



25.9.2018

Oikeusneuvos, OTT Eija Siitari

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 29/2018 vp)

1. Lausunnon lähtökohdat

Hallituksen esityksessä (HE 29/2018 vp) on tarkasteltu suhteessa perustuslakiin (erityisesti suhteessa PL 21 §:ssä tarkoitettuun oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin) yleistä valitusoikeutta, käsittelyn julkisuutta, oikeutta tulla kuulluksi, tuomioistuimen suorittamaa katselmusta kotirauhan piirissä, itsekriminointisuoja ja hyödyntämiskieltoa sekä valituslupajärjestelmää ja päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeutta korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Korkeimman hallinto-oikeuden lausunnossa tarkastellaan jäljempänä tarkemmin

- perusoikeuskirjan 47 artiklan merkitystä
- ehdotettua valituslupajärjestelmää siirtymäsäännöksineen,
- oikaisuvaatimuksen tekijän valituksen rajoittamista
- laillisen tuomioistuimen määräytymistä asiakokonaisuuksia yhdistettäessä,
- suullista käsittelyä, aineiston toimittamisen rajoittamista ja hallintotuomioistuinten tiedonsaantioikeuden turvaamista
- muutoksenhakua hallinnon sisäisesti Ahvenanmaalla
- vakuutus oikeuden päätöksen purkamista
- väliaikaisia määräyksiä.

Korkein hallinto-oikeus kannattaa lakiehdotusta, mutta eräiltä osin lakiehdotukseen on jäänyt korjattavaa tai täsmennettävää. Tarkemmassa tarkastelussa on kysymys tästä. Korkein hallinto-oikeus esittää mietintövaliokunnalle vielä erikseen ja tarkemmin mahdolliset muutostarpeet.

2. EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklan merkityksestä

Hallituksen esityksessä on joltain osin, erityisesti yksityiskohtaisissa perusteluissa, nostettu esiin säännösehdoitusten yhteensopivuutta ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytäntöön.

Hallituksen esityksen säätämisjärjestelystä ja suhdetta perustuslakiin koskevissa perusteluissa ei ole erikseen tarkasteltu säännösehdoitusten suhdetta unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön koskien perusoikeuskirjaa, erityisesti sen 47 artiklassa asetettuja vaatimuksia oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille. Tällaista tarkastelua ei ole mainittavassa määrin tehty myöskään esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Perusoikeuskirjan soveltamisalan osalta on otettava huomioon, että käytännössä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osatekijöitä arvioidaan paljon laajemmalla soveltamisalalla juuri unionin tuomioistuimessa. Kuten unionin tuomioistuin on useammassa yhteydessä todennut, perusoikeuskirjan 47 artiklassa ”toistetaan tehokasta tuomioistuimen antamaa oikeussuojaa koskeva periaate ja unionin oikeuden määräysten ja säännösten noudattamisen varmistamiseen tarkoitettun tehokkaan tuomioistuinvalvonnan itse olemassaolo kuuluu erottamattomana osana oikeusvaltioon” (näin esimerkiksi asiassa *Club Hotel Loutraki AE ym*, C-131/15 P, asiassa *Abdida*, C-562/13, sekä asiassa *Schrems*, C-362/14).

Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä esimerkiksi pääsyä tuomioistuimeen (asianosaisuus, mahdollinen preklusio jo suhteessa hallintovaiheessa esitettyyn) on arvioitu paitsi suhteessa unionioikeudellisiin yleisiin periaatteisiin, myös suhteessa perusoikeuskirjan 47 artiklaan (näin esimerkiksi suuren jaoston tuomiossa 20.12.2017 asiassa *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation*, C-664/15). Perusoikeuskirjan 47 artiklasta johdetaan siis asianosaisille sellaisia oikeuksia, joihin he voivat suoraan vedota. Perusoikeuskirjan 47 artiklan tulkintavarmuutta unionin tuomioistuimen viimeaikaisessa oikeuskäytännössä on tarkasteltu henkilön puolustautumisoikeuksien kannalta myös tilanteissa, jossa viranomaisen ei luovuta aineistoa salassapitovelvollisuuteensa vedoten (viimeaikaisista tuomioista esimerkiksi *UBS Europe SE ym*, C-358/16, tuomio annettu 13.9.2018).

