



8.4.2011

OIKEUSMINISTERIÖLLE

Oikeusministeriön lausuntopyyntö 9.2.2011; OM 12/41/2007

OIKEUDENKÄYNTI HALLINTOASIOISSA

Oikeusministeriön prosessityöryhmä on laatinut oikeudenkäyntiä hallintoasioissa koskevan mietinnön (*"Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Prosessityöryhmän mietintö OM 12/41/2007"*).

Mietinnössä ehdotetaan säädettäväksi laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Se korvaisi nykyisin voimassa olevan hallintolainkäyttölain. Uudessa laissa säädettäisiin hallintoasioita koskevasta oikeudenkäynnistä nykyistä täsmällisemmin ja informatiivisemmin. Tarkoituksena ei ole muuttaa keskeisiä hallintoprosessin periaatteita.

Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry (*jäljempänä MaRa*) kiittää lausuntopyynnöstä ja lausuu mietinnöstä seuraavaa:

MaRa pitää mietintöä erittäin hyvin valmisteltuna ja ehdotettuja säännöksiä selvinä. Ehdotetun lain rakenne on myös johdonmukainen ja onnistunut. MaRa lausuu yksityiskohtaisemmin ehdotuksista seuraavaa.

Oikeusturva ja oikeudenmukainen oikeudenkäynti (1 §)

Ehdotuksen 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on turvata jokaisen oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva hallintopäätös toimivaltaisen hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi sekä oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti *ja ilman aiheetonta viivytystä*.

MaRa pitääkin tärkeänä, että lain tarkoituksena (1 §) tulee kirjatuksi jokaisen oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä.

MaRa toteaa, että asian käsittelyn viivytyksettömyys on tärkeää varsinkin elinkeinolupia koskevissa asioissa, joissa on usein kyse isoista taloudellisista intresseistä muutoksenhakijalle ja välillisesti myös muille tahoille, kuten työntekijöille. MaRa toteaa, että jos viranomainen ei ole lainkaan myöntänyt haettua elinkeinolupaa tai sitä ei ole myönnetty hakemuksen mukaisena, on muutoksenhakijan kannalta erittäin tärkeää, että valitusasia ratkaistaisiin mahdollisimman nopeasti. Pitkä käsittelyaika hallintotuomioistuimessa

saattaa usein tehdä merkityksettömäksi koko valitusprosessin. MaRa huomauttaa, että nykyisin esimerkiksi anniskelulupia koskevien valitusasioiden käsittelyajat ovat muodostuneet aika-ajoin erittäin pitkiksi. On tapauksia, joissa anniskeluvan epäämistä koskeva valitusprosessi on kestänyt hallinto-oikeudessa lähemmäs kaksi vuotta.

MaRa katsoo, että lain tavoite viivytyksettömästä käsittelystä edellyttää lakiin tehtävän kirjauksen lisäksi myös käytännön toimia niin, että myös elinkeinolupia koskevat muutoksenhakuasiat saadaan nykyistä ripeämmin käsitellyiksi.

Valitusoikeuden laajuudesta (7 § ja 8 §)

Ehdotuksen mukaan hallintopäätöksestä saa valittaa se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen päätös välittömästi vaikuttaa (ehdotettu 2 luvun 7 § 2 momentti). Ehdotus vastaa valitusoikeuden laajuudesta hallintolainkäyttölaissa todettua. MaRa pitää perusteltuna ja kannatettavana, että valitusoikeutta ei laajenneta nykyisestä.

Ehdotuksen mukaan viranomainen saisi valittaa hallintopäätöksestä, jos viranomainen on asianosainen asiassa tai jos laissa niin säädetään tai *jos valittaminen on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi*. Viranomainen olisi määritelty erillisessä pykälässä. Mietinnön mukaan viranomaisen valitusoikeutta ei ole *tarkoitus* laajentaa nykyisestä, mitä myös MaRa pitää kannatettavana ja perusteltuna.

Hallintolainkäyttölaissa viranomaisen valitusperuste on muun ohella olemassa, jos valittaminen on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan *julkisen edun* vuoksi. Hallintolainkäyttölakia koskevissa esitöissä on todettu, että valitusoikeuden perusteena voisi olla *erityisen tärkeän julkisen intressin valvominen, mutta että viranomaisen yleinen valvontavelvollisuus ei vielä valitusoikeutta perusta* (viranomaisen valitusoikeuden olemassaoloa tällä perusteella on käsitelty muun muassa KHO:n ratkaisuihin 2007:73 ja 2009:105).

