemiskierrosten sivuuttamisen, jos määrääjän jälkeen on toimitettu täysin irrelevanttia aineistoa.

Maaseutuviraston lausunnon mukaan selvityksen esittämisen rajoittaminen saattaisi vaarantaa valittajan oikeusturvaa, jos tämä ei ole voinut määrääjässä vedota seikkoihin, jotka ovat ilmenneet vasta asetetun määrääjän jälkeen ja joilla olisi merkitystä asian ratkaisun kannalta. Perusteluteksteissä mainitaan toisaalta, että on tuomioistuimen harkinnassa, otetaanko määrääjän jälkeen saapunut selvitys huomioon. Tämä mahdollisuus on omiaan vesittämään määrääjän merkitystä ja toisaalta harkinnan mahdollisuus saattaa johtaa siihen, että valittajan mielestä relevanttia selvitystä ei enää oteta huomioon tai toisaalta syntyy epäyhtenäinen, mahdollisesti tuomioistuimesta tai ratkaisuntekijöistä riippuvainen menettely myöhässä esitettyjen selvitysten huomioimisesta. Tämä ei takaa tasapuolista ja yhdenvertaista kohtelua tuomioistuimessa. Perusteluista ei ilmene, että selvityksen huomioimatta jättämiseen voisi erikseen hakea muutosta. Jos tuomioistuimen päätökseen ei myönnetä valituslupaa eikä selvityksen huomioimatta jättämiseen voi hakea muutosta, kyseisen selvityksen arvo ja merkitys asian ratkaisun kannalta jää tosiasiasa vain sen harkinnan varaan, otetaanko selvitystä enää huomioon, eikä selvityksen merkityksen arviointia voi erikseen riitauttaa.

Meidän Turku – Vårt Åbo ry kyseenalaistaa, miten asian *selvitetyksi tuleminen* yleensäkin todennetaan.

Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry toivoo, että yksityiselle asianosaiselle mahdollistettaisiin lisämääräajan saaminen ilmoituksella tai että määräaikoja asetettaisiin yksityisten asianosaisten kannalta mahdollisimman suopeasti. Demlan mukaan ehdottomat määräajat monimutkaistavat asioiden oikeudellista luonnetta, mikä kannustaa lakimiesavustajan palkkaamiseen, mikä puolestaan lisää oikeudenkäynnistä yksityiselle aiheutuvia kustannuksia. Tämä on lakiehdotuksen tavoitteiden kannalta turmiolista.

Pakolaisneuvonta ry:n mukaan mikäli säännös lisätään, on erityisen tärkeää, että selvityksen huomiotta jättäminen ei ole ehdoton, vaan luonnokseen kirjatulla tavoin hallinto-oikeuden harkinnassa ("voi jättää sen huomioon ottamatta").

Pirkanmaan oikeusaputoimiston mielestä tuomioistuimella pitää olla mahdollisuus määräajan asettamiseen. Yhtä tärkeää on, että tähän määräaikaan voi pyytää perustellusta syystä pidennystä.

Suomen Asianajajaliiton mukaan säännös selvityksen rajoittamisesta on kannatettava, mikäli sitä koskeva määräaika voidaan asettaa vasta asian käsittelyn loppuvaiheessa. Tällöin määräajan asettamisella on asianosaiselle myös informatiivinen merkitys. Eriyisesti käsittelyajoiltaan pitkissä asiaryhmissä asianosainen kykenee määräajan saatuaan varautumaan siihen, että kaikki selvitys on tullut esittää ja asian käsittely on etenemässä ratkaisuun piakkoin. Säännöstä tulisi täydentää niin, että hallintotuomioistuimen tulisi määräaikaan asettaessaan ilmoittaa ratkaisun antamisajankohta. Tämä on asianosaisen kannalta tärkeää, koska tällä hetkellä hallinto-oikeus ei erikseen tiedota käsittelyn etenemisestä, vaikka asian käsittelyaika olisi pitkä. Jotkin hallinto-oikeudet ilmoittavat käsittelyn aluksi keskimääräisen käsittelyajan, josta ei kuitenkaan voida tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä päätöksen antopäivästä. Arvioitaessa hallinto-oikeuden velvollisuutta ottaa huomioon määräajan jälkeen esitetty selvitys on kiinnitettävä huomiota siihen, että joissain tapauksissa asianosainen voi saada tarvitsemansa selvityksen itselleen vasta määräajan jälkeen. Ainakin silloin, kun hallintotuomioistuimelle on annettu määräajassa ilmoitettu mahdollisen lisäselvityksen saamisesta, ei selvitystä tulisi jättää huomioimatta määräajan ylittymisen jälkeen. Olosuhteiden muuttumiseen perustuva selvitys tulisi ottaa huomioon myös määräajan jälkeen.

Suomen Kiinteistöliitto ry pitää lakiehdotusta erittäin hyvänä. Kiinteistöliitto pitää nykyisen hallintoprosessin yhtenä merkittävimpänä epäkohtana sitä seikkaa, että lisäselvityksiä voidaan esittää hallinto-oikeusprosessin aivan viime metreillä, jopa senkin jälkeen kun asia on jo ratkaistu istunnossa. On selvää, että tämä mahdollisuus on tarjonnut keinon jopa tarkoituksellisesti pitkittää hallintoprosessia.

Suomen Lakimiesliitto ry pitää esitystä selvityksen rajoittamisesta kannatettavana, mutta katsoo, ettei säännöksellä saavuteta välttämättä haluttua tulosta. Hallintoprosessissa käsiteltävien asioiden indispositiivinen luonne edellyttää, että kaikki esitetty selvitys otetaan huomioon ja arvioidaan sen merkitys ennen asian ratkaisemista.

Suomen luonnonsuojeluliitto katsoo, että vaikka ehdotus on prosessinäkökulmasta osin perusteltu, se on ympäristönäkökulmasta ongelmallinen. Esimerkiksi päätöksentekoon liittyvät luonto- ja ympäristöselvitykset vaativat päivittämistä, ja toisinaan niitä ei voi tehdä kuin tiettyyn vuodenaikaan. Vaikka ehdotuksessa jätetään tuomioistuimelle harkintavalta määräajan asettamisen suhteen, olisi Luonnonsuojeluliiton mukaan tärkeää varmistaa, että asian ratkaisun kannalta olennaiset lisäselvitykset otetaan tuomioistuimessa huomioon määräajan jälkeenkin. Nyt tämä ei käy pykälän muotoilusta täysin ilmi, vaikka asiaa on pykälän perusteluissa avattu. Koska säännös on uusi, pykälän muotoilun tulisi olla mahdollisimman yksiselitteinen. Säännöksen soveltamisen ei Luonnonsuojeluliiton mielestä tulisi rajoittaa sitä, että tuomioistuin voisi ottaa vastaan sellaisen määräajan jälkeen esille tulleen selvityksen, jolla on olennaista merkitystä ratkaisun kannalta. Tämä tulisi myös asiaa koskevassa pykälässä ehdottomasti vahvistaa, mikäli säännös lakiin otetaan.

Suomen tuomariliitto ry:n näkemyksen mukaan luvun 12 §:ssä esitetty uusi säännös selvityksen rajoittamisesta on sinänsä kannatettava ja tarpeellinen prosessinjohtollinen lisäinstrumentti. Jossain määrin vaikuttaa kuitenkin kyseenalaiselta, vastaako säännös, siinä muodossa kuin se on esitykseen kirjattu, täysimääräisesti niihin toiveisiin, joita sille hallintolainkäytön puolella on asetettu. Esityksen perusteluissa (s. 102) korostetaan menettelyn poikkeuksellisuutta ja harkintaa. Hallinto-oikeuden on joka tapauksessa perehdyttävä toimitettuun aineistoon ja arvioitava sen merkitys päätöksenteossa, joten säännöksen ei koeta tuovan merkittävää helpotusta nykytilanteeseen.

Turun hallinto-oikeuden mukaan säännös olisi hyvä olla olemassa siltä varalta, että prosessi alkaisi tarpeettomasti pitkittyä.

Vaasan hallinto-oikeus katsoo, että tuomioistuin kykenee hyvin harkitsemaan sen, missä vaiheessa selvitys on riittävä ja toisaalta sen, liittykö tarjottu lisänäyttö käsiteltävänä olevaan asiaan.

Vakuutuslaitosten liiton lausuntonsa mukaan runsaasti kokemusta muutoksenhakijoista, jotka jatkuvasti, monet jopa päivittäin, lähettävät asiassaan sähköpostia sekä niihin liitettyjä tiedostoja. Tällainen toiminta hidastaa käsittelyä, vaikka asiat olisivat käytävissä olevan oikeudenkäyntiaineiston perusteella jo valmiita ratkaistaviksi. Rajoituksia selvityksen toimittamiselle on jo nykyisenkin lain voimassa ollessa jouduttu toisinaan asettamaan prosessinjohtollisilla perusteilla, mutta säännös selvityksen toimit-

tamisen rajoittamisesta on hyvä saada myös lakiin. Tämän vuoksi vakuutus oikeus kannattaa ehdotusta, vaikka se ei sellaisenaan ratkaisekaan jatkuvaan lisäselvitysten toimittamiseen liittyvää perusongelmaa, vaan ainoastaan antaa keinon rajata sitä. Perusongelmaa on kuitenkin vaikea kokonaan ratkaista, kun edelleen pidettäneen kiinni siitä, että lisäselvityksen toimittaminen valitusprosessin aikana on mahdollista.

Valtiontalouden tarkastusvirasto toteaa, että säännöksellä pyritään edistämään asioiden joutuisaa käsittelyä tuomioistuimissa, mikä voi tietyissä tilanteissa olla tarpeen prosessin aiheettoman pitkittämisen välttämiseksi. Toisaalta on myös luultavaa, että säännöstä sovellettaessa kannattaa noudattaa varovaisuutta, jotta selvityksen rajoittaminen ei johda virheellisen ratkaisun tekemiseen. Kuten säännöksen esitöistä (s. 102) ilmenee, tuomioistuimen olisi joka tapauksessa tutustuttava sille esitettyyn selvitykseen ja otettava asiaan vaikuttava selvitys huomioon. Tämä sääntelytapa huomio varsin tasapainoisesti selvityksen rajoittamiseen liittyvät eri näkökohdat.

Ympäristöministeriö pitää perusteltuna uutta säännöstä selvitysvelvollisuuden rajoittamisesta. Pykälän mukaan hallintotuomioistuin voisi asettaa määräajan lisäaineiston esittämiselle, mikä ohjaisi lisäaineiston esittämiseen valitusmenettelyssä etupainotteisesti ja vähentäisi tilanteita, joissa lisäselvityksiä toimitetaan vielä senkin jälkeen kun valittaja on esittänyt vastineensa ja asia olisi valmis ratkaistavaksi. Tällä muutoksella olisi myönteisiä vaikutuksia hallintoasian käsittelyn kokonaiskeston.

4.6.4 Suullinen valmistelu

*Aluehallintovirastot, eduskunnan oikeusasiamies, Elinkeinoelämän keskusliitto, Elin-
tarviketurvallisuusvirasto Evira, Finanssivalvonta, Helsingin hallinto-oikeus, Helsingin
kaupunki, Helsingin oikeusaputoimisto, Itä-Suomen hallinto-oikeus, Jyväskylän kau-
punki, Kansaneläkelaitos, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Kirkkohallitus, Liikennevirasto,
Maahanmuuttovirasto, markkinaoikeus, Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry, Pakolais-
neuvonta ry, Pirkanmaan oikeusaputoimisto, Pohjois-Savon oikeusaputoimisto, Poh-
jois-Suomen hallinto-oikeus, puolustusministeriö, sisäministeriön poliisiosasto, Suo-
men Asianajajaliitto, Suomen Kiinteistöliitto ry, Suomen Kuntaliitto ry, Suomen luon-
nonsuojeluliitto, Suomen tuomariliitto ry, Suomen Yrittäjät, Turun hallinto-oikeus, Vaa-
san hallinto-oikeus, vakuutus oikeus, Valtioneuvoston kanslia, Valtiontalouden tarkas-
tusvirasto, Verohallinto ja Veronmaksajain Keskusliitto ry* kannattavat ehdotusta.

Aluehallintovirastot pitävät uutta sääntelyä suullisesta valmistelusta hyvänä; suullinen valmistelu mahdollistaa osaltaan tuomioistuimelle joustavan ja tarkoituksenmukaisen tapauskohtaisen prosessin johdon. Tuomioistuin harkitsee suullisen käsittelyn tarpeen ja käsittelyn ajankohdan tapauskohtaisesti. Valittajalle ei ole tarpeen säätää aloiteoi-
keutta suullisen valmistelun järjestämiseksi.

Finanssivalvonta kannattaa suullista valmistelua koskevien säännösten sisällyttämistä lakiin ehdotetusti. Varsinkin moniulotteisissa tapauksissa tällainen valmistelu todennäköisesti on omiaan nopeuttamaan käsittelyprosessia.

Helsingin hallinto-oikeus toteaa, että säännös korostaa osaltaan hallinto-oikeuden selvittämismäärällisyyttä. Toisaalta se on joustava ja antaa hallinto-oikeudelle harkintavaltaa prosessinjohtossa.

Helsingin oikeusaputoimisto viittaa edellä esittämäänsä käsittelyn nopeuttamista koskevaan kommenttiin; kaikki säännökset, joilla käsittelyä oikeasti nopeutettaisiin, ovat lapsen edun ja perhe-elämän suojan kannalta tervetulleita.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus toteaa, ettei ehdotetussa säännöksessä säädetä suullisen valmistelun kokoonpanosta. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan kokoonpano määräytyisi käsiteltävän asian mukaan. Jotta valmisteluistunto olisi joustava ja helposti käytettävissä oleva keino esimerkiksi tarpeettomien todistajien rajaamiseksi, se tulisi hallinto-oikeuden mielestä voida järjestää myös normaalikokoonpanoa pienemmissä ratkaisukokoonpanoissa eli minimissään yhden tuomarin kokoonpanossa. Tämä edellyttäisi muutosta hallinto-oikeuslakiin.

Itä-Suomen hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan säännös suullisesta valmistelusta on tarpeellinen lisä tuomioistuimen keinovalikoimassa sen pyrkiessä selvittämään asiaa ja täsmentämään prosessin kohdetta. Kyseinen työkalu on tuttu lastensuojeluasioita käsitteleville tuomareille (LSL 84 §), joskin kyseisen säännöksen käyttöala lastensuojelupuolella lienee jäänyt melko vähäiseksi.

Jyväskylän kaupungin mukaan suullinen valmistelu tehostaa ja jouduttaa monissa tapauksissa asian selvittämistä. Pääsääntö hallintoasioiden oikeudenkäynnissä tulisi kuitenkin olla se, että valmistelu on kirjallista, ja suulliseen valmisteluun ryhdytään vain siinä tapauksessa, että se on asian käsittelyn tarkoituksenmukaisuuden ja joutuisuuden kannalta välttämätöntä.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston lausunnon mukaan sillä on kilpailuasioissa hyviä kokemuksia markkinaoikeudessa järjestetyistä suullisista valmisteluista. Valmisteluistunto tarjoaa hyvän mahdollisuuden käydä läpi avoimia kysymyksiä ja suunnitella suullisen käsittelyn aikataulua. Virasto ei kuitenkaan näe, että valmisteluistunnon yhteydessä käydyistä riidaton /riidanalainen-keskusteluista olisi ollut erityistä hyötyä esimerkiksi sen varmistamiseksi, ettei asiassa esitetä tarpeetonta todistelua (HE s. 103).

Kirkkohallituksen mukaan säännös on kannatettava, koska suullisessa valmistelussa päästään täsmentämään sitä, mikä on riidan kohteena.

Maahanmuuttovirasto katsoo, että asian selvittäminen ja prosessin kohteen tarkentuminen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa edistää asian käsittelyn sujuvuutta ja käsittelyn etenemisen suunnittelua.

Maa- ja metsätalousministeriö pitää säännöstä yleisesti ottaen perusteltuna. Säännöksen voidaan arvioida joissakin valikoiduissa tapauksissa mahdollistavan asian tehokkaamman selvittämisen ja siten nopeamman käsittelyn. Sen sijaan jos menettelytapa yleistyy, se saattaa kuormittaa hallintoviranomaisia asioissa, joissa asian luonteen vuoksi tehdään runsaasti etua, oikeutta taikka velvollisuutta koskevia päätöksiä, kuten esimerkiksi sosiaalihuoltoon liittyvissä asioissa ja muissa asioissa, joissa valitusherkkyden voidaan arvioida olevan suurta. Lisäksi ministeriö katsoo Maanmittauslaitoksen lausunnossa esitetyn tavoin, että viranomaisen kuulemisen tulisi myös suullisessa valmistelussa olla mahdollista videoyhteyden tai muun tiedonvälitystavan välityksellä, mikäli asiaa koskevista salassapitoa koskevista säännöksistä ja käytetyn tiedonvälitystavan tietoturvasta ei muuta johdu. Tällä tavoin voidaan osaltaan tukea pääministeri Sipilän hallitusohjelman tavoitetta hallinnollisen taakan vähentämisestä.

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, 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.

Markkinaoikeuden mukaan siitä, että suullisessa valmistelussa ei voisi esityksen perustelujen mukaisesti tehdä valituskelpoisia päätöksiä, olisi syytä selvyyden vuoksi säätää laissa, mikäli tällainen kielto ylipäättään on tarpeellinen.

Meidän Turku – Vårt Åbo ry:n näkemyksen mukaan suullinen valmistelu voisi tuoda uutta potkua prosessiin ja parempaa oikeusturvaa, mutta yhdistys epäilee sen vain monimutkaistavan asioita.

Pirkanmaan oikeusaputoimiston mukaan suullinen valmistelu todennäköisesti tehostaa asian käsittelyä tilanteissa, joissa se on käyttökelpoinen.

Pohjois-Savon oikeusaputoimiston mukaan suullinen valmistelu olisi omiaan selkiyttämään valitusasian riitaisia seikkoja, ja sen avulla voitaisiin rajata mahdollisessa suullisessa käsittelyssä esitettävää todistelua.

Puolustusministeriö katsoo, että suullisen valmistelun hyödyntämistä arvioitaessa tulisi erityisesti kiinnittää huomiota sillä saataviin prosessiekonomisiin säästöihin ja toisaalta sen merkitykseen asian selvittämisen kannalta. Suullisten valmistelujen liian laaja käyttäminen saattaa aiheuttaa viranomaisille turhia lisäkustannuksia.

Suomen Asianajajaliiton näkemyksen mukaan suullinen valmistelu edesauttaa tuomioistuimen prosessinjohtoa, koska asianosaisella ja viranomaisella saattaa olla hyvin poikkeava käsitys siitä, mistä asiassa on kyse. Pääsääntöisesti hallintopäätökset tehdään kirjallisessa menettelyssä, joten asianosainen ei yleensä pääse keskustelemaan asiastaan viranomaisen kanssa. Yksityisellä asianosaisella on harvoin mahdollisuus käyttää lakimiesavustajaa hallintoviranomaisessa, joten hänen mahdollisuutensa selvittää asiaansa viranomaiselle voi olla rajallinen. Suullisessa valmistelussa voidaan varmistua siitä, että osapuolilla ja tuomioistuimilla on yhteinen käsitys siitä, mistä asiassa on kyse ja mistä seikoista selvitystä on esitettävä.

Suomen Kiinteistöliitto ry:n mukaan suullinen valmistelu jämäköittäisi prosessia selvästi ja takaisi hyvin mahdollisuuden tehokkaaseen pääkäsittelyvaiheeseen. Kiinteistöliiton mukaan lakiehdotusta tulisi muuttaa siten, että oikeuden sijasta hallintotuomioistuimella olisi velvollisuus järjestää asiassa suullinen valmistelu, jos valmistelulle asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa suullisella valmistelulla tehokkaammin kuin kirjallisessa valmistelussa.

Suomen tuomariliitto ry:n mielestä luvun 13 §:n uusi säännös koskien suullista valmistelua on kannatettava. Esityksen perusteluissa (s. 103) on tuotu suullisen valmistelun yhtenä tavoitteena esiin sovinnollisuuden edistäminen. Tältä osin on Tuomariliiton mukaan kuitenkin syytä huomioida, että suuri osa hallinto-oikeuksissa käsiteltävistä asioista on luonteeltaan indispositiivisia. Valitus hallinto-oikeuteen tehdään laillisuusperustein. Lainmukaisesta menettelystä ei luonnollisestikaan voida osapuolten välillä sopia, vaan ratkaisu on joko tai -tyyppinen. Kuitenkin hallintoprosessissakin on olemassa mahdollisuus sovinnon edistämiseen tuomioistuinten kautta. Tällöin olisi soveliaampaa säännellä asiasta nimenomaisesti. Suulliseen valmisteluun sidottu sovinnollisuuden edistäminen ei ole Tuomariliiton näkemyksen mukaan tässä mielessä riittävä.

Suomen Yrittäjät kannattaa suullisen valmistelun mahdollistavaa säännöstä. Olisi kuitenkin perusteltua asianosaisen itsenäisen asianhoidon edistämiseksi, että tuomioistuimen oikeus olisikin joissain tilanteissa velvollisuus. Huomioon tulisi ottaa asianosaisen tahtotila.

Turun hallinto-oikeuden mukaan juuri tällaiset kevennetyt menettelyt nopeuttavat ja selkeyttävä prosessia. Suullisella valmistelulla pystytään kirjallista menettelyä tehokkaammin löytämään asian ydin ja riitaiset asiat. Mikäli sen jälkeen mennään varsinaiseen suulliseen käsittelyyn, siitä tulee kompaktimpi.

Vakuutus-oikeus kannattaa suullista valmistelua koskevan säännöksen ottamista laikiin. Tällainen valmistelu vastaisi valmistelemaa suullista käsittelyä, mutta voisi toimia siis myös osana pelkkää kirjallista prosessia.

Valtiontalouden tarkastusvirasto katsoo, että suullista valmistelua koskeva säännös lisää tuomioistuimen keinovalikoimaa asian selvittämiseksi. Se mahdollistaa tuomioistuimen joustavan valmistelun järjestämisen, koska suullisen valmistelun toimittaminen perustuu tuomioistuimen harkintaan.

4.6.5 Tarkastus

Aluehallintovirastot, eduskunnan oikeusasiamies, Elinkeinoelämän keskusliitto, Elin-tarviketurvallisuusvirasto Evira, Helsingin hallinto-oikeus, Helsingin kaupunki, Itä-Suomen hallinto-oikeus, Jyväskylän kaupunki, Kansaneläkelaitos, Liikennevirasto, Meidän Turku – Vårt Åbo ry, Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry, Pirkanmaan oikeus-aputoimisto, Pohjois-Savon oikeusaputoimisto, Pohjois-Suomen hallinto-oikeus, sisäministeriön poliisiosasto, Suomen Asianajajaliitto, Suomen Kuntaliitto ry, Suomen luonnonsuojeluliitto, Suomen ortodoksinen kirkko, Suomen tuomariliitto ry, Suomen Yrittäjät, Turun hallinto-oikeus, Vaasan hallinto-oikeus, vakuutus-oikeus, Valtioneuvoston kanslia, Valtiontalouden tarkastusvirasto, Verohallinto ja Veronmaksajain Keskusliitto ry kannattavat ehdotusta.

Aluehallintovirastojen mukaan säännösehdotus tarkastuksen järjestämisestä yksittäisen tosiseikan olemassaolon toteamiseksi on kannatettava, koska se palvelee osaltaan prosessin joustavaa hoitamista.

Helsingin hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetun pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan muun muassa meluun. Hallinto-oikeuden näemyksen mukaan ”tallentamisesta” puhuminen kohteen ”kuvaamisen” sijaan kattaisi paremmin tarkastuksessa mahdollisesti eteen tulevat tilanteet, kuten hallinto-oikeus on myös katselmuksen osalta todennut.

Itä-Suomen hallinto-oikeus toteaa, että katselmus on tarpeettoman raskas menettely yksittäisen tosiseikan todentamiseksi. Uusi säännös tarkastuksesta helpottaa 6 luvun 3 §:ssä säädetyn hallinto-oikeuden huolehtimisvelvollisuuden täyttämistä.

Jyväskylän kaupunki katsoo, että katselmusta kevyemmän menettelyn käyttö jonkin tosiseikan olemassaolon toteamiseksi on oikeudenkäynnin tehostamisen vuoksi tarkoituksenmukainen lisäys hallintoasioiden oikeudenkäyntiä koskevaan sääntelyyn.

Suomen Asianajajaliitto toteaa, että hallintotuomioistuimissa käsitellään monenlaisia toisistaan merkittävästi poikkeavia asiaryhmiä, joten selvityskeinojen laajentaminen ja monipuolisuus on tarpeellista.

Suomen luonnonsuojeluliitolle säännös on ympäristöä koskevasta lainsäädännöstä tuttu, ja liitto kannattaa sen soveltamisalan laajentamista.

Suomen tuomariliitto ry pitää säännöstä katselmusta keveämmän tarkastuksen toimitamisesta tosiseikan todentamiseksi kannatettavana. Uusi menettely on säännöksessä määritelty tarkasti ja yksiselitteisesti.

Turun hallinto-oikeuden mukaan tarkastus on erittäin tarpeellinen ja käytännönläheinen selvittämiskeino, jota on kaivattu.

Vaasan hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan lainkohtaan voisi kirjoittaa auki, missä kokoonpanossa tuomioistuin on toimivaltainen tekemään tarkastuksen. Asiasta on säädetty hallinto-oikeuslaissa, mitä ei voida pitää riittävän informatiivisena oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettavan uuden lain laajan käyttäjäkunnan tarpeiden kannalta.

Vakuutus-oikeus kannattaa säännöksen ottamista lakiin, vaikka sen merkitys vakuutus-oikeuden lainkäyttötoiminnassa jäänee marginaaliseksi. Muutoksenhakijat ovat joskus vaatineet terveystarkastuksen suorittamista vakuutus-oikeudessa, mutta siitä tässä ei näyttäisi olevan kysymys.

Valtiontalouden tarkastusvirasto toteaa, että säännös mahdollistaa katselmusta kevyemmän toimintatavan ja edesauttaa asian joutuisaa käsittelyä ja prosessiekonomian toteutumista.

4.6.6 Järjestyssakon tuomitseminen tuomioistuimen arvoa loukkaavan kirjallisen aineiston toimittamisen perusteella

Aluehallintovirastot toteavat, että esitysluonnoksen perustelujen mukaan oikeudenkäyntitilaisuudessa tapahtuvan häirinnän osalta puheenjohtajan tulisi yleensä ensin varoittaa seuraamuksista, joihin häiritsevä käyttäytyminen voi johtaa. Näin ollen tuomioistuimen tulisi vastaavasti varoittaa loukkaavan kirjallisen aineiston toimittajaa ennen sakon tuomitsemista. Esille on nostettu myös näkemys, voitaisiinko varoittaminen hoitaa tuomioistuinten antamalla käytännön ohjeistuksella ilman laissa olevaa säännöstä.

Eduskunnan oikeusasiamiehen mielestä sakon tuomitsemisesta voidaan säätää (vrt. OK 14:7). Sakkoa tulisi kuitenkin pääsääntönä edeltää tuomioistuimen varoitus. Toisaalta tilanteessa, jossa valittajalla on tai on ollut useita asioita samanaikaisesti tai ajallisesti lähekkäin vireillä samassa hallinto-oikeudessa, ja hallinto-oikeus on jossain asiassa juuri antanut varoituksen tuomioistuimen arvoa loukkaavan kirjallisen aineiston toimittamisesta, ei uutta varoitusta samalle asianosaiselle välttämättä tarvitsisi antaa toisessa tai toisissa asioissa (siis silloin kun henkilölle on ylipäätään äskettäin annettu varoitus samasta asiasta). Muuten henkilö voisi aina ”juttukohtaisesti” toimittaa ainakin kerran tuomioistuimen arvoa loukkaavaa kirjallista aineistoa ilman seuraamuksia, mikä ei olisi asianmukaista.

Elintarviketurvallisuusvirasto Evira ei pidä ehdotusta tarpeellisena. Jos tällainen menettely kuitenkin otettaisiin lakiin, etukäteisvaroitus ennen sakon tuomitsemista olisi paikallaan.

Helsingin hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan varoitus ennen uhkasakon tuomitsemista on kohtuullista ottaen huomioon, että kuvatus kaltaisen aineiston toimittaja olisi todennäköisesti lähes poikkeuksetta yksityishenkilö. Hallinto-oikeus pitää kuitenkin mahdollisena, että joissain tilanteissa varoittaminen ennen sakon tuomitsemista on selvästi epätarkoituksenmukaista, sillä lähtökohtana voitaneen pitää sitä, että jokaisen on ymmärrettävä epäasiallisen toimintansa seuraukset. Näin ollen hallinto-oikeus pitää parhaimpana sitä, että varoittamista ei säädettäisi ehdottomaksi, vaan tuomioistuimelle jäisi tapauskohtaista harkintavaltaa. Varoittamista koskeva osa olisi selkeämpää muotoilla pykälään esimerkiksi seuraavasti: ”...toimittamisen perusteella, jos tuomioistuimen arvoa loukkaavaa tai muutoin sopimatonta aineistoa toimitetaan tuomioistuimen mahdollisesta varoituksesta huolimatta”.

Helsingin oikeusaputoimiston näkemyksen mukaan pitäisi ehdottomasti varoittaa ennen järjestyssakon tuomitsemista. Asianajaja tai asiamies suodattavat yleensä pää-

miehen puolesta tekstin lukukelpoiseksi, mutta kun tarkoituksena on, että yksityinen asianosainen voisi hoitaa asiaansa ilman avustajaa ja kun hallintotuomioistuimissa käsiteltävät asiat voivat olla hyvinkin suuria tunteita herättäviä, olisi oikeudenmukaista antaa asianosaiselle mahdollisuus korjata käytöstään ennen sakon tuomitsemista.

Itä-Suomen hallinto-oikeus kannattaa lakiehdotukseen otettua järjestyksen turvaamista oikeudenkäynnissä koskevaa säännöstä. On asianmukaista, että hallintotuomioistuinten omassa prosessilaissa on säännös järjestyksenpidosta. Hieman epäselväksi kuitenkin jää, onko oikeudenkäyntitilaisuudesta poistaminen ja järjestyssakon määrääminen tarkoitettu vaihtoehtoisiksi menettelyiksi suullisen käsittelyn kulun turvaamistilanteessa. Tavoiteltu lopputuloshan saavutetaan jo pelkällä tilaisuudesta poistamisella, mikä lienee suhteellisuusperiaatekin huomioon ottaen useimmiten riittävä menettelytapa. Hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan lakiin tulisi ottaa tarkemmat säännökset menettelystä järjestyssakkoa määrättäessä. Varoitus tai muulla tavalla ilmaistu kielto jatkaa sopimatonta menettelyä ennen sakon määräämistä on hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan tarpeellinen.

Jyväskylän kaupungin näkemyksen mukaan ehdotus siitä, että tuomioistuimen tulisi varoittaa kirjallisen aineiston toimittajaa ennen sakon tuomitsemista, on sinänsä kannatettava. Vastaava lisäys varoituksesta ehdotetaan 20 §:n säännöksen yhtenäisyyden vuoksi lisättäväksi myös 2 momenttiin, jossa on säännös järjestyssakon tuomitsemisesta henkilölle, joka oikeudenkäyntitilaisuudessa ei noudata puheenjohtajan määräyksiä, puhuu tuomioistuimen arvoa loukkaavasti tai muutoin käyttäytyy häiritsevästi tai sopimattomasti.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto kannattaa ehdotettua säännöstä.

Kirkkohallitus pitää ennakkovaroittamista aiheellisena, koska tuomioistuimen varoitus auttaisi välttämään harkitsemattomuudesta johtuvat järjestyssakot.

Maa- ja metsätalousministeriö kannattaa ehdotettua mahdollisuutta järjestyssakon tuomitsemiseen 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, että varoitusta ei tarvita ennen järjestyssakon antamista. Oletettavaa on, että kynnys sakon tuomitsemiseen on korkea ilman varoitustakin.

Markkinaoikeus pitää luvun 20.3 §:n sääntelyä tarpeellisena. Se pitää myös perusteltuna, että sakko voidaan määrätä tarvittaessa poikkeuksellisesti ilman varoitustakin.

Ennen sakon määräämistä aineiston toimittanutta tahoa on luonnollisesti kuultava, kuten esityksen perusteluissakin on selvennetty.

Meidän Turku – Vårt Åbo ry pitää ehdotusta Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja perustuslain sananvapaussäännösten vastaisena.

Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry vastustaa ehdotusta. Säännös on yhdistyksen mukaan siinä määrin epäselvä, että se sisältäisi yksityisen kannalta oikeusturvariskin. Lisäksi se on rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta epäselvä. Sakko voisi olla jollain tavoin hyväksyttävä tilanteessa, jos asianosaisen toimittama loukkaava materiaali esimerkiksi loukkaisi asiaa käsittelevän tuomarin tai toisen asianosaisen ihmisoikeuksia tai täyttäisi rikoksen tunnusmerkit. Toisaalta tällainen asia ei kuulu, eikä voine kuulua, hallintotuomioistuimen tutkintavaltaan ilman yhteyttä hallintopäätökseen. Jos asianosaisen toimittama kirjallinen materiaali osoittaa sisältönsä puolesta moitittavaa käyttäytymistä, hallintotuomioistuimen (tai asianomistajan rooliin ajautuvan asianosaisen) on tehtävä rikosilmoitus. Jos tällaiseen sääntelyratkaisuun kaikesta huolimatta päädytään, asiaan olisi Demlan mielestä saatava perustuslakivaliokunnan kanta.

Pohjois-Savon oikeusaputoimiston mukaan varoittaminen olisi tarkoituksenmukaista ainakin silloin, kun asianosainen itse ajaa asiaansa.

Sisäministeriön poliisiosaston mielestä esitys on kannatettava. Varoittaminen ennen järjestyssakon tuomitsemista ei olisi välttämätöntä, koska prosessi pitkittyisi entisestään. Näissä tapauksissa loukkaukselle voisi kuitenkin asettaa jonkin korotetun kynnyksen, esim. "ilmeinen", jos sakko annettaisiin kuulematta.

Sosiaali- ja terveysministeriön käsityksen mukaan tällaisia aineistoja tulee oletettavasti harvoin, vaikka se ei perusteluista käy ilmi. Toisaalta yksittäistapauksetkin voivat olla harmillisia. On kuitenkin harkittava, onko muutaman yksittäistapauksen vuoksi säädettävä sakkomahdollisuudesta. Joka tapauksessa olisi tarkoituksenmukaista melko varhaisessa vaiheessa kertoa sakkomahdollisuudesta, jos sellainen on, koska jo se voisi lopettaa loukkaavan aineiston toistuvan toimittamisen.

Suomen Asianajajaliitto katsoo, että kirjallisen aineiston toimittajalle on annettava varoitus ennen sakon tuomitsemista. Erityisesti itse asiaansa ajavat saattavat kokea olevansa asiassaan niin oikeassa, että eivät tunnekuohussa ymmärrä, että tietynlaisen materiaalin toimittaminen voi olla loukkaavaa.

Suomen tuomariliitto ry:n näkemyksen mukaan järjestyssakko voi poikkeustilanteissa olla tarpeen myös kirjallisessa prosessissa erityisesti niissä tapauksissa, joissa osa-

puoli toimittaa uutta aineistoa jatkuvasti ja merkittäviä määriä. On kuitenkin kyseenalaista, tarvitaanko asiasta nimenomaista säännöstä, etenkin jos sen asettamisen ehtona on osapuolen kuuleminen tai varoittaminen etukäteen ennen sakon määräämistä. Tällaisena se tuo vain yhden lisätyötä vaativan vaiheen prosessiin. Järjestys-sakko puoltaa Tuomariliiton mukaan paremmin paikkaansa osana suullista käsittelyä, jossa osapuolten käyttäytymisellä on prosessin sujuvuuden kannalta olennainen merkitys. Kirjallisessa prosessissa tämä tarve ei ole niin korostunut.

Turun hallinto-oikeuden mukaan tällaisen aineiston toimittaminen on erittäin harvinaista. Säännös on kuitenkin hyvä olla olemassa. Varoitus olisi varmaan useimmiten riittävä, mutta jos aineisto on todella törkeää, varoittaminen ei tuntuisi luonteelta.

Vaasan hallinto-oikeuden mielestä varoitusta ei ole tarpeen edellyttää, sillä kyseinen säännös tulisi kuitenkin sovellettavaksi harvoin ja vain räikeissä ja selvissä tilanteissa. Hyvään prosessinjohtoon kuuluisi pääsääntöisesti varoittaminen ilman erityistä lain säännöstäkin.

Vakuutus-oikeus kannattaa ehdotusta, sillä tällaista kirjallista aineistoa toisinaan toimitetaan vakuutus-oikeudelle. Ehkäpä varoitus ennen sakon tuomitsemista olisi paikallaan, jolloin aineiston toimittajalle annettaisiin vielä mahdollisuus korjata menettelyään.

Valtiontalouden tarkastusvirasto toteaa, että sakon tuomitseminen on viimesijainen keino, ja ongelmalliseen käyttäytymiseen kiinnitetään yleensä huomiota suullisesti. Varoitusta koskeva sääntely vaikuttaisi siten tarkoituksenmukaiselta.

Veronmaksajain Keskusliitto ry katsoo, että rangaistuksen määräämisessä tulisi olla pidättyväinen. Veroasioissa verovelvolliset hoitavat usein omaa asiaansa ja silloin tunteet nousevat helposti pintaan ja välittyvät myös prosessin aikana. Joka tapauksessa varoitus ennen rangaistuksen määräämistä olisi paikallaan.

4.6.7 Katselmus

Itä-Suomen hallinto-oikeus pitää hyvänä ja tarpeellisena, että 14 §:n 2 momenttiin otetaan säännökset katselmuksen toimittamisesta kotirauhan piiriin kuuluvassa kohteessa. Ehdotuksessa käytetään ilmausta ”pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa”. Hallinto-oikeus pitää ilmausta tulkinnanvaraisena. Muun muassa maankäyttöön ja rakentamiseen liittyvässä terminologiassa käsite ”tila” tarkoittaa sisätilojen lisäksi myös ulkotiloja. Asuinrakennuksen piha-alueen ymmärretään yleisesti olevan asumiseen käytettävää tilaa eikä esimerkiksi julkista kaupunkitilaa. Hallinto-oikeuden käsityksen mukaan muun muassa tästä syystä maankäyttö- ja rakennuslain

183 §:n rakennusvalvontaviranomaisen tarkastusoikeutta koskevassa säännöksessä on käytetty ilmausta: ”rakennusvalvontaviranomaisella on oikeus päästä myös rakennukseen tai huonetiloihin”. Lakiehdotuksen sanamuotoa on perusteltu perustuslaissa turvatus ja rikosoikeudellisen kotirauhan piirin välisellä erolla. Perustuslaissa turvattu kotirauhan piiri on suppeampi, kun taas rikosoikeudellinen kotirauhan piiri on laajempi ja käsittää myös esimerkiksi piha-alueen. Oikeudenkäynnin osapuolille nämä erilaisien kotirauhan piirien erot eivät useinkaan ole selkeät. Myös tästä syystä ehdotettua sanamuotoa on syytä tarkentaa esimerkiksi käyttämällä ilmauksia rakennus ja huone-tila tai sisätila siten, että säännöksestä ilmenee selkeästi lain tarkoitus, jonka mukaan hallintolainkäytössä katselmus olisi mahdollista tehdä kotirauhan ydinalueen eli asuinrakennusten sisätilojen ulkopuolisille alueille kuten pihapiiriin ilman tässä säännöksessä asetettavia rajoituksia. Kotirauhan perustuslaillinen suoja toisaalta ja toisaalta jokaisen velvollisuus sallia katselmuksen toimittaminen (6 luvun 4 § 1 mom.) edellyttävät, että säännös on yksiselitteinen. Ehdotetussa 14 §:n 3 momentissa on säännös, jonka mukaan katselmuksen kohde on kuvattava, jollei se ole tarpeetonta. Perustelujen mukaan termi ”kuvata” tarkoittaa lainkohdassa valokuvaamista. Käsite on epäselvä ja sitä on syytä selkeyttää. Säännöksen sanamuoto on myös muutettava niin, ettei katselmuksen kohteen kuvaaminen ole pääsääntö. Hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan katselmuksen kohde on valokuvattava vain silloin, kun se on tarpeellista eli silloin, kun kuvilla voidaan havainnollistaa tosiseikkoja, joiden johdosta katselmus on päätetty toimittaa. Pääsääntöisestihän näin on ainoastaan silloin, kun havainnot tehdään yksittäisestä esineestä. Silloin, kun havainnot tehdään esineen sijasta jostakin paikasta, alueesta, maisemasta, näkymästä jne., valokuvat saattavat antaa hyvin puutteellisen ja jopa virheellisen kuvan katselmuksen kohteesta. Joka tapauksessa paikkaa koskevat valokuvat antaisivat oikeudenkäynnin osapuolille aihetta tarpeettomille spekuloinneille siitä, mitä kuvat esittävät ja mitä niiden pitäisi esittää. Katselmuksia järjestetään, jotta oikeuden jäsenet voivat tehdä aistihavainnot kohteesta. Oikeuden jäsenten katselmushavainnot, arvioidaan päätösharkinnassa ja havainnot, joita ei voida dokumentoida kuvilla, kuvataan päätöksen perusteluissa tarpeellisilta osiltaan sanallisesti. Valokuvauksen tarpeellisuus tulisi jättää prosessinjohtollisen harkinnan varaan.

4.7 7 luku Suullinen käsittely

Aluehallintovirastot kannattavat hallintoprosessin säännöksiä tarkentamista uusilla säännöksillä vajaan valtiosuullisesta kuulemisesta, itsekriminointisuojausta ja hyödyntämiskielloista. Hallintolainkäyttölaissa ei säädetä suullisen käsittelyn kulusta, ja uuteen säännöselähdotukseen on kirjattu vakiintunut käytäntö. Suullista käsittelyä koskevan sääntelyn informatiivisuus lisääntyy näillä muutoksilla merkittävästi. Hallintotuomioistuimen päätös perustuu kuitenkin suullisessa käsittelyssä saadun selvityksen

ohella asiassa saatuun kirjalliseen selvitykseen. Kuten perusteluissa todetaan, YK:n lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen mukaan lapsen näkemykset on otettava huomioon kaikissa häntä koskevissa asioissa lapsen iän ja kehitystason mukaisesti. Tämän toteuttamiseksi tarvitaan kansallisen lainsäädännön luomat menettelytavat myös yleiseen hallintoprosessia koskevaan lakiin, vaikka sääntelyä on tällä hetkellä substanssilainsäädännössä, muun muassa lastensuojelulaissa. Itsekriminointisuoja perusteella henkilö voi kieltäytyä lausumasta asiassa, kun kyseessä on rangaistuksen luonteista hallinnollista seuraamusta koskeva asia. Säännös on kannatettava myös hallintoprosessin osalta. Esityksen 7 luvun 16 §:n säädösteksti ei kuitenkaan ole yhdenmukainen perustelujen kanssa. Pykälätekstissä puhutaan hallinnollisista seuraamuksista, mutta perusteluissa katsotaan, että suoja koskee vain rangaistuksen luonteisia hallinnollisia seuraamuksia.

Eduskunnan oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan ehdotetut säännökset suullisesta käsittelystä olisivat omiaan parantamaan selkeyttä ja ennakoitavuutta suullisten käsittelyiden järjestämisen ja niiden kulun ja noudatettavan menettelyn osalta. Luonnoksen perusteluissa (s. 114) puhutaan asiantuntijoiden kohdalla myös niin sanotuista asiantuntevista todistajista. Vastaavaa termiä on käytetty oikeuskirjallisuudessa myös yleisen lainkäytön puolella. Ilmaisua käytetään oikeusasiamiehen käsityksen mukaan erityisesti tilanteissa, joissa ei ole aivan yksiselitteistä, tuleeko henkilöä kuulla todistajan vai asiantuntijan asemassa. Kun käsite ei kuitenkaan ole (edes voimassa olevan) lain tuntema, hän pitäisi perustellumpana välttää käsitteen käyttöä. Lisäksi oikeusasiamies toteaa, että yleistä lainkäyttöä koskevassa uudistuksessa on äskettäin luovuttu erottelusta tuomioistuimen ja asianosaisen nimeämiin asiantuntijoihin, ja siirrytty yhdenmukaiseen sääntelyyn myös mitä asiantuntijatodistelun kustannusten korvaamiseen tulee. Ehdotettu 7 luvun 22 §:n sääntely (ja s. 132 perustelut) merkitsisi olennaista eroa kahden prosessilajin välillä. Erilaiselle sääntelyvalinnalle ei ole esitetty perusteluita, jotka oikeusasiamiehen mielestä olisivat tarpeen. Ehdotettujen 7 luvun 12 §:n 6 momentin turvakieltoon perustuvaa vaitiolo-oikeutta ja 7 luvun 13 §:n 3 momentin vaitiolovelvollisuutta koskevien säännösten jatkovalmistelussa voisi olla perusteltua harkita, onko säännösten oltava niin kategorisia kuin nyt ehdotetaan. Vaitiolovelvollisuutta koskeva 7 luvun 14 § on oikeusasiamiehen mielestä onnistuneesti muotoiltu. Ehdotus välttää vastaavaa asiaa koskevan oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 23 §:n ongelmallisen kategorisuuden ja julkisuuslakikytkennän ja mahdollistaa tapauskohtaisen punninnan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteuttamiseksi. Oikeusasiamies pitää ehdotusta parempana kuin mistä on säädetty yleisen lainkäytön puolella.