Unionin tuomioistuin on eräissä tuomioissaan lausunut hallintomenettelyn ja tuomioistuin vaiheen välisestä suhteesta muussakin merkityksessä kuin valitusoikeuden rajoituksena. Esimerkiksi asiassa *Valsts ieņēmumu dienests*, C-46/16 unionin tuomioistuin tarkasteli ennakkoratkaisukysymyksen perusteella sitä, oliko viranomaisen rikkonut unionin oikeuden yleisenä periaatteena sovellettavan perusteluvollisuutensa. Unionin tuomioistuimen mukaan, jollei vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteen noudattamisesta muuta johdu, jäsenvaltioiden asiana on säätää viranomaisen perusteluvollisuuden loukkaamisen seurauksista menettelyllisen itsemääräämisoikeutensa nojalla ja määrittää, onko tällainen loukkaus mahdollista korjata oikeudenkäyntimenettelyn aikana (em. tuomion kohta 46).

Asiassa *Peter Puškár*, C-73/16 unionin tuomioistuin lausui puolestaan siitä tilanteesta, jolloin kansallisesti on säädetty tuomioistuinvaihetta edeltävästä pakollisesta oikaisuvaatitusmenettelystä. Unionin tuomioistuimen mukaan perusoikeuskirjan 47 artiklaa on tuolloin tulkittava siten, että se ei ole esteenä kansalliselle lainsäädännölle, kunhan näiden kansallisten oikeussuojakeinojen käyttämistä koskevat konkreettiset menettelysäännöt eivät vaikuta suhteettomasti kyseisessä määräyksessä tarkoitettuun oikeuteen tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin tuomioistuimessa. Erityisesti edellytetään, että kaikkien käytettävissä olevien hallinnollisten oikeussuojakeinojen käyttämisestä ensin ei aiheudu merkittävää viivästystä asian saattamiselle tuomioistuimen käsiteltäväksi, että se keskeyttää asianomaisten oikeuksien vanhentumisen ja että siitä ei aiheudu kohtuuttomia kuluja.

Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä voidaan tässä yhteydessä mainita myös, että unionin tuomioistuin on arvioinut virallisperiaatteen sisältöä ja merkitystä suhteessa perusoikeuskirjan 47 artiklaan asiassa C-685/15, *Online Games Handels Gmb ym*.

Kysymyksessä oli itävaltalaisen hallintotuomioistuimen pyytämä ennakkoratkaisu asioissa, jossa oli takavarikoitu Itävallan onnenpelilainsäädännön vastaisiksi tulkittuja peliautomaatteja ja määrätty toiminnanharjoittajille hallinnollisia sakkoja. Kansallisen prosessilain mukaan hallintotuomioistuimen oli ”koottava asian ratkaisemiseksi tarpeellinen selvitysaineisto”.

EUT totesi tuomiossaan, että kansallisen oikeuden säännöksistä ilmeni, että hallintoviranomaisten päätöksistä voitiin valittaa niiden lainvastaisuuden perusteella hallintotuomioistuimiin, jotka antoivat valituksiin asiaratkaisun. Tässä tehtävässään kansallisen tuomioistuimen oli selvitettävä sekä käsiteltäväksi saatettuun asiaan kuuluvat seikat siinä laajuudessa kuin asia oli vireillä ja otettava tällöin samalla huomioon niin lieventävät seikat kuin raskauttavat seikat. Hallintoviranomaisella, joka oli määrännyt rangaistusluonteisen hallinnollisen seuraamuksen, oli näissä oikeudenkäynneissä asianosaisen asema. EUT totesi, että pelkästään näiden seikkojen perusteella ei ollut katsottava, että tällainen oikeudenkäyntimenettelyä koskeva järjestelmä olisi omiaan synnyttämään kansallisen tuomioistuimen puolueettomuuteen kohdistuvia epäilyjä, koska *tuomioistuimen ei kuulunut selvittää siinä vireillä olevaa asiaa syytteen tukemiseksi vaan totuuden selville saamiseksi*.

EUT totesi, että järjestelmä perustui lisäksi olennaisesti ajatukseen, ettei tuomioistuin ole pelkästään asianosaisten välisen riidan ratkaisija vaan edustaa yhteiskunnan yleistä etua. Samaan yleiseen etuun pyritään sillä, että kansallisen tuomioistuimen on myös tutkittava unionin perusvapautta rajoittavan säännösten oikeutus unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla.

