

From: tiina.autio@oikeus.fi on behalf of pohjois-suomi.hao@oikeus.fi
Sent: 11. toukokuuta 2020 10:27
To: oikeusministerio_om.fi
Subject: Lausunto oikeusministeriön hallinnonalan muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta VN/822/2020
Attachments: HKA 12_2020.pdf

Hei,

ohessa Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden lausunto otsikossa mainitussa asiassa.

(See attached file: HKA 12_2020.pdf)

Ystävällisin terveisin,

Tiina Autio
ma. informaatikko

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus
sähköposti: tiina.autio(at)oikeus.fi, pohjois-suomi.hao(at)oikeus.fi
Puhelin: 029 56 42800
Faksi: 029 56 42841
Käyntiosoite: Isokatu 4, 3 krs.
Postiosoite: PL 189, 90101 Oulu

Luottamuksellisuusilmoitus / Meddelande av konfidentiell karaktär / Confidentiality notice

Tämä sähköpostiviesti saattaa sisältää tietoa, jonka hallinto-oikeus, luottamuksellisuus ja / tai julkistaminen on rajattua sovellettavissa olevan lain mukaan. Sisältö on tarkoitettu ainoastaan vastaanottajan käyttöön. Jos tätä sähköpostiviestiä ei ole tarkoitettu Sinulle, sen käyttö, kopiointi, muuttaminen tai hallussapito on kiellettyä. Jos Sinulla on syytä uskoa, että tätä viestiä ei ole tarkoitettu Sinulle, ole hyvä ja poista se ja kaikki sen kopiot laitteistostasi. Muista, että tällaisen viestin osalta olet lain mukaan vaitiolovelvollinen, etkä saa myöskään käyttää viestiä hyväksesi.

Detta e-postmeddelande kan innehålla information, vars besittningsrätt, konfidentialitet och / eller offentliggörande är begränsat enligt tillämplig lag. Dess innehåll är endast avsett för mottagarens användning. Ifall denna e-post inte är ämnad för Dig, är dess användning, kopiering, ändring eller innehav förbjudet. Var god och radera meddelandet och alla dess kopior från din apparat, ifall Du har skäl att tro att detta meddelande inte har varit ämnat för Dig. Kom ihåg att Du i fråga om ett sådant här meddelande har tystnadsplikt och Du får inte heller utnyttja meddelandet

This email message may contain information which is proprietary and confidential and/or whose publication has been restricted pursuant to the applicable laws. The contents of this message are intended for use by the recipient only. If this email message was not intended for you, its use, copying, amendment or possession is prohibited. If you have reason to believe that this message was not intended for you, please delete it and any copies of it from your equipment. Please note that with respect to any such message, you are bound by the statutory non-disclosure obligation, and you are not allowed to use such a message for your own benefit.

11.5.2020

H 00042/20

Oikeusministeriö
oikeusministerio@om.fi

Lausunto oikeusministeriön hallinnonalan muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta VN/822/2020

Lausuntopyyntönne 31.3.2020 johdosta Pohjois-Suomen hallinto-oikeus toteaa lausuntonaan kunnioittavasti seuraavaa.

Lausunnon lähtökohdat

Esitysluonnoksesta puuttuvat lakiehdotusten tavanmukaiset yksityiskohtaiset perustelut. Kunkin muutettavaksi ehdotetun pykälän muuttamisen perusteet on kuitenkin ilmoitettu kootusti otsikon *4.1 Keskeiset ehdotukset* alla. Lausunnessamme arvioidaan esitysluonnosta erityisesti näiden perusteluiden valossa.