Elinkeinoelämän keskusliitto kannattaa suullisesta valmistelusta ja käsittelystä säättämistä esitetyllä tavalla.

Hansel Oy:n näkemyksen mukaan suullinen valmistelu/käsittely ei sovellu kovin hyvin hankinta-asioiden käsittelyyn, sillä hankinta-asioissa valitukset liittyvät yleensä asiakirjoissa esitettyyn. Joissakin tapauksissa asiantuntijoiden kuuleminen voisi olla kuitenkin järkevää. Suullinen käsittely ei kuitenkaan saa johtaa asian käsittelyn hidastumiseen vaan sen tulisi jouduttaa käsittelyä.

Helsingin hallinto-oikeus toteaa, että suullisissa käsittelyissä on tavanomaista, ettei sama henkilö viranomaisen edustajana tai avustajana tai asianosaisena välttämättä osallistu useaan suulliseen käsittelyyn. Tämän vuoksi ehdotettu luku sisältää tarpeellisen informatiivisen kuvauksen suullisesta käsittelystä hallintotuomioistuimessa. Suullisen käsittelyn etenemisen ja siellä esiin tulevien tilanteiden hahmottamista kaikille käsittelyyn osallistuville helpottaa hallinto-oikeuden mukaan suuresti oikeudenkäymiskaareen kohdistuneiden viittausten väheneminen. Lähtökohtaisesti voidaan siis olettaa, että suullisten käsittelyjen toimittaminen muuttuu sujuvammaksi tämän luvun säännösten perusteella. Lisäksi hallinto-oikeus katsoo, että säännökset itsekriminointisuojusta ja hyödyntämiskiellosta hallintoprosessissa korostavat sinänsä hallintoprosessin asemaa siviili- ja rikosprosessin rinnalla, mutta niiden soveltuvuutta hallintoprosessiin tulee vielä harkita. Ehdotetussa 2 §:ssä säädettäisiin muun muassa siitä, että mikäli hallintotuomioistuin ei järjestä asianosaisen pyytämää suullista käsittelyä, tästä on ilmoitettava oikeudenkäynnin osapuolille. Samalla heille on varattava tilaisuus esittää lisäselvitystä. Hallinto-oikeus toteaa, kuten aikaisemmassa lausunnossaan 6.4.2011 (H 00060/11), että esitys on lähtökohtaisesti kannatettava. Säännöksen voidaan arvioida parantavan käsiteltävän asian haltuunottoa hallinto-oikeudessa sekä muutenkin selkeyttävän ja jäntevöittävän prosessia. Erityisesti säännöksellä olisi asianosaisen oikeusturvaa lisäävä vaikutus. Hallinto-oikeus kiinnittää kuitenkin edelleen huomiota erityisesti siihen, että pyyntöjä suullisesta käsittelystä tehdään usein asiaryhmissä, joihin kuuluvia valituksia on paljon, mutta joissa suullisia käsittelyjä pidetään hyvin harvoin. Tällaisia asioita on edelleen ja erityisesti nopeutetun menettelyn turvapaikka-asioissa. Tälle asiaryhmälle on ominaista, että lainsäätäjä on pyrkinyt eri tavoin jouduttamaan asioiden käsittelyä. Ilmoitusvelvollisuus esitetyssä muodossaan tulee hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan pidentämään käsittelyaikoja ilman, että säännöksellä tavoiteltua hyötyä silti saavutetaan. Säännöksessä tulisi jättää tuomioistuimelle enemmän harkintavaltaa sen suhteen, milloin ilmoittamisesta voidaan luopua.

Helsingin oikeusaputoimiston lausunnon mukaan säännökset, joilla vahvistetaan vaajavaltaisen oikeutta tulla kuulluksi häntä koskevassa asiassa sekä suojataan ja tuetaan lasta tässä kuulemisprosessissa, ovat erittäin kannatettavia.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus kiinnittää lausunnossaan huomiota siihen, että 2 §:n 1 momentin mukaan suullisesta käsittelystä päätettäisiin joko pääasian yhteydessä tai välipäätöksellä. Hallinto-oikeuden mukaan käytännössä kun suullinen käsittely on

päätetty järjestää, asianosaisille lähetetään kutsut suulliseen käsittelyyn ja niistä ilmenee, että käsittely on päätetty järjestää. Hallinto-oikeus tulkitsee säännöksen nyt ilmeisesti tarkoittavan, että tässä tapauksessa asiasta on tehtävä erikseen numeroitu välipäätös, vaikka toisaalta päätös olla järjestämättä suullista käsittelyä voidaan tehdä pääasian yhteydessä. Toimintamalli aiheuttaa hieman lisätyötä hallintotuomioistuimelle. Luvun 7 §:n 2 momentin osalta Hämeenlinnan hallinto-oikeus toteaa, että käytännössä todistajan nimennyt osapuoli useimmiten myös kutsuu oman todistajansa, jolloin tilanne, jossa tuomioistuin kutsuu todistajia, muodostuu harvinaisemmaksi. On myös prosessiekonomisesti helpompaa, että oikeudenkäynnin osapuolet huolehtivat kutsumisesta. Hallinto-oikeus pyytää harkitsemaan, pitäisikö säännös kirjoittaa pikemminkin niin päin, että lähtökohtaisesti osapuolet kutsuvat nimeämänsä todistajat ja asiantuntijat, mutta voivat pyytää hallintotuomioistuinta huolehtimaan kutsumisesta. Luvun 8 §:n 2 momentin säännöksestä hallinto-oikeus toteaa, että käytännössä ennakkoa maksetaan todistajille tai asiantuntijoille hyvin harvoin. Näin ollen se, että säännökseen kirjoitetaan auki, että todistaja ei ole velvollinen saapumaan hallintotuomioistuimeen, jos hänelle ei pyynnöstä huolimatta ole maksettu ennakkoa, vaikuttaa turhankin mahtipontiselta käytännön tilanteisiin nähden. Hallinto-oikeus esittää, että viimeinen sivulause siirrettäisiin perustelutekstiin. Luvun 9 §:n osalta Hämeenlinnan hallinto-oikeus pitää käytännössä tärkeänä, että viranomaisen miettii tarkoin, kuka käyttää viranomaisen puhevaltaa asiassa, ketä tai keitä kuullaan todistajina ja sitäkin, voiko viranhaltija olla jollain muulla mandaatilla oikeudenkäynnissä mukana. Variaatioita esiintyy paljon. Esimerkiksi lastensuojeluasiassa lasten asioista vastaava sosiaalityöntekijä voi välillä käyttää oikeudenkäynnin osapuolen puhevaltaa tai olla puhevaltaa käyttävän henkilön ”avustajana”, jolloin hän on salissa koko oikeudenkäynnin ajan. Sitten häntä voidaan kuulla todistajana, mikä onkin yleistynyt asetelma. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin asettamista lähtökohdista olisi selkeämpää, jos lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä olisi aina oikeudenkäynnissä todistajan ominaisuudessa. Hallinto-oikeus esittääkin harkittavaksi, pitäisikö tästä säätää lailla. Tosin säännös sopinee paremmin erityislakiin eli lastensuojelulakiin, jota ei ole avattu tässä lainvalmistelutyössä. Toinen vaihtoehto on korostaa tätä seikkaa vielä yksityiskohtaisiin perusteluihin nyt kirjoitettua enemmän. Samanlainen asetelma nousee esille myös verotarkastajien kohdalla veroasioissa järjestettävissä suullisissa käsittelyissä. Luvun 11 §:stä Hämeenlinnan hallinto-oikeus toteaa, että vajaavaltaisen kuulemisessa on käytännössä jo nyt noudatettu säännöksessä ehdotettuja periaatteita. Säännöksen 1 momentin viimeisessä virkkeessä on kuitenkin rajattu vajaavaltaisen kuuleminen hallinto-oikeuden mielestä hieman liian suppeasti siten, että joko kuullaan kaikkien oikeudenkäyntiin osallistuvien läsnä ollessa tai sitten läsnä voi olla vain yksi tai useampi hallintotuomioistuimen jäsen. Myös vaihtoehto, jossa vanhemmat poistuvat, mutta heidän asiamiehensä jäävät saliin, on melko yleinen. Niin ikään säännös ei sallisi asian esittelijän olevan läsnä kuultaessa lasta rajoitetulla kokoonpanolla, vaikka tuomioistuimen ulkopuolella tavanomainen kokoonpano kuulemisessa on ollut asiantuntijajäsen ja asian esittelijä. Säännöksen tulisi jättää tuomioistuimelle nyt ehdotettua

enemmän harkintavaltaa siihen, missä kokoonpanossa ja keiden läsnä ollessa lasta kuullaan. Luvun 14 §:n 2 momenttia Hämeenlinnan hallinto-oikeus pitää vaikeaselkoisena. Hallinto-oikeuden käsityksen mukaan siinä viitattaneen sisällöllisesti viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain vastaaviin salassapitosäännöksiin, mutta se ei näy itse pykälätekstistä. Pykälätekstin lukeminen herättää lukijassa kysymyksen, minkälaisesta erittäin tärkeästä yleisestä edusta, lapsen edusta tai erittäin tärkeästä yksityisestä edusta on kysymys. Viittaus julkisuuslakiin auttaisi ymmärtämään tekstin sisältöä, mikäli on ollut tarkoitus tulkita sitä tästä lähtökohdasta. Ehdotetun 22 §:n mukaan yksityisellä asianosaisella tai tämän laillisella edustajalla, joka on veloitettu saapumaan sakon uhalla, on oikeus kulukorvauksiin valtion varoista, jos hänen läsnäolonsa on ollut tarpeen asian selvittämiseksi. Hallinto-oikeuden käsityksen mukaan läsnäolon tarpeen selvittäminen tulisi tehdä siinä kohdin, kun asianosainen veloitetaan saapumaan paikalle sakon uhalla, joten oikeutta kulukorvauksiin ei tarvitsisi enää arvioida erikseen sen perusteella, onko läsnäolo ollut tarpeen. Edelleen ehdotetussa pykälässä ei ole kustannusten korvaamisen osalta mainittu tuomioistuimen määräämää edunvalvojaa, vaan ainoastaan vajaavaltaisen tukihenkilö. Hallinto-oikeus kysyy, onko tässä lähdetty siitä, että edunvalvojan kustannukset korvaa aina päämies.

Itä-Suomen hallinto-oikeus pitää erittäin hyvänä suullista käsittelyä koskevaa suhteellisen tarkkaa ja täsmällistä sääntelyä. Luku on kokonaisuudessaan selkeä ja johdonmukainen. Tarkentuneet säännökset ovat omiaan yhdenmukaistamaan eri hallinto-oikeuksissa ja eri istuntokokoonpanoissa noudatettuja menettelytapoja. Lukuun ei kuitenkaan ole otettu aikaisemmissa vaiheissa esillä ollutta istuntosuunnitelman vaatimusta. Istuntosuunnitelmasta kävisi ilmi käsittelyn aikataulu ja käsittelyn tarkempi kulku kuultavine tahoineen. Tuomioistuimen kannalta istuntosuunnitelma on hyvä työkalu esimerkiksi aikataulun ylläpitämisessä. Osapuolille suunnitelma puolestaan antaa tarpeellisen informaation istunnon kulusta hyvissä ajoin etukäteen. Hallinto-oikeus pitää tarpeellisena, että lakiin otettaisiin istuntosuunnitelmaa koskeva nimenomainen maininta. Hallinto-oikeus kannattaa myös lakiehdotukseen otettuja vajaavaltaisen suullista kuulemista, itsekriminointisuoja ja hyödyntämiskieltoa koskevia säännöksiä. Luvun 18 §:ssä on säädetty kuulemisesta teknisellä tiedonvälitystavalla. Hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan lainkohtaa olisi tarpeen täsmentää siten, että siitä käy selvästi ilmi, että ketä tahansa suulliseen käsittelyyn osallistujaa (asianosaista, viranomaista, todistajaa ja muuta henkilöä) olisi mahdollista kuulla teknisellä tiedonvälitystavalla.

Jyväskylän kaupungin mukaan ehdotetut säännökset suullisesta käsittelystä ovat onnistuneita, ja niiden voidaan katsoa edistävän asioiden tehokasta käsittelyä ja oikeusturvaa. Suullisen käsittelyn järjestämistä koskeva 1 § ja suullisen käsittelyn rajoittamista koskeva 3 § asettavat asianmukaiset ja selkeät reunaehdot suulliselle käsittelylle, ja kyseiset säännökset ovat prosessiekonomiselta kannalta perusteltuja. Suulli-

sen käsittelyn menettelyä, kuulemista ja todistamista sekä muut vastaavat prosessia koskevat säännökset ovat selkeitä. Erityisesti vajaanvaltaisen kuulemista koskevaa 11 §:ää pidetään kannatettavana, ja se vahvistaa vajaanvaltaisen oikeuksia hallintoasian oikeudenkäynnissä. Itseksiminointisuoja koskeva 16 § ja hyödyntämiskieltoa koskeva 17 § ovat oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamiseksi aiheellisia lisäyksiä hallintoasioiden oikeudenkäyntiä koskevaan sääntelyyn, ja vastaavatyypiset säännökset sisältyvät yleisiä tuomioistuimia koskevaan oikeudenkäymiskaareen.

Kansaneläkelaitoksen mielestä säännös vajaanvaltaisen kuulemisesta on tarpeellinen. Myös säännös vajaanvaltaisen tukihenkilöstä on hyvä. Lakiehdotuksen 13 §:n 3 momentin uutta säännöstä todistajan velvollisuudesta kieltäytyä paljastamasta turvakielolla suojattua tietoa voidaan pitää tarkoituksenmukaisena. Myös itseksiminointisäännös (16 §) on uusi, ja asiasta on Kelan näkemyksen mukaan hyvä erikseen säätää tässä laissa. Lisäksi on hyvä, että lainvastaisesti hankitun selvityksen hyödyntämiskiellosta (17 §) säännellään erikseen myös laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto toteaa, että luvun 14 §:n säännöksen nojalla tuomioistuin voi velvoittaa esimerkiksi todistajana kuultavan virkamiehen paljastamaan muun lain nojalla salassa pidettävää tietoa. Virasto pitää tärkeänä, että hallituksen esitykseen lisätään kannanotto säännöksen suhteesta rikoslain salassapitorikoksiin (RL 38 luku). Virasto 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.

Kirkkohallitus toteaa, että luvun 13 §:ssä viitataan useisiin oikeudenkäymiskaaren 17 luvun vaitiolovelvollisuutta koskeviin säännöksiin, joista yksi (17 luvun 16 §) koskee pappia. Kirkkohallitus pitää hyvänä sitä, että viittaussäännös on otettu lakiin hallintolainkäyttölain tapaan. Lisäksi Kirkkohallitus haluaa tuoda esiin, että kirkkolain 5 luvun 2 §:ssä säädetään rippisalaisuudesta. Tämän säännöksen mukainen vaitiolovelvollisuus on ehdoton. Pappi ei saa todistajanaakaan ilmaista mitään siitä, mitä yksityisessä ripissä tai sielunhoidossa on hänelle uskottu. Rippisalaisuuden vaitiolovelvollisuuden ehdottomuus olisi syytä tuoda esiin myös pykälän perusteluissa.

Korkein hallinto-oikeus pitää ehdotettua suullista käsittelyä koskevaa sääntelyä valituslupatuomioistuimen aseman kannalta ongelmallisena. 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 korkeimman hallinto-oikeuden mielestä hyväksyttävä. Itseksiminointisuoja ja hyödyntämiskieltoa koskevaa sääntelyä korkein hallinto-oikeus erittelee lausunnossaan tarkemmin. Se toteaa, että ehdotuksen perusteluissa (s. 128) on 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 rangaistuksenluonteisena hallinnollisena seuraamuksena ei pidetä esimerkiksi elinkeinoluvan peruuttamista tai uhkasakkoa. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan lienee sinänsä selvää, että ihmisoikeustuomioistuimen soveltamiskäytännön perusteella hallintolainkäyttölakiin tulee sisältyä sellaiset säännökset, jotka turvaavat rikosasioiden osalta syytteen varaan joutumiselta. Käytännössä kysymys on tuolloin myös siitä, ovatko hallintoasian tai hallintolainkäyttöasian käsittelyn yhteydessä ilmi tulleet tiedot ja asiakirjat luovutettavissa sellaisille viranomaisille, joille kuuluu rikosasioiden tutkinta ja syytteeseen asettaminen. Jo tämän suojan monikerroksellisuus huomioon ottaen ei ole yksinkertaista tai edes mahdollista tuoda itsekriminointisuoja hallintolainkäyttöön pelkästään mallintamalla oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 18 §:n säännöksiä. Korkeimman hallinto-oikeuden mielestä 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 on rangaistuksenluonteisesta hallinnollisesta seuraamuksesta. Lisäksi korkein hallinto-oikeus toteaa, että 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 siitkin säädetään perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitetut oikeussuojatarpeet 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 perusoikeuskytkennät 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. Korkein hallinto-oikeus korostaa, että 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 fi-nancière et de participations Roullier (CFPR) v. komissio*). Unionin tuomioistuinten oikeuskäytännössä on korostettu, että puolustautumisoikeudet 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). Lisäksi korkein hallinto-oikeus nostaa esiin lakiehdotuksen 7 luvun 17 §:n, joka koskee lainvastaisesti hankitun selvityksen hyödyntämiskieltoa. Sen perusteluissa todetaan, että mainittu pykälä vastaisi oikeu-

denkäymiskaaren 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. Korkein hallinto-oikeus toteaa, että 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. Suullisen käsittelyn toimittamisesta asianosaisen pyynnöstä korkein hallinto-oikeus toteaa, että ehdotus poikkeaa systematiikaltaan voimassa olevasta hallintolainkäyttölaista, jonka 38 § ei koske korkeinta hallinto-oikeutta sen käsitellessä valitusta hallintotuomioistuimen päätöksestä. 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 korkeimman hallinto-oikeuden mukaan voida mitenkään pitää riittävänä, sillä se tulisi käytännössä koskemaan lähinnä muutoksenhakua lastensuojeluasioissa. Muissa asiaryhmissä hallinto-oikeudet järjestävät vain vähän suullisia käsittelyjä. Muutosta ei ole korkeimman hallinto-oikeuden mielestä asiallisesti perusteltu, ja vaikuttaa siltä, ettei valmistelussa ole riittävästi havaittu hallintoprosessin suullisen käsittelyn monesti olevan vain osa asian kokonaisuuden hankkimista, ei siviiliprosessin pääkäsittelyyn verrattava vaihe. Varsinkaan korkeimman hallinto-oikeuden muuttuessa yhä enemmän prejudikaattituomioistuimeksi ei ole perusteltu, 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 lähtökohtaisesti 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 voisi 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. Lisäksi korkein hallinto-oikeus huomauttaa, että ehdotuksessa on käytetty rinnakkain termejä suullisen käsittelyn *järjestäminen* ja suullisen käsittelyn *toimittaminen*. Kirjoitustapaa olisi yhdenmukaistettava.

Maahanmuuttoviraston mukaan vajaavaltaisen suullista kuulemista koskeva uusi säännös on hyödyllinen lisäys.

Markkinaoikeuden mielestä luvun säännökset ja esityksen perustelut, ottaen huomioon myös esityksen 9:2 §:n säännös suullisesta tiedoksiannosta, eivät ole selvät sen suhteen, voiko oikeudenkäynnin osapuolen kutsua suulliseen käsittelyyn myös suullisesti. Markkinaoikeus pitää perusteltuna, että kutsu suulliseen käsittelyyn voidaan esittää myös suullisesti asiassa mahdollisesti toimitettavassa suullisessa valmistelussa siellä paikalla oleville oikeudenkäynnin osapuolille. Markkinaoikeudessa noudatettavan menettelytavan mukaisesti suullinen kutsu on myös luettavissa kirjallisessa muodossa suullisen valmistelun pöytäkirjasta, joka toimitetaan oikeudenkäynnin osapuolille tiedoksi pian suullisen valmistelun jälkeen. Lisäksi luvun 20 § jättää esityksen perusteluidenkin valossa tulkinnanvaraiseksi, mitä osia (ks. luvun 4 §) suullisesta käsittelystä on tallennettava, kun 19 §:n perusteluissa käytetään ilmaisua "Silloin kun suullinen käsittely tallennetaan, ..."

Meidän Turku – Vårt Åbo ry arvioi asian saamisen suulliseen käsittelyyn olevan erittäin harvinaista. Se katsoo vajaavaltaisen kuulemista, itsekriminointisuoja ja hyödyntämiskieltoa koskevien säännösten olevan linjassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen kanssa.

Oikeusministeriön HAIPA-hanketoimiston mukaan luvun 18 §:n säännökset kuulemisesta teknisellä tiedonvälitystavalla ovat kannatettavia myös HAIPAn tavoitetilan eli sähköisen asiointiprosessin kannalta.

Pakolaisneuvonta ry kannattaa esitystä suullisen käsittelyn osalta. Ehdotetut säännökset ovat erittäin tarpeellisia ja hyvin perusteltuja.

Pirkanmaan oikeusaputoimiston näkemyksen mukaan vajaavaltaisen suullista kuulemista, itsekriminointisuoja ja hyödyntämiskieltoa koskevat säännökset pitää säätää myös lakiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Ehdotetut säännökset ovat selkeitä.

Pohjois-Savon oikeusaputoimiston mukaan esitystä on pidettävä perusteltuna perusoikeuksien turvaamisen kannalta. Teknisen välineen avulla tapahtuvan kuulemisen tulisi olla mahdollista kaikkien asian osapuolten sekä todistajien osalta. Suullisen käsittelyn tallentamisen osalta videotallennusta tulisi pitää ensisijaisena tallennusmuotona. Mahdollisen muutoksenhaun kohdalla videotallenne vähentäisi suullisen käsittelyn tarvetta muutoksenhakutuomioistuimessa.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan lukuun sisältyvät täsmennykset ja säännösehdotukset ovat onnistuneita. Hallinto-oikeus suhtautuu myönteisesti ehdotukseen siitä, että osapuolille on varattava tilaisuus antaa kirjallista selvitystä, jos suullista ei järjestetä. Säännös selkeyttää ja yhtenäistää tältä osin noudatettua menettelyä. Myös vajaavaltaisen kuulemista pienemmässä kokoonpanossa ja tukihenkilöä koskevat uudet säännökset ovat tarpeellisia. Vajaavaltaisen kuulemista pienemmässä kokoonpanossa koskevan yleissäännöksen puuttuessa esimerkiksi mielenterveysasioissa ei ole ollut mahdollista kuulla vajaavaltaista henkilöä suppeammassa kokoonpanossa, vaikka tämä olisi ollut asiassa tarkoituksenmukaisin menettely.

Sisäministeriön poliisiosaston mukaan esitys on kannatettava.

Suomen Asianajajaliiton mielestä suullista käsittelyä koskevat säännökset ovat kannatettavia. Esityksessä ehdotetaan hyvänä lähtökohtana, että yksityisen asianosaisen pyynnöstä suullinen käsittely on järjestettävä. Esityksen mukaan tällä tarkoitetaan asianosaisen oikeutta suulliseen käsittelyyn. Esityksessä lähtökohtaisesta oikeudesta suulliseen käsittelyyn säädetään kuitenkin lukuisia poikkeuksia. Poikkeamisperusteiden täytyminen on jätetty tuomioistuimen laajaan harkintavaltaan, mikä vesittää asianosaisen oikeuden merkitystä. Ehdotetuissa säännöksissä vaikuttaakin pikemminkin olevan kyse voimassaolevan käytännön kuin suullista käsittelyä koskevan nimenomaisen oikeuden kirjaamisesta lakiin. Asianajajaliiton mielestä tuomioistuimen harkintavaltaa tulisi supistaa niiden perusteiden osalta, joilla suullinen käsittely voidaan yksityisen asianosaisen pyynnöstä huolimatta jättää toimittamatta. Esityksen mukaan suullisen käsittelyn toimittamatta jättämisestä tehtäisiin erillinen välipäätös tai siitä ilmoitettaisiin asianosaiselle muulla tavoin. Tämä lähtökohta on perusteltu ja edistää asianosaisen oikeusturvaa, koska asianosainen voi tiedon saatuaan esittää kirjallista selvitystä tarpeelliseksi katsomistaan seikoista. Esityksessä ei kuitenkaan yksiselitteisesti todeta, että suullisen käsittelyn toimittamatta jättämisestä tulisi tehdä välipäätös. Tältä osin esitys jättää tuomioistuimelle harkintavaltaa sen suhteen, miten suullista käsittelyä koskevan vaatimuksen hylkäämisestä ilmoitetaan asianosaiselle. Esityksestä ei ilmene, miksi tuomioistuimelle jätetään harkintavaltaa ilmoittamisen muodon osalta. Asianajajaliitto esittää, että selvyuden vuoksi suullista käsittelyä koskevan hakemuksen hylkäämisestä tulisi tehdä aina välipäätös, joka on annettava tiedoksi asianosaiselle. Lisäksi Asianajajaliitto ottaa esiin suullista käsittelyä koskevan erityiskysymyksen: suullista käsittelyä koskevien säännösten ollessa nyt uudistettavana,

esityksessä tulisi sen mukaan korjata perustuslain 21 §:n kannalta ongelmallinen käytäntö, jossa suullinen käsittely voidaan järjestää osin salaisena asianosaiselta. Esityksessä todetaan, että kaikki oikeudenkäynnissä kertynyt kirjallinen aineisto on joka tapauksessa toimitettava tiedoksi kaikille osapuolille. Voimassa olevan oikeuskäytännön mukaan tämä ei toteudu kaikissa tapauksissa. Esityksen suullisen käsittelyn järjestämistä koskevien säännösten keskeisin puutteellisuus on, ettei esityksessä ehdoteta minkäänlaisia säännöksiä sen suullista käsittelyä koskevan poikkeuksellisen menettelyn saattamiseksi lain tasolla säädeltäväksi, joka on otettu käyttöön korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisuiden 2007:47–49 perusteella. Asianajajaliitto on kiinnittänyt huomiota tähän epäkohtaan jo 10.6.2014 lausudessaan hallintolainkäyttölain todistelua koskevien säännösten muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä. (ks. Suomen Asianajajaliiton lausunto 10.6.2014, dnro 17/2014). Korkein hallinto-oikeus on vuosikirjaratkaisullaan 2007:47–49 luonut oikeuskäytäntöön menettelyn, jossa suullinen käsittely voidaan pitää osin asianosaiselta salaisena eli niin, ettei asianosaisella tai avustajalla ole oikeutta olla läsnä suullisessa käsittelyssä. Menettely on käytössä oleskeluluvan ja Suomen kansalaisuuden myöntämistä sekä karkottamista koskevissa asioissa. Tällaisen asianosaiselta salaisen suullisen käsittelyn järjestämistä on pidetty mahdollisena, jos suullisessa käsittelyssä esitetään tietoja, jotka ovat salassa pidettäviä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain nojalla. Käytännössä kyse on ollut suojelupoliisin kuulemisesta suullisessa käsittelyssä ilman asianosaisen läsnäoloa. Oikeuskäytäntö on vakiintunut niin, ettei asianosaisella ole milloinkaan mahdollisuutta olla läsnä suojelupoliisia kuultaessa eikä asianosaiselle ole annettu mitään tietoja tällaisessa suullisen käsittelyn asianosaiselta salaisessa osassa esitetyistä seikoista, vaikka hallintotuomioistuimen päätös vakiintuneesti perustuu näissä tapauksissa yksinomaan niihin seikkoihin, jotka suojelupoliisi on suullisessa käsittelyssä ilmoittanut. Näitä seikkoja ei vakiintuneesti ilmoiteta hallintotuomioistuimen päätöksen perusteluissa. Perusteluissa lähinnä selvitetään, miksi perusteet jätetään ilmoittamatta. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiin perustuva menettely on Asianajajaliiton mukaan ongelmallinen paitsi Euroopan ihmisoikeussopimuksen edellyttämän kontradiktorisen periaatteen kannalta, myös perustuslain 21 §:n sekä voimassa olevan oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 11 §:n ja 12 §:n kannalta. Voimassa olevan oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 11 §:ssä säädetään suljetusta suullisesta käsittelystä. Säännöksen mukaan suljettu suullinen käsittely toimitetaan kokonaan tai osittain yleisön läsnä olematta, jos suullisessa käsittelyssä esitetään tieto tai asiakirja, joka on viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain tai muun lain mukaan salassa pidettävä. Lain 12 §:n mukaan suljetussa suullisessa käsittelyssä saavat olla läsnä muun ohella oikeudenkäynnin osapuolet ja heidän avustajansa. Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisut 2007:47–49 ovat aiheuttaneet oikeustilan, jossa 11 §:n ja 12 §:n säännöksiä ei noudateta päätettäessä oleskeluluvan ja Suomen kansalaisuuden myöntämisestä sekä karkottamisesta silloin, kun oleskelulupahakemus on hylätty yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantumisen perusteella tai kansalaisuusha-

kemus on hylätty valtion turvallisuuden tai yleisen järjestyksen vaarantumisen perusteella taikka oleskeluvalla asuva ulkomaalainen päätetään karkottaa tällaisilla perusteilla. Käytännössä tapauksissa on kyse suojelupoliisin kuulemisesta hallinto-oikeuden asianosaiselta salaisessa suullisen käsittelyn osassa. Vakiintuneen käytännön mukaan suojelupoliisin tällaisessa suullisessa käsittelyssä ilmoittamia oleskelulupa-, kansalaisuus- tai karkotuspäätöksen perusteena olevia seikkoja ei ilmaista asianosaiselle. Asianosainen ei saa niissä minkäänlaista kontradiktorista kuulemismenettelyä. Asianajajaliiton mielestä menettely on ongelmallinen ottaen huomioon tässäkin esityksessä viitattu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö (ks. kappale 2.4). Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen asiaa koskevasta oikeuskäytännöstä voidaan esimerkkinä mainita tapaukset *Chahal v. The United Kingdom* 70/1995/576/662, 11.11.1996 (ks. erityisesti kappaleet 153–155) ja *Al-Nashif v. Bulgaria*, 50963/99, 20.9.2002 (ks. erityisesti kappaleet 123–124 ja 137). Esitykseen ei sisälly ehdotusta, jolla tämä oikeuskäytännössä luotu asianosaisen oikeuksia merkittävästi rajoittava menettely saatettaisiin perustuslain 21 §:n edellyttämin tavoin lain säännöksiin kirjatuksi. Näin ollen Asianajajaliitto esittää, että hallituksen esitys palautetaan tältä osin kokonaan uudelleen valmisteltavaksi.

Suomen luonnonsuojeluliiton mielestä itsekriminointisuoja ja hyödyntämiskiellon suhdetta yleisen ympäristöedun turvaamiseen tulisi selvittää tarkemmin, sillä nämä saattavat joissain tilanteissa estää vakavien ympäristöongelmien selvittämistä.

Suomen tuomariliitto ry katsoo, että esitetty uusi 4 §, jossa esitellään suullisen käsittelyn kulku, sekä 5 §:n uusi säännös todistajien nimeämiseksi asetettavasta määräajasta ovat kannatettavia ja tarpeellisia uudistuksia. Niin ikään todistajien esteellisyyttä koskevat täsmennykset ovat perusteltuja. Itsekriminointisuoja koskevan 16 §:n ilmaisu "hallinnollinen seuraamus" on Tuomariliiton mielestä laaja. Esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 127–128) ilmaisua tarkennetaan toteamalla, että tarkoitus on viitata nimenomaisesti rangaistusluonteisiin hallinnollisiin seuraamuksiin. Tuomariliitto katsoo, että tarkennuksen kirjaamista itse säännökseen voisi vielä harkita.

Suomen Yrittäjät pitää perusteltuna, että suullisen käsittelyn järjestämisvelvollisuutta selvennetään nykyisestä. On tärkeää, että asianosaisella on lähtökohtaisesti oikeus suulliseen käsittelyyn.

Turun hallinto-oikeus pitää erittäin hyvänä, että ehdotukseen on suullisen käsittelyn kulun osalta kirjattu menettelytapoja, jotka ovat jo käytännössä hyviksi havaittuja. Luvun 1 §:n informatiivisuutta lisää sen avaaminen, millaisissa tilanteissa asianosaisen pyytämän suullisen käsittelyn järjestämistä voidaan pitää selvästi tarpeettomana. Säännöksen 3 momentin 4 kohdan perusteluissa todetaan: "Suullista käsittelyä ei tarvitse järjestää tapauksessa, jossa sitä pyytäneen asianosaisen vaatimukset hyväksytään kirjallisen aineiston perusteella eikä asiassa ole muita asianosaisia, joiden

intressit olisivat vastakkaisia”. Pääsääntöisesti näin onkin. Perustelujen sanamuotoa voisi kuitenkin tältä osin lieventää ottaen huomioon korkeimman hallinto-oikeuden tuore kansainvälistä suojelua koskeva vuosikirjaratkaisu KHO:2017:63. Luvun 8 §:n perusteluissa todetaan, että tuomioistuimien voisi myös harkita, olisiko mahdollista liittää osapuolille lähetettävään kutsuun kirjallinen yhteenveto asiasta. Näin kuitenkin tapahtuu jo nykyisin säännönmukaisesti, eikä suulliseen menoon ilman yhteenvetoa olisi hyvää prosessinjohtoa. Yhteenvedon lähettämistä voisi siten korostaa pääsääntönä. Hallinto-oikeus pitää hyvänä, että itsekriminointisuoja ja hyödyntämiskieltoa koskevat säännökset kirjataan hallintoprosessilakiin. Lisäksi hallinto-oikeus toivoo, että luvun 23 §:n säännökseen kannattaisi informatiivisuuden vuoksi laittaa näkyviin oikeudenkäymiskaaren asianomaisten säännösten otsikot. Tällöin näkisi heti, mitä viitatut säännökset koskevat.

Vakuutus-oikeus kiinnittää huomiota luonnoksen 7 luvun 1 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan hallintotuomioistuimen on järjestettävä (myöhemmin puhutaan toimittamisesta) suullinen käsittely, jos tuomioistuin pitää sitä tarpeellisenä. Hallintolainkäyttölaissa asia on tuomioistuimen kohdalla lausuttu niin, että ”asian selvittämiseksi toimitetaan tarvittaessa suullinen käsittely”. Luonnos näyttäisi vakuutus-oikeuden tulkinnan mukaan menevän tätä pidemmälle, koska suullinen käsittely voisi olla tarpeen toimittaa myös oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteuttamiseksi, vaikka asian selvittäminen ei sitä välttämättä edellyttäisikään. Tähän vakuutus-oikeudella ei ole huomautettavaa. Saman lainkohdan mukaa suullinen käsittely olisi järjestettävä myös, jos yksityinen asianosainen sitä vaatii. Vaatimus mainitaan myös 3 momentissa. Hallintolainkäyttölaissa puhutaan pyytamisestä, samoin kuin luonnoksen perusteluissa lainkohdan 3 momentin kohdalla, joten terminologiaa voisi vakuutus-oikeuden mukaan olla hyvä yhtenäistää. Muuten yksityistä asianosaista koskeva sääntely vastaisi lähtökohtaisesti hallintolainkäyttölain sääntelyä, jolloin säännöksen kirjoitustavan perusteella pääsääntö olisi suullisen käsittelyn järjestäminen sitä pyydetessä, mutta poikkeukset järjestämisvelvollisuudesta johtavat käytännössä siihen, että suullisen käsittelyn järjestämättä jättämisestä tulee pääsääntö (näin on ainakin vakuutus-oikeudessa käynyt). Poikkeuksista suullisen käsittelyn toimittamisvelvollisuudesta sääntelevän 3 momentin mukaan suullisen käsittelyn voi asianosaisen (siis yksityisen) vaatimuksesta jättää toimittamatta, jos 1) esitetyn selvityksen oikeellisuus voidaan muutenkin arvioida niin, ettei siitä jää varteenotettavaa epäilystä. Perusteluissa todetaan tältä osin seuraavaa: Momentin 1 kohdassa tarkoitetaan tilanteita, joissa asian ratkaisemiseksi merkityksellisistä tosiseikoista on jo saatu riittävä ja uskottava selvitys, jonka perusteella asia voidaan ratkaista ilman, että tuomioistuimelle jää varteenotettavaa epäilystä ratkaisun oikeellisuudesta. Jos verrataan keskenään 1 kohtaa ja edellä perustelujen lihavoitua osiota, niin ei ole aivan selvää, että niissä puhutaan samasta asiasta. Tämän vuoksi voisi lainkäyttäjän kannalta ja muutenkin olla selvempää, että 1 kohtaan kirjoitettaisiin suoraan edellä mainittu lihavoitu teksti. Tällöin perusteluissa ei tarvitsisi kertoa, mitä 1 kohdan tekstillä tarkoitetaan. Lisäksi vakuutus-oikeus toteaa, että hallintolainkäyttölain

mukaan suullinen käsittely voidaan jättää toimittamatta, jos se asian laadun vuoksi tai muusta syystä on ilmeisen tarpeeton. Luonnoksen 4 kohta sisältää kokonaisarviomääritelmän, ja sen pohjalta suullinen käsittely voidaan jättää toimittamatta, jos sen toimitaminen on muuten selvästi tarpeetonta. Luonnoksen perusteluissa on kuitenkin myös maininta "ilmeisen tarpeeton". Vakuutusoikeus mielestä tässäkin voisi ehkä täsmentää terminologiaa tai sitten kertoa, tarkoitetaanko selvästi-sanalla jotain muuta kuin ilmeisen-sanalla. Kaiken kaikkiaan luonnoksen 1 § on vakuutusoikeuden näkemyksen mukaan sisällöltään kuitenkin selkeämpi ja yksityiskohtaisempi kuin hallintolainkäyttölain suullista käsittelyä koskevat pykälät. Säännöksen soveltamiskäytäntö sitten näyttää, mihin suuntaan suullisten käsittelyjen määrä tämän pykälän perusteella tulee kehittymään.

Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan suullista käsittelyä koskeva suhteellisen yksityiskohtainen luku on selkeä, ja tällainen sääntely luultavasti yhdenmukaistaa asian käsittelyä eri hallinto-oikeuksissa. On myös hyvä, että lain 7 luvun 18 §:ään otetaan säännös kuulemisesta teknisellä tiedonvälitystavalla. Tämä toimintatapa säästää asianosaisten ja todistajien vaivaa, ja teknisen kuulemisen voidaan olettaa yleistyvän tulevaisuudessa.

Verohallinto katsoo, että ehdotetun 2.2 §:n mukainen menettely asianosaisille ilmoittamisesta ja tilaisuuden varaamisesta kirjallisen lisäselvityksen esittämiseen silloin, kun vaadittua suullista käsittelyä ei järjestetä, sinänsä selkeyttää käsittelyä, mutta toisaalta voi veroasioissa johtaa pidentyneisiin käsittelyaikoihin. Ehdotettua säännöstä itsekriminointisuojusta (7 luvun 16 §) Verohallinto pitää monilta osin ongelmallisena. Se toteaa, että veronkorotus on määritelty hallinnolliseksi seuraamukseksi lakiehdotuksen 1 luvun 4 §:ssä. Itsekriminointisuoja koskevassa pykälässä puolestaan säädetään, että jokainen saa kieltäytyä kertomasta seikan, jonka kertominen saattaisi hänet syytteen tai hallinnollisen seuraamuksen vaaraan. Toisin sanoen henkilö voisi pykälän sanamuodon mukaan vedota itsekriminointisuojaan myös silloin, kun seikan kertominen saattaisi hänet veronkorotuksen vaaraan. Verohallinto toteaa, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) oikeuskäytännöstä ei voida tehdä johtopäätöstä, jonka mukaan pelkkä veronkorotuksen uhka oikeuttaisi verovelvollisen vetoamaan itsekriminointisuojaan. Verotusmenettelyssä itsekriminointisuoja on voinut tulla sovellettavaksi vain tilanteessa, jossa samaan aikaan on vireillä samaa asiaa koskeva rikostutkinta. Verohallinto katsoo, että säännösehdotus laajentaisi sanamuotonsa perusteella itsekriminointisuojan soveltamisalaa hallinnollisten seuraamusten osalta huomattavasti EIT:n oikeuskäytäntöön verrattuna. Verohallinto toteaa lisäksi, että hallituksen esityksen luonnoksessa pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa on tuotu esiin verotukseen liittyviä EIT:n ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuja. Verohallinto katsoo, että säännöksen perusteluista jää kuitenkin epäselväksi, millä edellytyksin ehdotettu itsekriminointisuoja koskeva säännös voisi tulla sovellettavaksi verotusmenettelyssä. Säännöksen perusteluista ei käy myöskään ilmi, mikä on ehdotetun

säännöksen suhde verotuksessa noudatettavaan verotusmenettelystä annetun lain ja oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain erityissäännöksiin, joissa säädetään verovelvollisen ilmoittamis-, esittämis- ja selvittämisvelvollisuudesta. Verohallinto toteaa lisäksi, että itsekriminointisuoja ja hyödyntämiskieltoa koskevat säännökset sijaitsevat lakiehdotuksen suullista käsittelyä koskevassa luvussa. Se huomauttaa, ettei säännöksen sanamuodosta tai perusteluista käy ilmi, rajoittuisiko itsekriminointisuojaan vetoaminen todistajan tai asianosaisen kuulemiseen suullisessa käsittelyssä vai tulisiko periaate sovellettavaksi myös kirjallisessa menettelyssä hallintotuomioistuimessa. Jos pykälää on tarkoitus soveltaa myös suullisen käsittelyn ulkopuolella, pykälän sijainti suullista käsittelyä koskevassa luvussa on Verohallinnon mielestä harhaanjohtava. Verohallinto pitää tärkeänä, että itsekriminointisuoja soveltamisala ei laajene siitä, mitä on selvitetty Verohallinnon ohjeessa ”Rikosoikeudenkäynnissä sovellettava itsekriminointisuoja ja sen vaikutus verotusmenettelyssä, 30.9.2016, dnro A93/200/2016”. Ohjeessa on otettu huomioon EIT:n, korkeimman hallinto-oikeuden ja korkeimman oikeuden itsekriminointisuoja koskeva oikeuskäytäntö. Eduskunnan lakivaliokunta on lisäksi lausunut oikeudenkäymiskaaren todistelu-säännösten muuttamista koskevaan hallituksen esitykseen antamassaan mietinnössä (LaVM 19/2014) itsekriminointisuoja ja verotusmenettelyn suhteesta. Verohallinnon käsityksen mukaan ehdotettu itsekriminointisuoja koskeva säännös poikkeaisi lakivaliokunnan edellä mainitussa mietinnössään ottamasta kannasta. Se huomauttaa, että ehdotettuun säännökseen tultaisiin todennäköisesti vetoamaan hallintotuomioistuinten lisäksi myös oikeudenkäyntiä edeltävässä verotusmenettelyssä ja haettaessa muutosta verotukseen verotuksen oikaisulautakunnalta. Verohallinto katsoo, että hallinnollisen seuraamuksen vaaran mainitsemisella pykälässä saattaisi olla vakavia vaikutuksia verotuksen toimittamiseen. Verohallinto korostaa, että veronkorotuksen määrääminen on osa verotuksen toimittamista. Veronkorotusta ei siten määrätä omassa erillisessä menettelyssään. Säännös synnyttäisi väistämättä tulkintatilanteita itsekriminointisuoja koskevaan säännökseen ja verolainsäädännössä siten epävarmuutta myös säännönmukaiseen verotukseen sekä muihin verotuksen valvontatoimiin kuten verotarkastukseen. Uhkana on myös, että Verohallinnon tiedonsaanti verovelvollisilta vaikeutuisi itsekriminointisuoja koskevien väitteiden seurauksena. Verohallinnon käsityksen mukaan säännöksen myötä oikeustilasta tulisi epäselvempi. Verohallinto katsoo lisäksi, että tämä epävarmuus ei poistu säännösehdoituksen perusteluja muokkaamalla, jos pykälän sanamuoto pysyy ehdotetun kaltaisena. Edellä esitetyn perusteella Verohallinto katsoo, että ehdotettua säännöstä itsekriminointisuoja pitäisi muuttaa siten, että säännöksessä ei säädettäisi hallinnollisen seuraamuksen vaaraa itsekriminointisuoja perusteeksi. Tältä osin säännös vastaisi oikeudenkäymiskaaren (OK) 17 luvun 25 §:ää, jossa ei myöskään ole mainintaa hallinnollisen seuraamuksen vaarasta. Verohallinnon näkemyksen mukaan säännös vastaisi tällöin myös paremmin EIT:n itsekriminointisuoja koskevaa oikeuskäytäntöä. Verohallinto katsoo lisäksi, että hyödyntämiskieltoa koskevan säännöksen 17 §:n 1 momentin sanamuoto on vastoin eduskunnan lakivaliokunnan OK 17:25 §:ään ottamaa kantaa. Lakivaliokunta

on nimenomaisesti muuttanut hallituksen esityksessä (HE 46/2014) esitettyä presumptiota lainvastaisesti hankitun todisteen hyödyntämiskiellosta. Nyt kuitenkin lakiehdotukseen sisältyy sama presumptio lainvastaisesti hankitun todisteen hyödyntämiskiellosta, jonka lakivaliokunta on jo kertaalleen muuttanut oikeudenkäymiskaaren osalta. Verohallinto katsoo, että maininta lainvastaisesti hankitun todisteen hyödyntämiskiellosta tulisi poistaa ehdotetun säännöksen 1 momentista.