Ennakkoratkaisunaan EUT lausui, että SEUT 49 ja 56 artiklaa on tulkittava *perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa* siten, että ne eivät ole esteenä oikeudenkäyntimenettelyä koskevalle kansalliselle järjestelmälle, jonka mukaan tuomioistuimella, jonka tehtävänä on hallinnollista rikkomusta koskevassa asiassa ratkaista kysymys perusvapauksien, kuten sijoittumisvapauden tai palvelujen tarjoamisen vapauden, käyttöä rajoittavan säännösten yhteensopivuudesta unionin oikeuden kanssa, on *velvollisuus selvittää omasta aloitteestaan sen käsiteltävänä olevaan asiaan liittyvät seikat hallinnollisten rikkomusten tutkimisen yhteydessä, kunhan tällaisesta järjestelmästä ei seuraa tuomioistuimelle velvollisuutta toimia jäsenvaltion niiden viranomaisten sijasta, joilla on velvollisuus tarvittavien todisteiden esittämiseen, jotta kyseinen tuomioistuin voi valvoa, onko rajoitus oikeutettu*.

EUT on sittemmin 28.2.2018 antamassaan tuomiossa, asiassa *Sporting Odds Ltd*, C-3/17 todennut viitaten edellä mainittuun tuomioon, ettei unionin oikeudessa toisaalta edellytetä jäsenvaltioiden säätävän siitä, että tuomioistuimen on omasta aloitteestaan tutkittava perusoikeuksia rajoittavat toimenpiteet, eikä se näin ollen ole esteenä kansallisessa lainsäädännöllä (tässä tapauksessa Unkarin), jossa asetetaan selvitysvastuu asianosaisille.

3. Valituslupajärjestelmästä

Ehdotetun lain mukaan valittaminen hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen muuttuisi pääsääntöisesti valituslupanvaraiseksi. Poikkeuksista tähän tulisi siis jatkossa säätää erikseen laissa. Valituslupajärjestelmä säilyisi muutoin nykyisellään, eli korkeimman hallinto-oikeuden on myönnettävä valituslupa, jos asiassa täyttyy jokin laissa säädetty

valituslupaperuste. Myös valituslupaperusteet säilyisivät ennallaan. Jos asiassa vaaditaan valituslupaa, tämä koskee kaikkia valittamaan oikeutettuja tahoja. Valituslupa voitaisiin myöntää koko asiaan tai osittain, eikä laissa säädettäisi tarkemmin siitä, myönnetäänkö valituslupa ennakollisesti vai vasta pääasian ratkaisemisen yhteydessä.

Uudistus tarkoittaa käytännössä muun ohella sitä, että myös hallintoriita-asioissa valittaminen muuttuu valituslupanvaraiseksi. Myös niissä hallinto-oikeuden ratkaisuisa, joissa hallinto-oikeus on ensimmäisenä asteena määrännyt asiamiehelle esiintymiskiellon, valittaminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttää valituslupan myöntämistä.

Korkeimman hallinto-oikeuden käytännön toiminnassa uudistus on merkittävä, mutta ei nykytilassa enää asiamäärään suhteutettuna niinkään huomattava. Korkein hallinto-oikeus on ulkomaalaisasioiden määrän lisääntytyä jo ratkaissut pidemmän aikaa huomattavasti enemmän valituslupa-asioita kuin valitusasioita. Elokuun loppuun 2018 mennessä saapuneissa hukan yli 4 000 asiassa on valitusasioita enää noin 700. Tasaisella saapumisvauhdilla tämä tarkoittaisi, että suorien valitusten määrä olisi noin 1 000 asiaa vuonna 2018 (yhteismäärän ollessa yli 6 000 asiaa).

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää vielä huomiota siihen, että ehdotettua valituslupajärjestelmää ei voida pitää ongelmallisena suhteessa myöskään ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytäntöön. Eräissä aikaisemmissa ratkaisuisa on katsottu valtion loukkanneen ihmisoikeussopimuksen 6.1 artiklaa tuomion perustelujen puutteellisuuden vuoksi, kun valitus oli ylimmässä tuomioistuimessa hylätty lyhyin tai vakioiduin perusteluin, eikä samassa yhteydessä ollut erikseen perusteltu valittajan esittämää pyyntöä ennakkoratkaisupyynnön tekemisestä unionin tuomioistuimelle (näin esimerkiksi *Dhabhi v. Italy* 8.4.2017 ja *Schipani and others v. Italy* 21.7.2015).