Esitysluonnoksesta ilmenee, että tavoitteena on yleissäännösten kanssa päällekkäisten säännösten karsiminen muualta lainsäädännöstä. Huomautamme, että lainsäädännön selkeyden ja informatiivisuuden ylläpitämiseksi ja kattavuuden takaamiseksi saattaa kuitenkin olla hyödyllistä jättää eri lakeihin tarkentavia säännöksiä esimerkiksi tiettyjen päätösten valituskelpoisuudesta, oikaisuvaatimusmenettelyä seuraavasta valitusmahdollisuudesta tai valittamisen luvanvaraisuudesta silloinkin, kun säänneltävät kysymykset ehkä ratkeaisivat pelkkien yleissäännösten varassa.

Lausunnessamme rajaudutaan tarkastelemaan hallituksen esitysluonnokseen sisältyviä sellaisia lakiehdotuksia, jotka tarkoittavat eräiden hallintolainkäytön kannalta keskeisten lakien muuttamista.

Tuomioistuinmaksulaki (2. lakiehdotus)

Lakiehdotuksen 11 §:n 1 momentin eri virkkeiden muodostama kokonaisuus jää aukolliseksi, sillä ehdotettuun säännöstekstiin perehtyvä lukija jää kysymään, mitä hallinto-oikeuden päätöstä tarkoitetaan momentin kolmannessa virkkeessä, jossa säädettäisiin, että hallinto-oikeuden päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Asiayhteydestä on pääteltävissä, että viittaus kohdistuu momentin toisessa virkkeessä tarkoitetun oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen kohdistuvan jatkomuutoksenhaun jälkeen annettuun hallinto-oikeuden päätökseen. Säännöstekstissä mahdollisuus oikaisuvaatimuksen jälkeiseen muutoksenhakuun hallinto-oikeudessa kävisi kuitenkin ilmi vasta momentin viimeisestä virkkeestä ja siitäkin vain epäsuorasti. Aukollisuutta korostaisi se, että 14. lakiehdotuksen mukaan oikeus hakea hallinto-oikeudessa muutosta oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen ei kävisi enää nimenomaisesti ilmi edes hallintolaista, johon momentin toisessa virkkeessä ehdotetaan viitattavaksi.

11.5.2020

H 00042/20

Momentin eri virkkeet on syytä järjestää ja muotoilla sellaisella tavalla, josta käy nimenomaisesti ilmi mahdollisuus oikaisuvaatimuksen jälkeiseen jatkomuutoksenhakuun ja sen ohjautuminen aina hallinto-oikeuteen. Koska maksun määrääminen liittyy kiinteästi lainkäyttöasiassa tehtyyn ratkaisuun, sen hahmottaminen, että kysymys on hallintopäätöksestä eikä lainkäyttöratkaisusta, ei ole nimittäin itsestään selvää. Se, että tuomioistuinlinjasta ja -asteesta riippumatta minkä tahansa tuomioistuimen tai tämän virkamiehen maksua koskevan oikaisuvaatimuksen johdosta tekemään päätökseen haetaan muutosta alueellisessa hallinto-oikeudessa, on syytä tehdä nykyiseen tapaan selväksi suoraan tuomioistuinmaksulain säännöstekstissä eikä jättää tätä hallintolain, oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (HOL) taikka muiden yleislakien säännöksistä ja niiden tulkinnasta riippuvaksi.

Lisäksi on syytä pohtia sitä, onko toimivaltaisen hallinto-oikeuden määräytyminen tarkoituksenmukaista jättää yleissäännösten varaan. Nykyinen sääntely merkitsee sitä, että valitus korkeimman hallinto-oikeuden, korkeimman oikeuden ja erityistuomioistuinten perimistä maksuista voi ohjautua valittajan kotipaikan perusteella mihin tahansa alueelliseen hallinto-oikeuteen. Tämä ei ole välttämättä tarkoituksenmukaista eikä vastaa ennen tuomioistuinmaksulain säätämistä vallinnutta tilannetta. Aiemmin voimassa olleen tuomioistuinten ja eräiden oikeushallintoviranomaisten suoritteista perittävistä maksuista annetun lain mukaan oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen saatiin hakea muutosta siltä hallinto-oikeudelta, jonka tuomiopiirissä kysymyksessä olevan viranomaisen toimipaikka sijaitti. Tuomioistuinmaksulakia säädettäessä kysymys toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta jätettiin yleissäännösten varaan ilmeisesti havaitsematta, että tämä johti oikeustilan muuttumiseen.