4.8 8 luku Hallintotuomioistuimen päätöksenteko

Aluehallintovirastot katsovat, että hallintotuomioistuimen ratkaisuvaihtoehtojen määrittely lain tasolla selkeyttää hallintoprosessin päätöksentekovaihetta. Nykyisiä vakiintuneita käytäntöjä ei muuteta, mutta ne kirjataan lakiin. Sama koskee päätöksen perustelemista koskevien säännösten täsmentämistä. Tavoitteena on, että päätöksen sisältö on johdonmukainen ja helposti luettavissa. Myös valitusosoituksen sisältöä koskevaa säännöstä on tarpeen täydentää prosessiosoitteen ilmoittamisen osalta, kuten esitysehdotuksesta käy ilmi.

Eduskunnan oikeusasiamies toteaa, että asian ratkaisemista (8 luvun 1 §) koskevilla perusteluilla (s. 133–134) yhtäältä korostetaan asianosaisten vaatimistaakkaa, toisaalta hallintotuomioistuimen virallisperiaatteen mukaista selvitysvastuuta. Perusteluiden mukaan hallintotuomioistuin on sidottu osapuolten esittämiin vaatimuksiin ja niiden perusteluihin, joihin päätös on perustettava. Poikkeuksena esitetään prosessinedellytykset ja muut selvät menettelyvirheet, joihin tuomioistuin voisi kiinnittää huomiota viran puolesta. Oikeusasiamiehen mukaan perusteluissa voisi olla syytä ottaa vielä yksilöidymmin kantaa sanotun suhteesta virallisperiaatteeseen – joka käsitteen vakiintuneen merkityssisällön mukaan tuntuisi viittaavaan laajempaankin virallistoimintoiseen asian selvittämiseen. Asia jää nyt jossain määrin epäselväksi. Valitusasian ja muun hallintolainkäyttöasian ratkaisuvaihtoehtoja (8 luvun 3 ja 4 §) koskevia perusteluita oikeusasiamies pitää hyvinä ja informatiivisina.

Hansel Oy pitää tärkeänä sitä, että hankinta-asioissa annettava ratkaisu perustuu valittajan väitteisiin ja vaatimuksiin. Se ei näe tarpeelliseksi menettelyä, jossa tuomioistuin tutkisi viran puolesta valitusasiaa juurikaan laajemmin kuin mitä valituksessa on vaadittu. Hankintayksiköt arvioivat tehtyjen vaatimusten perusteella oikeuskäsittelyyn liittyvät riskit sekä harkitsevat täytäntöönpanoluvan pyytämistä. Hankintayksiköiden oikeussuojan kannalta arveluttava on käytäntö, jossa tuomioistuin perustaa päätöksensä viran puolesta tutkittuihin asioihin, joista hankintayksikköä ei ole kuultu. Tuomioistuimen valituksessa esitettyjä väitteitä ja vaatimuksia laajempi oma-aloitteinen asioiden tutkiminen on myös omiaan hidastamaan oikeudenkäyntejä.

Helsingin hallinto-oikeus pitää ongelmallisena sitä, että 3 §:n 3 momentissa käytetään tyhjentäväksi tarkoitettua luetteloa, koska käytännön tilanteita on mahdotonta ennakoita. Ehdotuksen luettelosta puuttuu esimerkiksi se tilanne, jossa valitus kohdistuu hallinto-oikeuden jo kertaalleen lainvoimaisesti ratkaisemaan asiaan, eli valituksenalainen päätös ja valituksen perusteet ovat samat. Tällöin hallinto-oikeuden on jätettävä valitus tutkimatta. Lainkohta tulee hallinto-oikeuden mielestä muotoilla siten, että siitä ilmenee, ettei sitä ole tarkoitettukaan tyhjentäväksi. Ehdotetun 3 §:n 4 momentin osalta hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että asian poistaminen käsittelystä tarkoittaa hallinto-oikeudessa myös hallinto-oikeudelle kuulumattomien asioiden poistamista diaarista ilman, että asiaa hallinto-oikeudessa käsitellään. Tämän vuoksi hallinto-oikeus pitää parempana muotoilua "...asian käsittely raukeaa ja sen käsittely tuomioistuimessa päätty". Lisäksi hallinto-oikeus toteaa, että 5 §:n 2 momentissa mainittu "hallinnollinen seuraamus" on käsitteenä laaja, ja käsitteen tarkempi määrittäminen yksityiskohtaisissa perusteluissa on hallinto-oikeuden käsityksen mukaan tarpeen. Luvun 6 ja 8 §:n osalta hallinto-oikeus katsoo, että säännösten yhdistäminen voisi olla tarkoituksenmukaista tai ainakin ne tulisi sijoittaa peräkkäin. Luvun 8 §:stä hallinto-oikeus toteaa myös, että voimassa olevan hallintolainkäyttölain 54 §:n 2 momentin perusteella hallinto-oikeudella on mahdollisuus tehdä niin kutsuttu liitepäätös liittämällä päätökseensä kokonaan tai tarpeellisilta osin jäljennös alemman viranomaisen päätöksestä, vireillepanoasiakirjasta tai muusta asiakirjasta, jos päätöksen selvyys ei siitä vaarannu. Ehdotetussa pykälässä tätä mahdollisuutta ei enää ole. Sen sijaan ehdotuksen 12 luvun 6 §:n 2 momentin mukaan hallintotuomioistuimen päätöstä koskevan valituksen ratkaissut tuomioistuin voi edelleen korvata päätöksensä perusteluja liittämällä päätökseen alemman tuomioistuimen päätöksen perustelut ja viittaamalla niihin. Helsingin hallinto-oikeudessa liitepäätöksiä tehdään pääsääntöisesti vain nopeutetun menettelyn turvapaikka-asioissa. Tälle asiaryhmälle on ominaista, että lainsäätäjä on pyrkinyt eri tavoin jouduttamaan asioiden käsittelyä. Tämän käytännön muuttaminen tulee hallinto-oikeuden mukaan pidentämään käsittelyaikoja kyseisessä asiaryhmässä. Korkein hallinto-oikeus ei ole ratkaisukäytännössään puuttunut hallinto-oikeuden menettelyyn tältä osin. Ehdotuksen 12 luvun 6 §:n 2 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa on viitattu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöön. Hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan esitetyistä ratkaisuista ei kuitenkaan ole pääteltävissä, että liitepäätöksen käyttäminen sinänsä vaarantaisi oikeusturvaa, vaan kysymys on hallinto-oikeuden harkintavallasta sen suhteen, missä asiaryhmissä liitepäätöksiä on tarkoituksenmukaista käyttää ja ovatko viranomaisen päätöksen perustelut niin laadukkaat, että niihin voidaan viitata. Hallinto-oikeus toteaa, että liitepäätöstä koskeva säännös olisi edelleen hyvin tarpeellinen, ja hallinto-oikeudelle tulisi jättää riittävä harkintavaltta sen suhteen, milloin liitepäätöstä on tarkoituksenmukaista käyttää. Myös meneillään olevat hankkeet toimintojen ja asiakirjojen digitaalisesta käsittelystä ym. voivat johtaa siihen, että liitepäätösten käyttäminen tulee paljon laajemmaksi kuin se on tällä hetkellä. Hallinto-oikeuden mukaan ehdotetussa 9 §:ssä pykälässä tulisi mainita, että myös välipäätökseen, josta saa hakea

erikseen muutosta, tulee liittää valitusosoitus. Nämä välipäätökset on mainittu ehdotuksen 12 luvun 2 §:n 2 momentissa. Hallinto-oikeus kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että 10 §:n 2 momentin muotoilun tarkoituksenmukaisuutta olisi vielä syytä miettiä. ”*Jos sitä pyydetään*”-muotoilu jättää avoimeksi sen, kuka valitusosoituksen antamista voi pyytää. Esitöissä on ainoastaan 1 momentin osalta täsmennetty, että valitusosoituksen korjaamista voi pyytää päätöksen tiedoksi saanut.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus toteaa ehdotuksessa jäävän epäselväksi, onko 3 §:n 4 momentissa hakasulkeisiin merkitty teksti ”*tai asianosaisella ei ole oikeussuojan tarvetta*” tarkoitus poistaa. Kun asian käsittely raukeaa, päätökseen ei saa hakea muutosta. Kysymys siitä, onko oikeussuojan tarvetta, on usein käytännössä tulkinnanvarainen. Siksi raukeamispäätös muutoksenhakukiellolla voi hallinto-oikeuden mukaan olla ongelmallinen. Käytännössä raukeamispäätös tulisi tehdä vain, kun on täysin selvää, ettei oikeussuojan tarvetta ole, ja muutoin asia pitäisi jättää tutkimatta. Tästä tulkinnanvaraisesta lähtökohdasta käsin on vaikea muotoilla pykälää. Hakasulkeisiin merkitty osuus olisi hallinto-oikeuden mielestä joka tapauksessa parempi jättää tekstistä pois. Luvun 10 §:n perusteella valitusosoitusta ei voisi korjata siinä tilanteessa, että hallinto-oikeus olisi antanut virheellisesti valitusosoituksen valitusluvalla, vaikka valitusoikeus on ollut olemassa. Valittajan oikeusturvan kannalta tämä tilanne on kuitenkin ongelmallisempi kuin se, että annetaan valitusosoitus KHO:lle, vaikka valittaminen olisikin luvanvaraista. Pykälän sisältöä tulisi hallinto-oikeuden mukaan siten vielä harkita. Valitusosoitusten korjaaminen voi myös aiheuttaa ongelmia lainvoimaisuustodistusten antamisessa.

Jyväskylän kaupungin mukaan ehdotetut säännökset ovat täsmentäviä ja selkeitä.

Kansaneläkelaitoksen mukaan hallintolainkäytön selkeyden ja lain informatiivisuuden kannalta voidaan pitää hyvänä ratkaisuna, että laissa säädetään, millaisia päätöksiä hallintotuomioistuimien voi käytännössä antaa.

Kirkkohallitus ottaa kantaa 3 §:n 2 momenttiin, jossa ehdotetaan säädettäväksi, että kirkkolaissa tarkoitettujen valituksen johdosta tuomioistuimien ei voi muuttaa päätöstä eikä määrätä asiaa uudelleen käsiteltäväksi, ellei erikseen toisin säädetä tai asianosaisen oikeusturvan tehokas toteuttaminen sitä edellytä. Se toteaa uuden pykälän olevan vakiintuneen käytännön mukainen, mutta katsoo, että perustuslain 76 §:n nojalla asiasta tulisi säätää yleisen lainsäädännön sijasta kirkkolaissa. Tämän vuoksi 3 §:ssä tulisi viitata siihen, että kirkollisvalituksen johdosta tehtävästä ratkaisusta säädetään kirkkolaissa. Kirkkohallitus pitää hyvänä sitä, että luvussa on tuotu esiin kirkollisvalituksen erityispiirteitä. Esimerkiksi 1 §:n perusteluissa on mainittu, että kirkollisvalituksessa tuomioistuimella ei ole toimivaltaa tutkia laajemmin kuin valituksessa on esitetty.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ehdotetun lain 8 luvun 3 §:ssä säädetään, että hallintotuomioistuin voi myös muuttaa hallintoviranomaisen päätöstä. Lain perusteluissa on viitattu korkeimman hallinto-oikeuden asiassa antamiin vuosikirjaratkaisuihin. *Liikennevirasto* puoltaa ehdotusta, mutta sen mielestä tulisi harkita, tulisiko kyseisessä lainkohdassa näkyä, että hallintopäätöksen muuttamista tulee nimenomaan vaatia, kuten lain perusteluissakin todetaan.

Markkinaoikeuden näkemyksen mukaan on hyvä, että luvun 3.3 § tutkimatta jättämistä koskevista tilanteista vastaa järjestykseltään oikeuskirjallisuudessa ennakkoluontoisuusjärjestyksestä esitettyä.

Meidän Turku – Vårt Åbo ry tulkitsee päätöksen perustelemisselvollisuutta koskevan pykälän tarkoittavan sitä, että korkeimman hallinto-oikeuden on perusteltava valitusluoppäätöksensä.

Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry katsoo, että luonnoksen tämä osuus on selkeä ja konkreettinen sellaisella tavalla, joka itsessään ohjaa tuomioistuinten toimintaa. Lisäksi ehdotuksessa otetaan paremmin ja kattavammin huomioon perustelemisen eri ulottuvuudet. Tämä merkitsee huomattavaa parannusta nykyiseen lakiin verrattuna. Luonnoksesta välittyy ajatus, jonka mukaan laadukkailla perusteluilla voidaan ohjata viranomaisten ja hallintotuomioistuinten toimintaa parempaan suuntaan. Luonnoksessa ehdotetun heikkous on Demlan mukaan se, että yksityishenkilön tai yksityisen asianosaisen näkökulma unohtuu. Perusteluiden tehtävänä on selittää asianosaiselle ne syyt, joiden nojalla ratkaisuun on päädytty, sekä kuvata hallintotuomioistuimen suorittama juridinen päättely. Tämä on laadittava sellaisella selkeällä ja ymmärrettävällä kielellä, jota maallikkoasianosaisen voidaan kohtuudella edellyttää ymmärtävän. Hyvän ja ymmärrettävän kielenkäytön vaatimus on keskeinen osa oikeusturvaa.

Pakolaisneuvonta ry kiinnittää huomiota siihen, että luonnoksessa korostetaan lähtökohtaa, jonka mukaan päätös perustuu vain osapuolten esittämiin vaatimuksiin ja niiden perusteluihin. Pakolaisneuvonta katsoo, että tältä osin esitys on epäselvä ja osittain ristiriitainen viranomaisen selvittämismvelvollisuuden kanssa. Lain tasolla on turvattava, että hallintotuomioistuin ottaa oma-aloitteisesti huomioon seikat, jotka virallisperiaatteen mukaan kuuluvat viranomaisen selvittämismvelvollisuuden piiriin. Tuomioistuimen tulee aina oma-aloitteisesti ottaa huomioon esimerkiksi lapsen etu ja päätöksen lapsivaikutukset YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen ja EU:n perusoikeuskirjan mukaisesti. Pakolaisneuvonta on tarkastellut lapsen edun arviointia ja perustelua hallinto-oikeuksien päätöksissä selvityksessään vuonna 2015 http://www.pakolaisneuvonta.fi/index_html?lid=167&lang=suo. Selvityksessä todettiin, että lapsen etu on jäänyt usein jopa kokonaan arvioimatta (reilusti yli puolet selvitystä varten läpikäydyistä 52 hallinto-oikeuden päätöksestä), vaikka sekä kansalliset lait että kansainväliset sopimukset velvoittavat siihen kaikissa lapsia koskevissa päätök-

sissä. Päätöksen perusteluvollisuutta olisi Pakolaisneuvonnan mukaan hyvä tämentää siten, että päätöksessä on esitettävä yksilölliset perustelut asian ratkaisemisen kannalta merkityksellisistä seikoista. Myös valitusluvan osalta olisi tärkeää, että korkein hallinto-oikeus perustelisi päätökset valitusluvan myöntämättä jättämisestä, ja vähintään silloin kun valituslupa myönnetään.

Pirkanmaan käräjäoikeuden näkemyksen mukaan ehdotukseen olisi ollut hyvä ottaa säännökset, jotka tukevat asian joutuisaa käsittelyä ja toisaalta asianosaisen informointia. Vastaavat säännökset ovat oikeudenkäymiskaaren 24 luvun 8 §:ssä. Tuomio annetaan pääsääntöisesti heti, ja esimerkiksi laajassa tai vaikeassa asiassa tuomioistuimen jäsenten neuvottelun tai tuomion laatimisen vaikeuden vuoksi tuomio saadaan antaa 14 päivän kuluessa pääkäsittelyn päättymisestä (8 § 2). Kun asia ratkaistaan toimittamatta pääkäsittelyä tai valmistelun istuntoa, tuomio annetaan viivytyksettä tuomioistuimen kansliassa. Tuomioistuimen on tällöin ilmoitettava asianosaisille kirjallisesti tuomion antamispäivä hyvissä ajoin ennen tuomion antamista (8 § 3). Jos asianosainen saa tietää ratkaisun antopäivän, joko saatuaan kuulla päivämäärän istuntopöytäkirjassa tai etukäteen prosessioitteeseen toimitetulla kirjallisella ratkaisuilmoituksella, ei oikeusturvan vaarantumisen riskiä ole ainakaan muutoksenhakuoikeuden ja -mahdollisuuden kannalta. Asianosainen tietää odottaa ratkaisua. Kun asianosainen on vielä antanut prosessioitteensaakin, voidaan ratkaisu toimittaa sinne. Tällainen menettely tulisi käräjäoikeuden mielestä säätää myös hallintolainkäyttölakiin.

Pirkanmaan oikeusaputoimiston mukaan luvussa ehdotetut säännökset selkeyttävät menettelyä. Uusi 3 §, jolla ei ole tarkoitus muuttaa nykyistä käytäntöä, on erityisesti maallikkona asiaansa hoitavalle asianosaiselle hyödyllistä informaatiota.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden lausunnon mukaan luvun 3 §:n säännös ratkaisusta valitusasiassa on sinänsä onnistunut ja informatiivinen myös asianosaisille ja näiden asiamiehille. Tältä osin aikaisemmin vain oikeuskäytännöstä ilmenevät periaatteet on nyt ilmaistu laissa. Pykäläehdotuksen 4 momentissa ja myös sitä koskevissa hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa oikeussuojan tarpeen puuttuminen rinnastetaan valituksen peruutukseen asian käsittelyn päättävänä seikkana. Säännös ja sen perustelut ovat ongelmallisia, koska ne aiheuttavat epäselvyyden siitä, koskeeko valituksen peruutuksen yhteydessä kysymykseen tuleva jatkovalituskielto myös ratkaisua, jossa lausuminen raukeaa oikeussuojan tarpeen puuttumisen vuoksi. Vakiintuneen oikeuskäytännön perusteella oikeussuojan tarpeen puuttumisen vuoksi tehtävään hallinto-oikeuden rauettamispäätökseen liitetään jatkovalitusosoitus, mutta valituksen peruutuksen johdosta tehtävään asian päättävään ratkaisuun tällaista ei liitetä. Hallinto-oikeus esittääkin harkittavaksi, tulisiko 3 §:n 4 momentin säännöksestä poistaa viittaus asianosaisen oikeussuojan tarpeen puuttumiseen tai vaihtoehtoisesti harkita kohdan siirtoa mainitulta osin 3 momentin yhteyteen. Hallinto-oikeus pitää luvun 4 §:n säännöstä muutoin hyvänä, mutta kiinnittää huomiota siihen, ettei

säännösehdotuksessa tai sitä koskevissa hallituksen esityksen perusteluissa edelleenkin täsmällisesti määritellä, onko negatiivista vahvistuskannetta vastaavan vaatimuksen tutkiminen mahdollinen hallintoriita-asiassa. Hallinto-oikeus ehdottaa harkittavaksi säännösehdotuksen tarkentamista tältä osin.

Sisäministeriön poliisiosaston mukaan esitys on kannatettava.

Suomen Asianajajaliitto katsoo, että luvun säännökset ovat kannatettavia. Asian ratkaisemista koskevan 1 §:n osalta esityksessä kiinnitetään erityistä huomiota siihen, että asiaa ratkaistaessa on osapuolille tärkeää saada vastaus kaikkiin lopputuloksen kannalta merkityksellisiin vaatimuksiin ja niiden perusteluihin ja että tuomioistuimen on otettava niihin kantaa. Samaa korostetaan päätöksen perustelemista koskevassa 8 §:ssä. Säännökset korostavat riittävästi päätöksen perusteluvollisuutta ja perusteluiden laatua.

Suomen luonnonsuojeluliiton näkemyksen mukaan päätöksen perusteluvollisuuteen tulee kiinnittää erityistä huomiota. Perusteluvollisuutta koskevaa säännöstä (8 §) tulisi täsmentää ja myös laajentaa. Päätösten perusteleminen on jatkossa yhä tärkeämpää, mikäli valituslupajärjestelmää laajennetaan aiotulla tavalla. Mikäli hallinto-oikeuden päätöksestä ei saa jatkossa enää valittaa ilman KHO:n myöntämää valituslupaa, hallinto-oikeuden päätösten merkitys kasvaa huomattavan paljon. Tällöin myös niiden perusteluihin tulee kiinnittää erityistä huomiota. Osapuolten tulee saada kokonaisvaltainen käsitys päätökseen johtaneista oikeudellisista seikoista ja niiden perusteista, jotta on mahdollista arvioida tarvetta ja edellytyksiä hakea erillistä valituslupaa KHO:lta. Valituslupajärjestelmä asettaa hallinto-oikeuden päätöksille huomattavasti enemmän vaatimuksia sekä niiden oikeudellisen tasokkuuden että perusteluiden osalta. Käytännön näkökulmasta Luonnonsuojeluliitto nostaa esiin ehdotuksen 8 luvun 9 §:n maininnan valitusosoitukseen sisällytettävistä valitusajan laskemisen perusteista. Käytännön toimijoiden osalta juuri valitusajan laskeminen on keskeinen ja myös oikeusturvan kannalta ratkaiseva kysymys. Liiton mielestä nykyinen eri lakeihin sisältyvä sääntely on sekavaa, ja jopa asiantuntijalle on välillä hankalaa laskea valitusaikaa. Tähän tulisi löytää lainsäädännöllä jokin ratkaisu. Ei liene kenenkään etu, mikäli valitusaikaa koskevat laskusäännöt ovat epäselviä. Asiassa voisi ottaa mallia esimerkiksi aluehallintoviraston (ympäristö) päätöksistä, joissa valitusajan päättymisen päivämäärä on ilmaistu yksiselitteisesti valitusosoituksessa. Tämänkaltainen käytäntö olisi yleisesti kannatettava.

Suomen tuomariliitto ry toteaa, että säännökset perustuvat osittain vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön. Etenkin 3 §:n myötä on aikaisempaa selvemmin oikeudenkäynnin osapuolten tiedossa, millaiseen ratkaisuun hallinto-oikeus voi kussakin tapauksessa päätyä.

Turun hallinto-oikeus huomauttaa, että 3 §:n 3 ja 4 momentin säännösten muotoilussa on syytä ottaa huomioon, että kun lopputuloksena on asian käsittelyn raukeaminen, valittajalle ei anneta valitusosoitusta korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Mutta jos lopputuloksena on tutkimatta jättäminen, annetaan valitusosoitus. Se, onko ratkaisuna raukeaminen vai tutkimatta jättäminen, riippuu siis tavallaan siitä, onko valittajalle tarpeen antaa muutoksenhakumahdollisuus. Se, että valittajalla ei katsota olevan oikeussuojan tarvetta, voi johtua monista syistä. Niistä suurin osa on sellaisia, että valitus jätetään tutkimatta ja valittajalle annetaan valitusosoitus. Lisäksi hallinto-oikeus on kommentoinut luvun 6 §:n 2 momentin perusteluissa mainittua esimerkkiä valituskiellosta valitusasian prosessuaaliseen palauttamiseen liittyen.

Vaasan hallinto-oikeus ehdottaa 3 §:n 3 momenttiin lisättäväksi hallintolainkäyttölain 51 §:n 2 momentin mukaisesti kohta 7) ”*tutkimatta jättämiseen on muu näihin rinnastettava syy*”, ja 3 §:n 4 momenttiin lisättäväksi selvyyden vuoksi maininta siitä, että tuomioistuin poistaa *päätöksellään* asian käsittelystä. Ehdotuksessa hakasuluissa oleva peruste ”tai asianosaisella ei ole oikeussuojan tarvetta” on hallinto-oikeuden mielestä tarpeen ottaa säännökseen mukaan.

Vakuutus-oikeus kiinnittää huomiota luonnoksen 5 §:ään, jossa on äänestämisen kohdalla todettu, että muu kuin lainoppinut jäsen esittää kantansa ennen lainoppinutta jäsentä. Perustelujen mukaan lainoppineilla jäsenillä tarkoitettaisiin tuomarijäseniä, mutta ei hallinto-oikeuslain 7 §:ssä mainittuja asiantuntijajäseniä eikä vesilain ja ympäristösuojelulain mukaisten asioiden käsittelyyn osallistuvia muita kuin lainoppineita jäseniä, vaikka näillä olisikin oikeustieteellinen koulutus. Vakuutus-oikeuden mukaan perusteluissa voisi ehkä selvyyden vuoksi mainita myös, että lainoppineilla jäsenillä ei tarkoiteta myöskään oikeudenkäynnistä vakuutus-oikeudessa annetun lain 6 ja 7 §:ssä tarkoitettuja työoloja tai yritystoimintaa taikka sotilasvamma-asioita tuntevia asiantuntijajäseniä, vaikka näillä olisikin oikeustieteellinen koulutus.

4.9 9 luku Tiedoksianto

4.9.1 Yleiset kannanotot luvun säännöksistä

Aluehallintovirastot arvioivat, että ehdotetut muutokset ovat lähtökohtaisesti omiaan vähentämään byrokratiaa ja manuaalista työtä asiakkaiden oikeusturvan ja oikeusvarmuuden silti kärsimättä. Ehdotettua menettelyä, jossa lyhyiden ja selkeiden välipäätösten ja muiden oikeudenkäynnin kuluessa syntyneiden asiakirjojen tiedoksiantoon käytettäisiin suullista tiedoksiantoa, aluehallintovirastot pitävätärkeänä ja joustavuutta lisäävänä esimerkiksi kiireellisissä käsittelyissä. Aluehallintovirastojen mielestä tiedoksisaannin ajankohtaa koskevaan 9 luvun 4 §:n 4 momenttiin olisi hyvä lisätä

näkyviin viittaussäännökset suoraan ko. lakeihin, jotta esimerkiksi sähköisen tiedoksiannon osalta tieto tiedoksisaantijankohdan määrittämisestä olisi helpommin löydettävissä. Tämä lisäisi sääntelyn informatiivisuutta.

Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan luonnoksessa (s. 77 ja 9 luvun 1 §:n yhteydessä s. 148) ei ole kiinnitetty riittävästi huomiota sähköisessä asioinnissa noudatettavaan tietoturva-vaatimuksiin. Erityistä huomiota tulee kiinnittää sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 18 §:ään ja sen tunnistautumisvaatimukseen. Edelleen huomiota tulee kiinnittää tietoturvallisuudesta valtion hallinnossa annetun valtioneuvoston asetuksen (681/2010) 19 §:ään. Sen 3 momentin mukaan myös suojaustasoille III ja IV luokiteltujen asiakirjojen siirtämistä verkossa on rajoitettu. Salassa pidettäviä tietoja sisältäviä viestejä ei saa lähettää sähköpostitse avoimessa tietoverkossa siinäkään tapauksessa, että asiakas on ensin itse lähettänyt viranomaiselle salassa pidettäviä tietoja sisältävän sähköpostin. Oikeusasiamies toteaa, että nämä vaatimukset rajoittavat tehokkaasti mahdollisuutta käyttää sähköpostiosoitetta prosessiosoitteena, koska useassa hallinto-oikeuden käsittelemässä asiassa tulee esille jollain perusteella salassa pidettäviä tietoja.

Elinkeinoelämän keskusliitto kannattaa tiedoksiannon keventämistä.

Hansel Oy pitää oikeudenkäyntien jouduttamisen näkökulmasta tärkeänä, että sähköiset tiedoksiantotavat otettaisiin erityisesti hankinta-asioissa tehokkaaseen käyttöön kaikissa prosessin vaiheissa. Julkisissa hankinnoissa on siirrytty käyttämään sähköisiä tiedonvaihtotapoja ja tekemään kilpailutukset yhä enenevässä määrin käyttäen sähköisiä kilpailutusjärjestelmiä. Olisi kannatettavaa, että myös markkinaoikeudelle voitaisiin valitustilanteissa toimittaa kilpailutusten aineistot sähköisesti.

Helsingin hallinto-oikeus pitää kannatettavana, että laki tulee mahdollistamaan moninaiset tiedoksiantotavat. Ehdotetun lain 1 § antaa tässä muodossaan hallinto-oikeudelle mahdollisuuden aiempaa laajemmin valita tarkoituksenmukaisen tiedoksiantotavan. Luvun 2 §:n osalta hallinto-oikeus pitää sinänsä hyvänä mahdollisuutta suulliseen tiedoksiantoon. Hallinto-oikeus ehdottaa, että lakiehdotuksen jatkovalmistelussa kiinnitetään vielä huomiota siihen, että vähintään yksityiskohtaisissa perusteluissa tuodaan lainsäätäjän taholta esiin niitä tilanteita, joissa suullista tiedoksiantoa on tarkoitettu käytettävän. Tämä edesauttaisi soveltamistulkinnan yhdenmukaisuutta ja ylipäänsä sitä, että säännöstä myös käytettäisiin. Ehdotuksen 2 §:n 2 momentissa tarkoitetuista välipäätöksistä on mahdollista valittaa myös erikseen. Hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan pykälään tulisi lisätä maininta siitä, että suullisesti tiedoksi annettaessa on selostettava myös mahdollinen valitusosoitus. Ehdotuksen 2 §:n 3 momentin säännöksestä saa ehdotetussa muodossa sen käsityksen, että asiakirja annetaan tiedoksi kahteen kertaan. Hallinto-oikeus pitää parempana muotoilua ”Suullisesti tiedoksi annettu asiakirja toimitetaan erikseen asianosaiselle myös kirjallisesti”. Ehdot-

tuksen 4 §:n 4 momentin mukaan siinä mainituista tiedoksiantoajankohdista säädetään erikseen, ja kysymyksessä oleviin lainkohtiin on viitattu yksityiskohtaisissa perusteluissa. Hallinto-oikeus ehdottaa selkeyden vuoksi, että viittaukset sisällytetään pykälään.

Helsingin kaupunki kannattaa tiedoksiantoa koskevia ehdotuksia.

Helsingin oikeusaputoimisto kannattaa tiedoksiantotapojen keventämistä. Lisäksi on hyvä, että tiedoksianto voidaan antaa myös avustajalle asianosaisen puolesta.

Itä-Suomen hallinto-oikeus kannattaa tiedoksiantomenettelyn keventämistä. Tavallinen tiedoksianto on useimmiten sekä tuomioistuimen että valittajan kannalta huomattavasti saantitodistusmenettelyä nopeampi, vaivattomampi ja tarkoituksenmukaisempi tiedoksiantomuoto. Hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan tuomioistuimen olisi voitava käyttää prosessiosoitteena valittajan ilmoittamaa yhteystietoa riippumatta siitä, onko se nimenomaisesti mainittu prosessiosoitteeksi.

Jyväskylän kaupunki pitää tiedoksiantomenettelyn keventämistä koskevia säännösehdotuksia kannatettavina ja lakiehdotuksen hengen mukaisina. Tavallisen tiedoksiannon ensisijaisuus on perusteltu päätöksissä, joihin ei liity vastaanottajan oikeuteen vaikuttavaa määräaikaa tai todisteellinen tiedoksianto ei muutoin ole asianosaisen oikeuksien turvaamiseksi tarpeen ottaen huomioon, että asiointi hoituu nykyisin yhä useammin sähköisen yhteystiedon kautta.

Kansaneläkelaitos pitää ehdotuksia hyvinä. Ehdotettu luku lisäisi lain informatiivisuutta ja sujuvoittaisi tiedoksiantomenettelyä.

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää tiedoksisaannin ajankohdan osalta 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.

Liikennevirasto puoltaa tavoitetta monipuolistaa hallintotuomioistuinten tiedoksiantotapoja ottaen huomioon digitalisaation kehittyminen.

Maahanmuuttoviraston mukaan tiedoksiantoa koskevat ehdotukset ovat kannatettavia.

Oikeuskanslerinviraston lausunnossa kiinnitetään huomiota siihen, että puhelintiedoksiannossa on pystyttävä muun muassa varmistumaan siitä, että tiedoksiannon vas-

taanottaja 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.

Oikeusministeriön HAIPA-hanketoimisto toteaa, että HAIPAn myötä sähköisestä tiedoksiannosta on tarkoitus tulla pääsääntö, jolloin tiedoksiantoon sovellettaisiin sähköistä asiointia koskevaa säädöstä. Kuten HE-luonnoksessakin todetaan, salassa pidettävää tietoa sisältävät asiakirjat tulee antaa tiedoksi todisteellista sähköistä tiedoksiantoa käyttäen. Salassa pidettäviä tietoja sisältävien asiakirjojen antaminen tiedoksi tavallisena sähköisenä tiedoksiannona ei siten olisi mahdollista. Käytännössä sen arvioiminen, pitävätkö asiakirjat sisällään salassa pidettäviä tietoja vai ei, vaatii erityistä arviointia, eikä esimerkiksi viranomaisen lausunnon ja sen liitteiden tiedoksiantaminen tavallisena sähköisenä tiedoksiannona olisi mahdollista ilman, että asiakirjat katsoisi läpi henkilö, jolla on tähän paras asiantuntemus (yleensä esittelijä). Koska asioiden valmisteleminen on ainakin suurimmissa tuomioistuimissa muiden kuin esittelijöiden vastuulla (notaarit ja lainkäyttösihteerit), on todennäköistä, että todisteellista sähköistä tiedoksiantoa tultaisiin käyttämään varmuuden vuoksi, jolloin se tulisi olemaan pääsääntö HAIPAn käyttöönoton jälkeen. Sähköisestä todisteellisesta tiedoksiannosta -kohdassa (luvun 1 §:n 4 mom. 4 kohta) mainittu Kansalaisen asiointitili -palvelu korvautuu uudella Suomi.fi-viestit-palvelulla vuonna 2017. Uuden palvelun käyttöönoton jälkeen kansalaisen käyttämän palvelun käyttöliittymä muuttuu, ja palvelun nykyinen nimi "Asiointitili" poistuu käytöstä. Ehdotukset koskien ulkomaille asuvalle henkilölle toimitettavaa tiedoksiantoa sekä sähköisen tiedoksiannon tiedoksiantajankohtaa ja järjestelmän toimintakuntoisuutta ovat myös HAIPAn tavoitetilan näkökulmasta kannatettavia. Julkipanomenettelyn osalta HE-luonnoksessa todetaan, että päätöksen antamisesta ilmoitetaan hallintotuomioistuimen ilmoitustaululla. Tältä osin digitalisaation näkökulmasta olisi hyvä ottaa huomioon mahdollisten sähköisten kanavien käyttö, kuten esimerkiksi hallintotuomioistuimen internet-sivut julkipanoissa.

Pirkanmaan kärjäoikeuden mielestä ehdotuksen mukaiset säännökset tuomioistuimen päätöksen tiedoksiannosta ovat hyvät, etenkin kun niihin on otettu uusia säännöksiä suullisesta tiedoksiannosta ja tiedoksiannosta asianosaisen käyttämälle avustajalle. Ratkaisun tiedoksiantoa voidaan pitää yhtenä oikeusturvatakeena. Se antaa tiedon muutoksenhakuajan alkamisajankohdasta. Kärjäoikeuden näkemyksen mukaan asiassa voitaisiin kuitenkin oikeusturvan kärsimättä mennä edemmäksikin. Mikäli hallintolainkäyttömenettelyssä omaksuttaisiin käsittelyaikatietojen antaminen samoin kuin ratkaisupäivän ilmoittaminen, jollaiset säännökset ovat oikeudenkäymiskaaren 24 luvussa ja 11 luvun 3a §:ssä, voitaisiin haastemiestiedoksiantoa vähentää merkittävästi ja säästää se vain poikkeustapauksiin. Jos prosessiosoitteen ilmoittamisvelvollisuudesta käytännön työskentelyssä pidetään tiukasti kiinni, voidaan päätökset lähes

säännönmukaisesti lähettää tavallisena postina tai sähköisessä muodossa annettuihin prosessiosoitteisiin, eikä muuta todisteellista tiedoksiantoa tarvita. Asiakirja on tullut tiedoksi seitsemäntenä päivänä lähettamisestään. Tätä menettelyä on noudatettu yleisten tuomioistuinten puolella alioikeusuudistuksesta lähtien lähes 25 vuoden ajan, eikä oikeusturvaongelmia sitten alkuaikojen ole esiintynyt.

Pirkanmaan oikeusaputoimiston lausunnon mukaan hallinto-oikeuden päätöksen tiedoksianto asianosaisen käyttämälle avustajalle on muodostunut ongelmaksi erityisesti turvapaikka-asioissa, koska avustajat eivät lyhyiden valitusaikojen kuluessa läheskään aina tavoita päämiestä neuvotellakseen tämän kanssa valituksen tekemisestä ja muista mahdollista toimenpiteistä päätöksen johdosta. Näissä tilanteissa tiedoksianto päämiehelle jää tosiasiallisesti tekemättä ja asia ikävästi avustajan harteille. Turvapaikka-asioissa päämiesten tavoitettavuutta heikentävät erityisesti pitkät käsittelyajat ja päämiesten siirrot vastaanottokeskuksista toiseen sekä tulkkauksen tarve. Näihin avustaja ei voi vaikuttaa. Avustajalla tulisi olla mahdollisuus tehdä varaus ilmoittamaansa prosessiosoitteeseen siitä, ettei ota vastaan tällaisia tiedoksiantoja, joista alkaa kulua muutoksenhaku-aika tai muu vastaanottajan oikeuteen vaikuttava määrä-aika. Tällöin tiedoksianto pitäisi toimittaa suoraan päämiehelle. Mikäli näin ei säädetä, avustajat voivat joutua harkitsemaan, ilmoitetaanko avustajan osoite asiassa prosessiosoitteeksi. Huolta asianosaisten oikeusturvan vuoksi herättää postin kulun monta kertaa karissut luotettavuus ja sähköistä asiointia valitettavan usein vaivaavat ongelmat. Miten asianosainen todistaa, ettei ole tiedoksiantoa vastaanottanut, kun vastuu tiedoksisaannista siirretään vastaanottajalle?

Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden mukaan ehdotetut säännökset tuomioistuinten päätösten, välipäätösten ja muiden asiakirjojen tiedoksi antamisesta pääsääntöisesti tavallisena kirjeenä tai sähköisesti ja eräissä tapauksissa myös suullisesti ovat tarpeellisia ja sujuvoittavat oikeudenkäyntimenettelyä.

Sisäministeriön poliisiosaston mukaan esitys on kannatettava.

Suomen Asianajajaliitto katsoo, että sähköisellä viestillä tapahtuva tiedoksianto on syytä mahdollistaa. Tällöin on varmistuttava sähköisen viestin salauksesta. Tiedoksiannon ajankohdan todentamiseksi sähköisen viestin avaamisesta tulisi jäädä päätökseen merkintä tiedoksisaannin ajankohdasta. Sähköisen viestin käytön osalta tulisi selvittää, liittyykö esimerkiksi erilaisten ilmaisten sähköpostiosoitteiden käyttöön tietoturvaongelmia.

Suomen haastemiehet JHL ry toteaa, että tiedoksiantotapojen monipuolistuminen on tiedonvälityksen kehittymisen myötä selvä seuraamus. Kun samalla sääntely monipuolistuu ja eri asiaryhmien kohdalla sallitut tiedoksiantotavat vaihtelevat, on seurauksena vaikea hallittavuus. Kun nämä yksityiskohdat ovat vielä siroteltuna eri lakeihin,

alkaa kokonaisuutta olla vaikea hallita. Tämän vuoksi selkein ratkaisu olisi yksi laki (esim. tiedoksiantolaki) johon olisi koottu eri tiedoksiantotavat ja niiden käyttöalueet.

Suomen luonnonsuojeluliitto katsoo, että tiedoksiantoa koskevan sääntelyn yhdenmukaisuuteen ja yksiselitteisyyteen tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Sähköisten asiakirjojen ollessa käytännössä jo pääsääntönä olisi ensiarvoisen tärkeää nostaa sähköistä tiedoksiantoa koskevan sääntelyn profiilia samalle tasolle perinteisen tiedoksiantomenettelyn rinnalle. Nyt ehdotuksessa (4.4 §) vain todetaan, että sähköisen tiedoksiannon ajankohdasta säädetään erikseen, eikä pykälässä mainita edes lakia sähköisestä asioinnista. Sama koskee osaltaan myös yleistiedoksiantoa ja julkipanomenettelyä. Vaikka tämä lienee lainsäädäntöteknisesti hyväksyttävä ratkaisu, olisi osallisten näkökulmasta tärkeää, että hallintoasioiden oikeudenkäyntiä koskevassa yleislaissa olisi selvennetty myös sähköiseen tiedoksiantoon liittyvää tiedoksiantomenettelyä ja sen laskennallisia lähtökohtia. Samoin sääntelyssä tulisi yleistiedoksiannon ja julkipanon osalta edes mainita nimeltä lait, joissa asiasta erikseen säädetään. Liiton näkemyksen mukaan tiedoksiannon lähtökohtana tulisi yleisellä tasolla myös olla, että kaikki päätökset julkaistaan välittömästi [www-sivuilla](http://www.sivuilla).

Turun hallinto-oikeuden mukaan tiedoksiannon joustavuutta lisäävät säännökset ovat tervetulleita.

Valtioneuvoston kanslia katsoo, että ehdotukset tiedoksiantomenettelyn keventämisestä sekä vaihtoehtoisten tiedoksiantotapojen mahdollistaminen ovat kannatettavia uudistuksia.

Ympäristöministeriö kannattaa sitä, että uuden lain 9 lukuun tiedoksiannosta kirjoitetaisiin säännökset siten, että mahdollisimman vähän viitattaisiin yleisluonteisesti muihin keskeisiin lakeihin kuten hallintolakiin. Tämä parantaisi säännösten ymmärrettävyyttä. Ympäristöministeriö pitää tärkeänä, että sekä hallintotuomioistuimen että myös hallintoviranomaisen päätöksen tiedoksiantoa kehitettäisiin entistä enemmän sähköiseen asiointiin tukeutuvaksi. Tiedonhallintoa koskeva lainsäädäntöä tulisivin uudistaa pikaisesti omana erillisenä hankkeenaan kuitenkin siten, että tunnustetaan sen uudistustyön tarpeellisuus muissa keskeisissä säädöshankkeissa.

4.9.2 Todisteellisen tiedoksiannon käyttöalan supistaminen

Vaikka *aluehallintovirastot* suhtautuvat ehdotettuihin muutoksiin periaatteessa myönteisesti, ne pitävät kuitenkin käytännössä huolestuttavana sitä, jos päätökset lähetetään tavalla, jonka perillemenosta ei ole varmuutta. Aluehallintovirastojen tietoon on tullut enenevässä määrin tapauksia, joissa esimerkiksi aluehallintoviraston kirjeitse

lähettämät tiedoksiannot eivät ole menneet perille. Aluehallintovirastot epäilevät, että menetetyn määräajan palauttamista koskevat hakemukset, joita perustellaan sillä, ettei päätös ole koskaan tullut perille, tulevat lisääntymään. Epävarmuus siitä, koska päätökset ovat lainvoimaisia, tulee myös lisääntymään. Lisäksi aluehallintovirastot kiinnittävät huomiota siihen, että 4 momentin mukaan ensisijainen todisteellinen tiedoksiannotapa on ilmeisesti vastaanottotodistuksella lähetetty asiakirja. Perustelujen mukaan, jos vastaanottotodistusta ei palauteta, tuomioistuimen on käytettävä muuta tiedoksiannotapaa. Aluehallintovirastot toteavat, että vastaanottotodistuksella lähettäminen toimii esimerkiksi viranomaisten ja muiden vastaavien tahojen kohdalla, mutta epäilevät, etteivät yksityiset tahot tule palauttamaan vastaanottotodistuksia, joten asiasta aiheutuu lopulta vain ylimääräistä työtä. Perustelujen mukaan saantitodistukset koetaan ongelmalliseksi, koska päätös joudutaan hakemaan postin toimipisteestä. Vastaanottotodistuksen palauttamista koskee sama ongelma vielä todennäköisemmin, koska palautustoimi vaatii asianosaisen omaa aktiivisuutta. Erityisesti aluehallintovirastot korostavat sitä, että ehdotetussa laissa tulee mainita todisteellisesta tiedoksiannosta myös sellaisissa asioissa, joissa toisen asianosaisen oikeusturvan kannalta on välttämätöntä, että päätös on toimitettu todisteellisesti. Esimerkiksi aluehallintovirastoissa käsiteltävissä erityisen tarkastuksen määräämistä koskevilla hakemuksissa, joissa vastapuolina ovat yksityiset asianosaiset (yhtiö ja hakija), tulee päätös saada mahdollisimman nopeasti, mutta ehdottomasti myös todisteellisesti, molempien asianosaisten tietoon. Jos erityinen tarkastus on määrätty, kyseessä on yhtiön kannalta velvoittava päätös. Ehdotetun lain perustelut eivät kuitenkaan aluehallintovirastojen käsityksen mukaan kata kyseistä tapausta. Lisäksi aluehallintovirastot toteavat, että erityisen tarkastuksen määräämistä ja yhtiökokouksen tai yhdistyksen kokouksen koollekutsumista koskevilla hakemuksissa on asianosaisten joukossa usein sellaisia tahoja, joiden intressissä on pitkittää asioiden käsittelyä ja viivyttää lainvoimaisen päätöksen syntymistä. Vaikka ehdotetun lain mukaan todisteellista tiedoksiantoa voidaan käyttää myös, jos se on muusta syystä tarpeen asianosaisen oikeuksien turvaamiseksi, aluehallintovirastojen mielestä näin yleisluontoinen säännös ei riitä poistamaan yllä kuvattuja ongelmia. Esitysehdotuksen perusteluissa (s. 148) viitataan sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 19 §:ään, jossa säädetään tavallisesta sähköisestä tiedoksiannosta ja jonka mukaan sähköinen tiedoksianto on mahdollinen vain, jos henkilö on antanut tähän suostumuksensa. Kyseisen 19 §:n esitöiden (HE 111/2010 vp) mukaan esimerkiksi prosessiosoitteen ilmoittaminen oikeudenkäynnissä ilmaisisi suostumuksen. Näin ollen suostumuksen antaminen ja sähköisen yhteystiedon ilmoittaminen ei vaatisi mitään nimenomaisia muodollisia erityismenettelyjä. Esitysehdotuksen perustelujen mukaan sähköisellä yhteystiedolla tarkoitettaisiin lähinnä sähköpostiosoitetta. Aluehallintovirastot toteavat, kuten perusteluissa (s. 9) mainitaan, että toisaalta käytännössä on myös erilaisten välitoimien tiedoksiannossa käytetty todisteellista tiedoksiantoa, jos on katsottu, että tiedoksiannolla voi olla asianosaisen kannalta merkittäviä vaikutuksia. Nyt ehdotetut muutokset ovat lähtökohtaisesti omiaan sujuvoittamaan ja nopeuttamaan viranomaisprosesseja.