Ihmisoikeustuomioistuin on sittemmin todennut ratkaisussaan *Baydar v. The Netherlands* (24.4.2018), että ylimmän tuomioistuimen vakiosisältöisten lyhyiden ratkaisuperusteiden on katsottava sisältävän samalla kannanoton siihen, että asiassa ei ole tarpeen pyytää myöskään unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisua (tuomion kohta 48: ...”(t)he Court furthermore accepts that the summary reasoning contained in such a judgement implies an acknowledgement that a referral to the CJEU could not lead to a different outcome in the case”).

Ihmisoikeustuomioistuin on edellä mainitussa tuomiossaan viitannut myös unionin tuomioistuimen tuomioon 15.3.2017 asiassa *Lucio Cesare Aquino*, (C-3/16). Ennakkoratkaisunaan unionin tuomioistuin lausui tuossa asiassa, että ylimpänä oikeusasteena toimiva tuomioistuin voi jättää esittämättä unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymyksen silloin, kun kassaatiovalitus on jätetty tutkimatta tässä tuomioistuimessa käytävään menettelyyn liittyvien tutkimatta jättämistä koskevien perusteiden vuoksi, sillä edellytyksellä, että vastaavuusperiaatetta ja tehokkuusperiaatetta noudatetaan.

Valituslupajärjestelmän osalta vaikeuksia näyttäisi aiheuttavan se, että hallituksen esityksen liitelaissa viittaukset uuteen lakiin eivät ole selkeitä tilanteessa, jossa muutettavassa laissa on jo osaksi valituslupajärjestelmä. Vastaavaa ongelmaa voi esiintyä sekä niissä tapauksissa, joissa osittainen valituslupajärjestelmä koskee valittamista hallinto-oikeuden päätöksistä (kuten esimerkiksi vammaispalvelulaki), että niissä tilanteissa, joissa muutosta haetaan esimerkiksi markkinaoikeuden päätöksiin.

Esimerkiksi *julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 165 §:ää* (Muutoksenhaku markkinaoikeuden päätökseen) ehdotetaan muutettavaksi seuraavasti:

”Markkinaoikeuden 151 §:n 1 momentissa sekä 154 §:n 1–5 ja 7 kohdassa tarkoitettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Muutoksenhakuun sovelletaan muutoin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia. Markkinaoikeuden 154 §:n 6 kohdassa tarkoitettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään.”

Koska uusi laki sisältää valituslupajärjestelmän, jollei erityislaissa toisin säädetä, viimeksi mainittu viittaus tarkoittaa muotoilunsa perusteella viittausta uuteen lakiin sellaisenaan eli valituslupanvaraiseen muutoksenhakuun. Tarkoituksena on kuitenkin ollut jättää oikeustila tässä vaiheessa ennalleen, eli että muutoksenhaussa markkinaoikeuden päätöksestä ei tältä osin ole valituslupajärjestelmää.

Hallituksen esityksessä ehdotetun kirjoitustavan sijasta tulisi selkeyden vuoksi käyttää muunlaista ilmaisua, kuten esimerkiksi ”haettaessa muutosta markkinaoikeuden 154 §:n 6 kohdassa tarkoitettuun päätökseen muutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei tarvita valituslupaa” tai vastaavaa muuta muotoilua.

Edellä tarkoitettussa pykälässä on lisäksi se ero uuteen lakiin verrattuna, että *markkinaoikeuden täytäntöönpanoa koskevasta ratkaisusta* voidaan valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen erillisenä asiana valituslupanvaraisesti, kun uuden lain mukaan valittaminen olisi mahdollista vasta haettaessa muutosta pääasiaratkaisuun.