Laki oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa (5. lakiehdotus)

Esitysluonnoksen mukaan oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 20 §:n 2 momenttiin, jossa säädetään muutoksenhakulautakunnan tekemään hallintopäätökseen kohdistuvasta muutoksenhausta, jäisi nykyiseen tapaan maininta siitä, että jatkomuutoksenhaku vakuutus-oikeudesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttää valituslupaa, mutta vastaava maininta jätettäisiin pois koskien jatkomuutoksenhakua hallinto-oikeudesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Pykälän 3 momenttiin sisältyy jo nykyisin HOL:iin kohdistuva viittaussäännös, johon tehtäisiin sanonnallinen tarkistus.

Esitysluonnoksessa muutosten perusteluksi tämän pykälän osalta on esitetty valituslupaa koskevan säännöksen poistaminen tarpeettomana. Samalla kuitenkin pykälän informatiivisuus kärsii, koska se, että ei pelkästään vakuutus-oikeudesta vaan myös hallinto-oikeudesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen tapahtuvassa jatkomuutoksenhaussa vaadittaisiin entiseen tapaan valituslupaa, ei kävisi suoraan ilmi enää pykälän 2 momentista vaan säännöstekstiin perehtyvän olisi tunnettava myös HOL 107 §:n sisältö. Pykälän 2 ja 3 momentin muuttamisen hyödyllisyys on näin ollen kyseenalainen.

Tässä yhteydessä on toisaalta syytä tarkastella myös pykälän 1 momentin muuttamisen tarvetta. Momentin mukaan hallinto-oikeuden, vakuutus-oikeuden ja markkinaoikeuden tuossa

11.5.2020

H 00042/20

laissa tarkoitettuun hallintopäätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valittaminen ei ole tällöin nykyisellään luvanvaraista, koska kysymys on hallintopäätöksestä valittamisesta ja koska HOL 107 §:n 1 momentti johtaa valituslupamenettelyyn vain silloin, kun haetaan muutosta hallinto-oikeuden hallintolainkäyttöasiassa antamaan päätökseen. Oikeustilan säilyttäminen tällaisenaan ei kuitenkaan vaikuta tarkoituksenmukaiselta. Tällainen hallintoasia, joka voi johtaa muutoksenhakuun korkeimmassa hallinto-oikeudessa, on käsiteltävä ensiasteessa tuomioistuimen sellaisessa kokoonpanossa, johon kuuluu vähintään yksi lainoppinut jäsen. Ei vaikuta mielekkäältä, että tällaiseen päätökseen kohdistuva muutoksenhaku on vielä nyt, kun korkein hallinto-oikeus on muuttunut yleiseksi valituslupatuomioistuimeksi, siellä käsiteltävä viiden jäsenen täysitutkintaisessa kokoonpanossa. Vertailun vuoksi todettakoon, että jos kysymys on korkeimmassa hallinto-oikeudessa ensiasteena tehtävästä julkisuusratkaisusta eikä siis valitusasiasta, päätös voidaan oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain 19 §:n 1 momentin 1 kohdan ja korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 6 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaan tehdä kolmijäsenisessä kokoonpanossa.