Tällä hetkellä kaikki kansalaisten käytössä olevat sähköiset tiedonsiirtolaitteet eivät kuitenkaan täytä tietoturvallisuudelle asetettuja kriteerejä tai eivät teknisistä syistä mahdollista tuomioistuinten lähettämien tiedoksiantojen vastaanottamista. Toisaalta esitysehdotuksessa tulee huomioida hallinnon yhteisistä sähköisen asiainnin tukipalveluista annetun lain (571/2016, ns. KaPA-laki) velvoittavien säännösten täytäntöönpanon vaikutukset mm. viestinvälityspalveluihin ja viranomaisten, myös tuomioistuinten, tiedoksiantomenettelyyn.

Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan ehdotus vaikuttaa perustellulta.

Elintarviketurvallisuusvirasto Evira kannattaa ehdotusta.

Hansel Oy kannattaa ehdotusta ja katsoo, että myös todisteelliset tiedoksiannot pitäisi antaa sähköisesti prosessien jouduttamiseksi.

Helsingin hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan 1 §:n 2 momentin "velvoittava päätös" ei ole käsitteenä tarkkarajainen, ja säännös saattaa ehdotetussa muodossa johdtaa epäselvyyksiin käytännön soveltamistilanteissa.

Helsingin kaupunki kannattaa ehdotusta. Todisteellisen tiedoksiannon toimittaminen lakiehdotuksessa mainituissa tapauksissa on asianosaisten oikeusturvan kannalta perusteltua.

Helsingin oikeusaputoimisto kannattaa ehdotusta. Sen mukaan on toisinaan ollut tilanteita, että asianosainen ei ole voinut hakea tiedoksiantoa postista, koska hänellä ei ole ollut henkilöllisyystodistusta eikä varaa juuri sillä hetkellä hankkia uutta, joten jutun hoitaminen on viivästynyt tästä syystä. On hyvä, että ehdotuksessa on muitakin todisteellisiä tiedoksiantotapoja kuin vastaanottodistus.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus katsoo, että tiedoksisääntöjen yhtenäistäminen hallintolakia vastaaviksi säästää todisteellisesta tiedoksiannosta syntyviä kustannuksia. KHO:n antamien lainvoimaisuustodistusten osalta voi kuitenkin syntyä ongelmia verrattuna nykytilaan, jolloin tiedoksianto on aina voitu todeta saantitodistuksesta.

Jyväskylän kaupunki kannattaa ehdotusta ja pitää sitä asianosaisten oikeusturvan kannalta tarpeellisena.

Kansaneläkelaitoksen mielestä ehdotusta voidaan pitää tarkoituksenmukaisena. Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan, työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnan ja opintotuen muutoksenhakulautakunnan päätökset annetaan jo nykyisin tiedoksi tavallisena tiedoksiantona, eikä tässä ole nähty ongelmaa oikeusturvan kannalta.

Kirkkohallituksen näkemyksen mukaan tavallisen tiedoksiannon lisääminen on kannatettavaa, koska se modernisoi ja sujuvoittaa prosesseja ja helpottaa sähköistä tiedoksiantoa.

Korkein hallinto-oikeus ei pidä vastaanottodistuksenmenettelyä nykyisissä oloissa tarpeellisenä. Ehdotuksen yleisperusteluissa saantitodistuksenmenettelystä luopumista on perusteltu sillä, että menettely tuottaa tuomioistuimelle työtä, minkä lisäksi vastaanottajan on haettava päätös jostakin sellaisesta paikasta, joka hoitaa postia. Korkein hallinto-oikeus toteaa, että vastaanottodistuksenmenettelyssä on kuitenkin sama ongelma, eli valittajan on lähetettävä vastaanottodistus takaisin tuomioistuimelle. Jos vastaanottodistusta ei lähetetä, tiedoksiannon toimittamisesta ei ole voitu varmistua. Uutta säännöstä todisteellisesti tiedoksi annettavan päätöksen antamisesta tavallisena tiedoksiantona asiamiehelle korkein hallinto-oikeus ei pidä tarpeellisenä siinä mielessä, että sillä korvattaisiin todisteellista tiedoksiantoa sellaisissa asiaryhmissä, joissa päätöksen tiedoksiannon tulee olla täsmällistä ja todennettävissä olevaa. Jos henkilöllä on asiamies, päätös annetaan tiedoksi asiamiehelle, ei valittajalle itselleen. Tuossa tiedoksiannossa tulee korkeimman hallinto-oikeuden mukaan käyttää sitä tiedoksiantotapaa, jota asiaryhmässä on lain mukaan käytettävä.

Liikennevirasto puoltaa ehdotusta.

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että 9 luvun 1 §:n 2 momentin 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 toimittamiselle. Ministeriö katsoo, että tätä kohtaa tulisi täsmentää pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa. Samoin kuin Maanmittauslaitos, ministeriö ehdottaa tiedoksiantotapoja koskevien säännöksiä yhtenäisyyden vuoksi harkittavaksi, tulisiko hallintolain (434/2003) todisteellista tiedoksiantoa koskevaan 60 §:ään tehdä ehdotetun lain 9 luvun 1 §:n 4 momentin säännöstä vastaava maininta tiedoksiannosta vastaanottodistusta hyödyntämällä. Ministeriö ehdottaa harkittavaksi myös, että tiedoksiantoa koskevat säännökset koottaisiin ensisijaisesti yhteen lakiin – hallintolakiin – ja jos arvioidaan, että tuomioistuimilla on erityisiä tarpeita poiketa hallintolaisissa säädetyistä tiedoksiantoa koskevista säännöksistä, niistä säädettäisiin ehdotetussa laissa, mutta muutoin viitattaisiin hallintolain säännöksiin. Maanmittauslaitoksen tavoin ministeriö katsoo myös, että pääsääntöinen kanava viranomaiselle tapahtuvaan tiedoksiantoon voisi aina olla tavallinen tiedoksianto sähköisenä, 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 tuet-

taisiin hallituksen ohjelman tavoitteita laajentamalla sähköisen tiedoksiannon käyttöalaa ja mahdollisesti tekemällä siitä ensisijainen tiedoksiantotapa.

Maanmittauslaitos pitää perusteltuina sekä ajateltuja helpotuksia tiedoksiantomenettelyyn että niihin liitettyä varausta, jonka mukaan todisteellista tiedoksiantoa on edelleen käytettävä silloin, kun velvoittavan päätöksen tiedoksisäännöistä alkaa kuluu vastaanottajan oikeuteen vaikuttava määräaika. Todisteellista tiedoksiantoa koskevaan säännökseen (ehdotetun lain 9 luvun 1 §:n 4 momentti) on ehdotettu sisällytettäväksi maininta tiedoksiannosta ns. vastaanottotodistusta hyödyntämällä. Maanmittauslaitos esittää harkittavaksi vastaavan lisäyksen tekemistä myös nykyisen hallintolain (434/2003) todisteellista tiedoksiantoa koskevaan 60 §:ään. Myös muutoin voisi olla perusteltua tässä samassa yhteydessä arvioida tarvetta ja mahdollisuutta muuttaa hallintolain tiedoksiantoa koskevia säännöksiä ehdotettuun uuteen lakiin sisältyvien muutosten hengessä. Siirryttäessä aikaisempaa enemmän tavallisen tiedoksiannon mahdollisuuteen edistetään samalla sähköisen tiedoksiantotavan käyttöä, sillä tavallinen tiedoksianto sähköisenä on huomattavasti vaivattomampaa kuin todisteellinen sähköinen tiedoksianto. Maanmittauslaitos ehdottaakin harkittavaksi, että viranomaiselle tapahtuva tiedoksianto voisi aina 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 pyrittäisiin edistämään myös todisteellisen tiedoksiannon osalta aina kun se on mahdollista. Ehdotettuun lakiin sisältyikin maininta sähköisen tiedoksiannon käyttämisestä myös todisteellista tiedoksiantoa koskien (ehdotetun lain 9 luku 1 § 4 momentin 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 HAIPA-hankkeella.

Markkinaoikeus kannattaa sitä, että ainoastaan esityksessä tarkoitetut velvoittavat päätökset tulee antaa tiedoksi todisteellisesti. Lisäksi selventävästi olisi syytä säätää, että velvoittavuus määräytyy pääasian velvoittavuuden mukaan, eikä ainakaan oikeudenkäyntikuluratkaisusta seuraavan maksuvelvoitteen tulisi vaikuttaa tiedoksiannon tapaan. Markkinaoikeus ei näe tarvetta sille, että markkinaoikeuden päätökset julkisia hankintoja koskevilla asioilla annetaan tiedoksi todisteellisesti (esityksen liitelaki 39 ja sen 162 §).

Meidän Turku – Vårt Åbo ry toteaa lausunnossaan, että kaikki tiedoksiannot pitää pystyä todistamaan.

Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry kannattaa ehdotusta ja katsoo, että perusteluissa huomioidaan riittävällä tarkkuudella todisteellisen tiedoksiannon merkitys oikeusturvalle.

Pirkanmaan käräjäoikeuden näkemyksen mukaan ratkaisupäivän ennakoilmoittaminen ja prosessiosoitteen käyttämisen mahdollisuudet vähentävät merkittävästi todisteellisen tiedoksiannon tarvetta myös niissä tapauksissa, joissa on kysymys velvoittavista päätöksistä. Sen mielestä on kuitenkin varmintä omaksua ehdotuksen 1 §:ssä säännelty menettely, mutta tuomioistuimelle pitäisi jättää harkintavaltaa menettelytavan valinnassa. Joissakin tilanteissa velvoittavaakaan päätöstä ei tarvitsisi antaa todisteellisesti tiedoksi, jos voidaan muuten varmistaa tiedon kulkeminen esimerkiksi asianajajan kautta.

Pirkanmaan oikeusaputoimisto korostaa, että kaikki päätökset, joista alkaa muutoksenhakuaika, pitää antaa tiedoksi todisteellisesti.

Pohjois-Savon oikeusaputoimiston mukaan ehdotus on tarkoituksenmukainen ja nopeuttaa asioiden käsittelyä.

Sisäministeriön poliisiosaston mukaan esitys on kannatettava.

Sosiaali- ja terveysministeriö kannattaa ehdotusta.

Suomen Asianajajaliitto vastustaa ehdotusta esitettyssä muodossa. Hallintotuomioistuimen päätöksen tiedoksiannosta alkaa määräaika, jonka kuluessa on haettava valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Mikäli asianosainen ei postinkulun häiriöiden vuoksi kuitenkaan saa tiedoksi päätöstä, on vaarana oikeudenmenetyksen kärsiminen. Vastaanottotodistuksin tapahtuva tiedoksianto ja sen palauttamatta jättämisestä seuraava toisen tiedoksiantotavan käyttö tosin pienentää vaaraa. Tavallisen tiedoksiannon käyttö ensisijaisena tiedoksiannon muotona voisi tulla kyseeseen, mikäli esitykseen otettaisiin säännökset hallinto-oikeuden velvollisuudesta ilmoittaa asianosaiselle ratkaisunantopäivä. Tuolloin asianosainen voisi oma-aloitteisella aktiivisuudellaan varmistua päätöksen tiedoksisaannista, mikäli tavallinen tiedoksianto ei syystä tai toisesta toimi tarkoitetulla tavalla.

Suomen haastemiehet JHL ry katsoo, että jos todisteellisen tiedoksiannon käyttöaluetta supistetaan, olisi oikeusturvan vuoksi huomioitava myös postin kulun luotettavuus, sähköistä asiointia vaivaavat ohjelmistovirheet, mahdolliset palvelunestohyökkäykset tms. digimaailman ongelmat, joita vain tuntuu olevan. Jos tiedoksisaannin vastuu siirretään tiedoksiannon vastaanottajalle, miten hän kykenee osoittamaan,

ettei hän ole kyseistä tiedoksiannosta saanut eli miten tiedoksi saajan oikeusturva taataan ehdotuksessa?

Suomen Kuntaliitto ry kannattaa ehdotusta.

Suomen tuomariliiton mielestä tavallisen tiedoksiannon käyttöalan laajentaminen on kannatettava, mutta ei kaikin osin ongelmaton uudistus. Ainakin säännöksen tarpeellisuutta ja sen vaikutuksia asianosaisten oikeusturvaan tulisi pohtia tarkasti, etenkin kun otetaan huomioon valitusaikeiden lyhentäminen esimerkiksi ulkomaalaisasioissa. Näin ollen uudistuksella voi olla kumulatiivisesti asianosaisten oikeusturvaa heikentävä vaikutus.

Suomen Yrittäjät pitää tiedoksiannottavan keventämistä perusteltuna. Järjestelmät ja prosessit digitalisoituvat, minkä vuoksi myös niitä koskevan lainsäädännön tulee mahdollistaa järjestelmien sähköinen kehittäminen.

Turun hallinto-oikeus kannattaa ehdotusta.

Valtioneuvoston kanslian mukaan ehdotettu sääntely vastaa hyvin esityksen tavoitteita ja ehdotus on kannatettava.

Verohallinnon mielestä säännöksessä jää epäselväksi, mitä tarkoitetaan velvoittavalla päätöksellä. Onko velvoittava päätös ainoastaan päätös, jolla verovelvollinen määrätään maksamaan veroa, vai onko tällainen päätös myös päätös, jolla verovelvollisen vaatimus aiemmassa vaiheessa määrätyn veron poistamiseksi hylätään?

4.10 10 luku Oikeudenkäyntikulut

Aluehallintovirastot pitävät lain rakenteen kannalta ja informatiivisuuden lisäämiseksi hyvänä, että viittaussäännöksistä toiseen lakiin tässäkin tapauksessa luovutaan. Säännösten täydentäminen ja täsmentäminen on tarkoituksenmukaista, sillä hallintolainkäyttölain säännökset oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta ovat hyvin niukat. Ehdotuksen 10 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan ”Oikeudenkäynnin osapuoli on velvollinen korvaamaan toisen osapuolen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos erityisesti asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen on kohtuutonta, että tämä joutuu itse vastaamaan oikeudenkäyntikuluistaan”. Yksityiskohtaisissa perusteluissa sivulla 154 viimeisessä kappaleessa todetaan: ”Pääsääntönä olisi, että mikäli päätöksen tehnyt viranomainen tai muu julkinen osapuoli häviää asian, se velvoitettaisiin korvaamaan toisen osapuolen oikeudenkäyntikulut”. Ehdotetun pykälän ja lain perustelujen välillä on tältä osin ajatuksellinen ristiriita. Perusteluissa saattaakin tältä osin olla

ajatusvirhe tai kirjoitusvirhe, sillä muilta osin yksityiskohtaiset perustelut näyttäisivät tukevan pykälän ehdotettua sanamuotoa. Aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan olisi perustelua jo tässä vaiheessa korjata lain perusteluja, sillä jatkossa tuo kohta tulee aiheuttamaan lähtökohtaisesti perusteettomia oikeudenkäyntikuluja asioissa, joissa ei ole kyse selvästi väärästä tai toimivallan ylittävästä laintulkinnasta, vaan lain-säädännön perusteella viranomaiselle kuuluvasta ja myös sille usein erityisesti sääde-tystä harkintavallan käytöstä. Ehdotuksen 10 luvun 1 §:n 2 ja 3 momenttien mukaan ”Korvausvelvollisuuden kohtuullisuutta arvioitaessa voidaan lisäksi ottaa huomioon asian oikeudellinen epäselvyys, osapuolten toiminta ja asian merkitys asianosaiselle. Yksityinen asianosainen voidaan 1 ja 2 momentista poiketen velvoittaa korvaamaan viranomaisen oikeudenkäyntikuluja vain, jos yksityinen asianosainen on esittänyt il-meisen perusteettoman vaatimuksen.” Esitysluonnoksen perustelujen mukaan viran-omaisen korvausvelvollisuus voisi aiheutua vain tapauksissa, joissa viranomainen on menetellyt selvästi väärin, tehnyt virheen, ylittänyt toimivaltansa tai käyttänyt harkinta-valtaansa väärin. Selkeä ”voitto/häviö”-tilanne ja sen aiheuttamat vaikutukset valitus-kuluihin eivät suoraan sovellu luonteensa puolesta hallintolainkäyttöön, koska hallin-toviranomaisella on tietty harkintavalta. Aluehallintovirastot katsovat, että viranomai-sen oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuutta ei tule pyrkiä laajentamaan ainakaan kevyin perustein, koska viranomaisen näkökulmasta katsottuna monet hallintoasiat ovat hyvinkin tulkinnanvaraisia. Aluehallintovirastojen elinkeinovalvonnan näkökul-masta viranomaisen oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuus on jossain määrin ongelmallinen. Hallintoasiat ovat usein hyvin monimutkaisia. Korvausvelvollisuuden mahdollisuus saattaa johtaa siihen, ettei viranomainen uskalla tehdä päätöstä tai läh-teä valittamaan asiassa, jos se ei ole varma siitä, että sen päätöstä ei kumota tai vali-tusta hyväksytä. Toisaalta valvontaviranomaisella on monissa asioissa säädetty laissa velvollisuus puuttua elinkeinonharjoittajan toimintaan. Viranomainen toimisi siten lain vastaisesti, jos se ei esimerkiksi kieltäisi tiettyä toimintaa, jota harjoitetaan lainvastai-sesti. Tälläkin perusteella oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuus tulisi asettaa riittävän korkealle, jottei viranomainen joutuisi korvausvelvolliseksi tilanteessa, jossa se tulkinnanvaraisessa tilanteessa tekisi velvollisuutensa mukaisesti päätöksen. Kor-vausvelvollisuuden pitäisi tulla kyseeseen vain selkeissä virhetilanteissa, joissa viran-omainen on toiminut selvästi lainvastaisesti tai käyttänyt harkintavaltaansa väärin.

Elinkeinoelämän keskusliitto kannattaa esitystä oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Finanssivalvonnalla ei ole huomautettavaa oikeudenkäyntikulujen korvaamista koske-van periaatteen osalta. Finanssivalvonta pitää sen osalta tärkeänä, että lakiin sisältyy mahdollisuus kohtuullistamiseen esimerkiksi asian oikeudellisen epäselvyyden vuoksi.

Hansel Oy kannattaa ehdotusta oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Julkisia han-kintoja koskevissa asioissa tulisi rajoittaa kirjelmöinnin määrää, jotta oikeudenkäyntien kestoja voitaisiin lyhentää. Hansel kannattaa myös 10 luvun 2 §:ään kirjattua velvoitet-

ta, jonka mukaan osapuolen tulisi korvata toisen osapuolen kulut, jotka johtuvat oikeudenkäynnin pitkittämisestä uusilla vaatimuksilla taikka selvityksillä prosessin aikana. Oikeudenkäynnin tarpeettomasta pitkittämisestä johtuvat kulut tulisi myös vähentää tarpeettomaan pitkittämiseen syyllistyneen osapuolen kuluvaatimuksista.

Helsingin hallinto-oikeus toteaa, että esityksen mukaan 1 §:n ehdotus vastaisi sisällöltään nykyistä hallintolainkäyttölain 74 §:ää, mutta pääsääntönä on perusteluiden mukaan kuitenkin tarkoitettu olevan, että päätöksen tehnyt viranomainen tai muu julkinen osapuoli olisi korvausvelvollinen asian hävitessään. Hallinto-oikeus katsoo, että ehdotettu säännös ei ota riittävällä tavalla huomioon tilannetta, jossa harkitaan viranomaisen velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikuluja. Hallinto-oikeus ehdottaa, että pykälässä mainittaisiin edelleen viranomaisen virhe harkintaa ohjaavana seikkana, koska tämä seikka tulee todennäköisesti edelleen käytännössä vaikuttamaan korvausvelvollisuutta koskevaan ratkaisuun. Hallinto-oikeus ehdottaa, että 2 §:n 3 momentin osalta harkittaisiin mahdollisuutta säätää myös siitä, että osapuolen edustaja, asiamies tai avustaja veloitetaan korvaamaan kulut yksin. Yhteisvastuullinen korvausvelvollisuus voi johtaa osapuolen kannalta kohtuuttomaan tilanteeseen, mikäli pitkityminen on aiheutunut selvästi tai yksinomaan edustajan, asiamiehen tai avustajan tahallisuudesta tai törkeästä huolimattomuudesta. Hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetusta pykälästä ei käy ilmi, voiko tuomioistuin määrätä vaaditut oikeudenkäyntikulut vastapuolen lisäksi hänen asiamiehensä korvattaviksi viran puolesta, vai tuleeko oikeudenkäynnin osapuolen esittää tätä koskeva vaatimus ottaen huomioon myös saman luvun 4 §. Ehdotetun 4 §:n 2 momentin osalta hallinto-oikeus viittaa korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisuun KHO:2017:56, jossa korkein hallinto-oikeus on katsonut riittäväksi, että korvausvaatimus oli lähetetty viranomaiselle tiedoksi, eikä viranomaiselle ollut varattu nimenomaista tilaisuutta tulla kuulluksi.

Itä-Suomen hallinto-oikeus pitää sinänsä hyvänä sitä, että lakiin kirjoitetaan kriteereitä, joiden pohjalta korvausvelvollisuuden kohtuullisuutta harkitaan. Hallinto-oikeus kuitenkin arvioi, että ehdotetut 1 §:n sanamuodot ovat omiaan ohjaamaan käytäntöä siihen suuntaan, että päätöksen tehnyt viranomainen veloitetaan nykyistä useammin korvaamaan yksityisen asianosaisen oikeudenkäyntikulut. Hallinto-oikeus pitää kannatettavana sitä, että viittauksista oikeudenkäymiskaaren säännöksiin on luovuttu ja vastaavat säännökset kirjoitettu uuteen lakiin.

Jyväskylän kaupunki toteaa luvun säännösten vastaavan voimassaolevaa sääntelyä, eikä sillä ole tältä osin erityistä lausuttavaa. Hallintolakiin kohdistuvien viittausten poistaminen ja siirtäminen suoraan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettavaan lakiin on kuitenkin kannatettavaa. Säännösehdotukset selkiyttävät sääntelyä ja säännösten luettavuutta.

Kansaneläkelaitos toteaa ehdotuksen vastaavan nykyistä hallintolainkäyttölain 74 §:ää, mutta sanamuotoja tarkistettaisiin. Hallintolainkäyttölain 74 §:n 2 momentin mukaan julkisen asianosaisen korvausvelvollisuutta harkittaessa on otettava erityisesti huomioon, onko oikeudenkäynti aiheutunut viranomaisen virheestä, kun taas uudessa laissa viranomaisen virhe ei ole enää erityisesti huomion otettava seikka korvausvelvollisuutta harkittaessa. Kela pitää ehdotuksia kannatettavina.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto pitää luvun 2 §:n 3 momentin osalta 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. Tämä vaikuttaa osaltaan niihin päätöksiin, joita viranomaisen edustajat tekevät oikeudenkäynnin aikana. Kilpailuasioissa virastoon kohdistettavat oikeudenkäyntikuluvaatimukset ovat pääsääntöisesti useita satoja tuhansia euroja tai jopa miljoonan luokkaa. Kilpailu- ja kuluttajavirasto esittää myös, että hallituksen esityksessä otetaan kantaa lakiehdotuksen ja vahingonkorvausoikeudellisen isännän ja työntekijän/virkamiehen vastuiden väliseen suhteeseen. Lisäksi luvun 3 §:n 2 momentissa ja sen yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE s. 159) käytetään termiä ”menetykset”. Ehdotuksessa mainitaan esimerkkinä ansionmenetykset ja se, että osapuoli joutuu lomajallaan olemaan läsnä tuomioistuimessa. Koska OK 21 luvun uudistuksen yhteydessä (HE 107/1988 vp s. 19) termillä ”menetykset” korvattiin nimenomaan vanhentuneeksi katsottu ajanhukka-sana, virasto esittää harkittavaksi, tulisiko hallituksen esityksessä selvyuden vuoksi tältä osin todeta, että menetyksellä ei esimerkiksi tarkoiteta liikevaihdon vähentymistä tai sen menetystä.

Korkeimman hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan 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 säädettäisi enää erikseen, vaan viranomaisen rinnastettaisiin oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuutta koskevassa säännöksessä muihin osapuoliin. (Osapuolia ei tosin ole määritelty laissa.) Korkeimman hallinto-oikeuden mielestä perusteluissa tulisi tuoda avoimesti esille, onko tietoisena tarkoituksena ollut muuttaa nykyisin sovellettavana olevaan hallintolainkäyttölain sääntelyyn perustuvaa ”kuluriskin” 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 hallin-

to-oikeus pitää lähtökohtana, että hallintolainkäyttölain nykyisiä säännöksiä oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuudesta ei ole tarpeen eikä syytä muuttaa merkittäväällä 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 korkeimman hallinto-oikeuden mukaan selkeintä sisällyttää samaan momenttiin eikä jakaa sitä, kuten ehdotuksessa, eri momentteihin. Lisäksi korkein hallinto-oikeus arvioi, että virheperusteen poistaminen viranomaisen korvausvelvoitteen arvioinnista lisää viranomaisten oikeudenkäyntikulujen korvausriskiä. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta uudistus voisi sen mukaan 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 korkeimman hallinto-oikeuden mielestä huonosti hallintolainkäyttöön. Tarpeettoman pitkittämisen osalta harkinta tulisi jättää tässä vaiheessa tuomioistuimelle, joka osaa arvioida, onko eri osapuolten menettelyssä hallintolainkäytön näkökulmasta moitittavuutta. Korkein hallinto-oikeus ottaa kantaa myös säännökseen väliintulijan velvollisuudesta korvata oikeudenkäyntikuluja ja oikeudesta saada korvausta oikeudenkäyntikuluista (10 luvun 7 §:n 2 momentti). Momentin viimeisen virkkeen mukaan asianosaista, jonka puolella väliintulija on esiintynyt, ei saa velvoittaa korvaamaan mainitussa momentissa tarkoitettuja kuluja. Korkein hallinto-oikeus kysyy, onko tältä osin kysymys niistä kuluista, jotka väliintulija veloitetaan korvaamaan muulle prosessissa olevalle osapuolelle, vai myös niistä kuluista, jotka joku muu taho veloitetaan korvaamaan väliintulijalle?

Maa- ja metsätalousministeriö kannattaa säännöksestä johdettua periaatetta, jonka mukaan päätöksen tehnyt viranomainen tai muu julkinen osapuoli velvoitettaisiin korvaamaan toisen osapuolen oikeudenkäyntikulut, jos se häviää asian. Ministeriö arvioi kuitenkin 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. Maanmittauslaitoksen lausunnossa esitetyn tavoin ministeriö ehdottaa harkittavaksi, tulisiko hallintolainkäyttö-

lain (586/1996) 74 §:n 1 momentissa ollut viranomaisen korvausvastuuta selventävä maininta sisällyttää myös ehdotetun uuden lain 10 luvun 1 §:ään.

Maanmittauslaitos toteaa, että hallintolainkäyttölain (586/1996) 74 §:n 1 momentissa on ollut viranomaisen korvausvastuuta selventävä maininta. Sen mukaan sitä, mitä 74 ja 75 §:ssä 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 sääntöksen perusteluissa. Maanmittauslaitos ehdottaa harkittavaksi, pitäisikö nykyistä lakia vastaava selventävä maininta sisällyttää myös ehdotetun uuden lain 10 luvun 1 §:ään. Tällöin sääntöksessä todettaisiin, että sitä, mitä sanotussa luvussa säädetään oikeudenkäynnin osapuolesta, voidaan soveltaa myös päätöksen tehneeseen viranomaiseen. Maanmittauslaitos pitää hyvänä, että oikeudenkäyntikuluista hallintotuomioistuimissa säädetään uudessa laissa nykyistä yksityiskohtaisemmin, eli viittauksista oikeudenkäymiskaaren kulusääntöksiin luovuttaisiin. Tämä on omiaan selkeyttämään asiaan liittyviä osapuolten oikeuksia ja velvollisuuksia.

Markkinaoikeuden mukaan on hyvä, että tässä luvussa ei viitata oikeudenkäymiskaaren 21 luvun sääntöksiin. Luvun 6 §:n relatiivilause olisi syytä selvytyden vuoksi kirjoittaa viittaamalla päätöksen antamispäivään.

Meidän Turku – Vårt Åbo ry:n lausunnon mukaan koko luku tulisi hylätä ja kirjoittaa uudelleen. Sen mielestä olisi kohtuutonta vaatia kansalaisia maksamaan viranomaisten oikeudenkäyntikuluja.

Pirkanmaan oikeusaputoimisto katsoo, että oikeudenkäyntikuluja koskevat säännökset on syytä kirjata lakiin. Toimisto kysyy lisäksi, tulisiko kuitenkin oikeudenkäymiskaaren tavoin vielä todeta periaatteellisena lähtökohtana olevan, että jutun häviöjät joutuu yleensä suorittamaan jutun voittajan oikeudenkäyntikulut.

Pohjois-Savon oikeusaputoimiston mukaan säännösten kokoaminen samaan lakiin on tarkoituksenmukaista.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus pitää ehdotettua 2 §:n säännöstä erityisestä korvausvelvollisuudesta tarpeellisena. Säännös on omiaan nopeuttamaan oikeudenkäyntimenettelyä ja palvelee myös hallintotuomioistuimen prosessinjohtoa, kun oikeudenkäynnin osapuolten on kulumisen välttämiseksi toimittava siten, ettei oikeudenkäynti tarpeettomasti pitkity. Luvun 3 §:n 2 momentin mukaan oikeudenkäyntikulujen korvausta voidaan suorittaa myös oikeudenkäynnin osapuolelle oikeudenkäynnistä aiheutuneesta työstä ja oikeudenkäyntiin välittömästi liittyvästä menetyksestä. Nykyisin yksityisen

asianosaisen omasta työstä maksettava korvaus on poikkeuksellista. Mainitusta säännösehdotuksesta ja sitä koskevista hallituksen esityksen perusteluista on pääteltävissä, että omasta työstä maksettavia korvauksia koskevaa käytäntöä on ilmeisesti tarkoitus laajentaa huomattavasti nykyisestä. Mikäli tällainen on tarkoituksena, tulisi aikaisemmasta käytännöstä poikkeavalle muutokselle ainakin esittää perusteluja. Omasta työstä maksettavia korvauksia koskevan käytännön laajentaminen voi aiheuttaa ongelmia oman työn arvostuksen periaatteista, kun oman työn kysymyksessä ollessa varsinaisia kuluja ei ole syntynyt asianosaiselle.

Sisäministeriön poliisiosaston mukaan esitys on kannatettava.

Sosiaali- ja terveysministeriö kiinnittää huomiota siihen, että aiemmin esityksessä on todettu, että päätöksen tehnyt viranomainen ei ole oikeudenkäynnin osapuoli. 10 luvun 1 §:n perusteluissa taas todetaan, että pääsääntönä olisi, että mikäli päätöksen tehnyt viranomainen tai muu julkinen osapuoli häviää asian, se veloitettaisiin korvaamaan toisen osapuolen oikeudenkäyntikulut. Jos päätöksen tehnyt viranomainen on oikeudenkäynnin osapuoli, niin silloin kohtuullisten kulujen korvaaminen on tietysti tarkoituksenmukaista. Sosiaali- ja terveysministeriö esittää kuitenkin pohdittavaksi, muuttuuko tilanne, jos viranomainen ei ole oikeudenkäynnin osapuoli.

Suomen Asianajajaliitto katsoo, että mikäli viranomaiselle annetaan yleinen valitusoikeus hallintotuomioistuinten päätöksistä, on säädettävä asianosaisen oikeudesta saada oikeudenkäyntikulunsa korvatuksi tällaisessa viranomaislähtöisessä muutoksenhaussa asian lopputuloksesta riippumatta.

Suomen luonnonsuojeluliitto pitää erittäin tärkeänä, että nykyistä sääntelyä ja käytäntöä ei heikennetä yksityisen osapuolen vahingoksi. Ympäristöasioissa on kyse yleisen edun turvaamisesta, ja tällöin ei saa olla riskiä siitä, että perustellun valituksen tehnyt taho voisi joutua korvaamaan muiden osapuolten oikeudenkäyntikuluja. Ympäristölainsäädäntö on usein hyvin tulkinnanvaraista ja sidoksissa kulloisenkin tapauksen ominaispiirteisiin. Tällöin on myös perustelua kyseenalaistaa päätöksen lainmukaisuus.

Suomen tuomariliitto ry toteaa, että luvun 1 §:n sanamuoto oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuudesta on lähes nykyisen vastaavan hallintolainkäyttölain 74 §:n mukainen. Esitettyssä säännöksessä todetaan, että osapuoli on velvollinen korvaamaan toisen osapuolen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos erityisesti asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen on kohtuutonta, että tämä joutuu itse vastaamaan oikeudenkäyntikuluistaan. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan hallintolainkäyttölain 74 §:n vastaavaa säännöstä on tulkittu siten, että viranomainen on veloitettu korvaamaan oikeudenkäyntikulut vain, jos se on menetellyt erityisen virheellisesti. Tämän käytännön muuttamista Tuomariliitto ei pidä tarpeellisena. Kuitenkin esityk-

sen perustelujen (s. 154) mukaan *"pääsääntönä olisi, että mikäli päätöksen tehnyt viranomainen tai muu julkinen osapuoli häviää asian, se velvoitettaisiin korvaamaan toisen osapuolen oikeudenkäyntikulut"*. Tältä osin esitys ei Tuomariliiton näkemyksen mukaan täytä vaatimusta sääntelyn selkeydestä ja tarkkarajaisuudesta. Mikäli vakiintunutta oikeuskäytäntöä mainitun säännöksen tulkinnasta halutaan muuttaa, sen on käytävä ilmi säännöksen sanamuodosta. Säädetessä oikeudenkäyntikulujen korvattavuudesta tulisi säännökseen kirjata viranomaisen menettelyn arviointi korvausvelvollisuuden perusteena. Lisäksi Tuomariliitto toteaa, että kaikissa hallinto-oikeuksissa käsiteltävissä asiaryhmissä ei vallitse kaksiasianosaisuhdetta sen varsinaisessa merkityksessä häviäjineen ja voittajineen. Esityksen perustelut eivät siten täysin istu nykyiseen hallintoprosessiin. Sellaisenaan ne toki soveltuvat hallintoriita-asioihin, joissa tällainen asianosaisasetelma on tunnistettavissa. Säännöksen perusteluja voisi Tuomariliiton mielestä tältä osin tarkentaa hallintoprosessin moninaisuuden paremmin huomioon ottaviksi.

Suomen Yrittäjät toteaa, että esitys vastaa sisällöltään pääsääntöisesti nykytilaa. Pääsääntönä olisi edelleen, että hävinnyt viranomaispuoli velvoitetaan korvaamaan toisen osapuolen oikeudenkäyntikulut. Myös kohtuuseikat voivat edellyttää viranomaisen korvausvelvollisuutta. Muuten on järjestön mielestä syytä säilyttää lähtökohta, jonka mukaan osapuolet vastaavat omista prosessikustannuksistaan. Yksityisen asianosaisen korvausvelvollisuudelle ei tule asettaa matalaa kynnystä, koska hallintoprosessi ja siinä käsiteltävät aineellisoikeudelliset seikat ovat usein vaikeita ja vieraita yksityiselle asianosaiselle.

Turun hallinto-oikeuden mukaan luopuminen viittauksista oikeudenkäymiskaareen on kannatettavaa. Hallinto-oikeus toteaa, että luvun 1 §:n 1 ja 2 momentin säännökset jättävät edelleen runsaasti tilaa tulkinnalle, mutta säännökset ovat nykyistä selkeämmiltä.

Verohallinnon mielestä veroasioissa hävinneen osapuolen tulisi aina korvata vastaapuolen oikeudenkäyntikulut vastaavalla tavalla kuin yleisissä tuomioistuimissa. Verotuksessa hallintotuomioistuinmenettelyä edeltää maksuton oikaisulautakuntamenettely, joten veroasian ratkaisuun tyytymättömällä osapuolella on aina mahdollisuus hakea ensi vaiheessa muutosta maksutta. Jos verovelvollinen tai Veronsaajien oikeudenvalvontayksikkö haluaa vielä oikaisulautakäsittelyn jälkeen hakea muutosta veropäätökseen, hänen tulee olla valmis ottamaan riski siitä, että hävitessään asian hänen täytyy korvata toisen osapuolen oikeudenkäyntikulut. Ehdotetun 3 §:n perusteluihin tulisi lisätä, että arvonlisäveron osuutta oikeudenkäyntikuluista ei korvata, jos sen saa vähentää arvonlisäverotuksessa. Verohallinnon näkemyksen mukaan ehdoton kuulemisvelvollisuus ennen korvausvelvollisuuden määrittämistä (4.2 §) on ongelmallinen, sillä se aiheuttaa kirjelmiä ja prosessin pitkittymistä.

Veronmaksajain Keskusliitto ry toteaa, ettei ehdotetussa luvun 1 §:ssä ole mitään mainintaa siitä, että hävinneen osapuolen tulisi korvata voittaneen osapuolen kulut. Sen käsityksen mukaan lienee kuitenkin tarkoitus, että valittajan oikeudenkäyntikulut voidaan määrätä korvattavaksi vain, jos valitus hyväksytään edes osittain. Selvyyden vuoksi asian pitäisi käydä ilmi säädöstekstistä. Oikeudenkäyntikulujen korvaamisessa tulee ottaa huomioon hallintotuomioistuimessa käsiteltävien asioiden luonne. Verotuksessa on kyse veronmaksajan yksipuolisesta, vastikkeettomasta suoritusvelvollisuudesta. Verovelvollisen velvollisuudet on määritelty laissa. Yleensä verovelvollinen on velvoitettu tekemään oma-aloitteisesti veroilmoituksen. Jos hallinto ei ole onnistunut tekemään lain mukaista verotuspäätöstä verovelvollisen täytettyä oman velvollisuutensa, on kohtuullista, että kaikki virheellisen verotuksen korjaamisesta aiheutuneet kulut jäävät yksin veronsaajien kannettavaksi. Esitettyä 1 §:n 1 momentin sanamuotoa tulisi muuttaa niin, että pääsääntö veroasioissa olisi veronsaajien täysi korvausvelvollisuus, ellei virhe verotuksessa ole johtunut verovelvollisen toiminnasta. Luvun 1 §:n 2 momentissa korvausvelvollisuuden kohtuullisuutta arvioitaessa huomioon tulisi ottaa asian oikeudellinen epäselvyys. Korvauksen epääminen tai alentaminen pelkää sen vuoksi, että asiaa koskeva laki tai muu säädös on epäselvä, on kohtuutonta. Sama julkinen valta, joka saa verotulot, vastaa myös verolakien säätämisestä. Samoin kuin vakuutusyhtiö vastaa vakioehtojen epäselvyydestä, pitäisi veronsaajien vastata lakien, asetusten ja alemman tason säädösten epäselvyydestä. Erityisen kohtuuttomia ovat tilanteet, joissa Veronsaajien oikeudenvallontayksikkö on muutoksenhakijana ja häviää jutun hallintotuomioistuimessa. On selvä, että veronmaksaja voidaan määrätä korvaamaan veronsaajien kuluja vain erittäin poikkeuksellisessa tilanteessa. Suhteellisen korkea oikeudenkäyntimaksu on jo riittävä korvaus. Edellä olevin perusteluin Veronmaksajain Keskusliitto ehdottaa 10 luvun 1 §:ään lisättäväksi: ”Verotusta koskevassa asiassa veronsaajat ovat velvolliset korvaamaan verovelvollisen oikeudenkäyntikulut, ellei virheellinen verotus ole johtunut verovelvollisen virheestä tai laiminlyönnistä.”

4.11 11 luku Päätöksen korjaaminen ja täydentäminen

4.11.1 Yleiset kannanotot luvun säännöksistä

Jyväskylän kaupunki katsoo, että säännökset mahdollistavat joustavan ja nopean korjaamisen sekä yhdenmukaistavat prosessioikeudellista sääntelyä.

Meidän Turku – Vårt Åbo ry pitää ehdotusta päätöksen korjaamisesta hyvänä asiana.

Oikeusministeriön HAIPA-hanketoimiston mukaan maininta siitä, että merkintä olisi tehtävä myös sähköiseen päätöskappaleeseen, on kannatettava.

Pirkanmaan oikeusaputoimiston mukaan ehdotetut säännökset puoltavat paikkaansa.

Sisäministeriön poliisiosaston mukaan esitys on kannatettava.

Suomen tuomariliitto ry:n mielestä epäselväksi saattaa jäädä, onko 4 §:ssä tarkoitettu rajoittaa korjatun päätöksen maksutta saavien osapuolten lukumäärää. Nykyisellään korjattu päätös lähetetään maksutta kaikille osapuolille.

4.11.2 Päätöksen täydentäminen

Aluehallintovirastot, Elintarviketurvallisuusvirasto Evira, Helsingin hallinto-oikeus, Helsingin oikeusaputoimisto, Itä-Suomen hallinto-oikeus, Jyväskylän kaupunki, Kansaneläkelaitos, Kirkkohallitus, Maahanmuuttovirasto, markkinaoikeus, Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry, Pirkanmaan oikeusaputoimisto, Pohjois-Savon oikeusaputoimisto, Pohjois-Suomen hallinto-oikeus, sisäministeriön poliisiosasto, Suomen Kuntaliitto ry, Suomen ortodoksinen kirkko, Suomen Yrittäjät, Turun hallinto-oikeus, vakuutusosasto, Valtioneuvoston kanslia, Valtiontalouden tarkastusvirasto ja Veronmaksajain Keskusliitto ry kannattavat ehdotusta.

Hansel Oy ja Meidän Turku – Vårt Åbo ry vastustavat ehdotusta.

Aluehallintovirastojen lausunnon mukaan päätöksen täydentämismenettely on ehdotuksessa muodossaan lähtökohtaisesti tarkoituksenmukainen.

Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan ehdotus vaikuttaa perustellulta.

Hansel Oy katsoo, että päätöksen täydentäminen ei sovellu julkisia hankintoja koskeviin ratkaisuihin. Hansel näkee suurena riskinä sen, että päätöksen täydentämismahdollisuutta käytettäisiin oikeudenkäyntien pitkittämisen tarkoituksessa (syynä esimerkiksi tahto osallistua hankinnan väliaikaiseen järjestämiseen taikka kilpailijan liiketoiminnan estäminen). Julkisia hankintoja koskeviin oikeudenkäynteihin ei Hanselin mukaan tulisi tuoda elementtejä, jotka saattaisivat edelleen hidastaa lainvoimaisen ratkaisun saamista.

Helsingin hallinto-oikeus pitää ongelmallisena päätöksen täydentämiselle 2 §:ssä säädettyä 30 päivän määräaikaan päätöksen tiedoksisaannista. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisista perusteluista ilmenee, että ajatuksena on ollut mahdollisuus täydentää päätöstä valitusajan kuluessa. Hallinto-oikeus huomauttaa ensinnäkin, että

valitusaika on eräissä asiaryhmissä muu kuin 30 päivää. Myös todellisen tiedoksisaintipäivän selvittäminen pykälässä asetetun määräajan laskemiseksi saattaa olla ongelmallista ja aiheuttaa tarpeetonta vaivaa. Hallinto-oikeus esittää pykälää täydennettäväksi siten, että täydentämismenettely koskee ainoastaan ennen päätöksen antamista esitettyjä sivuvaatimuksia. Ajatus ilmenee hallituksen esityksen yksityiskohtaisista perusteluista. Hallinto-oikeus ehdottaa, että lakiehdotuksen jatkovalmistelussa täsmennetään vielä, minkä tyyppisiä sivuvaatimuksia täydentämismenettely koskee. Esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa täydentämismenettelyn käyttöalan laajuus jää epämääräiseksi ja saattaa tässä muodossaan aiheuttaa kirjavaa soveltamistulkintaa. Lähtökohtaisesti hallinto-oikeus kannattaa päätöksen täydentämismenettelyä, mutta ehdottaa kuitenkin perusteellisempaa arviointia täydentämismenettelyn soveltuvuudesta hallintolainkäyttöasioihin.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus katsoo, että päätöksen täydentämistä koskeva säännös saattaa hyvästä tarkoituspästä huolimatta aiheuttaa hallintotuomioistuimille hyvin paljon lisätöitä. On nimittäin hallinto-oikeuden mukaan varsin tavallista, että asiakkaat saatuaan kielteisen päätöksen vaativat asian uudelleen käsittelyä, mutta koska nykyinen lainsäädäntö ei teknisen virheen korjausta lukuun ottamatta sellaista mahdollisuutta tunne, näihin vaatimuksiin ei ole tarvinnut reagoida. Nyt ehdotetun uuden säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että täydennystä voi vaatia osapuoli tai se voidaan tehdä tuomioistuimen aloitteesta. Edelleen on todettu, että täydentäminen on tuomioistuimen harkinnassa eikä tuomioistuimelle voi esittää uusia vaatimuksia. Epäselväksi jää se, onko tuomioistuimen tehtävä päätös täydentämisestä, jos oikeudenkäynnin osapuoli sitä vaatii. Jos näin on, niin tulkinnanvaraiseksi nousee hallinto-oikeuden arvion mukaan mitä ilmeisimmin useita kysymyksiä. Maallikko ei ymmärrä, mikä on sivuvaatimus, vaan vaatii myös pääasiaan täydennystä ja muutoksia. Edelleen todennäköisesti esitettäisiin uusia vaatimuksia ja selvityksiä. Mikäli kaikkiin näihin asianosaisten vaatimuksiin tulisi tehdä valituskelpoinen päätös, työmäärä muodostuisi hallinto-tuomioistuimille kohtuuttomaksi verrattuna siihen hyötyyn, että joskus – ilmeisesti äärimmäisen harvoin – johonkin sivuvaatimukseen olisi jäänyt annetussa päätöksessä vastaamatta. Säännös tulisi hallinto-oikeuden mielestä kirjoittaa selkeästi niin, että asianosaisella ei ole subjektiivista oikeutta vaatia täydennystä ja että päätöksen tekeminen on tuomioistuimen harkinnassa.