Tällaisen järjestelyn jatkaminen on erittäin haastavaa sekä markkinaoikeuden että korkeimman hallinto-oikeuden kannalta. Korkein hallinto-oikeus joutuu lähes säännönmukaisesti ratkaisemaan samassa asiassa kaksi valituslupahakemusta. Näistä ensimmäinen koskee täytäntöönpanoa ja asia on ratkaistava todella kiireellisenä, ja toinen sitten lopullista ratkaisua. Kun täytäntöönpanoa koskevaa valituslupaa käsitellään korkeimmassa hallinto-oikeudessa, tuona aikana asiaa ei voida juurikaan käsitellä markkinaoikeudessa, koska asiakirjat ovat lainassa korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Erityisiä painavia oikeussuojatarpeita tällaisen kaksinkertaisen valituslupajärjestelmän jatkamiselle ei ole.

Lakiehdotuksen 126 §:n 1 momentin mukaan muutoksenhaussa ennen tämän lain voimaantuloa tehtyyn hallintoviranomaisen tai hallintotuomioistuimen päätökseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa olleita säännöksiä. *Pykälän 2 momentin* mukaan tämän lain voimaan tullessa hallintotuomioistuimessa tai muussa valitusviranomaisessa vireillä olevat asiat käsitellään tässä hallintotuomioistuimessa loppuun soveltaen tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. *Pykälän 3 momentin* mukaan valitusosoitusta ja tiedoksiantoa koskevat säännökset tulisivat sovellettaviksi lain voimaantulosta.

Pykälän perustelujen (s. 195) mukaan muutoksenhaussa lain voimaantulon jälkeen tehtyyn hallintotuomioistuimen päätökseen sovellettaisiin ”tätä lakia siinäkin tapauksessa, että asian vireillepanoon ja käsittelyyn ensimmäisessä tuomioistuinasteessa on sovellettu hallintolainkäyttölakia”.

Korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan ehdotettu pykälä ei vastaa perusteluissa esitettyjä näkemyksiä.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että lain siirtymäsäännöksissä pitäisi tehdä ero valituslupajärjestelmän voimaantulon ja lain muiden säännösten voimaantulon välillä siten, että valituslupajärjestelmä säädettäisiin tulevaksi voimaan ensiksi. Se koskisi siis kaikkia tapauksia, joissa

hallinto-oikeus ratkaisee asian ehdotetun lain voimaantulon jälkeen. Asiassa itsessään voitaisiin muutoin vielä soveltaa menettelyllisesti vanhaa lakia, ja uuden lain muusta voimaantulosta säädettäisiin myöhemmän ajankohtana. Tuolloin uusi laki tulisi kokonaisuudessaan sovellettavaksi niihin hallintoviranomaisessa vireillä oleviin asioihin, joissa päätös annetaan lain jälkimmäisen vaiheen voimaantulon jälkeen.

Siirtymällä kaksivaiheiseen lain voimaantuloon saataisiin aikaa myös uuden lain vaatimalle koulutukselle sekä eri viranomaisissa tarvittaville toimenpiteille. Korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan työ voimassa olevan lainsäädännön muuttamisessa ja perkaamisessa on vielä kesken. Kaksivaiheinen siirtymä helpottaisi myös tätä työtä, jossa lienee tarvetta vielä myös tähän esitykseen sisällyttömälle sääntelyn tarkistamiselle.

4. Oikaisuvaatimuksen tekijän valituksen rajoittamisesta

Lakiehdotuksen 15 §:n 3 momentin mukaan oikaisuvaatimuksen tekijä saa valittaessaan oikaisuvaatimus päätöksestä esittää vaatimuksilleen uusia perusteluja. Hän saa esittää uuden vaatimuksen vain, jos se perustuu olosuhteiden muutokseen tai oikaisuvaatimuksen tekemisen määräjän päättymisen jälkeen valittajan tietoon tulleeseen seikkaan.

Ehdotuksen perustelujen (s. 85) mukaan rajoitus koskisi tilannetta, jossa valittajan tekemä oikaisuvaatimus on osittain hylätty tai jätetty tutkimatta.