Oikeusapulaki (9. lakiehdotus)

Esitysluonnoksen mukaan oikeusapulain 26 §:n 2 momentti, jossa säädetään hallinto-oikeuden päätökseen eräissä tapauksissa kohdistuvasta muutoksenhausta, muutettaisiin siten, että säännöksestä poistettaisiin nimenomainen maininta valituksen ohjaamisesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja valituksen luvanvaraisuudesta ja että nämä korvattaisiin pelkistetyn yleisluonteisella viittauksella HOL:iin. Oikeusapulain 27 §:n 1 momentti sisältää kuitenkin jo nykyisin säännöksen, jonka mukaan ratkaisupyynnöä hallinto-oikeudessa käsiteltäessä on noudatettava soveltuvin osin, mitä HOL:ssa säädetään, eikä epäselvyyttä voi vallita siitä, että jatkamuutoksenhaussa KHO:ssakin on sovellettava samaa lakia. Ehdotettu muutos tällaisenaan on tarpeeton ja ylimalkaisuudessaan epäinformatiivinen.

Toisaalta on syytä nostaa tarkasteltavaksi puheena olevan 26 §:n 2 momentin aukollisuus eräässä toisessa suhteessa. Jos oikeusapupäätös koskee asiaa, jota ei voida saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi, tai asiaa, jota koskevasta päätöksestä valitetaan suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen, oikeusaputoimistoon toimitettu ratkaisupyynnö toimitetaan saman lain 24 §:n 2 momentin kolmannen virkkeen mukaisesti sen hallinto-oikeuden tutkittavaksi, jonka tuomiopiirissä oikeusapupäätöksen tehnyt oikeusaputoimisto sijaitsee. Puheena oleva momentti koskee käytännössä jatkamuutoksenhakua korkeimmassa hallinto-oikeudessa näissä tilanteissa. On kuitenkin mahdollista ja näin on myös käytännössä tapahtunut, että hallinto-oikeuteen ohjautuu ratkaisupyynnö silloinkin, kun se olisi tullut lähtökohtaisesti toimittaa johonkin muuhun tuomioistuimeen 24 §:n 2 momentin ensimmäisen tai toisen virkkeen perusteella. Hallinto-oikeus on tällöinkin mainitun momentin viimeisen virkkeen nojalla toimivaltainen tutkimaan asian. Se, mihin ja missä järjestyksessä hallinto-oikeuden päätökseen haetaan tällaisessa tilanteessa muutosta, ei ilmene nykyisen oikeusapulain 26 §:n 1 tai 2 momentista.

11.5.2020

H 00042/20

Oikeusapulain 26 §:n 2 momentti voitaisiin muuttaa kuulumaan esimerkiksi seuraavasti: ”Jos hallinto-oikeuden päätös koskee oikeusavun antamista asiassa, jota ei voida saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi tai jossa pääasian ratkaiseminen ei kuulu oikeusavun antamisesta päättäneen tuomioistuimen toimivaltaan, oikeusapupäätökseen saa hakea muutosta siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään muutoksenhausta hallinto-oikeuden hallintolainkäyttöasiassa antamaan päätökseen.”

Hallintolaki (14. lakiehdotus)

Hallintolain 49 b §:n 3 momentissa säädetään nykyisin, että oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa tai muussa laissa säädetään. Esitysluonnoksen mukaan momentti korvattaisiin yleisluonteisella viittauksella HOL:iin.

Muutoksen perusteluksi tämän pykälän osalta on esitetty hallintolainkäyttölakia koskevan viittauksen muuttaminen viittaukseksi HOL:iin. Ehdotettu muutos menee kuitenkin perustelua ulommas, koska laista samalla poistuisi nimenomainen maininta oikaisuvaatimukseen annetun päätöksen valituskelpoisuudesta.

Ajatuksena lienee, että oikaisuvaatimukseen annettua päätöstä on pidettävä sellaisena hallintopäätöksenä, jonka valituskelpoisuuden voidaan katsoa ratkeavan jo HOL 6 §:n perusteella. Epäselvyyttä voisi kuitenkin aiheuttaa muutettavan pykälän 1 momenttiin jäävä säännös, jonka mukaan, jos päätökseen saa vaatia oikaisua, siihen ei saa hakea muutosta valittamalla. Myös hallintolaki on yleislaki, ja irrallinen yleisviittaus HOL:iin pykälässä, joka muutoin otsikkonsa mukaisesti käsittelee oikaisuvaatimuksen tekemistä ja valituskieltoa, olisi suorastaan outo. Informatiivisuuden kannalta olisi parempi todeta oikaisuvaatimukseen annetun päätöksen säännönmukainen valituskelpoisuus entiseen tapaan nimenomaisesti hallintolain puheena olevassa säännöksessä. Kyseisen momentin sanamuotoa olisi näin ollen perusteltua tyytyä tarkistamaan ainoastaan niin, että oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla siten kuin HOL:ssa tai muussa laissa säädetään.