Itä-Suomen hallinto-oikeus pitää hyvänä sitä, että päätöksen täydentämismahdollisuus on rajoitettu vain sivuvaatimuksiin.

Kansaneläkelaitos toteaa, että säännöksen nojalla päätöksessä olevat puutteet voitaisiin korjata joustavasti ilman, että asiassa tarvitsisi turvautua raskaampaan valitusmenettelyyn tai ylimääräiseen muutoksenhakuun.

Kirkkohallituksen mukaan uusi täydentämismenettely on kannatettava, koska on myös osapuolten etu, että tuomioistuin voi korjata päätöksensä joustavasti.

Meidän Turku – Vårt Åbo ry pitää ehdotusta erikoisena, koska lain mukaan tuomioistuimen on vastattava kaikki vaatimuksiin, mutta ehdotuksen mukaan päätöstä voitaisiinkin täydentää myöhemmin.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus arvioi, että säännösehdotus vähentää tai jopa poistaa tarpeen muutoksenhakuun esimerkiksi tilanteissa, joissa hallinto-oikeuden päätökseen ei sisälly vastausta oikeudenkäyntikuluvaatimukseen ja muutosta olisi haettava ainoastaan tämän vuoksi. Säännös mahdollistaa sujuvan ja asianosaisten kannalta nopean täydentämismenettelyn.

Suomen tuomariliitto ry:n näkemyksen mukaan luvun 2 § päätöksen täydentämisestä on sinänsä kannatettava, mutta se saattaa johtaa turhien täydentämispyyntöjen esittämisiin asianosaisten puolelta. Tuolloin se lisäisi huomattavasti hallinto-oikeuksien työmäärää.

Suomen Yrittäjät pitää kannatettavana uutta säännöstä, joka mahdollistaa tuomioistuimen laiminlyönnin korjaamisen päätöstä täydentämällä.

Turun hallinto-oikeus toteaa, että sivuvaatimuksesta lausuminen jälkeenkäynnin ei aiheuta tulkintaongelmia suhteessa tehtyyn päätökseen. Sen sijaan tehdyn päätöksen korjaaminen tai täydentäminen muulla tavalla olisi ongelmallisempaa.

Vaasan hallinto-oikeuden mukaan on selkeyden vuoksi tärkeää, että asian käsittely tuomioistuimessa päättyy tuomioistuimen päätöksen antamiseen. Jos täydennysmenettely kuitenkin otetaan lakiin, siihen tulisi voida ryhtyä vain tuomioistuimen omasta aloitteesta.

Vakuutus-oikeus kannattaa päätöksen täydentämistä koskevan uuden säännöksen ottamista lakiin, koska se mahdollistaa tuomioistuimen laiminlyönnin nykyistä joustavamman korjaamisen pääasiaan liittyvän sivuvaatimuksen osalta.

Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan päätöksen täydentämismahdollisuus, joka on rajattu sivuvaatimukseen, joustavoittaa ratkaisun puutteiden oikaisemista. Valitusai-
ka täydennetyistä päätöksistä alkaa vasta täydennetyin päätöksen tiedoksisaannista, joten täydentämismenettely ei aiheuta asianosaisille oikeudenmenetyksiä.

4.12 12 luku Valitus hallintotuomioistuimen päätöksestä

4.12.1 Yleiset kannanotot luvun säännöksistä

Eduskunnan oikeusasiamies katsoo, että valitusluvan myöntämisen perusteet (ehdotettu 12 luvun 5 §) eivät näytä kattavan kaikkia 13 luvun 5 §:n purkuperusteita. Oikeusasiamiehen mielestä kaikki lainvoimaisen päätöksen purkutilanteet täytyy voida ottaa huomioon/oikaista myös säännönmukaisessa muutoksenhaussa.

Energiateollisuus ry pitää erittäin kannatettavana sitä, että esityksessä ei ehdoteta valituslupasääntelyä markkinaoikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Markkinaoikeuden energiamarkkinoita koskevat päätökset ovat energia-alan kannalta erittäin merkityksellisiä, joten niistä on usein tarpeen voida hakea ratkaisu myös korkeimmasta hallinto-oikeudesta ilman valituslupaa.

Itä-Suomen hallinto-oikeus pitää hyvänä ehdotettua muutosta, jonka mukaan muutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttäisi valituslupaa samoin kuin viranomaisen valitusoikeutta koskevaa säännöstä. Hallinto-oikeus pitää kannatettavana kehityssuuntausta, jonka mukaan korkeimman hallinto-oikeuden rooli muuttuisi enemmän hallintoa ja tuomioistuimia ratkaisullaan ohjaavan tuomioistuimen suuntaan. Valituslupajärjestelmä selkeyttäisi vallitsevaa käytäntöä, jota on monelta osin pidettävä sekavana ja epäsystemaattisena. Valitusosoitusten ylläpito ja kulloinkin sopivan valitusosoituksen liittäminen hallinto-oikeuden päätökseen on nykyisellään vaativa tehtävä.

Jyväskylän kaupungin näkemyksen mukaan luku sisältää prosessiekonomisesti järkeviä uudistuksia ja mahdollistaa oikeushallinnon resurssien tarkoituksenmukaisen kohdentamisen.

Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan 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.

Meidän Turku – Vårt Åbo ry kyseenalaistaa luvun 1 §:n 1 momentin säännöksen tarpeellisuuden tilanteessa, jossa korkeimpaan hallinto-oikeuteen saisi valittaa vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Mainittu säännös koskee hallintotuomioistuimen päätöksen valituskelpoisuutta.

Pakolaisneuvonta ry katsoo, että luonnoksessa esitetty tavoite KHO:n muuttamisesta vain ennakkoratkaisutuomioistuimeksi ei ole näissä olosuhteissa kannatettavaa eikä mahdollista. Sinänsä kannatettavaa on luonnoksessa esitetty tavoite, että KHO:n linjaratkaisut ohjaisivat hallintoviranomaisten ja hallintotuomioistuinten ratkaisukäytäntöä nykyistä laajemmin, mikä voisi parantaa hallintoviranomaisten ratkaisukäytännön ja oikeuskäytännön yhtenäisyyttä sekä vähentäisi tarvetta muutoksenhakuun. Nykyiset valituslupaperusteet varsinaisen linjaavan ennakkopäätöksen lisäksi eli oikeuskäytännön yhtenäisyys, ilmeinen virhe ja muu erityinen syy ovat edelleen oikeusturvan kannalta välttämättömiä. Kuten luonnoksesta ilmenee, hallintotuomioistuinten käytännöt vaihtelevat suuresti, joten ennakkopäätösten lisäksi on turvattava hallinto-oikeuksien yläpuolella oleva instanssi, joka voi turvata oikeuskäytännön yhtenäisyyden, puuttua menettelyvirheisiin yksittäistapauksissa sekä estää myös yksittäistapauksissa Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa ristiriitaiset päätökset.

Pirkanmaan oikeusaputoimiston mukaan ehdotetut säännökset selkeyttävät menettelyä.

Suomen luonnonsuojeluliiton näkemyksen mukaan ympäristöasioissa tulisi varmistaa ympäristöyhdistysten valitusoikeutta koskevan sääntelyn yhdenmukaisuus riippumatta siitä, minkä lain perusteella toimitaan. Nyt sääntelyssä on yhä aukkoja, ja näissä tilanteissa joudutaan turvautumaan hallintoasioiden oikeudenkäyntiä koskevaan yleislaikiin. Lain valitusoikeussäännös tulisi muotoilla siten, että se mahdollistaa myös ympäristöyhdistyksen valitusoikeuden tilanteissa, joissa on kyse merkittävistä ympäristöintresseistä.

Vakuutusosikeus on toimivaltaansa kuuluvien asioiden osalta noin 90-prosenttisesti ylin tuomioistuin. Luvun säännökset eivät siis juurikaan koskisi vakuutusosikeutta, mutta sen sijaan ne koskisivat osittain valitusprosessia muutoksenhakulautakuntien päätöksistä vakuutusosikeuteen. Näiltä osin vakuutusosikeudella ei ole huomautettavaa luvun sisällöstä.

4.12.2 Valituslupamenettely pääsäännöksi haettaessa muutosta hallinto-oikeuden päätökseen

Eduskunnan oikeusasiamies, Elintarviketurvallisuusvirasto Evira, Hansel Oy, Helsingin hallinto-oikeus, Helsingin kaupunki, Helsingin oikeusaputoimisto, Itä-Suomen hallinto-oikeus, Jyväskylän kaupunki, Kansaneläkelaitos, korkein hallinto-oikeus, korkein oikeus, Maanmittauslaitos, Maaseutuvirasto, markkinaoikeus, Pirkanmaan oikeusaputoimisto, Pohjois-Savon oikeusaputoimisto, sisäministeriön poliisiosasto, Suomen Kiinteistöliitto ry, Suomen Kuntaliitto ry, Suomen ortodoksinen kirkko, Suomen Yrittäjät, Turun hallinto-oikeus, Valtioneuvoston kanslia, Valtiontalouden tarkastusvirasto,

Verohallinto, Veronmaksajain Keskusliitto ry ja ympäristöministeriö kannattavat ehdotusta.

Kirkkohallitus, Meidän Turku – Vårt Åbo ry, Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry, Suomen Asianajajaliitto ja Suomen luonnonsuojeluliitto vastustavat ehdotusta.

Aluehallintovirastot katsovat, että kyseessä olisi merkittävä ja periaatteellinen muutos.. Aluehallintovirastot katsovat, että esitysluonnoksen perustelut eivät tällaisenaan anna tarpeeksi yksityiskohtaista taustatietoa, jotta asiasta voisi muodostaa selkeää yhdenmukaista kantaa. Aluehallintovirastojen keskuudessa ehdotus on nähty periaatteessa kannatettavana ottaen erityisesti huomioon tavoitteen KHO:n kehittämisestä aidoksi ennakkoratkaisutuomioistuimeksi. Valituslupa voisi olla puolusteltavissa asiämäärien rajaamiseksi korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Valitusluvan saanti korkeimmista oikeuksista ei ole toisaalta helposti ennustettavissa. Valituslupamenettely vähentäisi valituksia KHO:een, antaisi suuremman painoarvon hallinto-oikeuksien ratkaisuille ja nopeuttaisi lopullisen lainvoimaisen päätöksen saamista, jos valituslupa ei myönnettäisi. Jos/kun oikeudenkäyttöä halutaan muun ohella tehostaa ja käsitelyaikoja lyhentää, ehdotettu valituslupamenettelyn laajentaminen on paras ratkaisu asiaan. KHO:lla on parhaat edellytykset arvioida, mitkä asiat sen tulee ottaa käsiteltäviksi, jotta oikeusvarmuus ja yhtenäinen oikeuskäytäntö eivät ole uhattuina. Sen sijaan kategoriset valituskiellot ovat oikeusvarmuuden suhteen ongelmallisempi tapa tehostaa oikeudenkäyttöä ja lyhentää oikeudenkäyntiaikoja. Aluehallintovirastot kiinnittävät huomiota tässä yhteydessä 12 luvun 5 §:n perusteluihin, joiden mukaan luvan myöntäminen ei olisi harkinnanvaraista, vaan lupa myönnettäisiin, jos jokin momentissa mainittu valitusluvan myöntämisen peruste on olemassa. Säännöksessä valitusluvan myöntämisen perusteet on kuitenkin esitetty tulkinnanvaraisesti eikä yksityiskohtaisissa perusteluissakaan ole asiaa avattu. Aluehallintovirastot pitävät toivottavana, että valitusluvan myöntämisen perusteista lausuttaisiin perusteluissa laajemmin esimerkkejä mainiten. Erityisesti päätöksen tehneen viranomaisen tarve saada asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi tilanteessa, jossa hallinto-oikeuden päätös muuttaisi käytäntöjä tai aiheuttaisi tulkintaongelmia, olisi suotavaa mainita nimenomaisesti myös 12 luvun 5 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa. Elinkeinovalvonnan osalta tarve valittamiseen konkretisoituu esimerkiksi tapauksissa, joissa valitusviranomaisen on muuttanut virastossa jo pitkään vallinnutta käytäntöä tai yleisesti vallinnutta periaatetta. Korkein hallinto-oikeus voisi ratkaista asian erityisesti oikeuskäytännön yhtenäisyyden turvaamiseksi. Hallinnon alalla ratkaistavat asiat ovat usein hyvinkin tulkinnanvaraisia. Valitusmahdollisuuden tulisi kuitenkin koskea vain todella tärkeitä yksittäisiä ja periaatteellisia asioita, jotta päätösten lainvoimaiseksi tuloa ei ”turhaan” viivytettäisi. Aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan ”huvikseen” valittamista ei viranomaisten tahoilta tapahdu.

Eduskunnan oikeusasiamies kannattaa ehdotusta yleisellä tasolla. Samalla kun valituslupa muutetaan pääsäännöksi, tulisi kuitenkin käydä läpi kaikki asiaryhmät mahdollisen suoran valitusoikeuden tarpeen kannalta. Oikeusasiamiehellä ei ole tässä yhteydessä ollut mahdollisuutta suorittaa tällaista tarkastelua.

Elinkeinoelämän keskusliitto yhtyy esityksen perusteluihin etenkin sen osalta, että KHO:n valituslupajärjestelmän laajentaminen tehostaisi oikeudenkäyntimenettelyä ja nopeuttaisi lainvoimaisen päätöksen saamista hallintoasioissa, mikä puolestaan vähentäisi oikeudellista epävarmuutta hallintoviranomaisten ratkaistavina olevissa asioissa.

Energiateollisuus ry:n mukaan valitusluvan myöntämisen perusteita koskevan 5 §:n yksityiskohtaisia perusteluita tulisi täydentää. Ennakkoratkaisun tarve voi olla käsillä esimerkiksi silloin, kun lupaviranomainen soveltaa uutta päätöksen sisältöön vaikuttavaa teknistä sääntelyä. Ennakkoratkaisun tarve voisi myös olla käsillä silloin, kun kyse on harvinaisesta mutta merkittävästä toiminnasta. Tällaista toimintaa koskeva oikeuskäytäntö tuskin muodostuu laajaksi, mutta ratkaisuilla on juuri kyseiselle toiminnalle suuri merkitys. Painava syy voi liittyä esimerkiksi ratkaisun ja sen vaikutusten yhteiskunnalliseen merkittävyyteen, taloudelliseen merkitykseen hakijan tai muun asianosaisen kannalta tai lupamääräysten selkeyteen ja noudatettavuuteen. Erityisesti tällä on merkitystä ympäristölupavalituksissa ja muissa hallintovalituksissa. Ympäristölupavalitukset ovat hallintovalituksia, jolloin hallintotuomioistuin voi muuttaa lupapäätökseen otettuja lupamääräyksiä. Kun uusista lupamääräyksistä ei yleensä etukäteen kuulla toiminnanharjoittajaa, on mahdollista, että uusi lupamääräys ei ole teknisesti toteutettavissa tai on muulla tavalla yhteensopimaton kokonaisuuden kanssa. Myös tällaiset tilanteet pitää voida ottaa huomioon valituslupaharkinnassa erityisen painavana syynä. Usein tapauskohtainen painavuus kytkeytyy myös lain yhtenäiseen tulkintaan, kun epäyhtenäinen lupakäytäntö vaikuttaa samalla toimialalla toimivien keskinäiseen kilpailuun. Lisäksi painavan syyn pitäisi olla käsillä silloin, kun valitukset liittyvät luvan tarpeeseen tai ympäristölupamuutokseen. Tällaisia tilanteita voi syntyä esimerkiksi sovellettaessa naapurussuhdelain mukaista lupatarvetta tai muutettaessa laitoksen toimintaa tai tekniikkaa. Ympäristölupa- ja vesilupa-asiat käsitellään Vaasan hallinto-oikeudessa. Kun hallinto-oikeus olisi jatkossa viimeinen tuomioistuin useimpien asioiden osalta, tulee hallinto-oikeuden resurssit ja asiantuntemus turvata. Hyvä resursointi hallinto-oikeuksissa vähentää myös tarvetta asioiden viemiseen KHO:een. Valituslupajärjestelmän laajentamisen käyttöönoton yhteydessä on *Energiateollisuus ry:n* näkemyksen mukaan myös tarkasteltava mahdollisuutta säätää valitusluvan ratkaisemisen enimmäiskäsittelyajasta. Korkeimman hallinto-oikeuden käsittelyajat ovat pitkiä, mikä sinällään on merkittävä pullonkaula lainvoimaisten lupien saamisessa. Valituslupien ratkaiseminen nopeasti ja ennakoitavassa ajassa edesauttaa ongelmaa osaltaan.

Hansel Oy toteaa, että julkisissa hankinnoissa valituslupajärjestelmä on jo käytössä. Se pitää erittäin tärkeänä sitä, että valituslupa-asiat käsitellään kiireellisenä, jotta prosessi olisi mahdollisimman nopea. Valituslupaa harkittaessa asia tulisi käsitellä vain siinä laajuudessa kuin valitusluvan antamista koskeva päätös edellyttää – valituslupajärjestelmän ei tulisi johtaa laajaan kirjelmöintiin sekä asioiden tutkimiseen yksityiskohtaisesti ennen valituslupapäätöksen tekemistä. Tämä hidastaa hankintojen tekemistä ja nostaa kustannuksia. Huomattavaa on, että julkisiin hankintoihin liittyvistä markkinaoikeuden ratkaisuista vain hyvin pieni osa on muuttunut korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Helsingin hallinto-oikeus toteaa, että hakemusasioissa hallinto-oikeus tekee päätöksen ensi asteena, jolloin valituslupamenettely kaventaa merkittävästi mahdollisuutta hakea päätökseen muutosta. Hallinto-oikeus katsoo, että valituslupamenettelyn saattamista pääsäännöksi myös näissä asiaryhmissä, erityisesti lastensuojelulain mukaisissa huostaanottoasioissa, tulisi vielä arvioida uudelleen.

Joensuun kaupungin lausunnon mukaan korkeimman hallinto-oikeuden kehittämistä entistä selvemmin ennakkopäätöstuomioistuimeksi voidaan pitää perusteltuna. Tämä on omiaan tehostamaan ja nopeuttamaan oikeudenkäyntejä hallintoasioissa. Nykyisellään oikeudenkäynnin pitkä kesto voi ääritapauksissa johtaa jopa siihen, että hankkeista luovutaan, kun hankkeen toteuttaminen venyy valitusprosessin takia. Korkeimman hallinto-oikeuden muuttuminen ennakkopäätöstuomioistuimeksi korostaa hallinto-oikeuksien päätösten merkitystä. Tästä syystä itse oikeudenkäyntiä hallintoasioissa ohjaavien säännösten ajantasaistamisen lisäksi hallinto-oikeuksien resurssit on turvattava entistä useampien asioiden jäädessä hallinto-oikeuksien päätösten varaan.

Jyväskylän kaupungin mukaan valituslupajärjestelmään siirtyminen on myönteinen asia. Oikeusturvanäkökohdat eivät vaarannu, koska valituslupamenettelystä on jo runsaasti kokemuksia, jotka eivät indisoi oikeusturvanäkökohtiin kohdistuvia huolia. Valituslupamenettely kohdistaa valitukset selvemmin oikeudellisiin kysymyksiin ja karsii ns. tarkoituksenmukaisuusperusteisiin kohdistuvat valitukset prosessin ulkopuolelle.

Kansaneläkelaitos pitää yleisesti kannatettavana, että korkeimman hallinto-oikeuden roolia kehitetään kohti ennakkopäätöstuomioistuinta. Pykälän 3 momentin mukaan muutoksenhausta valittamalla muun hallintotuomioistuimen päätökseen säädettäisiin kuitenkin erikseen, joten ehdotus ei muuttaisi valitusmenettelyä niissä Kelan etuuksissa, joissa muutoksenhakueliminä toimivat valitusasioita käsittelemään perustetut lautakunnat. Lautakuntien päätöksistä voidaan valittaa vakuutus-oikeuteen ilman valituslupamenettelyä. Ehdotuksella valituslupamenettelystä olisi kuitenkin vaikutusta toimeentulotuen takaisinperintäpäätösten muutoksenhakuun.

Kirkkohallituksen näkemyksen mukaan valituslupa soveltuu tavanomaisiin valitusasioihin, joissa hallinto-oikeus on ensimmäisenä muutoksenhakuasteena. Sen sijaan se vastustaa valitusluvan käyttämistä hallintoriita-asioissa, joissa hallinto-oikeus toimii päätöksentekijänä. Valituslupamenettely saattaisi merkitä sitä, että päätöksestä ei tällöin käytännössä pääsisi lainkaan tekemään valitusta.

Korkein hallinto-oikeus kannattaa valituslupajärjestelmän laajentamista ehdotetulla tavalla ja pitää kannatettavana myös sitä, että itse valitusluvan myöntämisen perusteisiin ei ehdoteta muutoksia. Korkein hallinto-oikeus toteaa, että se perusteluissa esitetty toteamus, että jo noin puolet korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuvista asioista on nykyään valituslupa-asioita, pitää sinänsä paikkansa. Valituslupa-asioden suhteellinen osuus kaikista saapuvista asioista on kuitenkin kasvanut erityisesti sen vuoksi, että valitusluvanvaraisten ulkomaalaisasioiden määrä on viime vuosina merkittävästi lisääntynyt, ja useissa merkittävässä asiaryhmissä valituslupamenettely sen sijaan ei ole käytössä. Siitä huolimatta, että valituslupamenettelyn laajentaminen on sinänsä kannatettavaa, perusteluissa tulee korkeimman hallinto-oikeuden mukaan 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 muutoksenhakusäännösten muuttamisesta niin, että valittaminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttäisi valituslupaa. Myös vireillä olevan maakunta- ja soteuudistuksen 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. Korkein hallinto-oikeus katsoo, että 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. Lisäksi korkein hallinto-oikeus toteaa, että valituslupamenettelyn uudistuksessa korkeimman hallinto-oikeuden tehtävät muuttuisivat, mutta vaikutusta sen työmäärään koskeva arvio on ongelmallinen. Valituslupajärjestelmän laajentaminen ei vaikuttaisi siihen, kuinka paljon ja minkä laatuista asioita korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuu, vaan siihen, että juttujen kiertonopeus kasvaa ja keskimääräiset käsittelyajat lyhenevät. Työn vaatavuus säilyy sinänsä ennallaan. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan arvio noin 300 vuosittain myönnettävästä valitusluvasta ei ole realistinen, kun otetaan huomioon sen 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. Korkeimman hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan valituslupaperusteet on syytä säilyttää samoin kuin menettely, jossa valituslupahakemukseen an-

nettavasta myönteisestä ratkaisusta on mahdollista päättää kuulemistoimien jälkeen asian ratkaisun yhteydessä.

Korkein oikeus toteaa, että korkeimmassa oikeudessa on lähes 40 vuoden ajan ollut käytössä yleinen, pääasiassa ennakkopäätöksen tarpeeseen perustuva valituslupajärjestelmä. Vastaava yleisen valituslupaedellytyksen käyttöönotto on perusteltua myös korkeimman hallinto-oikeuden osalta. Korkeimman oikeuden mukaan hyvä ja tehokas lainkäyttö edellyttää, että asiat pääsääntöisesti ratkaistaan laadukkaasti alemmissa oikeusasteissa, korkeimpien oikeuksien työn painopisteen kohdistuessa ennakkoratkaisujen antamiseen. Korkein oikeus on kiinnittänyt huomiota siihen, että korkeimpaan hallinto-oikeuteen ehdotettu valituslupajärjestelmä poikkeaa korkeimmassa oikeudessa käytössä olevasta järjestelmästä siinä suhteessa, että ehdotuksen 12 luvun 5 §:n sanamuodon mukaan valituslupa on myönnettävä, jos jokin valituslupaperusteista täyttyy. Oikeudenkäymiskaaren 30 luvun 3 §:n mukaan korkein oikeus voi myöntää valitusluvan, mikäli lupaedellytykset täyttyvät. Korkeimmalla oikeudella valituslupavaiheessa oleva harkintavalta on mahdollistanut valituslupakysymyksen ratkaisemisen nopeasti ja keskitetysti harkinnan kohdistuessa erityisesti siihen, millaista ennakkopäätösarvoa asialla olisi. Valituslupa-asiat on kyetty ratkaisemaan tarkoituksenmukaisessa menettelyssä siten, että valituslupavaiheeseen päättyvien asioiden käsittelyaika on lyhentynyt merkittävästi. Toisaalta oikeudenkäymiskaaren valituslupaperusteet ovat mahdollistaneet valitusluvan myöntämisen aina, kun se on asianosaisten oikeusturva huomioon ottaen tarpeen. Korkeimmassa oikeudessa käytössä olevasta lupajärjestelmästä saadut hyvät kokemukset puoltaisivat sitä, että hallintolainkäytön uudistuksessa vielä pohdittaisiin vastaavan tyyppisen lupajärjestelmän käyttöönottoa. Tämä mahdollistaisi korkeimman oikeuden mielestä valituslupajärjestelmän asianmukaisen hyödyntämisen korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Korkein oikeus on lisäksi kiinnittänyt huomiota siihen, että ehdotuksen 12 luvun 5 §:n 2 momentissa mahdollistettaisiin valitusluvan myöntäminen koskemaan vain osaa muutoksenhaun alaisesta päätöksestä. Vastaava säännös on korkeimman oikeuden osalta oikeudenkäymiskaaren 30 luvun 3 §:n 2 momentin 1 kohdassa. Hallituksen esitystä koskevassa luonnoksessa ei sen sijaan ole mainitun momentin 2 kohtaa vastaavaa säännöstä, jonka mukaan korkein oikeus voi rajoittaa valitusluvan koskemaan ainoastaan tiettyä kysymystä, jonka ratkaiseminen on tarpeen oikeuskäytännön ohjaamiseksi tai valituslupaperusteiden kannalta muutoin. Mainittu vuonna 2005 oikeudenkäymiskaareen sisällytetty säännös on osoittautunut korkeimman oikeuden ennakkopäätöstehtävän kannalta erittäin toimivaksi. Korkeimman oikeuden näkemyksen mukaan vastaava mahdollisuus rajata valituslupa koskemaan vain tiettyä kysymystä parantaisi myös korkeimman hallinto-oikeuden edellytyksiä toimia ennakkoratkaisutuomioistuimena.

Maahanmuuttoviraston mukaan ehdotusta vastaava erityissäännös on olemassa ulkomaalaislain 196 §:ssä ja kansalaisuuslain 42 §:ssä.

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että korkeimman hallinto-oikeuden muuttaminen ehdotetulla uudistuksella aidosti ennakkopäätöstuomioistuimeksi on lähtökohtaisesti kannatettavaa. Muutos merkitsisi myös sitä, että valituksenalaiseen viranomaispäätökseen saataisiin aikaisempaa useammissa tapauksissa lainvoimainen ratkaisu nopeammin kuin nykyisin. Jotta hallinto-oikeuden antama päätös tulisi lainvoimaiseksi nykyistä joutuisammin, 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. Toisaalta ministeriö toteaa, että esimerkiksi sen luonnonvaraosaston toimialan lainsäädännön soveltamisesta valitetaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen hyvin harvoin ja näitä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuja on vähän. Valituslupamenettelyn voidaan arvioida vähentävän entisestään muun muassa lainsäädännön kehittämisen ja toimivuuden arvioinnin kannalta tarpeellisiakin korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuja.

Maaseutuviraston lausunnon mukaan valituslupamenettelystä olisi hyvä säätää yleislaissa, koska valitusluvan vaatimus näyttää käytännössä muodostuneen pääsäännöksi.

Meidän Turku – Vårt Åbo ry vastustaa valituslupamenettelyn ottamista pääsäännöksi. Ehdotettu muutos on perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastainen. Se loukkaa karkeasti kansalaisoikeuksia ja kansalaisten oikeusturvaa.

Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry vastustaa ehdotusta, jossa muutoksenhaku hallinto-oikeudesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen pääsääntöisesti edellyttäisi valituslupaa ja lainsäädännössä voitaisiin säätää siihen poikkeuksia. Tämä ominaisuus kytketään lakiehdotuksessa siihen, että KHO halutaan muuttaa aidoksi prejudikaattituomioistuimeksi tavalla, jossa asetetaan keinotekoisesti vastakkain KHO:n prejudikaattifunktio ja muutoksenhakufunktio. Esimerkiksi luonnoksessa sivulla 51 mainittu perustelu, jonka mukaan yksityishenkilölle ja yrityksille koituu säästöjä, kun lainvoimaisen päätöksen saa nopeammin, pätee Demlan mukaan kovin valikoidussa otoksessa tilanteita. Kustannussäästöjen hyöty on tapauskohtaisesti riippuvainen siitä, millaiseen päätökseen haetaan muutosta ja millaisessa intressissä, ja ketkä ovat osapuolet. Luonnoksessa ei myöskään huomioida sitä, että valituslupa voi heikentää KHO:n prejudikaattifunktiota. Valituslupamenettelystä voi yhdistyksen mielestä seurata se, että kaikkein vaikeimmat ja haastavimmat tapaukset – sellaiset joista ennakkoratkaisu tarvittaisiin kipeimmin – voivat seuloontua pois, kun korkeimpaan hallinto-oikeuteen päätyvien asioiden volyyymi supistuu. KHO:n toiminnan tehostamiseen liittyvät tavoitteet pitäisi Demlan näkemyksen mukaan pyrkiä saavuttamaan muuta kautta, kuten KHO:n resursseja lisäämällä. Jos valitusluvasta tehdään pääsääntö, ihmisten tosiasiallinen pääsy tuomioistuimeen heikkenee. Demla vastustaa jyrkästi muutoksenhakuoikeuden rajoittamista. Muutoksenhakuoikeuden rajoittaminen luonnoksessa kuvatulla tavalla ei

ole oikeasuhtainen eikä tarkoituksenmukainen eikä hyväksyttävä. Muutoksenhakuoikeuden rajoittaminen murentaa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytyksiä ja on vastoin PL 21.2 §:ssä säädettyä lainsäätäjää velvoittavaa toimeksiantoa turvata oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet lailla. Muutoksenhakuoikeus on keskeinen osa oikeusturvaa, joka on ihmisoikeus. PL 22 §:ssä säädetään, että julkisen vallan velvollisuus on edistää ihmis- ja perusoikeuksien toteutumista. Muutoksenhakuoikeuden rajoittamisesta pidättäytyminen osoittaisi, että lainsäätäjät kunnioittaa tätä perustuslainsäätäjän asettamaa velvollisuutta. Luonnoksessa ehdotettu ratkaisu heikentää Demlan mukaan perustavalla tavalla oikeusturvaa. Jos valitusluvasta säädetään pääsääntö, niin tämä pääsääntö on vaarassa heijastua muun lainsäädännön hallintolainkäyttöä ja muutoksenhakua koskevaan normistoon. Tästä seuraa valituslupaehdon mekaaninen soveltaminen liki kaikissa tapauksissa. Oikeusturvaongelmien välttämisen edellyttää siis hallinto-oikeuden alalla laajaa ja seikkaperäistä valittamista koskevan normiaineiston tutkimista ja oikeuspoliittista tarkastamista läpi lainsäädännön. Tämän tarkistustyön laiminlyömisestä seuraa yhdistyksen mukaan se, että Suomea koskevat valitukset EIT:hen kasvavat. Tämäkin huomio puoltaa sellaista ratkaisua, jossa yleinen valitusoikeus hallinto-oikeudesta KHO:hon säilyisi pääsääntönä, ja valituslupamekanismista säädetäisiin poikkeuksenomaisesti aineellisessa laissa erikseen. Jos valitusluvasta kuitenkin säädetään pääsääntö, säännön hyväksyttävyyden kasvaisi, jos KHO velvoitettaisiin perustelemaan päätös, jolla valituslupa jätetään myöntämättä. Perustuslain 21 §:n 1 momentti edellyttää, että jokaisella on oikeus saada perusteltu päätös. Perustelut antaisivat asianosaiselle paremman pohjan arvioida ylimääräisen muutoksenhaun mielekkyyttä.

Pirkanmaan oikeusaputoimiston näkemyksen mukaan korkeimman hallinto-oikeuden roolia ennakkopäätöstuomioistuimena on syytä vahvistaa, jotta ohjaavia linjauksia saataisiin ja jotta niitä saataisiin nopeammin verrattuna nykytilaan.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus pitää valituslupajärjestelmän laajentamista yhteiskunnallisesti tarkoituksenmukaisena ja laajentamisen tarvetta ymmärrettävänä. Valituslupajärjestelmällä on merkitystä etenkin korkeimman hallinto-oikeuden työmäärään ja sen mahdollisuuksiin kohdistaa työpanostaan. Hallinto-oikeuksien näkökulmasta valituslupajärjestelmän laajentaminen merkitsee korkeimman hallinto-oikeuden päätösten perustelujen kautta tulevan ohjauksen vähentymistä ja toisaalta se yleisesti lisää hallinto-oikeuden päätösten merkitystä muun muassa niiden ohjausvaikutuksen osalta.

Suomen Asianajaliitto suhtautuu varauksella siihen, että valittaminen hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen muuttuisi luvanvaraiseksi. Korkeimman hallinto-oikeuden kehittämisellä kohti ennakkopäätöstuomioistuinta on liiton näkemyksen mukaan etunsa, mutta muutos tarkoittaisi, että suuri joukko yksityiselle asianosaiselle merkittäviä asioita jäisi vain yhden perusteellisen tuomioistuinkäsittelyn kohteeksi. Muutoksesta seuraisi myös, että hallinto-oikeuksia ohjaava ylempi oikeus-

käytäntö vähenisi tuntuvasti KHO:n ratkaisujen määrällä mitattuna. Muutos edellyttäisi hallinto-oikeuksien riittävää resursointia ja oikeushallinnollista huomiota hallinto-oikeuksien päätöksenteon laatuun. Asianajajaliiton mielestä valituslupa voi tulla kyseeseen vain tilanteissa, joissa oikeussuojasta on riittävästi huolehdittu alemmalla tasolla, mistä ei liiton mukaan nyt ole varmuutta. Asianajajaliitto toteaa, että muutoksen periaatteellinen merkittävyys edellyttäisi tarkempaa luetteloa tai muuta kuvausta kaikista niistä asioista, jotka muuttuisivat valitusluvanvaraisiksi. Tällainen luettelo on tarpeen muutoksen todellisen suuruuden ja merkityksen hahmottamiseksi. Asianajajaliitolla ei ole ollut mahdollisuutta laatia aiheesta kattavaa selvitystä. Liiton käsityksen mukaan lakimuutos kohdistuisi kuitenkin esimerkiksi lastensuojelulain, uhkasakkolain, kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain, sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain, terveydensuojelulain ja valtionavustuslain nojalla annettuihin päätöksiin, joilla voi olla yksityisen asianosaisen kannalta suuri henkilökohtainen tai taloudellinen merkitys. Mikäli hallituksen esitys valmistellaan nyt ehdotetun mukaiseksi, tällainen luettelo tulisi liittää esitykseen. Nyt esitetyillä tiedoilla Asianajajaliitto ei ole voinut ottaa kantaa lakimuutoksen laajuuteen ja vastustaa esitystä.

Suomen Kiinteistöliitto ry pitää lakiehdotusta tältä osin erittäin kannatettavana ja hallitusohjelmataavoitteiden mukaisena. Valituslupajärjestelmällä taataan se, että korkeimpaan hallinto-oikeuteen etenevät pääsääntöisesti sellaiset asiat, joiden ratkaisemisella on ennakkopäätösvaikutusta.

Suomen luonnonsuojeluliitto katsoo, että valituslupamenettely heikentää kansalaisten ja yhdistysten oikeusturvaa rajaamalla valitusmahdollisuuksia merkittäväällä tavalla. Valituslupajärjestelmä tarkoittaa sen mukaan käytännössä valitusmahdollisuuksien tosiasiallisesti merkittävää heikentämistä, sillä valitusluvan edellytykset ovat erittäin tiukat ja niitä tullaan todennäköisesti myöntämään suhteellisen harvoin, mikä johtaa käytännössä esimerkiksi ympäristön tilan heikkenemiseen. Muutoksenhakuoikeus on Suomen perustuslaissa ja esimerkiksi ympäristöasioiden osalta myös lukuisissa kansainvälisissä sopimuksissa – kuten Århusin yleissopimuksessa – turvattu kansalaisten perusoikeus. Sen rajoittamisen tulee pohjautua huolelliseen analyysiin rajoituksen vaikutuksista, ja valituslupajärjestelmän laajentamisen vaikutukset tulisi arvioida erittäin perusteellisesti. Nyt näin ei ole liiton käsityksen mukaan tapahtunut. Mikäli hallinto-oikeuden päätöksestä on jatkossa vain yksi suora valitusmahdollisuus, se lisää sekä oikeudellista epätasa-arvoa että päätösten sisällöllistä sattumanvaraisuutta. Mikäli ehdotus kuitenkin hyväksytään, etenkin hallinto-oikeuksien ympäristöosaamista ja voimavaroja on Luonnonsuojeluliiton näkemyksen mukaan huomattavasti vahvistettava nykyisestä, ja esimerkiksi evätyjen valituslupien maksuja tulisi laskea. On kohtuutonta, että kielteinen ja käytännössä perustelematon valituslupapäätös maksaa saman verran (500e) kuin täysimääräisesti käsitelty valitus. Valitusmaksujen korotukset ovat jo nyt vaikuttaneet merkittäväällä tavalla esimerkiksi Luonnonsuojeluliiton paikallisyhdistysten valitusmahdollisuuksiin. On myös huomattava, että esimerkiksi ym-

päristöyhdistys ei tavoittele valituksellaan hyötyä itselleen, vaan ajaa yleistä etua. Tällöin kustannuksilla on erityisen suurta merkitystä. Valituslupan myöntämisen perusteita koskevan pykälän (5 §) osalta tulisi kiinnittää huomiota etenkin kohdan 3) muun painavan syyn määrittelyyn, merkitykseen ja sisältöön. Koska kaikkien ympäristöasioiden osalta edellytettäisiin jatkossa valituslupaa, tulisi ehdotuksessa ottaa tämä erittäin merkittävä linjamuutos huomioon ja avata edes pykälän perusteluissa laajemmin, mitä painavilla syillä voidaan käytännössä tarkoittaa. Nyt perustelut ovat tältä osin erittäin suppeat: "Tällainen syy voisi olla esimerkiksi asian taloudellinen tai muu erityisen suuri merkitys valittajan oikeusturvan tai yleisen edun kannalta." Viimeksi mainittua yleistä etua tulisi perusteluissa täsmentää ja laajentaa, jotta se sisältäisi eksplisiitisti myös ympäristöasioiden erityispiirteet mahdollisena muuna painavana syynä.

Suomen tuomariliitto ry:n mielestä valituslupamenettelyn laajentaminen pääsäännöksi on sinänsä kannatettava muutos, mutta sillä edellytyksellä, että valituslupamenettelyn laajentamisen tosiasialliset vaikutukset arvioidaan asianmukaisesti muidenkin kuin korkeimman hallinto-oikeuden näkökulmasta. Esityksen perusteluissa (s. 42) on viitattu ympäristöministeriön arviointiryhmän raporttiin, jossa on puollettu valituslupamenettelyn laajentamista ja todettu, ettei siihen liity ongelmia. Hallinto-oikeuksissa on kuitenkin asiaryhmiä, joiden osalta valituslupamenettelyn laajentamista ei ole kaikilla tahoilla varauksetta kannatettu, kuten lastensuojeluasioista huostaanottoasiat. Merkitys yksilöille niissä asiaryhmissä, joihin valituslupamenettely laajenisi, on suuri. Edelleen muutos luonnollisesti asettaa vaatimuksia hallinto-oikeuksien päätöksenteon laadukkuudelle sikäli kuin yhä suurempi osa niiden päätöksistä jäisi pysyviksi. Laadukkaan työn tekeminen vaatii asianmukaiset resurssit.

Suomen Yrittäjät kannattaa lainsäädännön kehittämistä siihen suuntaan, että myös KHO:n roolina olisi toimia nykyistä selkeämmin ennakkoratkaisuelimenä. Muutoksenhaku on järjestön mukaan perusteltua kehittää siten, että esimerkiksi erilaiset lupasiat saadaan kokonaisuudessaan päätökseen kohtuullisessa ja hakijalle ennakoitavissa olevassa ajassa. Muutoksesta hyöttyy myös oikeuslaitos, sillä muutoksen kautta saadaan korkeimman valitustuomioistuimen resursseja ohjattua sellaisiin tapauksiin, jotka edellyttävät lain soveltamista tai päätöksen muutoksenhaku muusta painavasta syystä. Valituslupajärjestelmän kehittäminen liittyy oleellisesti myös sääntelyn sujuvoittamishankkeeseen. Oikeuden saavutettavuus on edelleen tärkeä oikeusvaltioperiaate, mutta periaatteen tarkoituksena ei ole taata kaikille kansalaisille rajoituksetonta muutoksenhakuoikeutta kaikissa asioissa. Päinvastoin muutoksenhakujärjestelmän tulisi Suomen Yrittäjien mielestä taata se, että oikeusjärjestyksemme turvaa yhteiskunnan vakautta ja kehittymistä sekä yksittäisten yritysten ja kansalaisten oikeusasemaa silloin, kun heillä on riittävän painava intressi konkreettisessa asiassa valvottavanaan. Tällainen olisi myös omiaan lisäämään oikeudenkäytön vakautta ja sitä kautta kansalaisten luottamusta oikeuslaitoksen toimintaa kohtaan.

Turun hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan valituslupamenettelyn säätäminen yleiseksi pääsäännöksi selkeyttäisi nykyistä erittäin sirpaleista ja työlästä järjestelmää. Toisaalta valituslupajärjestelmä voisi kaventaa korkeimman hallinto-oikeuden mahdollisuuksia ohjata alempien hallintotuomioistuinten ja viranomaisten oikeus- ja soveltamiskäytäntöä. Hallinto-oikeuden mukaan muutos korostaa alempien hallintotuomioistuinten päätösten merkitystä.

Vaasan hallinto-oikeus ei vastusta ehdotusta valituslupamenettelystä, mutta katsoo sen olevan laajempi oikeuspoliittinen kysymys.

Vakuutuslaitosten oikeudella ei ole huomautettavaa siitä luonnoksen 1 §:n 2 momentissa esitetystä pääsäännöstä, että hallinto-oikeuden päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Valtiontalouden tarkastusvirasto toteaa, että valituslupamenettely muuttaa korkeimman hallinto-oikeuden roolin ennakkopäätöstuomioistuimeksi, jonka ratkaisujen tarkoituksena on ohjata ja yhtenäistää ratkaisukäytäntöä. Nykyinen järjestelmä, jossa hallinto-oikeuden päätöksistä valittaminen tietyissä asiaryhmissä edellyttää valitusluvan saamista ja toisissa asioissa valituslupaa ei edellytetä, ei ole luonteeltaan kovin systemaattinen järjestelmä. Toisaalta asiaryhmät, joissa valitusluvan saamista on edellytetty, ovat vähitellen lisääntyneet. Voidaankin ehkä sanoa, että vähitellen on liu'uttu kohti valituslupajärjestelmää. Valituslupajärjestelmään siirtyminen lähentää korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden rooleja, millä voi olla suotuisia vaikutuksia, jos ylimmät tuomioistuimet tulevaisuudessa päätetään yhdistää samaksi organisaatioksi. Samalla uudistus merkitsee lainkäytön painopisteen korostumista hallinto-oikeustasolla. Onkin tärkeää, että hallintotuomioistuimilla on riittävät resurssit suorittaa tästä tehtävästä.