Perustelujen (s. 86) mukaan uusien vaatimusten esittämistä on arvioitava sekä alkuperäisen hallintopäätöksen että oikaisuvaatimuksessa esitettyjen vaatimusten kannalta. Uusien vaatimusten esittämisen rajoittamisella ei ole perustelujen mukaan tarkoitus rajoittaa valitusoikeutta, vaan *estää muutoksenhaun muuttuminen tai laajentuminen koskemaan muuta kuin ensi vaiheen muutoksenhaun kohteena ollutta hallintoasiaa*. Ehdotetulla sääntelyllä ei myöskään ole tarkoitus muuttaa sitä käytäntöä, joka koskee kunnallisvalituksen suhdetta edeltävään oikaisuvaatimusmenettelyyn. Oikeuskäytännössä on katsottu, että oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen välillä ei ole sellaista suhdetta, joka rajoittaisi vaatimusten tai niiden perusteiden esittämistä varsinaisessa valitusvaiheessa. Tällaisesta yhteydestä ei säädetä myöskään kuntalaissa.

Perusteluissa on tältä osin viitattu unionin tuomioistuimen ratkaisuihin C-137/14, *komissio v. Saksan liittotasavalta*, sekä ratkaisuihin C-115/09, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein -Westfalen eV* ja C-570/13, *Karoline Gruber*. Näiden ratkaisujen perusteella on päädytty katsomaan, että ehdotettu sääntely ei ole unionioikeudellisesti ongelmallista.

Perusteluissa ei ole otettu huomioon uudempaa unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntöä, jonka perusteella ehdotettu rajoitus vaikuttaa potentiaalisesti ongelmallisemmalta. Suurin ongelma syntyy siitä, että sitomalla vaatimukset lähtökohtaisesti siihen, mitä hallintomenettelyssä on esitetty, voidaan rajoittaa tosiasiaa henkilön tai yrityksen mahdollisuuksia saattaa unionioikeudellisesti relevantti kysymys tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kaikkia sellaisia tapauksia, joissa on kyse siitä, tekeekö kansallinen menettelysääntö unionin oikeuden soveltamisen mahdolltomaksi tai suhteettoman vaikeaksi, on tarkasteltava siten, että huomioon otetaan tämän säännön merkitys koko menettelyssä, sen kulku sekä sen erityispiirteet eri kansallisissa elimissä. Tältä kannalta katsottuna on otettava huomioon puolustautumisoikeuksien suojaaminen, oikeusvarmuuden periaate sekä menettelyn moitteeton kulku (esim. asiassa *Klausner Holz Niedersachsen*, C-505/14, ja asiassa *Evelyn Danqua*, C-429/15).

5. Asiakokonaisuuden yhdistämisestä

Lakiehdotuksen 10 §:ssä säädettäisiin toimivaltaisesta tuomioistuimesta ja 11 §:ssä *asiakokonaisuuden yhdistämisestä hallinto-oikeudessa*.

Viimeksi mainitun pykälän mukaan hallinto-oikeus on toimivaltainen käsittelemään 10 §:n esittämää ”asian, joka kuuluu samaan asiakokonaisuuteen hallinto-oikeudessa vireillä olevan asian kanssa”.

Pykälän 1 momentin mukaan tuomioistuimen toimivallan edellytyksenä on tuolloin, että: 1) hallinto-oikeus on asiallisesti toimivaltainen käsittelemään kyseessä olevaan asiaryhmään kuuluvia asioita; 2) asioiden yhdessä käsitteleminen on erityisestä syystä tarpeen; ja 3) asioiden yhdessä käsittelystä ei aiheudu oikeudenkäynnin osapuolille kohtuutonta haittaa.

Pykälän 2 momentin mukaan hallinto-oikeus ”voi siirtää toimivaltaansa kuuluvan asian” 1 momentissa tarkoitetun hallinto-oikeuden käsiteltäväksi. Momentin mukaan ennen siirtoa on kuultava oikeudenkäynnin osapuolia. Pykälän 3 momentin mukaan asian siirtoa koskevaan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Pykälä on uusi. Ehdotuksen perusteluissa todetaan, että yhdistämisellä yhdessä käsiteltäväksi tarkoitetaan sitä, että asiat käsitellään samanaikaisesti samassa tuomioistuimessa ja niistä annetaan ratkaisu yhtä aikaa. Perustelujen mukaan kyse ”ei siis ole asiakokonaisuuksien yhdistämisestä yhdeksi asiaksi” (s. 80). Perustelujen mukaan hallintotuomioistuimella olisi ”laaja harkintavaltaa arvioida, milloin asiakokonaisuuksien yhdistämiseksi säädetyt edellytykset täyttyvät ja milloin yhdistäminen on tarkoituksenmukaista” (s. 81).