Mietinnön yksityiskohtaisissa perusteluissa *yleiseen etuun liittyvästä valitusperusteesta* todettu saattaisi kuitenkin todellisuudessa laajentaa viranomaisen valitusoikeutta nykyisestä.

Hallintotuomioistuimen määräys hallintopäätöksen täytäntöönpanosta (16 §)

Ehdotukseen sisältyy nykyistä hallintolainkäyttölakia vastaava säännös hallintotuomioistuimen mahdollisuudesta antaa hallintopäätöksen täytäntöönpanoa koskeva määräys.

MaRa toteaa, että muutoksenhakijan oikeusturvan takaaminen edellyttää, että hallintotuomioistuimella on mahdollisuus kieltää nykyistä hallintolainkäyttölakia vastaavasti hallintopäätöksen täytäntöönpano. Muutoksenhaku

kävisi usein merkityksettömäksi, mikäli valituksenalainen päätös voitaisiin panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta. MaRa kannattaa, että laissa ei ehdotetun mukaisesti määriteltäisi täytäntöönpanomääräyksen edellytyksistä vaan täytäntöönpanomääräyksen antaminen jäisi hallintotuomioistuimen harkintaan, kuten on nykyisinkin. MaRa pitää myös perusteltuna ja kannatettavana, että hallinto-oikeuden päätöksen täytäntöönpano voidaan *nykyistä käytäntöä vastaavasti* kieltää korkeimman hallinto-oikeuden toimesta (96.3 §) ja että tällöin sovelletaan, mitä hallintopäätöksen täytäntöönpanoa koskevasta määräyksestä säädetään (16 §).

Valitusperusteet (20 §)

Ehdotuksen mukaan valituksen saa tehdä vain sillä perusteella, että viranomaisen päätös on lainvastainen. Ehdotetussa 20 §:ssä esitetään kuusikohtainen luettelo perusteista, jotka tekevät päätöksestä lainvastaisen. Luettelo ei ole tyhjentävä.

Päätös olisi luettelon 3-kohdan mukaan lainvastainen, jos viranomainen on käyttänyt harkintavaltaansa vastoin hallintolain 6 §:ssä säädettyjä hallinnon oikeusperiaatteita.

MaRa toteaa, että suhteellisuusperiaatetta on perusteluissa kuvattu suppeasti. Kyseessä on asianosaisen oikeusturvan kannalta erittäin keskeinen periaate, minkä vuoksi perusteluja tulisi tältä osin täydentää. Suhteellisuusperiaate tulee tarkasteltavaksi muun muassa hallinnollisia seuraamuksia asetettaessa, jolloin suhteellisuusperiaate edellyttää, että seuraamus mitoitetaan lajiltaan ja ankaruudeltaan oikein. Seuraamus ei saa olla ylimitoitettu. Suhteellisuusperiaate tulee myös huomioitavaksi tilanteessa, jossa punnitaan sitä voidaanko lupa myöntää hakemuksen mukaisena vai asetetaanko lupaan esimerkiksi ehtoja tai rajoituksia vai evätäkö lupa. Suhteellisuusperiaate ohjaa tässä tilanteessa mahdollisimman lievien keinojen valintaan. Punninta keinojen valinnassa tulisi myös riittävällä tavalla näkyä hallintopäätöksessä, jolloin voidaan todentaa, että suhteellisuusperiaate on otettu huomioon päätöstä tehtäessä.

MaRa katsoo, että mietinnön perusteluissa luottamuksensuojaperiaatteesta todettua tulisi täydentää. Luottamuksensuojaperiaate on varsinkin elinkeinolupien kohdalla luvanhaltijoiden oikeusturvan toteutumisen kannalta keskeinen oikeusperiaate. Viranomaisen myöntäessä esimerkiksi elinkeinonharjoittajalle määräaikaisen luvan, joka edellyttää tiettyjen edellytysten täyttymistä luvan kohteena olevassa toiminnassa, niin myönnetty lupa luo viranomaista kohtaan oikeutetun odotuksen, että viranomainen ei arvioi edellysten olemassaoloa jatkossa toisin uutta määräaikaista lupaa haettaessa. Oikeuskäytännössä esimerkiksi anniskelun jatkoaikalupien kohdalla, jotka ovat määräaikaisia lupia, on vahvistettu, että jos luvan myöntämisen kannalta merkityksellisissä olosuhteissa ei ole näytetty tapahtuneen muutoksia, ei viranomainen voi muuttaa luvanhaltijan kohdalla omaksumaansa käytäntöä uutta jatkoaikalupaa haettaessa.