Ympäristöministeriö kannattaa pykälän 2 momenttiin sisältyvää ehdotusta, jonka mukaan lähtökohtana on valituslupa haettaessa muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta hallinto-oikeuden päätökseen. Ympäristöministeriön toimialan lainsäädännön osalta samaa tavoitetta on toteutettu erityislakeihin tehdyillä muutoksilla. Vuonna 2014 uudistettiin noin 20 lain muutokset osana oikeusministeriön koordinoimaa lainsäädäntöhanketta (HE 230/2014 vp). Tällöin valituslupamenettelyä koskevat säännökset sisällytettiin eräisiin ympäristönsuojelun, luonnonsuojelun ja valtion tukemaa asuntotuotantoa koskeviin lakeihin. Parhaillaan on eduskunnassa käsiteltävänä hallituksen esitys (HE 43/2017 vp), jolla valituslupamenettely ulotettaisiin myös ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisiin päätöksiin. Samoin hallituksen esityksellä uudistetaan maankäyttö- ja rakennuslain valituslupaa koskevat pykälät. Kun valituslupamenettelyn yleissäännös sisällytettäisiin uuteen yleislakiin, se mahdollistaa valtaosin erityislakien valituslupapykäläiden kumoamisen ja tarpeen mukaan korvaamisen viittaussäännöksillä. Hallituksen esityksen perusteluissa tulisi kuitenkin selkeämmin to-

deta vuonna 2014 toteutetun ja vuonna 2016 voimaan tulleen hallintoasioiden muutoksenhaku-uudistuksen vaikutus ja suhde nyt valmisteltuun hallituksen esitykseen. Tuossa uudistuksessa linjattiin, että eri ministeriöiden erityislaeissa oleviin muutoksenhakusäännöksiin otetaan pääsäännöksi valituslupa valitettaessa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, mutta kaikissa sanktioluonteisissa, yksilön oikeusturvan kannalta keskeisissä asioissa (takaisinperinnät yms.) valituslupaa ei edelleenkään vaadittu. Toisin sanoen vaikka uuteen hallintoasioiden oikeudenkäyntilakiin tulisi pääsäännöksi valituslupa, erityislainsäädäntöön sisältyy jatkossakin suuri määrä poikkeussäännöksiä, joiden nojalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen pääsee valittamaan ilman valituslupaa. Näin ollen esim. valtion tukemaa asuntotuotantoa koskevien lakien muutoksenhakusäännökset on nyt muotoiltu siten, että hallinto-oikeuden päätökseen sanktioluonteisissa asioissa ”saa hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään”, ja ”hallinto-oikeuden muuhun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan”. Jos uudessa oikeudenkäyntiä hallintoasioissa koskevassa laissa pääsäännöksi tulee korkeimman hallinto-oikeuden myöntämä valituslupa, erityislakien muutoksenhakusäännökset muuttuvat hyvin epäselviksi. Jos tarkoituksena on edelleen se, että sanktioluonteisissa asioissa ei näiden erityislakien nojalla edellytetä valituslupaa korkeimmassa hallinto-oikeudessa, jatkossa tämä asia selviää ainoastaan lain esitöitä lukemalla, ei itse säännöksistä (säännösten mukaan kaikissa asioissa vaaditaan jatkossa valituslupa). Jos taas tarkoituksena on muuttaa oikeustilaa myös erityislakien osalta siten, että jatkossa sanktioluonteisetkin asiat edellyttävät valituslupaa, nousee kysymys siitä, miltä osin pelkkää yleislakia muuttamalla voidaan muuttaa olemassa olevien erityislakien sisältöä. Esimerkkinä näistä erityislakien säännöksistä mainittakoon vuokra-asuntojen rakentamislainojen valtioneuvoston asetuksen nojalla annetun lain 17 §:n 3 momentti (856/2008, muutettu lailla 1056/2015) ja vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalainojen korkotuesta annetun lain 41 §:n 3 momentti (604/2001, muutettu lailla 1713/2015). Lisäksi vastaava ongelma on esim. valtionavustuslain 34 §:n 3 momentissa (688/2001, muutettu lailla 952/2015). Sekaannusten välttämiseksi edellä todettu pitäisi selkeästi kuvata hallituksen esityksen perusteluissa. Ei riitä, että ehdotetun lain todettaisiin olevan yleislaki ja että sen 3 §:ssä säädettäisiin muussa laissa olevien säännösten soveltamisesta tämän lain asemesta. Uuden yleislain sisällön tultua vahvistetuksi tulisikin systemaattisesti päivittää ministeriöiden toimialojen lainsäädäntö yhteensopivaksi uuden lain kanssa. Tämä olisi kuitenkin luultavasti lähes yhtä mittava työ kuin vuonna 2014 toteutettu muutoksenhaku-uudistus.

4.12.3 Päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeuden laajentaminen

Aluehallintovirastot, eduskunnan oikeusasiamies, Elintarviketurvallisuusvirasto Evira, Hansel Oy, Helsingin hallinto-oikeus, Helsingin kaupunki, Itä-Suomen hallinto-oikeus,

Jyväskylän kaupunki, Kansaneläkelaitos, Kirkkohallitus, korkein hallinto-oikeus, Liikennevirasto, Maaseutuvirasto, markkinaoikeus, Meidän Turku – Vårt Åbo ry, Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry, Pirkanmaan käräjäoikeus, Pirkanmaan oikeusaputoimisto, Pohjois-Suomen hallinto-oikeus, puolustusministeriö, sisäministeriön poliisiosasto, sosiaali- ja terveysministeriö, Suomen Kuntaliitto ry, Suomen luonnonsuojeluliitto, Suomen ortodoksinen kirkko, Turun hallinto-oikeus, Vaasan hallinto-oikeus, Valtioneuvoston kanslia, Valtiontalouden tarkastusvirasto, Veronmaksajain Keskusliitto ry ja ympäristöministeriö kannattavat ehdotusta.

Elinkeinoelämän keskusliitto, Pakolaisneuvonta ry ja Suomen Asianajaliitto vastustavat ehdotusta.

Aluehallintovirastot katsovat, että hallintopäätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeus on tarpeellinen, koska eri hallinto-oikeuksien ratkaisut samankin hallinnonalan samantyyppisissä asioissa saattavat erota toisistaan. Tämä aiheuttaa epätietoisuutta lain tulkinnan ja soveltamisen suhteen ja tarvitaan valtakunnallista linjanvetoa. Päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeus antaa mahdollisuuden korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätöksen saamiseen myös tapauksissa, joissa hallinto-oikeuden päätös on ollut asianosaiselle myönteinen. Tällaiseen asiaan voi sisältyä tulkintakysymyksiä, joissa on tarpeen saada ylimmän oikeusasteen linjaratkaisu viranomaisen ratkaisukäytäntöjen selkeyttämiseksi ja yhtenäistämiseksi. Aluehallintovirastot pitävät kannatettavana sitä, että päätöksen tehneellä viranomaisella on oikeus hakea muutosta ilman, että erikseen tulee harkittavaksi, onko se valvottavana olevan yleisen edun vuoksi tarpeen. Koska viranomaisenkin tulisi hakea valituslupaa, tulee yleisen edun olemassaolo kuitenkin valitusluvan myöntämistä koskevassa harkinnassa otetuksi huomioon. Elinkeinovalvonnan osalta tarve valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei ole asiamäärällisesti kovin suuri, mutta on olennaista, että viranomaisen oikeus hakea muutosta hallinto-oikeuden päätökseen, jolla viranomaisen päätös on kumottu tai muutettu, turvataan. Tämä on tärkeää esimerkiksi tilanteissa, joissa hallinto-oikeus on muuttanut pitkään vallinnutta ratkaisukäytäntöä. Valitusoikeus on myös tärkeä asioissa, jotka ovat laintulkinnallisesti muutoin ennakkoratkaisun luontoisia. Usein uusi lainsäädäntö synnyttää tilanteita, joissa on tärkeitä saada tuomioistuimen kanta asiaan epäselvän oikeustilan ratkaisemiseksi. Tällöin kyse ei ole viranomaisessa vallinneesta käytännöstä, vaan uudesta asiasta. Näissäkin tilanteissa viranomaisen tulisi tarvittaessa saada ratkaisu korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Elinkeinoelämän keskusliitto ei kannata ehdotettua sääntelyä. Viranomaisen lähtökohdainen laaja valitusoikeus asioissa, joissa viranomaisen itsensä antamaa päätöstä myöhemmin muutetaan hallinto-oikeudessa tai se kumotaan kokonaan, johtaisi todennäköisesti hallintoasioiden käsittelyaikojen pitkittymiseen kokonaisuudessaan ja hallinto-oikeusasioiden käsittelymäärien merkittävään kasvamiseen huolimatta siitä, että myös viranomaisen valitus KHO:een olisi KHO:n myöntämän valitusluvan takana.

Nämä seuraukset olisivat esitetyn uudistuksen tavoitteiden vastaisia. Lisäksi EK ei yhdy esityksen perusteluihin viranomaisen valitusoikeuden laajentamisen osalta. Vaikka asiaan, joka on ratkaistu hallintotuomioistuimessa asianosaisen kannalta myönteisesti, voi sisältyä tulkintakysymyksiä, joissa olisi sinänsä tarpeen saada ylemmän oikeusasteen linjaratkaisu viranomaisen ratkaisukäytäntöjen selkeyttämiseksi tai yhtenäistämiseksi, EK huomauttaa, että yleisessä tuomioistuinmenettelyssä siviiliprosessissa ei ole vastaavaa oikeutta millään asianosaisella. Juttujen valikoituminen korkeimman oikeuden käsittelyyn on lähtökohtaisesti sillä tavalla sattumanvaraista, että asianosaisesta riippuu, hakeeko hän valituslupaa KKO:sta. EK:n näkemysten mukaan esityksessä ei ole esitetty riittäviä perusteluja sille, miksi hallintoasioissa viranomaisella pitäisi olla oikeus saattaa asia ennakkoratkaisutuomioistuimen käsittelyyn viranomaisratkaisukäytäntöjen selkeyttämiseksi tai yhdenmukaistamiseksi ottaen huomioon lisäksi esityksen tavoitteet hallintoprosessin nopeuttamisesta. Lisäksi ottaen huomioon hallintoasioiden luonteen ja yksityisen asianosaisen korostetun oikeussuojan tarpeen julkista valtaa vastaan sekä esitetystä valitusoikeuden laajentamisesta todennäköisesti seuraavan juttumäärien kasvun ja käsittelyaikojen pitenevän, EK ei kannata esitettyä uudistusta tältä osin. Jos lainvalmistelussa kuitenkin päädytään esitetyllä tavalla viranomaisen valitusoikeuden laajentamiseen, EK katsoo ehdottoman tärkeäksi, että muun viranomaisen kuin hallintopäätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeuteen ei ehdoteta muutoksia. EK toteaa lisäksi, että viranomaisen valitusoikeuden laajentaminen esityksessä ehdotetulla tavalla voisi myös aiheuttaa turhia viivästyksiä työsuojeluviranomaisten lupa-asioissa. Esimerkiksi työsuojeluviranomaiselle annettava oikeus halutessaan valittaa asbestipurkutyöluvan peruuttamisen kumoamisesta tai panostajan pätevyyskirjan peruuttamisen kumoamisesta voisi johtaa valituksen kohteena olevan henkilön tai yrityksen taloudelliseen ahdinkoon, kun kyseinen työnteko tai liiketoiminta olisi pysähdyksissä valituksen käsittelyaikana. Myös rakennusprojektit voisivat keskeytyä valituksen käsittelyn ajaksi. Veroasioiden osalta EK toteaa, että Verohallinnolle ei voida katsoa muodostuvan Veronsaajien oikeudenvilvontayksikön kanssa rinnakkaista valitusoikeutta hallinto-oikeuden päätöksestä. Mikäli esitetty päätöksen tehneen viranomaisen oma valitusoikeus hallintotuomioistuimen päätöksestä toteutuu, tulisi myös verotusmenettelylakien mukaisessa muutoksenhakumenettelyssä harkita siirtymistä vastaavaan menettelyyn ja erillisestä Veronsaajien oikeudenvilvontayksiköstä voitaisiin tässä yhteydessä luopua.

Energiateollisuus ry:n mukaan esityksen perusteluissa ei tarpeeksi korosteta sitä, että valituslupaharkinnassa pitäisi kohdella yksityisiä asianosaisia ja viranomaista tasa-arvoisesti. Viranomaisen valituksia ei tulisi automaattisesti pitää perusteltuina yleisen edun kannalta tai merkityksellisinä oikeuskäytännön yhtenäisyyden turvaamisen kannalta.

Finanssivalvonnan mielestä hallintopäätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeutta koskeva säännös on nyt selkeä. On hyvä, että valitusoikeuden reunaehdot viran-

omaisten osalta ilmenevät hallintolainkäyttöä koskevasta yleislaista eikä viranomaisia koskevista erityislaeista.

Helsingin hallinto-oikeus pitää lähtökohtaisesti hyvänä, että viranomaisen valitusoikeudesta on yleinen säännös. Esitetyssä muodossaan luvun 3 § on kuitenkin ongelmallinen esimerkiksi verotusta koskevassa muutoksenhaussa, jossa veronsaajien eli viranomaisen muutoksenhakuoikeutta käyttää Veronsaajien oikeudenvallontayksikkö (Vova). Tarkoituksena ei liene luoda Verohallinnolle valitusoikeutta asiassa, jossa se on alkuperäisen hallintopäätöksen tehnyt viranomainen. Pykälässä tulisi hallinto-oikeuden mukaan ottaa myös huomioon, että esimerkiksi Vova hakee muutosta myös hallintotuomioistuimen päätöksiin, joissa hallintotuomioistuin ei ole kumonnut viranomaisen päätöstä. Tarkoituksena ei myöskään liene rajoittaa viranomaisen muutoksenhakuoikeutta tällaisissa tilanteissa pykälän nykyisen sanamuodon mukaisesti. Pykälän soveltamisalaa tulisi tarkentaa esimerkiksi siten, että sitä sovelletaan, mikäli muualla ei ole toisin säädetty viranomaisen oikeudesta hakea muutosta hallintotuomioistuimen päätöksestä.

Helsingin oikeusaputoimiston mukaan yleisen edun kannalta on hyvä, että viranomainen voi valittaa päätöksestä, johon kaivataan linjanvetoa ratkaisukäytännön yhtenäistämiseksi, mutta yksilön kannalta se voi aiheuttaa pitkittymistä mahdollisesti hyvinkin herkkään tai vaikeaan perhe- tai muuhun henkilökohtaiseen tilanteeseen.

Jyväskylän kaupungin näkemyksen mukaan viranomaisen valitusoikeuteen kohdistuva sääntely on kannatettavaa, ja se antaa viranomaiselle mahdollisuuksia yhdenmukaisen soveltamiskäytännön luomiseen ja varmistamiseen. Tämä edistää myös päätökseen nähden muiden tahojen yhdenvertaista kohtelua ja edistää yhtenäisen ratkaisukäytännön muodostumista, kun viranomaisen ensi asteen ratkaisuun hakema muutos tulisi tutkittua ja ratkaistua ylemmässä oikeusasteessa.

Kansaneläkelaitoksen mukaan uusi säännös viranomaisen oikeudesta hakea muutosta valittamalla hallintotuomioistuimen päätökseen, jolla hallintotuomioistuin on kumonnut viranomaisen päätöksen tai muuttanut sitä, selkeyttäisi oikeustilaa. Säännös on tarpeellinen, jotta ennakkopäätöksiä saadaan ja oikeuskäytännön selkeyttä ja yhtenäisyyttä voidaan edistää myös tilanteissa, joissa hallintotuomioistuin on ratkaissut asian asianosaisen eduksi eikä tällä ole intressiä valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä.

Kirkkohallitus pitää hyvänä sitä, että perusteluissa tuodaan esiin kirkon viranomaisen nykyisen käytännön mukainen laaja oikeus valittaa sitä koskevasta tai sen toimintaan vaikuttavista päätöksistä sekä se, ettei ehdotus merkitsisi muutosta kirkon viranomaisen valitusoikeuteen. Kirkon viranomaisen valitusoikeudesta säädetään kirkkolain 24 luvun 6 §:ssä.

Korkein hallinto-oikeus pitää valituslupajärjestelmän laajentamisen tavoitteiden kannalta johdonmukaisena 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 huomioidaan 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.

Maahanmuuttoviraston mukaan vastaava erityissäännös on olemassa ulkomaalaislain 195 §:ssä ja kansalaisuuslain 42 §:ssä.

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että pääministeri Sipilän hallituksen ohjelmassa on otettu lähtökohtaisesti kriittinen kanta viranomaisten valitusoikeuteen. Hallitusohjelmassa muun ohella todetaan, että oikeusprosesseja nopeutetaan ja mahdollistetaan tuomioistuinten keskittyminen ydintehtäviin. Tuomioistuinten käsittelyaikoja lyhennetään muun muassa joustavoittamalla tuomioistuinten kokoonpanosäännöksiä, kehittämällä korkein hallinto-oikeus aidoksi ennakkoratkaisutuomioistuimeksi sekä rajaamalla valitusoikeuksia huomioon ottaen perustuslaista ja ihmisoikeussopimuksista tulevat reunaehdot. Lisäksi hallitusohjelmassa on tavoitteena, että sujuvoitetaan lupa- ja valitusprosessit ja annetaan niitä koskeva palvelulupaus sekä viranomaisten keskinäisen valitusten määrä minimoidaan. Ministeriön näkemyksen mukaan kysymyksessä on merkittävä muutos aiempaan oikeustilaan nähden. Toisaalta viranomaisen yleistä valitusoikeutta rajoittaa ehdotettu valituslupasäätely vastaavalla tavalla kuin yksityisen asianosaisen valitusoikeutta. Viranomaisilla ei ole nykyisin ollut yleistä valitusoikeutta sellaisista hallinto-oikeuden päätöksistä, 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. Korkein hallinto-oikeus on valituslupajärjestelmän käyttöönotolla tarkoitus muuttaa ennakkopäättötuomioistuimeksi, 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. Ministeriö katsoo, että viranomaisen yleisen valitusoikeuden laajentaminen yleislaissa ei ole välttämättä perusteltua, ja että viranomaisen valitusoikeuden hallintotuomioistuimen päätöksestä tulisi edelleen perustua erityis-

säännökseen tai siihen, että valitusoikeus liittyy viranomaisen lakisääteiseen valvonta-tehtävään. Tämä voidaan ratkaista tarkoituksenmukaisella tavalla siten, että tarvittaessa ministeriöiden hallinnonalaan kuuluvaan lainsäädäntöön tulee ottaa erityissään-nökset viranomaisen valitusoikeudesta. Lisäksi ministeriön tulkinnan mukaan voi olla mahdollista, ettei ehdotettu säännös muun kuin hallintopäätöksen tehneen viranomai-sen valitusoikeudesta sen toimivaltaan kuuluvissa asioissa välttämättä tue hallitusoh-jelman tavoitetta valitusprosessien sujuvoittamisesta ja viranomaisten keskinäisten valitusten määrän minimoinnista, vaikka taustalla on sinänsä hyväksyttävä tavoite turvata esimerkiksi toisen valvontaviranomaisen valitusoikeus.

Maanmittauslaitos pitää ehdotettua muutosta perusteltuna. Vaikka ensi kädessä ylei-nen muutoksenhakuoikeus koskisikin jatkossa vain mahdollisuutta hakea valituslupaa, viranomaisen näkökulmasta lähtökohtaisesti rajoittamattomalla valitusoikeudella sil-loin, kun viranomaisen oma 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 asia-ta ole vielä annettu tulkintaa ohjaavia ennakkoratkaisuja. Toinen ongelmallinen tilanne on silloin, kun eri hallinto-oikeudet ovat antaneet samasta tulkintakysymyksestä toisistaan poikkeavia ratkaisuja. Viranomaisen valitusoikeus mahdollistaa korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätöksen saamisen tai ainakin valitusluvan hakemisen, vaikka yksityisellä asianosaisella ei näissä tilanteissa olekaan intressiä hakea muutos-ta hallinto-oikeuden päätökseen. *Maanmittauslaitos* pitää perusteltuna myös ehdotus-ta muun kuin hallintopäätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeudesta.

Viljelijätukia saavia viljelijöitä on yli 50 000, ja on tärkeää soveltaa sekä kansallista että EU-lainsäädäntöä johdonmukaisesti ja yhdenvertaisesti kaikkien tuensaajien suh-teen. Hämeenlinnan hallinto-oikeus käsittelee viljelijätukiin liittyvien päätösten valituk-set. Maaseutuviraston mukaan olisi kannatettavaa, että hallintopäätöksen tehneen viranomaisen lisäksi oikaisupäätöksen tehnyt elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voisi valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä. Lisäksi Maaseutuvirasto esittää harkitta-vaksi, että EU:n taloudellisten etujen suojaamiseen ja jäsenvaltion velvoitteisiin liitty-vissä asioissa myös asianomaisella ministeriöllä ja keskusvirastolla olisi valitusoikeus hallinto-oikeuden päätöksestä.

Markkinaoikeus kannattaa sitä, että hallintopäätöksen tehnyt viranomainen voi hakea muutosta, jos sen päätös kumotaan tai muutetaan hallintotuomioistuimessa. Markki-naoikeudessa on pidetty ongelmallisena sitä, että patenti- ja rekisterihallituksella ei käsittelemiensä teollisoikeuksien rekisteröintiasioissa ole valitusoikeutta. Mikäli vali-tusoikeutta ei ole, tuomioistuimen virheelliset käsitykset voivat siirtyä osaksi hallintoa tai viranomainen voi alkaa vain sivuuttaa vastaavissa myöhemmissä tapauksissa vää-ränä pitämiään tuomioistuimen käsityksiä.

Pakolaisneuvonta ry vastustaa ehdotusta esitetystä muodossa. Kansainvälistä suoje-
lua koskevissa asioissa Maahanmuuttoviraston valitusoikeus on johtanut erityisesti
yksityisen asianosaisen kannalta kohtuuttomaan menettelyjen ja epävarmuuden pitkit-
tymiseen. Viranomaisen valitusoikeus tulisi rajata selkeämmin ja tiukemmin koskema-
na tilanteita, joissa yleinen etu ja ennakkopäätöksen tarve sitä vaatii.

Pirkanmaan käräjäoikeuden mukaan ehdotus viranomaisen valitusoikeudesta siinä
tapauksessa, jossa hallinto-oikeus on muuttanut viranomaisen ratkaisua, on kannatet-
tava. Sillä paikataan nykylainsäädännössä ollut aukko. Joissakin tilanteissa on tärke-
ää, että muutoksenhaku sallitaan; kyse voi olla esimerkiksi virkamiehen erottamista
koskevasta ratkaisusta. Käräjäoikeuden mielestä on monestakin syystä tärkeää, että
tällaisessa kuitenkin melko harvinaisessa tilanteessa työnantaja on oikeutettu valitta-
maan, mikäli sen antamaa ratkaisua on muutettu tai se on kumottu.

Pirkanmaan oikeusaputoimiston näkemyksen mukaan viranomaisen valitusoikeus on
välttämätön, jotta ennakkopäätöksiä tärkeistä kysymyksistä voidaan saada.

Puolustusministeriö toteaa, että uudistus mahdollistaa perusteluista ilmenevällä taval-
la viranomaisen valituksen etenkin silloin, kun korkeimman hallinto-oikeuden kanta on
oikeuskäytännön yhtenäisyyden kannalta tarpeellista saada. Puolustushallinnon nä-
kökulmasta tämä olisi merkityksellistä erityisesti aluevalvontalain (755/2000) 5 luvun
mukaisten lupapäätösten osalta.

Sisäministeriön poliisiosasto pitää viranomaisten muutoksenhakuoikeuden lisäämistä
kannatettavana. Ehdotuksen myötä esim. poliisi voisi hakea hallinto-oikeuden päätök-
seen muutosta, jos taustalla on poliisin oma hallintopäätös ja lisäksi muulloinkin, jos
yleisen edun peruste täyttyy. Ehdotuksen tullessa voimaan ehdotettu järjestelmä ei
kuitenkaan tee osaltaan tarpeettomaksi erityislaeista, esim. ampuma-aselaista, tuttua
valtioneuvostonvaltuutetun toimintaa. Valitusoikeus on annettu näissä asioissa nimenomaisesti
valtioneuvostonvaltuutetulle. Sisäministeriön poliisiosasto katsoo, että jatkossakin Poliisihalli-
tus hoitaisi keskitetysti tämän tyyppisen toiminnon, mikäli niin erityislaissa säädetään
tai muutoin katsotaan toiminnan kannalta tarpeelliseksi. Näin ollen esimerkiksi ampu-
ma-aselain muuttamiselle tältä osin ei sisäministeriön poliisiosasto näe tarvetta. Poliis-
in lupatoimintoja on kehitetty määrätietoisesti vuodesta 2010 lähtien. Lupakäytäntö-
jen yhtenäisyys ja asiakkaiden yhdenmukainen oikeusturva eri puolilla Suomea ovat
erityisen tärkeitä. Esimerkiksi nyt eduskunnassa käsiteltävänä olevassa ampuma-
aselain muutoksessa ehdotetaan kotipaikkasidonnaisuutta poistettavaksi, mikä mah-
dollistaa sähköisen asioinnin laajemman käytön ja jatkossa myös asioiden keskittämi-
sen tietyille laitoksille Poliisihallituksen niin nähdessä tarpeelliseksi. Tässä kriittisessä
kehitysvaiheessa, kun ampuma-asealakiin ollaan vasta muuttamassa ja yhtenäiset käy-
tännöt ovat erityisen tärkeitä, ei ole järkevää poistaa Poliisihallituksen laadullisesti
tärkeää valtioneuvostonvaltuutetun toimintaa. Kokonaisuus tarvitsee ohjausta, joka on erityislaissa

erityisesti kirjattu. On olennaisen tärkeää, että muutoksenhaut ja lausunnot hallinto-oikeuksille ovat koordinoitusti laadittuja. Jatkossa toiminnan kehittyessä tilannetta ja valtioneuvoston purkamista voidaan pohtia tarvittaessa uudestaan.

Suomen Asianajajaliitto toteaa esityksen lähtökohtana olevan, että viranomaisella on oltava mahdollisuus valittaa hallintotuomioistuimen päätöksestä, jos sen päätöstä on muutettu, koska tällaisissa tapauksissa saattaa olla tarve ennakkopäätöksen saamiseen. Mikäli hallintotuomioistuimen päätös on asianosaiselle myönteinen, hänellä ei ole intressiä valittaa päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Liiton mukaan tällaiseen lähtökohtaan viranomaisen yleisen valitusoikeuden perusteena on syytä suhtautua kriittisesti, sillä oikeus valittaa viranomaisen päätöksestä kuuluu yksilön oikeusturvan takeisiin, eikä viranomaisella ole vastaavaa tarvetta oikeusturvaan. Asianajajaliitto ei pidä onnistuneena ratkaisua, jossa viranomaisen yleisen valitusoikeuden toteuttamisen perusteeksi esitetään halu saada viranomaisen intresseihin perustuvalla tulkinnalla ennakkopäätös korkeimmasta hallinto-oikeudesta. Tulkinnanvaraisissa tilanteissa voi asianosaisen kannalta syntyä kohtuuttomia tilanteita, mikäli hän ei voi luottaa itselleen myönteiseen hallintotuomioistuimen ratkaisuun. Jos viranomaiselle annetaan oikeus valittaa hallintotuomioistuimen päätöksestä, tulee tämän olla sidottu valituslupajärjestelmään. Viranomaisella ei tule edellä mainituista syistä olla yleistä valitusoikeutta, vaan valituksen käsittelyn tulee olla riippuvainen siitä, myöntääkö korkein hallinto-oikeus viranomaiselle valitusluvan. Mikäli viranomaiselle annetaan oikeus valittaa tai hakea valituslupaa hallintotuomioistuimen päätöksen johdosta, on Asianajajaliiton mukaan tarkasteltava myös oikeudenkäyntikulujen korvaamisvelvollisuutta koskevaa säännöstä. Kun hallinto-oikeus on ollut tulkinnanvaraisessa tilanteessa asianosaisen kannalla, on liiton mielestä kohtuutonta, mikäli asianosaiselle aiheutuu oikeudenkäyntikuluja sen vuoksi, että viranomaisen haluaa saada voimaan oman tulkintansa lain säännöksestä. Tämän vuoksi viranomaisen valittaessa on asianosaisen oikeudenkäyntikulut korvattava asian lopputuloksesta riippumatta.

Suomen tuomariliitto ry:n mielestä säännös koskien viranomaisen valitusoikeutta tilanteissa, jossa sen päätös on kumottu tai sitä on muutettu, on sinänsä kannatettava. Viranomaisen valitusoikeus puoltaa parhaimmin paikkaansa asiaryhmissä, joissa viranomaisen valvottavana on tärkeä julkinen etu. Nämä asiaryhmät ovat kuitenkin mitä ilmeisimmin jo tulleet huomioituiksi erityislainsäädännön kautta (esimerkiksi ulkomaa-laislaki).

Turun hallinto-oikeuden mukaan viranomaisen valitusoikeus alemman hallintotuomioistuimen päätöksestä on tarpeen, koska viranomaisen on valvottava tulkintojen laillisuutta ja yhtenäisyyttä omalla toimialallaan. Järjestelmä ei olisi tasapainossa, jos ei olisi lainkaan mahdollista saattaa yksityiselle asianosaiselle myönteisen hallinto-oikeuden päätöksen lainmukaisuutta korkeimman hallinto-oikeuden tutkittavaksi. Vi-

ranomaiset ovat käyttäneet valitusoikeuttaan erittäin harkitusti, ja valituslupajärjestelmän laajeneminen kaikkiin asioihin vielä rajaa valitusoikeuden käyttämistä.

Vaasan hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan on oikeuskäytännön kehittymisen vuoksi tarpeellista, että päätöksen tehneellä viranomaisella on valitusoikeus asioissa, joissa tuomioistuimen päätös on ollut valittajana olleelle asianosaiselle myönteinen. Todennäköisesti viranomaisen valituksia tehdään säännöksen nojalla harvoin, mutta yleisen edun sekä myös oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi nykyistä laajempi valitusmahdollisuus on perusteltu.

Vakuutus-oikeus ei ota kantaa luonnoksen 3 §:n 2 momenttiin sisältyvään viranomaisen valitusoikeuteen siltä osin kuin on kysymys valitusoikeudesta hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Sen sijaan vakuutus-oikeus kannattaa yleisesti ottaen kyseisen momentin ottamista lakiin.

Valtiontalouden tarkastusvirasto katsoo, kuten ehdotuksessakin todetaan (s. 168), että viranomaisen valitusoikeus voi olla tarpeen erityisesti tilanteissa, joissa hallinto-oikeuden kumoamalla päätöksellä on yleisempää merkitystä. Ylimmän oikeusasteen ratkaisun saaminen voi olla tarpeen esimerkiksi oikeuskäytännön yhtenäistämiseksi.

Verohallinto toteaa, että verotuksessa on säädetty erikseen valitusoikeudesta. Ehdotettu säännös ei siten luo Verohallinnolle itsenäistä valitusoikeutta Veronsaajien oikeudenvilvontakeskuksen rinnalle, vaikka se on alkuperäisen hallintopäätöksen tehnyt viranomainen. Verotuksessa Veronsaajien oikeudenvilvontayksikkö toimii asianosaisena hallintotuomioistuimessa käytävässä oikeudenkäynnissä. Lisäksi verotuksessa ensimmäisenä muutoksenhakuasteena toimii verotuksen oikaisulautakunta. Verotusmenettelylain ja oma-aloitteisten verojen verotusmenettelylain sääntelystä johtuen hallinto-oikeus ei siten jatkossakaan kuulisi oikeudenkäynnissä oikaisulautakuntaa tai Verohallintoa vaan oikeudenvilvontayksikköä. Esitysluonnoksen pykäläesityksissä ja niiden perusteluissa viitataan päätöksen tehneeseen viranomaiseen useassa kohdassa, esimerkiksi 6 ja 7 luvuissa.

Ympäristöministeriö toteaa, että nykyisin päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeutta koskevia säännöksiä sisältyy erityislakeihin. Ympäristöministeriö pitää perusteltuna, että jatkossa myös hallintopäätöksen tehneellä viranomaisella olisi mahdollisuus hakea korkeimmalta hallinto-oikeudelta valituslupaa hallinto-oikeuden tekemään päätökseen erityisesti tapauksissa, jotka liittyvät oikeuskäytännön yhtenäisyyteen ja kehittymiseen.

4.13 13 luku Ylimääräinen muutoksenhaku

4.13.1 Yleiset kannanotot luvun säännöksistä

Helsingin oikeusaputoimiston mukaan luvun säännökset ovat selkeitä.

Itä-Suomen hallinto-oikeus kannattaa ylimääräiseen muutoksenhakuun ehdotettuja muutoksia. Oikeusvarmuus puoltaa ehdotettua säännöstä, jonka mukaan purkamista on haettava vuoden kuluessa siitä päivästä, jona purun hakija sai tiedon purun perusteena olevasta seikasta, kuitenkin viiden vuoden kuluessa siitä, kun päätös sai lainvoiman. Sama koskee säännöstä, jonka mukaan purkua voidaan pääsääntöisesti hakea samassa asiassa vain yhden kerran.

Kansaneläkelaitos pitää yhdenmukaisuuden vuoksi hyvänä sitä, että päätöksen purkuhakemuksen määräaika olisi sama kaikkien purkuperusteiden osalta ja vastaisi oikeudenkäymiskaaren purkusääntelyä.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, ettei purun hakemisen osalta ole syytä tehdä ehdotettua muutosta, jossa hakeminen sidottaisiin hakijan tietoisuuteen tulleeseen seikkaan. Hallintolainkäytössä ehdotettu säännös aiheuttaisi huomattavasti tulkintaongelmia. Purun hakemisen määräaikasääntely tulee korkeimman hallinto-oikeuden mielestä 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 tosiasiasa 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. Näillä ei ole vaikutusta valitusajan päättymiseen kaikkien tahojen osalta samanaikaisesti, mutta sen vastapainona oikeuskäytännössä mainittu menettelyvirhe johtaa helposti muutoksenhakumääräajan palauttamiseen. Korkein hallinto-oikeus huomauttaa lisäksi siitä, että voimassa olevan hallintolainkäytönlain 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 oikeus toteaa, että ylimääräinen muutoksenhaku on tarkoitettu poikkeukselliseksi muutoksenhakukeinoksi, koska se kohdistuu aina lainvoiman jo saaneeseen päätökseen. Verrattuna riita- ja rikosasioita koskeviin oikeudenkäymiskaaren säännöksiin ehdotuksen 13 luvun 5 §:ssä olevat purkuperusteet ovat laajat. Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan yhtenä purkuperusteena olisi päätöksen perustuminen tosiseikkojen virheelliseen arviointiin. Korkein oikeus toteaa, että oikeudenkäymiskaarissa ei ole vastaavaa purkuperustetta. Ylimääräiseen muutoksenhakuun ei myöskään ole perinteisesti katsottu kuuluvan tosiseikkojen tutkiminen kokonaan uudelleen. Perusteen soveltaminen johtaisi näytön uudelleen vastaanottamiseen asian myöhäisessä vaiheessa ja saattaisi johtaa siihen, että ylimääräinen muutoksenhaku muodostuisi varsinaiseen muutoksenhakuun rinnastuvaksi muutoksenhakukeinoksi. Korkeimman oikeuden mielestä perusteen ottaminen ehdotetun kaltaisena lakiin voisi vaarantaa oikeusvarmuuden periaatteen ja hämärtäisi ylimääräisen muutoksenhaun poikkeuksellista luonnetta. Joka tapauksessa säännöksen soveltamisalaa olisi perusteltua rajoittaa korkealla soveltamiskynnyksellä.

Markkinaoikeus kannattaa tässä luvussa esitettyä sääntelyä kaikilta osin.

Pirkanmaan oikeusaputoimiston mukaan ylimääräistä muutoksenhakua koskevia säännöksiä on perusteltua muuttaa esitetyllä tavalla. Erityisesti purun määräajan lyhentäminen samaan kuin oikeudenkäymiskaarissa on järkevää.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus toteaa, että on järkevää yhdistää osittain päällekkäiset ylimääräiset muutoksenhakukeinot kantelu ja purku ja keskittää asioiden käsittely korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Sisäministeriön poliisiosaston mielestä esitys on kannatettava.

Suomen Asianajajaliitto pitää ehdotettuja 13 luvun säännöksiä yleisesti perusteltuina. Liittyen myös lakiluonnoksen 4 §:n määritelmiin liitto kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että hallintolainkäyttölain perusteluissa on viitattu korkeimman hallinto-oikeuden vanhempaan oikeuskäytäntöön, jonka mukaan päätös tulee lainvoimaiseksi huolimatta mahdollisuudesta hakea valituslupaa (KHO 1971 II 119 ja 1973 II 591). Lakiluonnoksen sanamuotojen perusteella tätä mahdollisesti edelleenkin vallitsevaa oikeustilaa on tarkoitus muuttaa niin, että jos valitusluvanvaraisessa asiassa haetaan valituslupaa, päätös ei saisi lainvoimaa ennen kuin valituslupahakemus on ratkaistu. Tämä lähestymistapa onkin Asianajajaliiton mukaan järkevä. Kysymyksestä olisi kuitenkin linjattava laissa tai sen perusteluissa yksiselitteisesti ottaen huomioon, että se

vaikuttaa muun muassa siihen, milloin ylimääräiset muutoksenhakekeinot ovat käytettävissä valitusluvanvaraisessa asiassa.

Vakuutusoikeus toteaa, että oikeudenkäynnistä vakuutusoikeudessa annetun lain 20 §:n mukaan hallintolainkäyttölain 11 luvun ylimääräistä muutoksenhakua koskevia säännöksiä ei sovelleta vakuutusoikeuden toimivaltaan kuuluvassa asiassa. Poikkeuksen muodostaa menettelyvirhe, jonka kohdalla korkein hallinto-oikeus voi purkaa vakuutusoikeuden päätöksen, ja tällöin sovelletaan hallintolainkäyttölain 11 luvun säännöksiä ylimääräisestä muutoksenhausta. Luonnoksesta ei selkeästi ilmene, että vastaavasti 13 lukua ylimääräisestä muutoksenhausta ei edellä mainittua poikkeusta lukuun ottamatta sovellettaisi vakuutusoikeuden toimivaltaan kuuluvissa asioissa. Tämä lienee vakuutusoikeuden käsityksen mukaan kuitenkin tarkoitus, sillä näissä asioissa on erityislaeissa sekä laissa oikeudenkäynnistä vakuutusoikeudessa omat päätöksen poistamista koskevat säännökset, joiden muuttamiseen ei liene tarkoitus ryhtyä. Tämän vuoksi vakuutusoikeus ei ota kantaa luonnokseen sen 13 luvun sisällyksen osalta.

4.13.2 Kantelun poistaminen ja kanteluperusteiden yhdistäminen purkuperusteisiin

Aluehallintovirastot, Elinkeinoelämän keskusliitto, Elintarviketurvallisuusvirasto Evira, Helsingin kaupunki, Helsingin oikeusaputoimisto, Itä-Suomen hallinto-oikeus, Joensuu kaupunki, Jyväskylän kaupunki, Kansaneläkelaitos, Kirkkohallitus, Maahanmuuttovirasto, Meidän Turku – Vårt Åbo ry, Oikeuskanslerinvirasto, Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry, Pirkanmaan oikeusaputoimisto, Pohjois-Savon oikeusaputoimisto, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, Suomen Asianajajaliitto, Suomen Kuntaliitto ry, Suomen tuomariliitto ry, Suomen Yrittäjät, Turun hallinto-oikeus, valtioneuvoston kanslia ja Verohallinto kannattavat ehdotusta.

Korkein hallinto-oikeus vastustaa ehdotusta.

Aluehallintovirastot pitävät esitystä kantelusta luopumisesta itsenäisenä ylimääräisenä muutoksenhakekeinona erittäin kannatettavana. Kuten esitysluonnoksen perusteluissa mainitaan, kantelu sekoitetaan yleisessä keskustelussa hallintokanteluun. Valitetavan usein aluehallintovirastoille tehdyistä kanteluista käy ilmi, että kantelijat uskovat kyseessä olevan muutoksenhakekeino. Myös internetin keskustelupalstoilla keskustellaan usein siitä, voiko viranomaisen, kuten esimerkiksi aluehallintovirasto, kumota esimerkiksi kunnan päätöksen kantelun johdosta.

Helsingin hallinto-oikeus tuo esille, onko tarkoituksenmukaista siirtää esimerkiksi maankäyttö- ja rakennusasioissa kuulemisvirheen vuoksi kanteluina tutkittavat asiat ensi asteena korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistaviksi.

Itä-Suomen hallinto-oikeus pitää oikeusvarmuuden sekä oikeusjärjestelmän selkeyden kannalta erittäin perusteltuna sitä, että kantelusta ylimääräisenä muutoksenhakuna luovutaan ja kanteluperusteet yhdistetään purkuperusteisiin. Kantelu ylimääräisenä muutoksenhakuna ja hallintokantelu ovat menneet yksityisiltä henkilöiltä, mutta myös viranomaisilta sekaisin. Kantelun käyttö ylimääräisenä muutoksenhakuna on ollut viime vuosina varsin vähäistä. Oikeusvarmuus edellyttää, että oikeussuojakeinot, joilla voidaan puuttua jo lainvoiman saaneeseen viranomaisen päätökseen, on säännelty selkeästi.

Joensuun kaupunki pitää hyvänä ylimääräisen muutoksenhaun yksinkertaistamista yhdistämällä kanteluperusteet purkuperusteisiin. Tämä on omiaan selkeyttämään oikeussuojajärjestelmää.

Jyväskylän kaupungin lausunnon mukaan kantelun poistaminen ylimääräisistä muutoksenhakukeinoista on tervetullut uudistus, sillä ylimääräisenä muutoksenhakukeinona kantelu sekoitetaan tavanomaiseen hallintokanteluun. Ehdotus selkiyttää ylimääräisen muutoksenhaun ja tavanomaisen viranomaisvalvontaan kohdistuvan menettelyn erottamista toisistaan.

Kansaneläkelaitoksen mukaan lainsäädännön yksiselitteisyys ja selkeys puoltavat ehdotusta, sillä nykyisin kanteluperusteet ovat monilta osin päällekkäisiä purkuperusteiden kanssa.

Kirkkohallitus kannattaa kantelun poistamista sääntelyn selkeyden vuoksi.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että ylimääräisiin muutoksenhakukeinoihin 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 asiamiespakko ja useissa asiaryhmissä oikeudenkäyntimaksu saattavatkin rajoittaa hakemusten määrää. Tällaisiin elementaarisiiin menettelyvirheisiin perustuvien muutoksenhakujen ohjautuminen suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei vaikuta johdonmukaiselta. Lisäksi korkein hallinto-oikeus toteaa, että kantelua koskeva sääntely heijastaa hyvän hallinnon ja oikeusturvan pe-

rusoikeuksien ydinsisältöä eli kuulemisperiaatetta. 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 korkeimman hallinto-oikeuden mukaan lisäksi otettava huomioon, että monissa asiarhmissä 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.

Maahanmuuttoviraston mukaan ehdotus selkeyttää sääntelyä.

Oikeuskanslerinvirasto pitää kantelun yhdistämistä purkuperusteisiin perusteltuna, sillä näin hallintokantelun asema erillisenä valvonta- ja oikeusturvakeinona selkeytyy.

Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry kannattaa ehdotusta, sillä kaikkien purkuperusteiden sisällyttäminen saman käsitteen alle selkiyttää sääntelyä.

Pirkanmaan oikeusaputoimiston mukaan ehdotettu säännös kanteluperusteiden yhdistämisestä purkuperusteisiin selkeyttää ylimääräistä muutoksenhakua.

Pohjois-Savon oikeusaputoimiston mielestä esitys on tarkoituksenmukainen ja selkeyttää ylimääräisen muutoksenhaun perusteita.

Suomen tuomariliitto ry:n mukaan luvun säännösehdotukset ovat perusteltuja ja kannatettavia. Säännökset selkeyttävät menettelyä, kun kantelun ja purun välinen ero ei aina ole ollut yksiselitteinen.

Suomen Yrittäjien mielestä esitys on oikeusturvan kannalta perusteltu.

Turun hallinto-oikeus pitää perusteltuna kanteluperusteiden yhdistämistä purkuperusteisiin.

Vaasan hallinto-oikeuden mukaan järjestelmä selkeytyy, jos kaikki ylimääräinen muutoksenhaku keskitetään korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Toisaalta nykyinen kantelusäännös on mahdollistanut yksittäisten kuulemisvirheiden joustavan korjaamisen.

Valtiontalouden tarkastusvirasto katsoo, että muutos on luonteeltaan lähinnä tekninen. Muutosta voidaan perustella sillä, että hallintokantelu ja kantelu ylimääräisenä muutoksenhakeina voidaan sekoittaa toisiinsa.

4.13.3 Ylimpien laillisuusvalvojen oikeus hakea lainvoimaisen päätöksen purkua

Eduskunnan oikeusasiamies, Helsingin kaupunki, Helsingin oikeusaputoimisto, Itä-Suomen hallinto-oikeus, Jyväskylän kaupunki, Kansaneläkelaitos, Meidän Turku – Vårt Åbo ry, Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry, Pirkanmaan oikeusaputoimisto, sisäministeriön poliisiosasto, Suomen Asianajajaliitto, Suomen Yrittäjät, Turun hallinto-oikeus, Vaasan hallinto-oikeus ja Verohallinto kannattavat ehdotusta.

Elintarviketurvallisuusvirasto Evira ei vastusta ehdotusta.

Jyväskylän kaupungin mukaan uudistus on hyvä. Se kytkee viranomaistoiminnan yleisen laillisuusvalvonnan asianmukaisesti ylimääräiseen muutoksenhakuun ja tukee myös kantelun poistamista ylimääräisen muutoksenhaun perusteista.

Kansaneläkelaitos katsoo, että asianosaisen oikeusturvan tosiasiallinen toteutuminen voi joissakin tapauksissa edellyttää, että ylimmällä laillisuusvalvojalla on mahdollisuus hakea päätöksen purkua.

Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan oikeusturvan toteutumisen näkökulmasta ylimpien laillisuusvalvojen tietoon voi tulla tapauksia, joissa uudelle säännökselle voi olla tarvetta.

Oikeuskanslerinvirasto pitää hyvänä 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.

Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry kannattaa ehdotusta, sillä se tuo lisää tarkoituksenmukaista toimivaltaa ylimmille laillisuusvalvoille ja laillisuusvalvonta väkeväytyy.

