

H 00092/17 04

Oikeusministeriölle

Viite: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi



Hämeenlinnan hallinto-oikeus lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

Hallinto-oikeus pitää puheena olevaa lakiehdotusta pääosin onnistuneena. 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.

Hallinto-oikeus on jatkossa puuttunut vain niihin pykäläehdotuksiin tai niiden perusteluihin, joissa se on katsonut olevan vielä sisällön osalta harkittavaa.

Lisäksi yleisenä huomiona hallinto-oikeus toteaa, että sen käsityksen mukaan juokseva pykälänumerointi olisi prosessilaissa selkeämpi ja huomattavasti helppokäyttöisempi ratkaisu. Prosessilakia käytetään paljon ja sen pykäliin viitataan eri yhteyksissä yleensä myös ulkomuistista. Juokseva numerointi olisi paljon helpompi oppia ja sisäistää. Niin ikään sovellettavien säädösten auki kirjoittaminen päätöksiin olisi helpompaa juoksevalla numeroinnilla.

2 luku

1 § 2 mom

Päätöksen valituskelpoisuus voi olla hyvinkin tulkinnanvarainen asia. Nyt ehdotetun valituskieltoa koskevan säännöksen ottaminen lakiin saattaa entisestään monimutkaistaa tähän kysymykseen 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 tietyt laiset

**Osoite**

Raatihuoneenkatu 1  
13100 HÄMEENLINNA

**Puhelinvaihe**

029 56 42200

**Telekopio**

029 56 42269

**Sähköposti**

hameenlinna.hao@oikeus.fi

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. Käsityksemme 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.

## 6 §

Säännöksen tarkoitusperä on hyvä, mutta käytännön soveltaminen saattaa aiheuttaa ongelmia ja monenkirjavaa käytäntöä asioiden käsittelyyn.

Lähinnä säännös soveltuu veroasioihin, joissa on samaa asiakysymystä koskien kysymys sekä yhtiön, että sen osakkaiden verotuksesta.

Säännös jättää siirtämisen vapaasti asian siirtävän hallinto-oikeuden harkintaan ja voisi johtaa jopa siihen, että osa samaan asiaryppäeseen kuuluvista asioista käsiteltäisiin yhdistettyinä osa ei.

Mahdollista olisi 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 harkita, onko asianosaisen säännönmukainen kuuleminen aina tarpeen. Siirto on kuitenkin ehdotuksen mukaan tuomioistuimen harkinnassa. Ilmoitus siirrosta saattaisi olla riittävä yhdistettynä menettelyyn, jossa asianosaista kuultaisiin tarvittaessa.

## 3 luku 5 §

Prosessiosoitteen ilmoittamisvelvollisuus on erittäin tärkeä uudistus. Pelkästään säännöksen sanamuodon perusteella on kuitenkin epäselvää, miten prosessiosoite tulkitaan, mikäli valittaja ilmoittaa esim. postiosoitteen ja sähköpostiosoitteen. Pitäisikö se, säännöksen yksityiskohtaisista perusteluista ilmevä tieto, että mikäli valittaja on ilmoittanut kaksi osoitetta, tuomioistuin voi valita prosessiosoitteen, kirjoittaa selvyyden vuoksi lakitekstiin.

## 6 luku

### 6 §

Hallinto-oikeus pyytää vielä arvioimaan, olisiko säädöstekstiin lisättävä: Täydennyspyynnössä on samalla ilmoitettava, millä tavoin kirjelmä on puutteellinen ja mitä seuraamuksia täydennyspyyntöön vastaamatta jättämisestä voi seurata.

## 13 §

Ehdotetussa säännöksessä ei 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 voida järjestää myös normaalikokoonpanoa pienemmissä ratkaisukokoonpanoissa eli minimissään yhden tuomarin kokoonpanossa. Tämä edellyttäisi muutosta hallinto-oikeuslakiin.

## 18 §

Säännöksen 1 mom. 3 kohdan mukaan suullisen käsittelyn järjestäminen toisi aina hallintotuomioistuimelle velvollisuuden huolehtia tulkittamisesta ja kääntämisestä riippumatta siitä, onko asia alun alkaen tullut vireille ns. viranomaisen aloitteesta. Tämä voi 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 tulkittamis- 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 voitane pitää tarkoituksenmukaisena.

## 7 luku

### 2 §

Luvun 2 § 1 mom:ssa on todettu, että suullisesta käsittelystä päätettäisiin joko pääasian yhteydessä tai välipäätöksellä. Käytännössä, kun suullinen käsittely on päätetty järjestää, asianosaisille lähtee kutsut suulliseen käsittelyyn ja niistä ilmenee, että käsittely on päätetty järjestää. Ilmeisesti nyt po. säännös tarkoittaa, että tässä tapauksessa on tehtävä erikseen numeroitu välipäätös asiasta, vaikka toisaalta päätös olla järjestämättä suullista käsittelyä voidaan tehdä pääasian yhteydessä. Toimintamalli aiheuttaa hieman lisätyötä hallintotuomioistuimelle.