Mietinnössä todetaan, että päätöksen lainvastaisuus voi 5-kohdan mukaan aiheutua siitä, että esitettyä selvitystä ja siihen sisältyviä tosiseikkoja on arvioitu virheellisesti. MaRan mielestä tässä kohdin tulisi nostaa esille objektiivisen harkinnan vaatimus. Arviointihan voi olla virheellistä siitä syystä, että *objektiivisen harkinnan* perusteella ei voida päätyä käsillä olevan selvityksen perusteella siihen johtopäätökseen, jonka viranomaisen on harkinnassaan tehnyt. Viranomaisen harkinnan on oltava aina objektiivisestikin tarkasteltuna oikeaa.

Lisäselvitys ja uusi vaatimus (25 §)

Ehdotuksen mukaan valittaja saa valitusajan päättymisen jälkeen esittää lisäselvitystä ja lisäperusteluja vaatimuksensa tueksi, jollei asia sen johdosta muutu toiseksi. Uuden vaatimuksen saa esittää vain, jos se perustuu olosuhteiden muutokseen tai valitusajan päättymisen jälkeen valittajan tietoon tulleeseen seikkaan.

MaRa toteaa, että uuden vaatimuksen esittämistä koskeva rajoitus on perusteltu, mutta ehdotettu lisäselvityksen ja lisäperustelujen rajoittaminen on muutoksenhakijan kannalta varsin ankara säännös. On myös pohdittava sitä, voidaanko hallintolainkäyttöprosessissa soveltaa tältä osin tiukempia vaatimuksia kuin esimerkiksi dispositiivisessa siviiliprosessissa.

Oikeudenkäymiskaaren säännöksessä koskien kanneperusteen muuttamista (OK 14:2.3) todetaan, että kanteen muuttamiseksi ei ole katsottava sitä, että kanteen tueksi esitetään *uusia seikkoja*, ellei asia sen johdosta muutu toiseksi. Kyseistä säännöstä sovellettaessa on katsottu, että vain uudet oikeustositiseikat eli faktat voivat muuttaa asian toiseksi. *Uusien oikeudellisten perusteiden esittäminen ei sen sijaan muuta asiaa toiseksi*. Uudet todisteet eivät myöskään muuta asiaa toiseksi.

MaRa pyytää huomioimaan, että lisäperustelujen ja sen tueksi esitettävien lisäselvityksien esittämisen tarve saattaa nousta esiin vasta jälkeen, kun viranomaisen on antanut vastauksensa asiassa. Ennen viranomaisen vastausta voi olla epäselvää onko tiettyhin valitusperusteisiin aihetta turvautua. Viranomaisen vastaus voi sisältää tämän arvioinnin kannalta ratkaisevaa tietoa. Jos valittajalle tärkeitä lisäselvityksiä tai lisäperusteluita ei hyväksyttäisi, lisäisi se varmasti muutoksenhakuherkkyttä hallinto-oikeuden ratkaisuun.

MaRa katsoo, että ainakaan lisäperustelujen esittämistä ei tulisi rajoittaa ehdotetulla tavalla.

Hallintopäätöksen tehneen viranomaisen vastaus (48 §)

Ehdotuksen mukaan päätöksen tehneen viranomaisen on hallintotuomiosuimen pyynnöstä vastattava asianosaisen esittämiin vaatimuksiin. Vastauksessaan viranomaisen tulee esittää käsityksensä myös esitetystä selvityksestä.

Se, mitä seikkoja ja selvityksiä päätöksen tehnyt viranomainen voi vastauksessaan esittää, tulisi olla kytköksissä viranomaisen aiemmin tekemään hallintopäätökseen. *Muutoksenhakuprosessissa on kyse valituksenalaisen päätöksen laillisuuden arvioimisesta. Valituksenalaisen päätöksen perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun ja siinä on mainittava myös sovelletut säännökset.* MaRan käsityksen mukaan viranomaisen antama vastaus ei voi olla keino täydentää päätöstä uusilla selvityksillä tai lisäperusteluilla, vaikkakin ne viranomaisen mielestä tukisivat sen tekemää ratkaisua. Esimerkiksi vetoaminen tosiseikkaan, joka sijoittuu päätöksen jälkeiseen aikaan, ei tulisi olla mahdollista. Viranomaisen ei tulisi olla myöskään mahdollista vedota muutoksenhakuprosessissa lainkohtaan, jota ei ole ratkaisua tehtäessä sovellettu.