Pirkanmaan oikeusaputoimiston mielestä on vaikea arvioida, kuinka usein ylimmät laillisuusvalvojat käyttäisivät kyseistä oikeutta, mutta poikkeustilanteita varten mahdollisuus on perusteltua heille taata.

4.13.4 Avustajapakko purkuasiassa

Eduskunnan oikeusasiamies, Helsingin kaupunki, Helsingin oikeusaputoimisto, Itä-Suomen hallinto-oikeus, Jyväskylän kaupunki, korkein hallinto-oikeus, Liikennevirasto, maa- ja metsätalousministeriö, Oikeuskanslerinvirasto, Pohjois-Savon oikeusaputoimisto, sisäministeriön poliisiosasto, sosiaali- ja terveysministeriö, Suomen Asianajajaliitto, Suomen kuntaliitto ry, Turun hallinto-oikeus, Valtiontalouden tarkastusvirasto ja Verohallinto kannattavat ehdotusta.

Aluehallintovirastot, Elintarviketurvallisuusvirasto Evira, Kansaneläkelaitos, Kirkkohallitus, Meidän Turku – Vårt Åbo ry, Suomen Lakimiesliitto ry, Suomen Yrittäjät ja Vaasan hallinto-oikeus vastustavat ehdotusta tai suhtautuvat siihen varauksellisesti.

Aluehallintovirastojen piiristä on tuotu esiin, pitäisikö yksilöllä olla kuitenkin lähtökohteisesti ja periaatteessa mahdollisuus hoitaa hallintoasiansa itse kokonaisuudessaan.

Eduskunnan oikeusasiamies kannattaa ehdotusta, sillä menettely vastaisi korkeimmassa oikeudessa sovellettavaa menettelyä.

Elintarviketurvallisuusvirasto Evira ei pidä ehdotettua avustajapakkoa tarpeellisena.

Itä-Suomen hallinto-oikeus kannattaa ehdotusta. Säännös ei vaaranna oikeusturvaa, koska säännönmukaisen valituksen jokainen voi tehdä edelleen itse. Sen sijaan säännös on omiaan parantamaan oikeusturvaa, koska pääsääntöisesti purkua voidaan hakea vain kerran ja lainoppineen avustajan käyttäminen on omiaan parantamaan purkuhakemuksen laatua.

Jyväskylän kaupungin lausunnon mukaan ehdotus lainoppineen avustajan käyttämisestä on järkevä, kun otetaan huomioon ylimääräisen muutoksenhaun poikkeuksellinen prosessioikeudellinen luonne ja tuomioistuinratkaisuihin kytkeytyvä oikeusvoima- ja lainvoima-doktriini. Ylimääräinen muutoksenhaku edellyttää oikeudellista asiantuntemusta, jotta se kohdentuisi relevantteihin oikeuskysymyksiin. Prosessuaalisten voimavarojen näkökulmasta lainopillinen asiantuntemus on niin ikään suotavaa.

Kansaneläkelaitos katsoo, että ehdotus tulisi käytännössä nostamaan asianosaisten kynnystä hakea päätöksen purkua, koska oikeusapu on kallista. Tämä voi heikentää oikeusturvan tosiasiallista toteutumista.

Kirkkohallitus toteaa, että lakiehdotuksen perustelujen mukaan tarkoituksena ei ole muuttaa sitä lähtökohtaa, että yksityisen asianosaisen tulisi yleensä voida hoitaa asiansa hallintotuomioistuimessa itse ilman asianajajaa tai muuta asiamiestä. Lainoppineen avustajan edellyttäminen on ristiriidassa tämän tavoitteen kanssa.

Maa- ja metsätalousministeriö kannattaa ehdotusta erityisesti sen vuoksi, että purkua saisi hakea vain kerran.

Meidän Turku – Vårt Åbo ry vastustaa ehdotusta avustajapakosta. Ehdotus lisäisi kansalaisten kustannuksia ja vaikeuttaisi oikeuden hakemista. Yhdistyksen mukaan ehdotus on perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastainen.

Oikeuskanslerinvirasto pitää perusteltuna sitä, että menettely korkeimmassa hallinto-oikeudessa säädettäisiin tältä osin samanlaiseksi kuin korkeimmassa oikeudessa.

Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry kannattaa ehdotusta tietyin varauksin. Ehdotuksen hyväksyttävyyttä parantaa se tosiasia, että yksityisillä on mahdollista saada oikeusapua lainoppineen avustajan muodossa tai oikeudellisena neuvontana. Osalla yksityisistä asianosaisista on hyvin rajalliset mahdollisuudet tunnistaa tilaisuus hakea päätöksen purkua.

Pirkanmaan oikeusaputoimisto katsoo, että ehdotetulla tavalla säätäen purkuhakemuksen tarkoituksenmukaisuus tulisi juridisesti riittävästi arvioiduksi suhteessa purkuhakemuksesta todennäköisesti saatavilla olevaan hyötyyn. Toisin sanoen edellytys todennäköisesti karsisi purkuhakemuksia.

Pohjois-Savon oikeusaputoimiston mukaan ehdotus on perusteltu, ellei asianosainen itse ole lainoppinut.

Suomen Asianajajaliitto pitää hyvänä, että yksityisen tulisi purkuhakemusasioissa käyttää korkeimmassa hallinto-oikeudessa lainoppinutta avustajaa. Tämä on omiaan vahvistamaan purkuhakemusten menestymismahdollisuuksia ja vähentää sekä hakemusten laatijoiden että ratkaisijoiden ylimääräistä työtä. Vastaava säännös koskee jo tällä hetkellä purun hakemista korkeimmasta oikeudesta, mikä ei ole Asianajajaliiton käsityksen mukaan johtanut oikeusturvaongelmiin.

Suomen Lakimiesliitto ry katsoo, että ehdotus asiamiespakosta ylimääräisessä muutoksenhaussa on ristiriidassa hallintoprosessin periaatteen kanssa, jonka mukaan asianosaisen lähtökohtaisesti katsotaan osaavan ja pystyvän ajamaan itse asiaansa. Avustajan hankkiminen lisää kustannuksia, mikä puolestaan yksityishenkilöiden osalta voi johtaa purkuhakemuksista luopumisiin ja siten rajoittaa oikeuksiin pääsemistä.

Lakimiesliitto pitää tärkeänä, että jatkossakin yksityishenkilöillä on aito mahdollisuus saattaa asia tutkittavaksi. Hallintoprosessi on omaleimainen, eivätkä yleiseltä puolelta tulevat säännökset aina sovi hallintoprosessin tarkoitukseen. Hallintoprosessiin ei tule sisällyttää asiamiespakon kaltaista estettä.

Suomen tuomariliitto ry toteaa, että hallintoprosessissa on lähdetty siitä, että asianosaisen tulee lähtökohtaisesti voida itse ajaa omaa asiaansa. Purkuasiat voivat olla juridisesti vaativia, mikä osaltaan puoltaisi esitystä asiamiespakosta. Asioiden monitkaistumisen kautta asiamiehen käyttö hallinto-oikeuksissa on muutenkin lisääntynyt. Toisaalta purkuasioiden työllistävyys on vähentynyt, kun purkua voi nykyään tellyn (hallintolainkäyttölain 64 a § / 7.8.2015/891) mukaisesti hakea vain kerran.

Suomen Yrittäjät ei kannata esitystä, vaikkakin toteaa samalla, että ylimääräisen muutoksenhaun osalta asiantuntijuudella on tavallista muutoksenhakua enemmän merkitystä. Järjestö katsoo kuitenkin, että tuomioistuimen prosessijohdon tulee kattaa myös ylimääräinen muutoksenhaku, jottei selvästi väärän tuomion korjaaminen esty resurssikysymysten vuoksi.

Vaasan hallinto-oikeuden mielestä vaarana on, että kynnys hakea purkua aiheellisissäkin tilanteissa nousee. Toisaalta tehdyt purkuhakemukset ovat perustellumpia, ja turhia hakemuksia ei juurikaan tulla tekemään.

Valtiontalouden tarkastusvirasto katsoo, että lainoppineen avustajan käyttäminen todennäköisesti edesauttaa purkuhakemuksen menestymisen mahdollisuuksia.

4.14 14 luku Päätöksen täytäntöönpano ja hallintotuomioistuimen väliaikaiset määräykset

4.14.1 Yleiset kannanotot luvun säännöksistä

Eduskunnan oikeusasiamies katsoo, että ehdotetun 14 luvun 2 §:n sanamuoto ja pykälän perustelut (s. 180) jättävät epäselväksi sen, onko täytäntöönpanomääräys annettavissa korkeimmassa hallinto-oikeudessa ylimääräisen muutoksenhaun yhteydessä. Nykyään tällainen oikeus on hallintolainkäyttölain 66 §:n perusteella. Ehdotetun säännöksen 1 momentissa puhutaan vireillä olevista valitusasioista, mutta 2 momentin sanamuoto on laajempi ("muu käsiteltävänä oleva hallintolainkäyttöasia kuin valitusasia"). Vaikka asiaa ei perusteluissa nimenomaisesti käsitellä, ilmeisesti 2 mo-

mentti olisi sovellettavissa myös ylimääräisessä muutoksenhaussa. Asiaa voisi vielä selventää perusteluissa.

Helsingin oikeusaputoimiston mukaan säännökset ovat selkeitä.

Hämeenlinnan hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan tulisi harkita, olisiko hallintoviranomaisen päätöksen täytäntöönpanoa koskevalle 1 §:n 3 momentin säännökselle luontevampi paikka hallintolaki kuin hallintotuomioistuimissa sovellettava hallintoprosessilaki. Lisäksi hallinto-oikeus esittää harkittavaksi, pitäisikö 3 §:n 3 momentti kirjoittaa: *Päätöksen kumotessaan tuomioistuin voi samalla määrätä, että kumottua päätöstä on edelleen noudatettava, kunnes asia ratkaistaan uudelleen tai sitä käsittelevä viranomainen määrää toisin tai kunnes tuomioistuimen päätös on lainvoimainen tai muutoksenhakutuomioistuin toisin määrää.* Näin säännös kattaisi myös ne tilanteet, joissa päätös kumotaan asiaa siirtämättä tai palauttamatta. Mikäli säännös jäisi ehdotettuun muotoon, se aiheuttaisi hallinto-oikeuden mukaan ongelmia esimerkiksi joukkoliikennelain mukaisissa lupa-asioissa. Näissä asioissa hallintopäätös (reittiliikennelupa) voidaan panna ja on yleensä pantu täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, eli liikennöitsijä alkaa harjoittaa luvan mukaista liikennettä. Jos tuomioistuin kumoaa myönnetyn luvan palauttamatta asiaa uudelleen käsiteltäväksi, lupa kumoutuu ja sen mukainen liikennöinti tulisi keskeyttää, mikä puolestaan aiheuttaisi ongelmia julkisen liikenteen kulkuun ja mm. rahanmenetyksiä lippunsa etukäteen maksaneille asiakkaille. Tämän vuoksi olisi Hämeenlinnan hallinto-oikeuden mukaan hyvä, jos tuomioistuin voisi määrätä, että kumottua lupapäätöstä on noudatettava, kunnes päätös on lainvoimainen tai asiaa käsittelevä muutoksenhakutuomioistuin toisin määrää.

Jyväskylän kaupunki toteaa, että päätösten täytäntöönpanoa koskeva sääntely on tarkentavaa, eikä kaupungilla ole siihen huomauttamista.

Kirkkohallitus pitää hyvänä ja informatiivisena luvun 1 §:n perustelujen mainintaa siitä, että kirkollisvalituksella ei ole päätöksen täytäntöönpanon lykkäävää vaikutusta.

Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan lakiesityksen 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. Lisäksi perusteluissa (s. 181) esitetään korkeimman hallinto-oikeuden mukaan väliaikaisen määräyksen sisällöstä 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 koskevista 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 muutoksenhaku tuomioistuimella toisin päätä. Valituslupajärjestelmän yleisyyden vuoksi lähtökohtaa lieventää ja osin muuttaa merkittävästikin se seikka, että täytäntöönpanokelpoisuus riippuisi edelleen myös siitä, käykö muutoksenhaku täytäntöönpanon vuoksi tarpeettomaksi. Korkein hallinto-oikeus toteaa, että 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, joten sääntelyä on korkeimman hallinto-oikeuden mielestä syytä eriyttää selkeyttää. Korkein hallinto-oikeus pitää tärkeänä, että valituslupajärjestelmässä täytäntöönpanosta voidaan tarvittaessa määrätä hallintotuomioistuimen päätöksellä, mutta täytäntöönpanokysymykseen ei ole välttämättä ottaa kantaa välittömästi jokaisessa asiassa. Käytännössä muunlainen sääntely tarkoittaisi, että valituslupa-asiassa usein jouduttaisiin kahteen käsittelyyn, vaikka valituslupaa ei myönnettäisikään. Perusteluissa onkin korkeimman hallinto-oikeuden mukaan 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.

Maahanmuuttovirasto kiinnittää huomiota 1 §:n 3 momenttiin, jonka perustelujen mukaan säännöksellä olisi tarkoitus muuttaa 2 momentissa mainittua suhdetta erityislaisessa täytäntöönpanosta säädettyyn. Päätöksen täytäntöönpanosta on erityissääntelyä esimerkiksi ulkomaalaislain 200 §:ssä ja 201 §:ssä, ja säännöksellä voi olla vaikutuksia maastapoistamispäätösten täytäntöönpanoon.

Markkinaoikeus kiinnittää huomiota siihen, että esityksen mukainen sääntely merkitsee muodollisesti heikennystä vallitsevaan oikeustilaan siinä suhteessa, että enää väliaikaista oikeussuojaa ei voisi saada ennen pääasian vireille laittamista. Asialla ei kuitenkaan liene käytännöllistä merkitystä.

Meidän Turku – Vårt Åbo ry:n lausunnon mukaan on sinänsä oikein, että päätöksen voisi laittaa täytäntöön ennen kuin korkein hallinto-oikeus on käsitellyt asiaa. Yhdistyksen käsityksen mukaan ehdotus voisi kuitenkin käytännössä johtaa siihen, että valittaminen kävisi lopullista päätöstä odottaessa turhaksi.

Pakolaisneuvonta ry pitää tehokkaiden oikeussuojakeinojen todellisen turvaamisen kannalta erittäin tärkeänä ja hyvänä ehdotetun 1 §:n 3 momenttia. Lisäksi on olennaista turvata yksiselitteiset selkeät menettelyt sen turvaamiseksi, että valitettaessa korkeimpaan hallinto-oikeuteen päätöstä ei saa panna täytäntöön ennen kuin korkein hallinto-oikeus on käsitellyt asiassa esitetyn täytäntöönpanokieltihakemuksen. Esimerkiksi ulkomaalaislain 200 ja 201 §:ään sisältyvät erityissäännökset tulisi Pakolaisneuvonnan mukaan arvioida uudelleen. Kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa on kyse ehdottomien palautuskieltojen loukkaamisesta, eli väärän kielteisen päätöksen täytäntöönpanon seuraamukset ovat korjaamattomia ja korvaamattomia. Kun on kyse siitä, että henkilö saattaa kotimaassaan joutua kidutetuksi tai muun vastaisen kohtelun kohteeksi, käännätyksen täytäntöönpano tekee valituksen käytännössä merkityksettömäksi. Nykylaki ja -käytäntö on johtanut toistuvasti läheltä piti -tilanteisiin ja myös tilanteisiin, joissa käännätyispäätös on pantu täytäntöön ennen kuin täytäntöönpanokieltihakemus on käsitelty ja täytäntöönpano myös kielletty.

Sisäministeriön poliisiosaston mielestä esitys on kannatettava.

Suomen Asianajajaliiton mukaan ehdotetut säännökset ovat yleisesti perusteltuja. Ehdotetun 1 §:n 3 momentin soveltaminen kaikkien, ei vain valitusluvanvaraisten, asioiden täytäntöönpanoon on tervetullut muutos ja selkeyttää täytäntöönpanosääntöjä.

Suomen luonnonsuojeluliitto katsoo, että valituslupamenettelyn laajentamisen myötä täytäntöönpanoa koskeva sääntely on entistäkin tärkeämpää. Luonnonsuojeluliitto toivoo, että päätöksen täytäntöönpanon edellytyksiä tarkastellaan vielä uudelleen. Esimerkiksi ympäristöasioissa on erittäin tärkeää, ettei ympäristöä muuttaviin toimenpiteisiin saisi ryhtyä ennen päätöksen lainvoimaisuutta. Tältä osin ehdotus on puutteellinen. Luonnonsuojeluliiton mukaan vailla lainvoimaa olevan päätöksen täytäntöönpanon tulisi olla mahdollista vain erityisestä syystä, myös valituslupaa vaativissa asioissa. Muussa tapauksessa valitus käy yhä useammin hyödyttömäksi ja kohteena oleva ympäristö tuhoutuu ennen päätöksen lainvoimaa. On myös huomattava, että valittajat ovat usein tavallisia kansalaisia tai järjestöjä, jotka eivät käytännössä ehkä edes osaa tai huomaa vaatia täytäntöönpanon kieltämistä valituksensa yhteydessä.

Vaasan hallinto-oikeuden mielestä säännökset ovat oikeusturvan ja yhteiskunnan toimivuuden kannalta merkittäviä.

Vakuutusoikeudella ei ole huomautettavaa luvun sisällöstä eikä myöskään siitä, että yleisiltä tuomioistuimilta poistuisi toimivalta antaa turvaamismääräyksiä hallintolainkäyttöasioissa.

Ympäristöministeriön mukaan pykälän 3 momentissa jää epäselväksi, mihin kuitenkaan-sana viittaa. Viittaako se 1 momentin 2. virkkeeseen ja koko 2 momenttiin? Voidaanko tosiaan tarkoittaa sitä, että vaikka yleinen etu (2 momentin 3 kohta) vaatisi täytäntöönpanoa, sitä ei voi tehdä, jos valitus käy hyödyttömäksi. Entä tarkoittaako 3 momentti myös sitä, että vaikka täytäntöönpanosta olisi erityissäännöksiä, kuten esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslaissa ("jos laissa niin säädetään", 1 kohta), niin tällöinkin sovelletaan 3 momentin kohtaa, jonka mukaan täytäntöönpanoon ei saa ryhtyä, jos valitus käy hyödyttömäksi.

4.14.2 Yleisten tuomioistuinten toimivalta antaa turvaamismääräyksiä hallintolainkäyttöasioissa

Aluehallintovirastot, eduskunnan oikeusasiamies, Elinkeinoelämän keskusliitto, Helsingin hallinto-oikeus, Helsingin oikeusaputoimisto, Itä-Suomen hallinto-oikeus, Jyväskylän kaupunki, Kansaneläkelaitos, korkein hallinto-oikeus, markkinaoikeus, Pirkanmaan kärjäoikeus, Pirkanmaan oikeusaputoimisto, Pohjois-Savon oikeusaputoimisto, Pohjois-Suomen hallinto-oikeus, Suomen Asianajajaliitto, Suomen Kuntaliitto ry, Suomen Lakimiesliitto ry, Suomen tuomariliitto ry, Turun hallinto-oikeus ja Vaasan hallinto-oikeus kannattavat ehdotusta.

Aluehallintovirastot katsovat esitysluonnoksen perusteluissa esitetyn mukaisesti, että ehdotus on kannatettava, koska se selkiyttää tuomioistuinten välistä toimivaltajakoa.

Elinkeinoelämän keskusliitto kannattaa sen sallimista, että hallintotuomioistuin voisi antaa väliaikaisia määräyksiä myös muissa vireillä olevissa hallintolainkäyttöasioissa kuin valitusasioissa. Tällöin kärjäoikeudella ei olisi jatkossa enää toimivaltaa antaa oikeudenkäymiskaaren mukaisia turvaamistoimimääräyksiä hallintolainkäyttöasioissa, mitä EK pitää perusteltuna ja selkeyttävänä ratkaisuna.

Elintarviketurvallisuusvirasto Evira ei vastusta ehdotusta.

Helsingin hallinto-oikeus pitää myönteisenä ja johdonmukaisena, että toimivalta antaa turvaamismääräyksiä hallintolainkäyttöasioissa siirtyä kärjäoikeudelta hallintotuomioistuimelle. Hallinto-oikeus kuitenkin huomauttaa, että vaikka esityksessä on aiempaan nähden selkeytetty ja rajoitettu turvaamismääräyksen käyttöalaa, siitä ei edelleenkään käy riittävästi ilmi, missä asioissa ja miten paljon turvaamismääräyksiä on annettu. Tämän vuoksi on vaikea arvioida esitetyn säännöksen vaikutuksia, ottaen huomioon hallinto-oikeuksissa käsiteltävien asioiden laaja kirjo. Hallinto-oikeus on kiinnittänyt tähän huomiota jo aiemmassa lausunnossaan 6.4.2011.

Itä-Suomen hallinto-oikeuden mukaan oikeussuojajärjestelmän yhtenäisyyden ja selkeyden kannalta on asianmukaista, että hallintotuomioistuimet vastaavat väliaikaisen oikeussuojan antamisesta hallintolainkäyttöasioissa.

Jyväskylän kaupungin mielestä ehdotukset väliaikaismääräyksen antamisesta hallintotuomioistuimessa ovat onnistuneita. Ehdotus antaa hallintotuomioistuimelle selkeitä keinoja puuttua prosessin aikana osapuolten asemaan ja parantaa myös prosessin asianosaisten oikeusturvaa. Kaupunki kannattaa väliaikaismääräysten siirtämistä pois yleisistä alioikeuksista ja keskittämistä hallintotuomioistuihin. Nykyinen eriytetty käytäntö ei ole tuomioistuinresurssien kannalta tehokas, eikä se tuo lisäarvoa hallintoasian käsittelyyn.

Kansaneläkelaitos pitää ehdotusta hyvänä. Ehdotettujen muutosten myötä väliaikaisen oikeusturvan toteuttaminen kuuluisi kaikilta osin hallintolainkäyttöasioissa hallintotuomioistuimen toimivaltaan, joten muutos selkeyttäisi lainkäytön järjestelmää.

Korkein hallinto-oikeus kannattaa oikeudenkäymiskaaren muutosta, jolla kumottaisiin käräjäoikeuden toimivalta antaa hallintolainkäyttöasiassa turvaamismääräys. Käytännössä turvaamistoimisääntelyä on korkeimman hallinto-oikeuden mukaan käytetty lähinnä erilaisten hankkeiden estämiseksi, eikä käräjäoikeuksilla ole ollut mahdollisuutta arvioida, missä tarkoituksessa turvaamistointa todellisuudessa 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.

Korkein oikeus huomauttaa, että koska hallintotuomioistuin voisi antaa väliaikaisen määräyksen vain vireillä olevaan asiaan liittyen, hallintolainkäytön alalla ei jatkossa enää olisi mahdollista hakea ennakkollista oikeussuojaa turvaamistoimen muodossa. Väliaikaista määräystä eivät myöskään koskisi turvaamistoimia vastaavat täytäntöönpanokeinot eivätkä oikeusturvan takeet. Korkein oikeus toteaa, että mikäli hallintolainkäyttöön katsotaan tarpeelliseksi luoda erillinen turvaamistoimijärjestelmä, tulisi turvaamistoimien kuitenkin vastata myös hallintolainkäytön osalta niihin tarpeisiin, joita varten nykyinen turvaamistoimijärjestelmä on luotu. Perusteltua on, että yksityinen henkilö voi hakea ennakkollista oikeussuojaa myös julkista valtaa vastaan. Tilanteita, joissa turvaamistoimenpidettä on tarve hakea ennen asian vireille tuloa nopealla aikataululla, voi esiintyä myös hallintoasioissa. Hallinto-oikeuksilta tämä edellyttäisi muun ohella kykyä käräjäoikeuksien tapaan tehdä hyvinkin nopeita päätöksiä. Korkein oikeus toteaa, että esitysluonnoksen perusteluissa muutosehdotusta on perusteltu lähinnä tuomioistuinlinjajaon selkeydellä. Toisaalta ehdotus saattaisi aiheuttaa asianosaisten oikeusturvaa vaarantavia epäselvyyksiä käräjäoikeuden toimivallasta määrätä tur-

vaamistoimi. Nykyisessä oikeustilassa ei ole esitetty esiintyneen epäkohtia. Korkeimman oikeuden näkemyksen mukaan perustellumpi vaihtoehto tässä tilanteessa voisi olla nykytilanteen säilyttäminen. Jos toimivalta kuitenkin halutaan siirtää hallinto-oikeuksille, tulisi ehdotusta jatkovalmistelussa kehittää siten, että se mahdollistaisi myös ennakkollisen oikeussuojan saamisen hallintoasioissa.

Meidän Turku – Vårt Åbo ry:n lausunnon mukaan turvaamistoimenpiteiden mahdollisuus olisi edelleen tarpeen markkinaoikeusasioissa.

Pirkanmaan käräjäoikeuden mukaan turvaamismääräysten antaminen hallintolainkäyttöasioissa sopii paremmin hallintolinjalle kuin yleisille tuomioistuimille, joten ehdotus on kannatettava.

Pirkanmaan oikeusaputoimiston mielestä on perusteltua säätää, että hallintolainkäyttöasioissa väliaikaisen oikeusturvan toteuttaminen kuuluu kaikilta osin hallintotuomioistuimelle. Lainkäytön järjestelmä selkeytyy.

Pohjois-Savon oikeusaputoimiston mukaan samaa asiaa koskevan päätöksenteon kokoaminen samaan tuomioistuimeen on tarkoituksenmukaista.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus suhtautuu myönteisesti ehdotukseen siitä, että toimivalta antaa turvaamismääräyksiä hallintolainkäyttöasioissa keskitetään hallintotuomioistuimille. Selkeyden ja prosessin toimivuudenkin kannalta on perusteltua, että pääasiaa käsittelevä tuomioistuin voi päättää myös väliaikaisista täytäntöönpano- ja turvaamismääräyksistä.

Suomen Asianajajaliitto pitää johdonmukaisena, että turvaamismääräysten antaminen hallintolainkäyttöasioissa on hallintotuomioistuimen eikä yleisen tuomioistuimen tehtävä. Pääasian ratkaisevalla hallintotuomioistuimella on parhaat edellytykset arvioida turvaamistoimien tarpeellisuus.

Suomen Lakimiesliitto ry:n mukaan ehdotus turvaamistoimiasioiden siirtämisestä hallinto-oikeuksiin on perusteltu, mutta se tulee todennäköisesti lisäämään hallinto-oikeuksien työmäärää. Lakimiesliitto katsoo, että tämä tulee huomioida hallinto-oikeuksien resursoinnissa.

Suomen tuomariliitto ry:n mielestä turvaamistoimiasioiden siirtäminen hallinto-oikeuksiin on perusteltu uudistus, mutta se tulee huomioida hallinto-oikeuksien resursoinnissa.

Suomen Yrittäjät katsoo, että turvaamistoimipäätökseen voi liittyä asianosaisen oikeusturvan kannalta ongelmallisia elementtejä ja vaikutuksia, jotka tulee ottaa huomioon määräyksen voimassaoloaikaa määriteltäessä. Voimassaolon on syytä olla mahdollisimman lyhyt, jos se koskee yksityiselle taholle epäedullista seikkaa.

Turun hallinto-oikeus kannattaa ehdotusta. Se pitää luontevana, että väliaikaisten määräysten antaminen kuuluu sen tuomioistuimen toimivaltaan, joka on toimivaltainen pääasiassa. Järjestelmästä tulee näin selkeä ja yksinkertainen. Yleisten tuomioistuinten toimivalta antaa turvaamismääräyksiä hallintolainkäytön alaan kuuluvissa asioissa on aiheuttanut sekaannusta eikä ole tarpeen, kun turvaamismääräykset siirretään osaksi hallintotuomioistuinprosessia.

4.15 15 luku Voimaantulo

Helsingin hallinto-oikeuden mukaan siirtymäsäännöksiin tulisi täsmentää, tarkoittaanko 2 §:n 1 momentissa ennen lain voimaantuloa tehdyllä päätöksellä alkuperäistä hallintopäätöstä vai esimerkiksi oikaisupäätöstä.

Kirkkohallitus kiinnittää huomiota luvun 3 §:ään, jossa säädetään aiemmista viittaus-säännöksistä. Pykälässä ei täsmennetä, tarkoitetaanko viittauksia, joiden mukaan lakia sovelletaan kokonaan, vai myös viittauksia, joiden mukaan lakia sovelletaan osittain. Sen vuoksi perusteluissa olisi hyvä selkeyttää, tarkoitetaanko esimerkiksi tilannetta, jossa on mainittu kyseisen lain tietyt pykälät tai luvut sovellettaviksi.

Oikeusministeriön HAIPA-hanketoimiston mielestä HAIPAn käyttöönottoa ajatellen on hyvä, että tiedoksianto koskevat säännökset tulisivat sovellettaviksi asioihin, jotka ovat vireillä jo lain voimaan tullessa.

Sisäministeriö toteaa, että sen hallinnonalalla on lukuisissa laeissa viittauksia hallintolainkäyttölakiin joko kokonaisuudessaan tai esimerkiksi siten, että hallintolainkäyttölakiin kokonaisuudessaan on viitattu silloin, kun on kyse viranomaisen päätöksestä valittamisesta hallinto-oikeuteen, jonka lisäksi on määritelty, että valitettaessa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen vaaditaan valituslupa. Tämän lisäksi on joissain laeissa mainittu esimerkiksi, että valitus on käsiteltävä kiireellisenä. Sisäministeriön käsityksen mukaan nämä erityissäännökset jäävät voimaan, kun kyse on erityislain säännöksestä. Hallituksen esityksen perusteella asia jää tulkinnanvaraiseksi ja kaipaasi tarkentavan maininnan. Jos tulkinta kuitenkin poikkeaa edellä esitetystä, tulee sisäasiainhallinnon lainsäädäntö käydä läpi, mikä vaatii aikaa ja resursseja.

Sisäministeriön poliisiosaston mielestä esitys on kannatettava. Lisäksi se kommentoi sisäministeriön yleisen lausunnon tavoin viittauksia hallintolainkäyttölakiin poliisiosaston hallinnonalalla.

Vakuutusosikeus toteaa, että perustelujen mukaan lakia oikeudenkäynnistä hallintoasioissa sovellettaisiin muutoksenhaussa päätöksiin, jotka tehdään lain voimaantulon jälkeen, ja kaikkiin lain voimaan tulon jälkeen vireille tuleviin asioihin. Siirtymäsäännöstö on vakuutusosikeuden mielestä muuten selkeä, mutta jättää perusteluissa lausutun ”ja kaikkiin lain voimaan tulon jälkeen vireille tuleviin asioihin” osalta epäselväksi, mitä lakia sovelletaan, jos päätös on annettu ennen uuden lain voimaantuloa, mutta siitä tehty valitus tulee vireille hallintotuomioistuimessa tai valitusviranomaisessa lain voimaantulon jälkeen. Vakuutusosikeuden mukaan selvintä tämän vuoksi olisi, että edellä siteerattu virke jätettäisiin perusteluista pois, jolloin lain soveltamisen kannalta ratkaisevaksi tulisi päätöksen antamisajankohta.

4.16 Liitelait

Eduskunnan oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan liitelakina olisi perusteltua muuttaa myös hallintolain 47 §:ää (viranomaisen valitusosoitus). Hallintolain 47 §:ssä tulisi, kuten ehdotetussa 8 luvun 9 §:ssä, edellyttää mainittavan valituksen käsittelystä peritävistä maksuista.

Elintarviketurvallisuusvirasto Eviran käsityksen mukaan sen toimialan substanssisäädöksissä on ainoastaan yleisviittauksia hallintolainkäyttölakiin, mutta ei pykäläkohtaisia viittauksia.

Helsingin oikeusaputoimiston mukaan oikeusapulain muutokset ovat kannatettavia.

Kansaneläkelaitos toteaa, että Kansaneläkelaitoksesta annetun lain (731/2001) 24 §:n viittaussäännökset hallintolainkäyttölakiin tulisi muuttaa tässä yhteydessä. Lisäksi Kelan soveltamissa useissa etuuslaeissa (esim. laki yleisestä asumistuesta 34 §:n 2 mom., laki eläkkeensaajan asumistuesta 4 luvun 35 §:n 2 mom., vammaisetuslaki 4 luvun 36 §:n 2 mom. ja kansaneläkelaki 77 §:n 2 mom.) on viittaus hallintolainkäyttölakiin. Kelan etuuslakeihin sisältyvät muutoksenhakusäännökset käytäneen ministeriöissä läpi ja tehdään niihin tarvittavat muutokset. Toimeentulotuesta annetun lain 24 §:ää tulisi lakiehdotuksen toteutuessa muuttaa siten, että asianosaisen oikeus hakea muutosta hallinto-oikeuden antamaan takaisinperintäpäätökseen ilman valituslupamenettelyä turvataan. Toimeentulotuesta annetun lain 22 §:n nojalla hallinto-oikeus päättää ensiasteena toimeentulotuen takaisinperinnästä Kelan tai kunnan hakemuksesta.

Kirkkohallitus toteaa, että lain muuttuessa myös kirkkolakia tulisi muuttaa. Kirkkolain muuttaminen on kuitenkin muun lainsäädännön muuttamista hitaampi prosessi. Kirkkolain muuttamisesta päätetään kirkolliskokouksessa, joka kokoontuu vain kaksi kertaa vuodessa. Parhaillaan kirkolliskokouksen käsiteltävänä on kirkkolain kokonaisko-difiointi, mutta ehdotetun lain johdosta tehtävät muutokset eivät ehtisi tähän kokonai-suuteen. Todennäköisesti on siis odotettavissa, että kirkkolakia ei ehditä muuttaa siinä aikataulussa, jossa ehdotettu laki tulisi voimaan.

Korkein hallinto-oikeus korostaa lausunnossaan, että hallintolainkäyttölain korvaami-nen uudella lailla merkitsee, että erityissääntely on käytävä huolellisesti läpi. Huomio-ta 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 jatkossa-kin. Tämä koskee etenkin tilanteita, joissa muutoksenhakijana toimii muu viranomai-nen kuin päätöksentekijä tai (samassakin asiassa) useat sellaiset muut viranomaiset. On myös huomattava, että eräät järjestelmätasoisestikin merkittävät ilmiöt, kuten jär-jestöjen valitusoikeus, jäävät kokonaan yleislain soveltamisalan ulkopuolelle. Sama koskee sellaisia asianosaisen perusmääritelmän laajennuksia, jotka ovat, osin jo kan-sainväliisiin velvoitteisiinkin liittyen, tyypillisiä etenkin ympäristölainsäädännölle.

Maaseutuviraston lausunnossa on todettu, että valituslupamenettelyn muuttaminen pääsäännöksi edellyttää maa- ja metsätalousministeriöltä maatalouden tukien toi-meenpanosta annetun lain (192/2013) 54 §:n 4 momentin (76/2014) muuttamisen valmistelua. Sinänsä nykyinen menettely, jonka mukaan tuen takaisinperintää koske-van päätöksen käsittelyyn korkeimmassa hallinto-oikeudessa ei tarvita valituslupaa, toisin kuin muissa kyseisen lain alaisissa asioissa, on säilytettävä. Lisäksi Maaseutu-virasto katsoo, että valituslupamenettelyn muuttaminen pääsäännöksi edellyttää myös markkinajärjestelylain (999/2012) 90 §:n muuttamisen valmistelua ja nykyinen menet-tely, jonka mukaan hallinnollisen pakon käyttöä, tuen takaisinperintää, seuraamus-maksun määräämistä tai valvontaa koskevan päätöksen käsittelyyn korkeimmassa hallinto-oikeudessa ei vaadita valituslupaa toisin kuin muissa asioissa, on säilytettävä.

Markkinaoikeuden mukaan esityksen julkisia hankintoja koskevan liitelain (liitelaki 39 ja sen 149.1 §) oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskeva sääntely sanamuotonsa mukaisesti käsitettynä johtaa siihen, että näissä asioissa ei sovellettaisi myöskään esityksen päälain 10 luvun 2–7 §:n säännöksiä (esimerkiksi edes korkosäännöstä). Tätä ei markkinaoikeuden käsityksen mukaan liene tarkoitettu. Mikäli näin on ja muu-toinkin, puheena oleva lainkohta (149.1 §) olisi syytä muotoilla esimerkiksi seuraavas-ti: Hankinta-asiassa oikeudenkäyntikulujen korvaamiseen sovelletaan muutoin, mitä

oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 10 luvussa säädetään, ei kuitenkaan luvun 1 §:n 3 momenttia. Markkinaoikeuden mielestä mainitun liitelain 149.2 §:n muutosesitys tarvitsee myös työstämistä, sillä esityksen päälain 10 luvun 1 §:n 1 ja 2 momentissa ei ainakaan nimenomaisesti säädetä viranomaisesta tai muusta julkisesta osapuolesta. Vaikuttaa siltä, että puheena olevan 149.2 §:n ensimmäinen virke on tarpeettomana syytä poistaa.

Puolustusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että liitelakiluettelo ei sisältänyt seuraavia puolustusministeriön hallinnonalan lakeja: laki Maanpuolustuskorkeakoulusta (1121/2008) 33 § 3 ja 4 momentti, laki vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta (556/2007) 30 § 3 momentti, laki puolustusvoimista (551/2007) 15 § 5 momentti, 41 § 3 momentti ja 14 § 4 momentti, laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta (211/2006) 37 § 1 momentti sekä aluevalvontalaki (755/2000) 22 § 1 momentti.

Sisäministeriö toteaa, että sen hallinnonalalla ainakin seuraavat lait sisältävät viittaukset tällä hetkellä voimassa olevaan hallintolainkäyttölakiin: kansalaisuuslaki (359/2003) 41 ja 42 §, pelastuslaki (379/2011) 104 §, laki pelastustoimen laitteista (10/2007) 21 §, laki pelastusopistosta (607/2006) 38 § sekä palosuojelurahastolaki (306/2003) 7 §. Lisäksi viittauksia on erikseen luetelluissa poliisin hallinnonalan säädöksissä.

Sisäministeriön poliisiosasto huomauttaa, että hallituksen esityksen liitelakilistassa ei ollut poliisiosaston valmisteluvastuulla olevia lakeja. Esimerkkejä (ei kattava lista) poliisin hallinnonalan säädöksistä, joissa on erilaisia hallintolainkäyttölakia koskevia mainintoja, ovat: poliisilaki (872/2011) 5 luku 62 §, 8 luku 7 §, laki Poliisiammattikorkeakoulusta (1164/2013) 46 § 2 mom., ampuma-aselaki (1/1998) 118 §, ampumaratalaki (763/2015) 15 §, järjestyslaki (612/2003) 24 §, laki yksityisistä turvallisuuspalveluista (1085/2015) 110 §, laki poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta (841/2006) 17 luku 6 §, laki räjähteiden lähtöaineiden markkinoille saattamisesta ja käytöstä (653/2014) 11 §, rahankeräyslaki (255/2006) 30 §, passilaki (671/2006) 37 §, henkilökorttilaki (663/2016) 37 § ja viihdelaitelaki (164/1995) 16 §.

Vaasan hallinto-oikeus kiinnittää lausunnossaan huomiota siihen, että vesilaista on ehdotettu kumottavaksi lain 15 luvun 4 §:n 2 momentti. Hallinto-oikeus pitää kuitenkin tarpeellisena ko. säännöksen säilyttämistä vesilaissa entisellään sen ohella, että asiasta säädetään uudessa laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Hallinto-oikeus huomauttaa myös, että vastaavaa tarkastusta koskevaa ympäristönsuojelulain 197 §:n 1 momenttia ei ole ehdotettu poistettavaksi.

Verohallinto toteaa, että Verohallinnosta annetun lain 16 §:ssä säädetään, että keskusverolautakunnan antamaan ennakkoratkaisuun haetaan muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Epäselvyyksien välttämiseksi Verohallinnosta anne-

tun lain 16 §:ää tulisi täsmentää siten, että siitä käy ilmi, ettei valituslupaa tarvita muutoksenhakuun keskusverolautakunnan antamasta päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Ympäristöministeriö toteaa, että hallituksen esitysluonnoksen lainmuutoksiin on sisällytetty vain ne lait, joissa nimenomaisesti mainitaan kumottavaksi ehdotettava hallintolainkäyttölaki. On kuitenkin tärkeää, että niidenkin säädösten, joissa ei viitata nimenomaisesti hallintolainkäyttölakiin, hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten yhdenmukaisuus suhteessa ehdotettavaan uuteen lakiin ajantasaistetaan. Ympäristöministeriön toimialalla tämä tarkoittaa jokseenkin koko aineellisen lainsäädännön läpikäyntiä. Säännösten ajantasaistaminen samassa yhteydessä, kun uutta lakia oikeudenkäynnistä hallintoasioissa jatkovalmistellaan, olisi työmäärältään varsin suuri urakka ja valmistelu varsin haasteellista ottaen huomioon samanaikaisesti meneillään oleva maakuntauudistuksen II vaiheen lainsäädäntöuudistus, jossa uudistetaan osittain samoja säännöksiä. Edellä todetun johdosta ympäristöministeriö ehdottaa, että erityislainsäädännön ajanmukaistamiseen varataan riittävä aika ja se toteutetaan oikeusministeriön koordinoimana kaikkien ministeriöiden yhteisenä hankkeena sen jälkeen, kun uusi laki on vahvistettu.

4.17 Yksityiskohtaiset huomiot

Eduskunnan oikeusasiamies kiinnittää huomiota luonnostekstissä (s. 31) olevaan EIT-huomioon siitä, että ”selvityksen relevanssin arviointi (admissibility of evidence) kuuluu kansalliselle lainsäätäjälle ja kansallisille tuomioistuimille”. Toteamus pitää asiallisesti ottaen paikkansa, mutta virkkeen muotoilu on sikäli harhaanjohtava, että admissibility of evidence tarkoittaa todisteen hyväksymistä oikeudenkäyntiaineistoon (mahdollista todistamiskieltoa), mikä on eri asia kuin selvityksen relevanttius.

Elinkeinoelämän keskusliiton mielestä ehdotetun lain nimi on monimutkainen ja se esittää, että laadittavan lain nimi olisi edelleen hallintolainkäyttölaki, jota liitto pitää napakkana ja kuvaavana.

Helsingin hallinto-oikeus kysyy, onko ehdotuksen 6 luvun 4 § 1 momentin viittaus 42 §:ään virheellinen.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto toteaa, että lakiehdotuksen 10 luvun 2 §:n 1 ja 3 momentteissa 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 luvun 3 §:ssä ei ole käytetty termiä ”kulut”, vaan ”oikeudenkäyntikulut”.

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 perusteissa eivät muodostu monimutkaisiksi ja lukijalle hankalasti avautuviksi. Molemmat tekijät vaikuttavat oikeudellisten tekstien selkeyteen ja mahdollisuuksiin tehdä sähköisesti erilaisia hakuja.

Meidän Turku – Vårt Åbo ry toteaa lausunnossaan, että esityksessä on epämääräisyyttä osallisuudessa ja osapuolissa.

Pakolaisneuvonta ry:n mukaan luonnos sisältää todennäköisesti kirjoitusvirheen sen osalta, että 4 §:ssä viitataan 42 §:ään.

Vakuutusosikeus katsoo, että luonnoksen 6 luvun 11 §:n kolmen momentin sijasta pykälän sisällön voisi kirjoittaa tiivistetympään muotoon.

4.18 Muut kannanotot

Eduskunnan oikeusasiamies kommentoi kaksiasianosaisuhdetta hallintolainkäytössä. Samoin kuin jo edeltävässä prosessityöryhmän mietinnössä (OMML 4/2011), lakiehdotuksessa peruslähtökohtana on edelleen se, että hallintoprosessia ei haluta kehittää kaksiasianosaisprosessiksi. Prosessiasetelmat eri asiaryhmissä ovatkin niin moninaisia, ettei prosessimuoto voi kaikin osin vastata mainittua menettelyä. Ulkomaiset esimerkit kuitenkin osoittavat, että kaksiasianosaisprosessi on sinänsä mahdollinen myös hallintoprosessissa, ja että itse asiassa tämä on voittopuolisesti vallitseva järjestely. Oikeusasiamiehen mielestä perustelu siitä, että hallinto-oikeuden käsittelemässä valitusasiassa ei olisi kyse alkuperäisen hallintopäätöksen tehneen viranomaisen oikeudesta, edusta tai velvollisuudesta (s. 38), ei pidä paikkansa – kyse on viranomaisen velvollisuudesta. Lainalaisuusperiaatteen mukaisesti toimivan viranomaisen (tai julkista hallintotehtävää hoitavan yksityisen) yleisenä velvollisuutena on tehdä lain mukainen päätös ja toimia muutenkin laillisesti. Tämä objektiivisuusvelvollisuus koskee myös oikeudenkäyntiä (ks. myös KHO 2016:80: ”Hallintoviranomainen on vastaavasti velvollinen oikeudenkäynnissä toimimaan sillä tavoin, että hallintoviranomainen ottaa asianmukaisesti huomioon sekä omaa ratkaisuaan puoltavat että sitä vastaan puhuvat seikat ja selvitykset”). Oikeusasiamies ei näe, että päätöstään puolustavan viranomaisen asianosaisasemasta johtuisi riskiä siitä, että viranomaisen

yhtäkkiä alkaisi toimia puolueellisesti hallintomenettelyssä. Hän ei lausuntonsa mukaan ymmärrä eikä myöskään hyväksy sitä ajatuksenkulkua (s. 7), että koska hallintomenettelyssä on velvollisuus asian objektiiviseen selvittämiseen, ”ei viranomainen voi yksipuolisesti puolustaa päätöstään hallintotuomioistuimessa”. Hänen mukaansa argumentti on epälooginen. Siitä, että hallintomenettelyssä viranomaisen on toimittava puolueettomasti, ei seuraa sitä, että oikeudenkäynnissä puolueettomuus jotenkin katoaisi (vrt. virallinen syyttäjä, jonka on kaikissa rikosprosessin eri vaiheissa toimittava objektiivisesti ja otettava huomioon niin syyllisyyttä tukevat kuin sitä vastaan puhuvat seikat). Mistään asian yksipuolisesta asian ajamisesta ei kaksiasianosaisprosessissa luonnollisesti ole tai olisi kyse, vaan viranomaisen näkemyksen mukaan oikean lainsoveltamisen perusteiden esittämisestä ja sitä kautta päätöksen puolustamisesta. Viranomaisen velvollisuuden täyttämistä voidaan oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan ongelmitta käydä oikeutta siten, että viranomainen puolustaa päätöksensä lainmukaisuutta asianosaisen prosessuaalisessa asemassa. Toisin kuin syyttäjäesimerkissä, viranomaisen kohdalla ei prosessin aikana edes tapahdu mitään (syyte)kynnyksen ylittymistä, joten hallintopäätöksiä koskevissa valitusasioissa objektiivisuusvaatimus on syyttäjääkin selvemmin voimassa myös oikeudenkäynnissä.