### 7 § 2 mom

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.

### 8 § 2 mom

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.

## 9 §

Käytännössä on tärkeää, että viranomainen 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.

#### 11 §

Vajaavaltaisen kuulemisessa on käytännössä jo nyt noudatettu säännöksessä ehdotettuja periaatteita. Säännöksen 1 momentin viimeisessä virkkeessä on kuitenkin rajattu vajaavaltaisen kuuleminen nähdäksemme 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.

#### 14 § 2 mom

Momentti on vaikeaselkoinen. 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.

#### 22 §

Ehdotetun pykälän mukaan yksityisellä asianosaisella tai tämän laillisella edustajalla, joka on velvoitettu saapumaan sakon uhalla, on oikeus kulukorvauksiin valtion varoista, jos hänen läsnäolonsa on ollut tarpeen asian selvittämiseksi. Käsityksemme mukaan läsnäolon tarpeen selvittäminen tulisi tehdä siinä kohdin, kun asianosainen velvoitetaan saapumaan paikalle sakon uhalla. Näin ollen 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. Onko tässä lähdetty siitä, että edunvalvojan kustannukset korvaa aina päämies?

8 luku  
3 § 4 mom

Tekstissä on merkitty hakasulkeisiin ”tai asianosaisella ei ole oikeussuojan tarvetta”. Se jää epäselväksi, onko tämä teksti tarkoitus poistaa. Kun asian käsittely raukeaa, päätökseen ei saa hakea muutosta. Kysymys siitä, onko oikeussuojan tarvetta, on usein käytännössä tulkinnanvarainen. Siksi raukeamispäätös muutoksenhakukiellolla voi olla ongelmallinen. Käytännössä raukeamispäätös tulisi tehdä vain, kun on täysin selvää, ettei oikeussuojan tarvetta ole. Muutoin asia pitäisi jättää tutkimatta. Tästä tulkinnanvaraisesta lähtökohdasta käsin on vaikea muotoilla pykälää. Joka tapauksessa olisi parempi jättää hakasulkeisiin merkitty tekstistä pois.

10 §

Pykälän perusteella siinä tilanteessa, että hallinto-oikeus olisi antanut virheellisesti valitusosoituksen valitusluvalla, vaikka valitusoikeus on ollut olemassa, valitusosoitusta ei voisi korjata. Valittajan oikeusturvan kannalta tämä tilanne on kuitenkin ongelmallisempi kuin se, että annetaan valitusosoitus KHO:lle, vaikka valittaminen olisikin luvan varaista. Pykälän sisältöä tulisi siten vielä harkita.

Valitusosoitusten korjaaminen voi myös aiheuttaa ongelmia lainvoimaisuustodistusten antamisessa.

9 luku  
1 §

Tiedoksisaantisäännösten 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.

11 luku  
2 §

Päätöksen täydentämistä koskeva säännös saattaa hyvästä tarkoituksesta huolimatta aiheuttaa hallintotuomioistuimille hyvin paljon lisätöitä. On nimitäin 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 mitä ilmeisemmin nousee 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 hallintotuomioistuimille kohtuuttomaksi verrattuna siihen hyötyyn, että joskus – ilmeisesti äärimmäisen harvoin – johonkin sivuvaatimukseen olisi jäänyt annetussa päätöksessä vastaamatta. Säännös tulisi kirjoittaa selkeästi niin, että asianosai-

sella ei ole subjektiivista oikeutta vaatia täydennystä ja että päätöksen tekeminen on tuomioistuimen harkinnassa.

14 luku  
1 § 3 mom

Nähdäksemme tulisi harkita, olisiko hallintoviranomaisen päätöksen täytäntöönpanoa koskevalle säännökselle luontevampi paikka hallintolaki kuin hallintotuomioistuimissa sovellettava hallintoprosessilaki.

3 §

Esitämme harkittavaksi pitäisikö 3 momentti kirjoittaa: Päätöksen kumotessaan tuomioistuin voi samalla määrätä, että kumottua päätöstä on edelleen noudatettava, kunnes asia ratkaistaan uudelleen tai sitä käsittelevä viranomaisen 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 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 hyvä, jos tuomioistuin voisi määrätä, että kumottua lupapäätöstä on noudatettava, kunnes päätös on lainvoimainen tai asiaa käsittelevä muutoksenhakutuomioistuin toisin määrää.

Lausunto on käsitelty hallinto-oikeuden johtoryhmässä.

Hämeenlinnassa, kesäkuun 22. päivänä 2017

Ann-Mari Pitkäranta, ylituomari

Elina Kurronen, hallintopäällikkö