Suullisen käsittelyn järjestäminen (53 § - 55§)

MaRa pitää hyvänä, että suullisen käsittelyn järjestämistä koskevia sääntöjä täydennetään ja täsmennetään nykyisestä.

Ehdotuksen 53 § 3 momentissa todetaan, että jos asiassa vedotaan yksityisluonteiseen kirjalliseen todistajankertomukseen, suullinen käsittely todistajan kuulemiseksi järjestetään vain, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi.

Mietinnön perusteluissa todetaan, että suullisen käsittelyn järjestäminen ei olisi tarpeen myöskään silloin, kun *ei ole ilmennyt perusteita epäillä yksityisluonteisen todistajankertomuksen uskottavuutta* eikä suullisen kuulemisen siten voida arvioida tuovan asiaan uutta selvitystä. Asian arviointiin vaikuttaa kuitenkin myös oikeudenkäynnin muiden osapuolten mahdollinen pyyntö saada kuulustella yksityisluonteisen todistajankertomuksen antanut todistajaa. Vaikka ehdotuksen sanamuoto antaa mahdollisuuden aikaisempaa väljemmin perustein jättää suullinen käsittely toimittamatta, suullinen käsittely on kuitenkin toimitettava, mikäli syntyy epäilyksiä asian ratkaisuun vaikuttavan yksityisluonteisen kirjallisen todistajankertomuksen luotettavuudesta.

MaRa toteaa, että hallinnollisia seuraamuksia asetetaan esimerkiksi anniskelun valvonta-asioissa silloin tällöin pelkästään viranomaisien tietoon tulleiden yksityishenkilöiden ilmoitusten perusteella. Yksityishenkilöä saatetaan ilmoituksen jälkeen kuulla poliisin toimesta anniskeluviranomaisen tekemän virka-apupyynnön perusteella.

MaRan näkemyksen mukaan seuraamuspäätöksen kohteena olevan luvanhaltijan oikeusturva edellyttää sitä, että tällä on oikeus saada kuulustella hallinto-oikeudessa todistajana henkilöä, jonka kertomus on asetettu seuraamuspäätöksen perusteeksi. Henkilön kertomuksen uskottavuutta voidaan arvioida luotettavasti vasta sen jälkeen kun henkilöä on kuultu todistajana ja kun myös luvanhaltija on voinut esittää hänelle kysymyksiä. Myös mahdollisten muiden hallinto-oikeudessa kuultavien todistajien kertomuksilla on merkitystä tässä suhteessa. Näin ollen kynnys suullisen käsittelyn järjestämiseen asiassa, jossa kyse on sellaisen henkilön kuulemisesta, jonka ker-

tomus on aiemmin asetettu seuraamus päätöksen perusteeksi, tulisi olla hyvin matala. Jos valituksessa on tuotu esille järkevä epäily kertomuksen uskottavuuteen liittyen, ei suullista käsittelyä tulisi jättää järjestämättä.

Turvaamistoimimääräys (88 – 89 §)

Lakiehdotukseen sisältyy säännös, jonka perusteella hallintotuomioistuim voi antaa väliaikaista oikeusturvaa muutoksenhakijalle turvaamistoimimääräyksellä.

MaRa katsoo, että lakiehdotuksessa turvaamistoimimääräyksen antamisen kynnys on mitoitettu varsin oikein, koska siihen perustelujen mukaan riittää *varsin todennäköisen oikeudenloukkauksen* olemassaolo. Perustelujen mukaan säännöksen tarkoittama ilmeisyysvaatimus merkitsee, että oikeudenloukkauksen tai velvollisuuden laiminlyönnin olisi oltava jo selvästi havaittavissa tai varsin todennäköinen. Todennäköisyyskynnyksen täyttyminen riittää yleisissä turvaamistoimipykälissä (OK 7: 1 – 3) turvaamistoimimääräyksen antamiseen.