Uhkasakkolaki (19. lakiehdotus)

Uhkasakkolain 24 §:n 1 momentti sisältää nykyisin säännöksen, jonka mukaan uhkasakon asettamista sekä teettämis- tai keskeyttämishuon asettamista koskevaan päätökseen saa hakea muutosta siten kuin muutoksenhausta päävelvoitteen määräämistä koskevaan päätökseen säädetään. Pykälän 2 momentissa säädetään muutoksenhausta uhkasakon maksettavaksi tuomitsemista sekä teettämis- tai keskeyttämishuon täytäntöön pantavaksi määräämistä koskevaan päätökseen, ja momentti sisältää viittauksen hallintolainkäyttölakiin. Pykälän 3 momentissa on erästä erityistilannetta koskeva valituskielto.

Pykälän muuttamisen perusteluksi on esitetty hallintolainkäyttölakia koskevan viittauksen muuttaminen viittaukseksi HOL:iin. Ehdotuksen mukaan muutos ei kuitenkaan rajoittuisi tähän, vaan pykälän momentit järjestettäisiin uudestaan ja niiden sanamuotoa tarkistettaisiin. Lisäksi viittaus HOL:iin otettaisiin erilliseksi 4 momentiksi, mikä merkitsi sitä, että lakiviittaus

11.5.2020

H 00042/20

kattaisi nykyisessä 2 momentissa tarkoitettujen tilanteiden lisäksi myös nykyisen 1 momentin soveltamisalan.

Ehdotettu muutos merkitsisi sitä, että haettaessa muutosta uhkasakon taikka teettämis- tai keskeyttämisuhan asettamista koskevaan päätökseen tulisivat sovellettaviksi yhtäältä ne säännökset, joita sovelletaan haettaessa muutosta päävelvoitteen määrittämisestä koskevaan päätökseen, ja niiden lisäksi (uuden 4 momentin perusteella) myös HOL:n säännökset. Useimmissa soveltamistilanteissa, joita on lukuisista erityislaeista johtuen kymmeniä erilaisia, tämä tarkoittaisi vain esitysluonnoksen tavoitteiden vastaisesti päällekkäisen sääntelyn lisääntymistä. HOL tulisi nimittäin sovellettavaksi kahta kautta, koska HOL tulee säännön mukaan joka tapauksessa sovellettavaksi jo päävelvoitetta koskevien muutoksenhakusäännösten perusteella. Pahimmillaan ehdotettu sääntely saattaisi jonkin erityislain kohdalla johtaa epäselvyyteen sen suhteen, mitä muutoksenhakusääntöjä uhan asettamispäätöksestä valitettaessa olisi noudatettava. Ehdotusta ei tule sellaisenaan toteuttaa eikä nykyiseen 2 momenttiin sisältyvää lakiviittausta siis tule irrottaa omaksi momenttikseen siten, että viittauksen soveltamisala tarpeettomasti laajenisi.

Pykälän ehdotetussa uudessa 2 momentissa on myös kielellinen virhe. Muotoilu tulee korjata esimerkiksi muotoon: ”Muutoksenhaussa... sovelletaan, mitä muutoksenhausta päävelvoitteen määrittämisestä koskevaan päätökseen säädetään.”

Tämä lausunto on käsitelty Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden johtoryhmässä.

Ylituomari


Mikko Pikkujämsä