Elinkeinoelämän keskusliitto kiinnittää hallituksen esitysluonnoksessa ehdotettujen muutosten lisäksi huomiota oikeudenkäyntien pitkään kestoon julkisia hankintoja koskevissa asioissa. EK edellyttääkin, että lausunnon kohteena olevassa laissa asetetaan tuomioistuimille enimmäismääräaika, jossa hankinta-asia on ratkaistava. Tällaisia määräaikoja on käytössä lukuisissa EU:n jäsenvaltioissa, vaihdellen muutamasta viikosta joihinkin kuukausiin. Jotta asianosaisten kuulemisen tärkeästä periaatteesta ei jouduta tinkimään, EK katsoo, että tuomioistuimen ja asianosaisten kannalta kohtuullinen määräaika olisi noin kolme kuukautta. EK esittääkin, että markkinaoikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden tulee antaa ratkaisunsa julkisia hankintoja koskevassa asiassa 70 työpäivän kuluessa valituksen vireilletulon päivästä. Toiseksi EK kommentoi viranomaisen valitusoikeutta yleisen edun turvaamiseksi ympäristöasioissa; sen mielestä ympäristöoikeudellisen luvanhakijan kannalta tasapainoinen tilanne ei ole se, että tällaisia valitusmahdollisuuksia on ympäristöasioissa useita. Tällä hetkellä toimivaltainen ELY voi ympäristö- ja vesitalouslupa-asioissa valittaa lupapäätöksistä yleisen edun turvaamiseksi, jos hallintotuomioistuin on muuttanut lupaviranomaisen päätöstä valituksen johdosta. Lisäksi toimivaltaisella ELY-keskuksella on valitusoikeus suoraan aluehallintoviranomaisen tai kunnan tekemästä ympäristö- tai vesitalouslupapäätöksestä. ELY-keskusten lakatessa vuoden 2019 alussa ja niiden ympäristötehtävien siirtyessä perustettavaan uuteen valtion lupa- ja valvontaviranomaiseen valtiolla on jatkossa vain yksi, valtakunnallisen toimivallan omaava viranomainen yritysten ympäristöä koskevassa lupa- ja valvontatehtävässä. Viranomaisilla ei tulisi missään tilanteessa olla kahdenkertaista mahdollisuutta valitukseen hallintopäätöksissä. Ympäristöasioiden yleisen edun valvontaa tulisi EK:n näkemyksen mukaan uudistaa siten, että siinä siirryttäisiin vanhakantaisista ja pitkäkestoisista kirjallisista lausun-

tomenettelyistä ja tuomioistuinprosesseista ennakkolliseen ja lupaviranomaisen normaalin lupaharkinnan yhteydessä tapahtuvaan yleisen edun valvontaan.

Energiateollisuus ry katsoo, että eräiden ympäristöä koskevien hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamista koskevan lakiesityksen osalta olisi syytä harkita sekä hallituksen esitystekstin että lakitekstin päivittämistä vastaamaan tämän hallintoasioiden oikeudenkäyntejä koskevan yleislain termejä. Erityisesti pitäisi harkita, miten näiden kahden hallituksen esityksen sisällöt liittyvät toisiinsa.

Itä-Suomen hallinto-oikeuden lausunnossa on viitattu suullista valmistelua koskevan ehdotuksen (6 luku 13 §) yksityiskohtaisiin perusteluihin, joiden mukaan tuomarin johdolla käyty suullinen valmistelu voi edistää osapuolten sovinnollisuutta ja joissakin tilanteissa tehdä oikeudenkäynnin jatkamisen tarpeettomaksi. Hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan oikeudenkäynnin päätyminen tuomioistuimen päätöksen muodossa annettuun ratkaisuun ei aina ole itsestään selvä päämäärä, vaan tuomioistuimen rooliin sopisi hyvin myös hallintolainkäytön puolella ainakin joissakin asiaryhmissä sovinnon edistäminen. Hallinto-oikeus pitää tarpeellisena, että sovinnon edistämisestä olisi laissa oma säännös. Ilman nimenomaista normiperustaa sovinnon edistäminen pelkän suullisen valmistelun muodossa ei ole riittävä ratkaisu.

Korkein hallinto-oikeus viittaa eräissä aiemmin annetuissa lausunnoissa esitettyyn toiveeseen siitä, että korkeimmassa hallinto-oikeudessa pitäisi rajoittaa asioiden käsittelyaikaa erityisesti hankinta-asioissa. Se toteaa, että hankintalainsäädännön viimeisimmässä uudistuksessa hankinta-asiat ovat muuttuneet valitusluvanvaraisiksi. Korkein hallinto-oikeus katsoo, että perustuslain 21 §:n säännökset huomioon ottaen sitovan ratkaisuaajan asettaminen tuomioistuimelle ei ole lähtökohtaisesti mahdollista ainakaan sellaisissa asioissa, joissa on kysymys oikeudellisesti 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 pystyttäisi tuomaan ratkaistaviksi kohtuullisessa ajassa muita asioita kuin hankinta-asioita, vaikka jaoston asiaryhmistä lähes kaikki (esimerkiksi lastensuojelu- ja virkamiesasiat) edellyttävät lain mukaan kiireellistä ratkaisemista.

Suomen Yrittäjät katsoo, että oikeudenkäyntiprosessien pitkiä käsittelyaikoja julkisia hankintoja koskevissa asioissa on tarpeellista korjata. Vaikka hankinta-asioiden käsittelyajat markkinaoikeudessa ovat lyhentyneet, ne ovat lyhimmilläänkin yhä yli puolen vuoden mittaisia. Markkinaoikeudessa keskimääräinen käsittelyaika vuonna 2013 oli 12,2 kuukautta, mutta julkisia hankintoja koskevissa asioissa 22,9 kuukautta (Markkinaoikeuden käsittelyaikojen lyhentäminen julkisia hankintoja koskevissa valitusasiois-

sa, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 6/2015). Ongelmallisempi tilanne on korkeimmassa hallinto-oikeudessa, jossa käsittelyajat ovat vuosia. Nykytila ei järjestön mielestä vastaa julkisten hankintojen oikeussuojaa koskevassa direktiivissä edellytetyä tehokasta ja mahdollisimman nopeaa käsittelyä (Neuvoston direktiivi julkisia tavaranhankintoja ja rakennusurakoita koskeviin sopimuksiin liittyvien muutoksenhakumenettelyjen soveltamista koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 89/665/ETY, 1 Artikla). Lisäksi hankintalain 150 §:n mukaan hankintapäätösten tekeminen on lähtökohtaisesti kielletty, jos asiasta on valitettu markkinaoikeuteen. Yhteisvaikutuksena hankintasopimusten toimeenpano viivästyy, ja suorahankinta jatkuu, jolloin hankintalain kilpailuun tähtäävä vaikutus ja julkisten varojen tehokas käyttö eivät toteudu. Yritykset eivät myöskään ryhdy hankintaan tarvittaviin investointeihin tai ole valitusherkissä kilpailutuksissa ylipäätään halukkaita tarjoamaan pitkien valitusprosessien vuoksi. Suomen Yrittäjien mielestä lausunnon kohteena olevassa laissa on tarpeen asettaa tuomioistuimille enimmäismääräaika, jossa hankintasia on ratkaistava. Määräaikoja on käytössä EU-jäsenvaltioissa, vaihdellen muutamasta viikosta kuukausiin. Jotta asianosaisten kuulemisen tärkeä periaate toteutuu, tuomioistuimen ja asianosaisten kannalta kohtuullinen enimmäisaika olisi noin kolme kuukautta. Suomen Yrittäjät esittää, että markkinaoikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden tulisi antaa ratkaisunsa julkisia hankintoja koskevassa asiassa 70 työpäivän kuluessa valituksen vireilletulon päivästä.

Valtiovarainministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa tulisi arvioida tarkemmin esityksen taloudellisia vaikutuksia, kuten menovaikutuksia valtion maksamiin korvauksiin. Arvioissa olisi hyvä myös huomioida toimenpiteiden vaikutukset käsittelyaikoihin ja prosessiekonomiaan, ja kuinka syntyvät säästöt ja toiminnan tehostuminen hallintotuomioistuimissa edistää tuomioistuintalouden sopeutumista valtiontalouden kehyspäätösten mukaiseen määrärahamitoitukseen ja kehysalenukseen. Jatkotyössä on ministeriön mukaan syytä kartoittaa myös lisää täydentäviä toimenpiteitä hallinto-oikeusprosessien tehostamiseksi ja keventämiseksi. Valtiovarainministeriö toteaa, että mahdolliset muutokset on toteutettava valtiontalouden kehyspäätösten ja valtion talousarvioiden mukaisten määrärahojen puitteissa. Valtiovarainministeriö huomauttaa myös, että esityksen jatkovalmistelussa on otettava huomioon valmistelussa oleva maakuntauudistus, ja esityksen jatkovalmistelussa maakuntalain tultua hyväksytyksi lakiehdotukseen tulee sisällyttää tarvittavat viittaukset maakuntiin ja maakuntalakiin. Hallituksen esitykseen eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 15/2017) sisältyy lakiesitys hallintolainkäyttölain muuttamisesta maakuntien huomioon ottamiseksi. Nämä muutokset on sisällytettävä myös nyt ehdotettuun lakiesitykseen. Maakunnat tulee ministeriön mukaan huomioida esityksessä ainakin seuraavilta osin:

- 1 luvun 4 §: viranomaisen määritelmistä puuttuvat viittaukset maakuntiin
- 2 luvun 4 §: säännökset maakunnan viranomaisen päätöksestä puuttuvat
- 4 luvun 4 §: maakunnat puuttuvat hallintoriitaa koskevasta säännöksestä (2 momentti)
- 8 luvun 3 §: varmistettava, tarvitaanko säännöksiä ratkaisusta valitusasiassa maakuntien osalta.

Valtiovarainministeriö toteaa, että maakunta/kuntavalituksen osalta ei haluta vielä sitoutua valituslupajärjestelmään, vaan asiaa on tarkoitus selvittää erikseen ottaen huomioon valitukseen liittyvän demokratianäkökulman. Asiaa on tarkoitus selvittää viimeistään syksyllä käynnistyvässä TEAS - tutkimushankkeessa. Lisäksi valtiovarainministeriö katsoo, että käsiteltävänä olevassa lakihankkeessa tulisi kiinnittää erityistä huomioita myös julkisten hankintojen oikeudenkäyntiaikojen lyhentämiseen. Julkisia hankintoja koskevien asioiden käsittelyajat markkinaoikeudessa ja erityisesti korkeimmassa hallinto-oikeudessa ovat kohtuuttoman pitkiä ja tätä kautta vaikeuttavat hankintayksiköiden tehtäviä sekä aiheuttavat lisäkustannuksia. Valtiovarainministeriö katsoo, että julkisia hankintoja koskevien asioiden käsittelylle markkinaoikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa tulisi harkita määräaikojen asettamista. Suhteellisen lyhyet määräajat ehkäisisivät tehokkaasti valituksia, joita tehdään tarkoituksena vaikeuttaa tarjouskilpailun voittaneen kilpailijan toimintaa ja viivästyttää hankintaa. Samalla on oletettava, että määräaikojen asettaminen vähentäisi valitusten määrää, ja tätä kautta tuomioistuinten työmäärä vähenisi.

Liite 1. Lausuntopyyntö



Lausuntopyyntö

18.04.2017 OM 17/41/2015

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Johdanto

Uudella lailla oikeudenkäynnistä hallintoasioissa korvattaisiin voimassa oleva hallintolainkäyttölaki (586/1996). Ehdotuksen laatimisessa on otettu huomioon hallintolainkäyttölain soveltamisesta saadut käytännön kokemukset ja muussa lainsäädännössä tapahtuneet muutokset ja muut uudistustarpeet.

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelman (2015) mukaan oikeusprosesseja nopeutetaan ja mahdollistetaan tuomioistuinten keskittyminen ydintehtäviin. Lyhennetään tuomioistuinten käsittelyaikoja muun muassa kehittämällä korkein hallinto-oikeus aidoksi ennakkoratkaisutuomioistuimeksi.

Tausta

Oikeusministeriön asettama prosessityöryhmä laati ehdotuksen laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (OMML 4/2011). Nyt lausunnonlelle lähetettävä esitysluonnos perustuu tähän mietintöön ja siitä annettuihin lausuntoihin.

Tavoitteet

Laissa säädettäisiin hallintoasioita koskevasta oikeudenkäynnistä nykyistä täsmällisemmin ja informatiivisemmin. Esityksessä otetaan huomioon muussa lainsäädännössä tapahtuneet muutokset ja muut uudistustarpeet.

Vastausohjeet vastaanottajille

Oikeusministeriö pyytää lausuntoanne luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Lausunnot pyydetään antamaan vastaamalla lausuntopalvelu.fi:ssä julkaistuihin lausuntopyyntöön. Lausuntoa ei tarvitse lähettää erikseen sähköpostitse tai postitse.

Lausunnonantajia pyydetään erityisesti lausumaan luonnoksessa esitetyistä keskeisistä ehdotuksista.

Lausunnon antaakseen vastaajan tulee rekisteröityä ja kirjautua lausuntopalvelu.fi:hin. Tarkemmat ohjeet palvelun käyttämiseksi löytyvät lausuntopalvelu.fi:n sivulta Ohjeet > Käyttöohjeet. Palvelun käyttöönoton tukea voi pyytää osoitteesta lausuntopalvelu.om@om.fi.

Kaikki annetut lausunnot ovat julkisia ja ne julkaistaan lausuntopalvelu.fi:ssä.

Aikataulu

Lausunto pyydetään toimittamaan oikeusministeriölle **viimeistään tiistaina 13.6.2017.**

Valmistelijat

Lisätietoja lausuntopalvelu.fi:n käytöstä voit pyytää palvelun ylläpidosta osoitteesta lausuntopalvelu.om@om.fi.

Lisätietoja asiasta antavat (s-postiosoitteet etunimi.sukunimi@om.fi):

Manner, Arja, lainsäädäntöneuvos, oikeusministeriö, lainvalmisteluosasto, p. 02951 50450

Attila, Eeva, lainsäädäntöneuvos, oikeusministeriö, lainvalmisteluosasto, p. 02951 50328

Koivuluoma, Anu, erityisasiantuntija, oikeusministeriö, lainvalmisteluosasto, p. 02951 50228

Linkit

<http://valtioneuvosto.fi/hanke?selectedProjectId=14004> - Linkki valtioneuvoston hankkeet -sivulle.

Liitteet:

[HE_laki oikeudenkäynnistä_hallintoasioissa_luonnos.pdf](#) - HE luonnos; laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa

[HE_HOL_LIITELAIT_rinnakkaistekstit_luonnos.pdf](#) - Liitelait

[HOL_prop_huvudsakliga_innehåll_sv.pdf](#) - Propositionens huvudsakliga innehåll

[HOL_lagen_sv.pdf](#) - Lag om rättegång i förvaltningsärenden

[Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om rättegång i förvaltningsärenden_utkast .pdf](#) - Utkast; Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om rättegång i förvaltningsärenden och till vissa lagar som har samband med den

[Anslutande lagar_sv.pdf](#) - Anslutande lagar

Johdanto

Lausuntopyyntö on jaettu ehdotetun lain lukujen mukaisesti alaotsikoihin. Lausuntopalautteen käsittelyn helpottamiseksi pyydämme Teitä jäsentämään lausuntonne vastaavalla tavalla. Jokaisen luvun alla on kuvattu lyhyesti sen sisältö ja varattu

tila mahdollisille kommentteillenne. Joihinkin lukuihin liittyy erityisiä kysymyksiä ja huomioita, joihin pyydämme yksilöidympiä kommenttejanne.

Yleisiä huomioita

Ehdotuksessa pykälät on numeroitu luvuittain. Lopullisessa ehdotuksessa pykälänumerointi on tarkoitus muuttaa juoksevaksi lain alusta loppuun. Ehdotuksen yhtenä tavoitteena on täsmentää nykyistä sääntelyä ja yhtenäistää käytäntöjä säilyttäen kuitenkin hallintolainkäytölle ominainen sääntelyn yleispiirteisyys ja soveltuvuus eri asiaryhmiin. Tavoitteena on myös, että esityksessä otetaan huomioon muussa lainsäädännössä tapahtuneet muutokset ja muut uudistustarpeet. **Miten tavoitteet on mielestänne saavutettu?**

Lausuntonne

1 luku (Yleiset säännökset)

Luvussa olisi säännökset lain tarkoituksesta, soveltamisalasta ja suhteesta muuhun lainsäädäntöön, keskeiset määritelmät sekä säännös tuomarin esteellisyydestä.

Lausuntonne

2 luku (Valitus hallintopäätöksestä)

Luvussa säädettäisiin hallintopäätöksen valituskelpoisuudesta, oikeudesta valittaa hallintopäätöksestä sekä valitustiestä hallintopäätökseen.

Lausuntonne

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

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

- Kannatan ehdotusta
- Vastustan ehdotusta
- En ota kantaa

Mahdolliset lisäkommenttinne

3 luku (Valituksen tekeminen)

Luvussa olisi valituksen tekemistä koskevat menettelysäännökset.

Lausuntonne

4 luku (Muu hallintolainkäyttöasia)

Luvussa säädettäisiin muun hallintolainkäyttöasian kuin valitusasian vireillepanosta ja käsitlemisestä.

Lausuntonne

5 luku (Puhevalta ja avustajan tai asiamiehen käyttäminen)

Luvussa säädettäisiin puhevallan käyttämisestä sekä asiamiehestä ja avustajasta oikeudenkäynnissä. Tarkoituksena olisi, että viittauksista oikeudenkäymiskaareen pääosin luovuttaisiin ja säännökset sisällytettäisiin tähän lakiin. Uutta olisivat säännökset asianosaisseuraannosta ja väliintulijasta.

Lausuntonne

6 luku (Asian käsittely ja selvittäminen)

Luvussa olisi perussäännökset asian käsittelystä ja tosiseikkojen selvittämisestä tuomioistuimessa. Tarkoituksena olisi, että luku etenisi oikeudenkäynnin vaiheiden mukaisesti. Tarkoituksena olisi myös korostaa tuomioistuimen prosessinjohtoon merkitystä oikeudenkäynnin sujuvuuden ja tehokkuuden turvaamiseksi.

Lausuntonne

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

Säännös selvityksen rajoittamisesta olisi uusi (12 §).

- Kannatan ehdotusta
- Vastustan ehdotusta
- En ota kantaa

Mahdolliset lisäkommenttinne

Luvussa säädettäisiin myös eri selvityskeinoista. Uusia selvityskeinoja olisivat suullinen valmistelu ja tarkastus.

Suullinen valmistelu (13 §)

- Kannatan ehdotusta
- Vastustan ehdotusta
- En ota kantaa

Mahdolliset lisäkommenttinne

Tarkastus (15 §)

- Kannatan ehdotusta

- Vastustan ehdotusta
- 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?**

7 luku (Suullinen käsittely)

Luvussa olisi säännökset suullisen käsittelyn järjestämisestä ja suullisen käsittelyn kulusta. Uutta olisivat säännökset vajaavaltaisen suullisesta kuulemisesta sekä itsekriminointisuojasta ja hyödyntämiskielloista hallintoprosessissa.

Lausuntonne

8 luku (Hallintotuomioistuimen päätöksenteko)

Luvussa säädettäisiin asian ratkaisemisesta ja päätöksen sisällöstä.

Lausuntonne

9 luku (Tiedoksianto)

Luvussa säädettäisiin hallintotuomioistuimen päätöksen tiedoksiannosta. Tarkoituksena olisi, että viittauksista hallintolakiin pääosin luovuttaisiin ja säännökset sisällytettäisiin tähän lakiin. Uutta olisi muun muassa mahdollisuus suulliseen tiedoksiantoon sekä todisteellisen tiedoksiannon vaihtoehtona tavallinen tiedoksianto asianosaisen käyttämälle avustajalle.

Lausuntonne

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

10 luku (Oikeudenkäyntikulut)

Luvussa olisi säännökset oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuudesta ja korvattavista oikeudenkäyntikuluista. Tarkoituksena olisi, että viittauksista hallintolakiin pääosin luovuttaisiin ja säännökset sisällytettäisiin tähän lakiin. Uutta olisi säännös oikeudenkäyntikuluista asianosaisseuraannossa ja väliintulossa.

Lausuntonne

11 luku (Päätöksen korjaaminen ja täydentäminen)

Luvussa säädettäisiin päätöksen korjaamisesta ja täydentämisestä.

Lausuntonne

Säännös päätöksen täydentämisestä olisi uusi (2 §).

- Kannatan ehdotusta
- Vastustan ehdotusta
- En ota kantaa

Mahdolliset lisäkommentit

12 luku (Valitus hallintotuomioistuimen päätöksestä)

Luvussa säädettäisiin valittamisesta 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.**

- Kannatan ehdotusta
- Vastustan ehdotusta
- En ota kantaa

Mahdolliset lisäkommentit

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.**

- Kannatan ehdotusta
- Vastustan ehdotusta
- En ota kantaa

Mahdolliset lisäkommentit

13 luku (Ylimääräinen muutoksenhaku)

Luvussa säädettäisiin ylimääräisestä muutoksenhausta.

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)

Luvussa säädettäisiin päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta ja väliaikaisen oikeussuojan antamisesta hallintolainkäyttöasiassa.

Lausuntonne

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

15 luku (Voimaantulo)

Luvussa säädettäisiin voimaantulosta ja siirtymäsäännöksistä.

Lausuntonne

Liitelait

Esitysluonnoksessa on tavoitteena ollut muuttaa muussa lainsäädännössä olevat viittaukset hallintolainkäyttölain pykäliin viittauksiksi uuteen lakiin. Samalla muutettaisiin vastaavasti samassa laissa olevat yleisviittaukset hallintolainkäyttölakiin. Muita yleisviittauksia hallintolainkäyttölakiin tai sitä edeltäneeseen muutoksenhausta hallintoasioissa annettuun lakiin ei muutettaisi tässä yhteydessä.

Ministeriöitä pyydetään erityisesti varmistumaan siitä, että oman hallinnonalan välttämättömät muutokset on otettu liitelaissa huomioon tai, että kyseessä oleva ministeriö ryhtyy tarvittaviin päivittämistoimiin omaan hallinnonalaansa kuuluvan lainsäädännön osalta mahdollisimman pian. Lisäksi pyydetään kiinnittämään huomiota siihen, että viittauksen muuttaminen yleislain valituslupasäännökseen johtaa siihen, että kyseisessä asiassa edellytettäisiin valituslupaa.

Mahdolliset kommenttinne

Yksityiskohtaisia huomioita

Kirjaattehan pykäläkohtaiset **tekniset** huomionne tämän alaotsikon alle.

Tekniset huomionne

Manninen Sami

Manner Arja

Oikeusministeriö

Oikeusministeriö

Liite 2. Korkeimman hallinto-oikeuden lausunnon liite



KORKEIN HALLINTO-OIKEUS
HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLEN

Lausunnon liite

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 tuomioistuinstasteessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa, vaan sääntely perustuu täältä 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 tahdonvastaisesta huostaanotosta tulee voimassaolevan lastensuojelulain erityis-

säännöksen nojalla vireille hakemuksella. Siinä ei ole kysymys varsinaisesta hallintolainkäyttölain 69 ja 70 §:ssä tarkoitetusta 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 johdun siitä, että asiat ratkaistaan noin 200 muutoksenhakulautakunnassa ja myös ylimmällä laillisuusvalvojalla on merkittävä rooli hallinnon lainalaisuuden valvojana.

Yleisperustelujen *sivulla 19* todetaan tilanteesta Ruotsissa, että muutoksenhausta 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 toiminna (kohdassa 166 lisäksi viitattut 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 viivästyttämisen 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 järjestetylle 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 tarkoitettulle taholle.

Korkein hallinto-oikeus korostaa, että hallintolainkäyttölain ohella tarvitaan jatkosakin 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 hallintovalituksin, vaan kysymys on kunnallisvalituksesta tai kirkollisvalituksesta, joista hallintolainkäyttölaissa ei säädetä tällä hetkellä eikä tule vastaisuudessaakaan säätää. 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 säätää 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 maakuntalakehdotuksen 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. Säännösehdoituksen 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 terveystieteiden 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 asiakasetelipalvelun 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 valituskieltoa.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että hallintovalituksen ja maakuntavalituksen käyttöalojen eroavaisuus eivät ilmene sääntelystä selvästi. Epäselvyys johtuu osaksi jo maakuntalakehdotuksen mukaisen sääntelyn rakenteellisesta epäselvyydestä ja perusteluiden epätäsmällisyydestä. 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 säätää 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 oikeusuojan 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 tältä osin viivästyslainsäädännön 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 ulosottoelvytykseen 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 muutoksenhakukeinoin. On myös mahdollista, että muu-

toksenhaku 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 tulkinta-perinteistä 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 selvyyden vuoksi syytä käyttää numerointia. Näin ne eri perusteet, joihin valitus-oikeus voi perustua, erottuvat selkeämmin toisistaan. Pykälän 1 momentissa säädettäväksi ehdotetusta viranomaisen 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 hallintotuomioistuihin 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 ol-

len 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 ohjautu 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 menettelysäännöksiä tulisivin 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 tarkoitetaan 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 määräytynyt *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. Siirrosta 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 vireillä mitään ”samaa 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 selvyuden 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 määräaikalain 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. Hallintolainkäytölakiin 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 hallintotuo-

mioistuimessa. Perustelujen (s. 75) mukaan ”uusia perusteluja 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 oikeus-suojan 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 syystä 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 pyytämiseksi, 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 tarkoitetusta 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 koskevissa 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 käsitteilyn estyminen perustevalituksen käyttömahdollisuuden vuoksi voi olla erityisesti verotusta koskevilla asioilla 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 hallintolainkäyttölaisissa säädetyä. 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 itsenäisestikin 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 tarkoitetaan 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 ”soveltamisalaltaan hiukan laajempi kuin voimassa oleva hallintolainkäyttölain 19 a §, oikeudenkäymiskaaren 12 luvun 4 a § ja holhoustoimesta 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 vammais-palveluasiassa annettua asianosaisseuraantoa koskevaa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisua. Olennainen ero on siinä, että jälkimmäisessä tapauksessa on ollut kysymys taloudellisesta tukitoimesta, joka voidaan jälkikäteen maksaa kuolin-pesälle.

Lakiehdotuksen 5 luvun 8 §:ssä lienee käsitteellisesti mahdotonta puhua siitä, että joku voisi olla omassa asiassaasi 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 virkavelvollisuuttaan.

Perusteluissa (s. 90) todetaan, että vastaava säännös on oikeuden-käymiskaaren 15 luvun 3 §:n 1 momentissa ja että kyseiseen sään-nökseen ei viitata voimassa olevassa laissa. Perustelujen mukaan säännös tarkoittaisi ”lähinnä niitä tuomioistuimissa ja hallintoviran-omaisessa toimivia, jotka voisivat joutua virkatehtäviensä puolesta tekemisiin kyseessä olevan oikeudenkäyntiasian kanssa”.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että sääntelyn ratio lienee enemmin-kin siinä, että yleisissä tuomioistuimissa muissa kuin lainkäyttötehtä-vissä toimivat eivät voi hoitaa asiamiestehtäviä tuossa samassa tuo-mioistuimissa tai muussa tuomioistuimissa. Yleisesti muotoiltuna säännöksenä lopputuloksena on nyt kategorinen kieltö, joka peruste-lut huomioon ottaen näyttäisi kieltävän viranomaiselta sellaisen asiamiehen käytön, joka on viranomaisen palveluksessa juuri esimer-kiksi oikeudenkäyntejä varten.

Perusteluja on ainakin tarkennettava ja myös säännöksen muotoilua mietittävä.

Pykälän 4 momentissa ehdotetaan säädettäväksi esiintymiskiellosta, josta kor-keimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan on syytä säätää omana pykälänään, jossa on erikseen säännökset yksittäistapauksellisen kiellon määräämisestä ja pi-demmän esiintymiskiellon määräämisestä samoin kuin valvontalautakunnalle muu-toin tehtävästä ilmoituksesta. Tämä pykälä voisi kuulua esimerkiksi seuraavasti (al-leviivattu 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 tilai-suus uuden asiamiehen tai avustajan hankkimiseen.

Tuomioistuin voi myös kieltää asiamieheltä tai avustajalta oikeuden toimia siinä tuomioistuimissa asiamiehenä tai avustajana enintään

kolmen vuoden ajan, jos siihen on syytä. Tuomioistuimen on ilmoitettava päätöksestään asianajajista annetussa laissa (496/1958) tarkoitettulle valvontalautakunnalle, jos päätös koskee asianajajaa, julkista oikeusavustajaa tai luvan saanutta oikeudenkäyntiavustajaa.

Tuomioistuin 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 tuomioistuin 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 tuomioistuimen 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 hakeuksesta ja sen johdosta hankittavasta muusta aineistosta.

Asiassa voidaan järjestää myös suullinen valmistelu, suullinen käsittely, katselmus 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 kytketty 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 itsekriminointisuoja 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 kuuluttaisi 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 halutesaan 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 kuulumattoman 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 (alleviivattu muutosta ehdotukseen):

Uusien vaatimusten esittäminen

Valittaja saa valitusajan päättymisen jälkeen esittää vireillä olevassa asiassa ainoastaan 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 valituksensa tueksi, jollei asia sen johdosta muutu toiseksi.

Ehdotuksen 6 luvun 8 §:ssä säädettäisiin päätöksen tehneen viranomaisen lausunnon hankkimisesta. Uutta olisi mahdollisuus asettaa viranomaiselle selvittämiskäynnin 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 määrittellä asiakirjatarkkuudella, mitä ovat ne asiakirjat, jotka muodostavat oikeudenkäyntiaineiston. Kun nyt pykälässä nostetaan selostus yhdeksi lausunnon kohdaksi, niin vaarana on, että tämä lisää viranomaisten työtä tuottamatta tuomioistuimelle kuitenkaan niitä viranomaisnäkemystyöjä, 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 asettavaa 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 viranomainen voi tuomita uhkasakon maksettavaksi, jos päävelvoitetta ei ole noudatettu eikä noudattamatta jättämiseen ole pätevää syytä.

Tilanteessa, jossa viranomainen ei toimita 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 tuomioistuin 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 nimenyt todistajakseen tällaisen asiantuntijan, ei sinänsä olisi mahdotonta, että tuomioistuin 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 viranomai-

sia. Tällainen voi olla esimerkiksi Suomen riistakeskus tai maakuntamuseona toimiva museo sellaisissa tapauksissa, joissa edellä mainittu ei ole tehnyt valituksenalaisista päätöistä.

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 vaatimukseen koskien erilaisia toimenpiteitä maa-alueella.

Kuulemisessa ei kaikkein keskeisintä ole myöskään se, että asianosainen ”koettelee 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 tuomioistuin 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 tuomioistuin ajaa itsensä ratkaisutilanteessa kovin epätyytyttävään 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):

Hallintotuomioistuimien voi järjestää asiassa suullisen valmistelun oikeudenkäynnin kohteen selventämiseksi, 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 kutumisessa 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 sijnaita 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 turvatus 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 koskevista 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 sentyyppistä 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 kuuluksi. 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 hallintolainkäyttölaissa tulisi tässä kohtaa säätää lähinnä siitä, että tuomioistuimien 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 tulkitsemisestä 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 kutsuttavalle 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 velvoitettuna pois 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. Hallintotuomioistuimien 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 tuomioistuimien 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 ratkaisukäy-

tännöstä 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 kommentteilla 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 annettava 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 ongelmatonta 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 sitoisi tuomioistuinta. Perusteluissa ei kuitenkaan ole otettu huomioon rakenteellista eroa ylimmässä tuomioistuimessa valitus- ja valituslupaasioiden 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 uhkasakkolaki 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 perusteluja. 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 perustelulausemaa koskien suullisen käsittelyn toimittamatta jättämistä.

Perusteluissa kiinnitetään huomiota aivan oikein siihen, että kokonaisuudessaan 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 (toimitamisesta). 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 tarpeellisenä. 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 pääasiaratkaisua 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, laadi-taanko 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 materiaalisten 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 vajaavaltaisen kuulemistä. Pykäläehdotuksesta perusteluineen ei käy selvästi ilmi, tarkoitetaanko vajaavaltaiten henkilöiden (ja myös alle 12-vuotiaiden lasten osalta) kuulemistä 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 vajaavaltaisen 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 vajaavaltaiten kuulemista 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 kuulemista. 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 mahdollista, 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 kuuluttavan 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 vajaavaltaisen 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 luetteloa oikeudenkäymiskaaren säännöksiä.

Pykälän 3 ja 4 momentti voisivat kuulua esimerkiksi seuraavasti (alle viivattu 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 ammattihenkilöistä 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 järjestykseen.

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 itsekriminointisuojausta 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 menettelyinä.

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 lieenee 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 tuomioistuimella velvoitetaan todistajan täyttämään tuolloin velvollisuutensa sakon uhalla. Jos todistaja kieltäytyy noudattamasta tuomioistuimen määräystä, tuomioistuimella tuomitaan uhkasakon maksettavaksi. Jos todistaja edelleen kieltäytyy noudattamasta tuomioistuimen määräystä, tuomioistuimella 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 perusteluissa 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 tuomioistuin 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 veloitteena olisi tällaista ratkaisussaan 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 valituskelppoinen 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 oikeussuojakeinoksi, 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 viivästymisen 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 suoraa muuttamista todella alettaisiin pitää perusteluissa esitetyllä tavalla poikkeuksellisenä, tarpeettomat palautustilanteet lisääntyisivät huomattavasti. Myös ympäristölupavalitusten kokonaiskäsitteilyajat 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 ”päättöksen 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 käsittelystä.

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 siten 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. Selvä 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 (alleiviivattu muu-
tosta 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. Äänen mennessä tasan voittaa mielipide, jota istunnon puheenjohtaja on kannattanut. Hallinnollista rangaistusluonteista seuraamusta koskevassa asiassa sekä päätettäessä tuomitsemisesta uhkasakkoon tai muuhun erityiseen seuraamukseen, voittaa äänen 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 tarpeellisenä, 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 päättä 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 asianosaisen 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 lausu-

man 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 tulkintanäkemyä 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 säädettyä vastapuolena). HLL 74 §:n 1 momentissa viranomaisen aseman määrittämisen vaikeus on otettu huomioon säättämällä, että asianosaista koskevia säännöksiä sovelletaan myös päätöksen tehneeseen viranomaiseen sekä mainitussa 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 hallintotuomioistuimien ratkaisussaan epähuomiossa jättänyt lausumatta päätökseen sinänsä kirjattusta 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 kohtuuttomaan tulokseen.

Tuomioistuinten ratkaisuista 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 valitusperusteeseen.

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

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

Kun menettelyä on käytettävä varsin pian päätöksen tekemisestä, niin tämä lienee 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 tiedoksisaanista, 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 täydentämismenettelyistä 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 oikeus-suojan 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, vakuutus-oikeutta, markkinaoikeutta ja tietyissä tilanteissa työtuomioistuinta. Hallintotuomioistuin-käsitteen käytön vuoksi voi siten syntyä useampikin virheellinen käsitys valituslupajärjestelmän laajuudesta (esimerkiksi, että vakuutus-oikeuden päätöksestä voisikin hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen valitusluvanvaraisesti tai että sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntien päätöksistä muutoksenhaku valittamalla olisi valitusluvanvaraista vakuutus-oikeudessa).

Vakuutusoikeyteen liittyvistä ongelmallisista tulkintavaihtoehdoista välttyttäisiin sillä, että luku koskisi vain muutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tuolloinkin tosin ongelmallista on se, onko muutoksenhaku markkinaoikeuden ja työtuomioistuimen päätöksestä hallintolainkäytön järjestyksessä käsiteltävistä asioista valitusluvanvaraista 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 päätöksenä pidettäisiin myös hallintotuomioistuinten hallintopäätöksiä esimerkiksi virkamiesoikeudellisissa 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 haakea muutosta päätökseen, jolla hallintotuomioistuin on ratkaissut asian tai jättänyt sen tutkimatta.

Hallintolainkäyttölaissa muutoksenhausta hallintolainkäytön järjestyksessä ratkaisuun 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 mainitussa 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 hallintotuomioistuinta 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 vakuutusoikeyttä.

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 epätydyttävä 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 valituslupanvaraisiksi, 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 vakuutuslaitoksen päätöksiin, kun kysymys on hallintolainkäytön järjestyksessä laissa erikseen säädettyistä asioista. Pykälä ei näin ollen koskisi korkeimman hallinto-oikeuden tekemiä välipäätöksiä eikä myöskään vakuutuslaitoksen 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 tarkoitetut 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 esiintymiskiellosta ja siten päätöksestä, jolla rajoitetaan tietyssä tuomioistuimessa määrääjäksi 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 tarkoitetun veloitteen laiminlyönnin 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, muutoksenhakuineen 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 oikeuteen. 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. Tä-

män 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 selostetuissa ratkaisuisissa 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 muutoksenhakekeino 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 valitusluvan 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 hallintotuomioistuimia, joiden päätöksistä voidaan valittaa ylemmällä hallintotuomioistuimelle.

Valituslupaa koskeva sääntely (2 momentti) koskisi yleisesti kaikkia niitä tilanteita, jolloin muutoksenhaku on valitusluvanvaraista. 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 koski muutoksenhakua sekä hallinto-oikeuden päätöksistä että markkinaoikeuden niistä päätöksistä, joihin jo nyt liittyy valituslupajärjestelmä.

Koska lakiehdotuksen mukaan tässä laissa tarkoitettu valituslupajärjestelmä koski vain muutoksenhakua hallinto-oikeuden päätöksistä, pykälään tulisi lisätä säännös, jonka mukaan valituslupan myöntämistä koskevia säännöksiä voitaisiin soveltaa myös laissa erikseen säädettyissä 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 hallinto-

tuomioistuimen 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 ilmaisua ”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 hallinto-riitahakemuksen vireille panemiseksi, on ongelmallinen. Jos tässä laissa tai muussa laissa tarkoitettu määräaika on tulkittavissa enemminkin 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 tiedoksiannossa on ongelmaa, kysymys voi tosiasiasa 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 tullessiin 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 valituslupatuomioistuimien, 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 ratkaisuksista.

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 vakuutus-oikeuden 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 tuomioistuin 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 säädettyihin 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 tarpeelli-

nen 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 valituslupasioissa, 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 hallintotuomioistuimella 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 käsittelystä myös siitä, että tällainen vaatimus voidaan ratkaista erikseen tai antaa ratkaisu vaatimuksen hylkäämisestä vasta pääasian yhteydessä. Pääasian ratkaisemisen yhteydessä voidaan sinänsä joutua antamaan täytäntöönpanoa koskevia muita määräyksiä, kuten ilmenee ehdotuksen 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 voimassaolosta. Jos hallintotuomioistuimen päätöksestä saa valittaa, siinä voidaan määrätä, että edellä tarkoitettu määräys on voimassa, kunnes päätös on lainvoimainen tai asiaa käsittelevä hallintotuomioistuimella 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) lausuttuun liittyen täytäntöönpanomääräyksen antamiseen: ”Määräys täytäntöönpanon kieltämisestä tai keskeyttämisestä voi olla tarpeen esimerkiksi silloin, kun päätökseen soveltuvat erityissäännökset päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta lainvoimaa vailla olevana. Tällaisia säännöksiä on esimerkiksi verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa (706/2007)”.

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

LIITE 3. Tahot, joilta lausuntoa on pyydetty ja jotka ovat lausunnon antaneet

Lausuntoa pyydettiin alla olevilta tahoilta. Symbolilla * merkityt tahot antoivat lausunnon.

- *Eduskunnan oikeusasiamies
- *Elinkeinoelämän keskusliitto EK
- *Elintarviketurvallisuusvirasto Evira
- Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus
- Etelä-Savon ELY-keskus
- *Etelä-Suomen aluehallintovirasto
- *Finanssivalvonta
- *Helsingin hallinto-oikeus
- *Helsingin kaupunki
- Helsingin käräjäoikeus
- *Helsingin oikeusaputoimisto
- Hämeen ELY-keskus
- *Hämeenlinnan hallinto-oikeus
- *Itä-Suomen aluehallintovirasto
- *Itä-Suomen hallinto-oikeus
- Itä-Uudenmaan oikeusaputoimisto
- *Joensuun kaupunki
- Julkiset Oikeusavustajat ry
- Juridiska Föreningen i Finland rf.
- *Jyväskylän kaupunki
- Kaakkois-Suomi ELY-keskus
- Kainuun ELY-keskus
- *Kansaneläkelaitos, Kela
- Keski-Suomen ELY-keskus
- *Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- *Korkein hallinto-oikeus
- *Korkein oikeus
- Kutsunta-asiain keskuslautakunta
- *Lapin aluehallintovirasto
- Lapin ELY-keskus
- Liikenne- ja viestintäministeriö
- *Liikennevirasto
- *Lounais-Suomen aluehallintovirasto
- *Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto
- Länsi-Uudenmaan oikeusaputoimisto
- *Maa- ja metsätalousministeriö
- *Maahanmuuttovirasto
- *Maaseutuvirasto
- *Markkinaoikeus
- Matkailu- ja ravintolapalvelut MaRa ry
- Muuramen kunta
- *Oikeudenkäyntiavustajalautakunta
- *Oikeusministeriö, HAIPA-hanketoimisto
- *Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry
- *Opetus- ja kulttuuriministeriö
- Opintotuen muutoksenhakulautakunta
- Oulun käräjäoikeus
- Oulun oikeusaputoimisto
- *Pakolaisneuvonta ry
- Patentti- ja rekisterihallitus
- Pelastakaa Lapset ry
- Pirkanmaan ELY-keskus
- *Pirkanmaan käräjäoikeus
- *Pirkanmaan oikeusaputoimisto
- Pohjanmaan ELY-keskus
- Pohjois-Karjalan ELY-keskus
- Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus
- Pohjois-Savon ELY-keskus
- *Pohjois-Savon oikeusaputoimisto
- *Pohjois-Suomen aluehallintovirasto
- *Pohjois-Suomen hallinto-oikeus
- *Puolustusministeriö + lisälausunto
- Päijät-Hämeen käräjäoikeus
- Rakennusteollisuus RT ry
- RAKLI ry
- Rovaniemen kaupunki
- Rovaniemen oikeusaputoimisto
- Saamelaiskäräjät
- Satakunnan ELY-keskus
- *Sisäministeriö
- *Sisäministeriön poliisiosasto
- Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto, Valvira
- *Sosiaali- ja terveysministeriö
- Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta
- Sotkamon kunta
- Statens ämbetsverk på Åland
- Suomalainen Lakimiesyhdistys
- *Suomen Asianajajaliitto
- *Suomen evankelis-luterilaisen kirkon Kirkkohallitus
- *Suomen Kiinteistöliitto
- *Suomen kuntaliitto ry
- *Suomen Lakimiesliitto ry
- *Suomen luonnonsuojeluliitto
- Suomen Oikeusapulakimiehet ry
- *Suomen ortodoksinen kirkko
- *Suomen tuomariliitto ry
- Suomen Veroasiantuntijat ry
- Suomen ympäristökeskus
- Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta
- Tilintarkastuslautakunta
- Tulli
- *Turun hallinto-oikeus
- Työ- ja elinkeinoministeriö

Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta
Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta
Ulkoasiainministeriö
Uudenmaan ELY-keskus
*Vaasan hallinto-oikeus
Vaasan kaupunki
*Vakuutusosasto
Valtion elokuvalautakunta
*Valtioneuvoston kanslia
*Valtioneuvoston oikeuskansleri
*Valtiontalouden tarkastusvirasto
*Valtiovarainministeriö
Varsinais-Suomen ELY-keskus
*Verohallinto

*Veronmaksajain keskusliitto ry
*Ympäristöministeriö
*Ålands förvaltningsdomstol
*Ålands landskapsregering

Lisäksi lausunnon antoivat:

Energiateollisuus ry
Hansel Oy
Maanmittauslaitos
Meidän Turku – Vårt Åbo ry
Suomen haastemiehet JHL ry
Suomen Yrittäjät



OIKEUSMINISTERIÖ  JUSTITIEMINISTERIET

ISSN 1798-7091 (nid.)
ISSN 1798-7105 (PDF)
ISBN 978-952-259-634-5 (nid.)
ISBN 978-952-259-635-2 (PDF)

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.justitieministeriet.fi