Turvaamistoimimääräys tulisi MaRan käsityksen mukaan olla mahdollista myös tilanteissa, jossa viranomainen ei ole myöntänyt elinkeinonharjoittajalle elinkeinolupaa, kuten anniskelulupaa tai anniskelun jatkoaikalupaa, ja valitusprosessissa kertyneiden selvitysten perusteella näyttää *jo varsin todennäköiseltä*, että viranomaisen päätös on lainvastainen. Väliaikaisen oikeusturvan saaminen olisi luvanhakijan kannalta tärkeää, koska varsinaisen päätöksen tekeminen voi (tällä hetkellä) viedä aikaa kuukausia tai yli vuoden, jonka aikana luvanhakijalle voi syntyä isoja taloudellisia tappioita. Turvaamistoimimääräyksellä elinkeinonharjoittajalle tulisi mahdollistaa oikeus harjoittaa luvanvaraista hakemuksen tarkoittamaa toimintaa valitusprosessin ajan 89 §:ssä määritellyn väliaikaisen määräyksen turvin.

Oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuus (97 §)

Ehdotuksen 97 §:n 3 momentin mukaan päätöksen tehnyt viranomainen on velvollinen korvaamaan yksityisen asianosaisen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos oikeudenkäynti on aiheutunut siitä, että viranomainen on ylittänyt toimivaltansa, käyttänyt harkintavaltansa väärin tai toiminut muuten selvästi lainvastaisesti.

MaRa katsoo, että yksityisen asianosaisen valituksen menestyessä ja hallintotuomioistuimen kumotessa tai muuttaessa viranomaisen päätöksen, tulisi lähtökohtaisesti aina viranomainen velvoittaa korvaamaan yksityisen asianosaisen oikeudenkäyntikulut, ellei kyseessä ole ollut erityisen tulkinnanvarainen asia. Oikeudenkäyntikulut tulisi korvata kokonaisuudessaan siltä osin kuin oikeudenkäyntikulut katsotaan kohtuulliseksi.

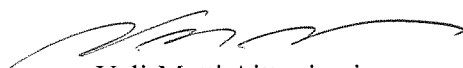
Viranomaisen valitusoikeus hallintotuomioistuimen päätöksestä (109 §)

MaRa kannattaa työryhmän ehdottamaa yleissääntelyä, jolla viranomaisen oikeutta valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä rajoitettaisiin. Ehdotettu rajoitussäännös ei tule sovellettavaksi, mikäli viranomaisen valitusoikeudesta säädetään erikseen.

Esimerkiksi alkoholilaissa alkoholiviranomaisen valitusoikeudelle ei ole asetettu mitään rajoituksia. Alkoholilain mahdollisessa uudistamisessa erityissäännös tulisikin poistaa. Muutoksella parannettaisiin merkittävästi anniskeluluvanhaltijoiden oikeusturvaa. Esimerkiksi, jos viranomainen on evännyt haetun anniskeluluvan ja hallinto-oikeus kumoaa päätöksen ja palauttaa asian uudelleen käsiteltäväksi, on aikaa saattanut kulua jo yli vuosi kielteisen hallintopäätöksen antamisesta. Jos viranomainen valittaa vielä hallinto-oikeuden päätöksestä, luvanhakija joutuu odottamaan oikeusturvansa toteutumista vielä korkeimman hallinto-oikeuden prosessin ajan. Alkoholiviranomaisella ei siten tulisi olla mahdollisuutta valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä kuin poikkeustapauksissa eli lähinnä jos valittaminen on tarpeen soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden turvaamiseksi.

Kunnioittavasti,

Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry



Veli-Matti Aittoniemi
lakiasiainjohtaja



Kai Massa
lakimies

Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry on matkailu-, ravintola- ja vapaa-ajan palvelualojen elinkeino- ja työmarkkinajärjestö. MaRa edustaa hotelleja, kylpylöitä ja kuntoutuskeskuksia, viikko-osakeyhtiöitä, leirintäalueita, ravintoloita, catering-yhtiöitä, elämys- ja valmistuskeittioita, kahviloita, pubeja, yökerhoja, liikenneasemia, huvi-, teema- ja elämyspuistoja, keilahalleja, festivaaleja ja konserttitapahtumia, ohjelmapalveluyhtiöitä, luontomatkailuyhtiöitä, hiihtokeskuksia sekä matkailun markkinointi- ja välityspalveluja tarjoavia yhtiöitä. MaRassa on 2 400 jäsentä, joilla on 6 000 toimipaikkaa. MaRan jäsenyhtykset työllistävät noin 60 000 henkilöä. Jäsenyhtyksten liikevaihto on yli 5,5 miljardia euroa.