Perustelujen mukaan pykälän 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettu erityinen syy voisi olla esimerkiksi se, että ”asioissa vedotaan samaan näyttöön, joka tullaan esittämään suullisessa käsittelyssä tai katselmuksessa”. Erityinen syy voisi olla myös se, että ”samankaltaisissa eri tuomiopiireihin ohjautuneissa asioissa olisi samat asianosaisten”.

Pykälän 2 momentin perusteluissa todetaan, että käytännössä siirto edellyttää hallinto-oikeuksien sopivan keskenään asiasta. Tarkoituksena olisi, että asiakokonaisuuden yhdistäminen voisi tapahtua mahdollisimman joustavasti ja asianomaiset hallinto-oikeudet voisivat sopia siirrosta kussakin tapauksessa tarkoituksenmukaisimmalla tavalla.

Korkein hallinto-oikeus pitää sääntelyn täsmentämistä tarpeellisena sekä asianosaisten että tuomioistuinten näkökulmasta. Laillinen tuomioistuin on perusta perustuslain 21 §:ssä tarkoitettulle oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille. Perusideana tulisi olla, että tuomioistuimet voivat siirtää toisiinsa liittyvät asiat käsiteltäväksi samassa tuomioistuimessa, mutta kysymys ei välttämättä ole yhdessä käsittelemisestä eikä siitä, että asioissa annettaisiin ratkaisu yhdellä kertaa. Puhuminen otsikkotasoisesti ja perusteluissa asiakokonaisuuksien yhdistämisestä on harhaanjohtavaa.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että perusteluissa asiaa selostetaan ristiriitaisesti (todetaan olevan asiakokonaisuuden yhdistäminen ja toisaalta ei) eivätkä kaikki esimerkit ole onnistuneita. Esimerkiksi veroasioissa (yhtiö ja osakas) voi olla tarkoituksenmukaista, että sama tuomioistuin, joka käsittelee yhtiön verotusta koskevaa valitusta, käsittelee myös yhtiön osakkaan verotusta koskevan valituksen, jos ratkaistavalla oikeuskysymyksellä on yhteyttä sekä yhtiöön että sen osakkaaseen. Koska kysymys on kahdesta eri verosubjektista, ei toisaalta voida lähteä

siitä, että asiat ratkaistaisiin yhdessä tai että toisessa asiassa käytettäisiin sellaisenaan hyväksi toisessa asiassa hankittua selvitystä tai näyttöä.

Erityisenä yhdistämisen syynä mainittu ”samat asianosaiset” eri tuomiopiireissä vaikuttaisi lähinnä tapaukselta, jossa hallintoriitahakemus olisi kohdistettu vaihtoehtoisesti kahteen tai useampaan vastaajaan hakijan ollessa sama. Hallintoriidan oikeuspaikkasääntelystä johtuen on mahdollista, että vaihtoehtoisten vastaajien tapauksissa hallintoriita samalla perusteella on vireillä kahdessa tai useammassa tuomioistuimessa. Tuolloin niissä ei kuitenkaan ole tarkkaan ottaen samat asianosaiset vaan yksi yhteinen sama asianosainen hallintoriidan sinänsä koskiessa samaa suoritusvelvollisuutta. Esimerkkinä mainitussa peitellyn osingonjaon tapauksessa ei myöskään ole kysymys samoista asianosaisista, koska yhtiö ja osakas ovat eri verosubjekteja. Yhtiö ei ole asianosainen osakkaan verotusta koskevassa asiassa eikä osakas yhtiön asiassa. Valituksissa voi toki olla perusteena sama verontarkastus eli asioilla on sisällöllistä yhteyttä.

6. Suullisesta käsittelystä, aineiston toimittamisen rajaamisesta ja hallintotuomioistuimen tiedonsaantioikeuden turvaamisesta

Suullisesta käsittelystä säädettäisiin lakiehdotuksen 7 luvussa. Suullisen käsittelyn järjestämisestä säädettäisiin lakiehdotuksen 57 §:ssä.

Pääsääntö lausuttaisiin lakiehdotuksen 57 §:n 1 momentissa ja poikkeukset pykälän 2 momentissa. Pykälän 3 momentti koskee suullisen käsittelyn järjestämättä jättämistä korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Poikkeukset suullisen käsittelyn järjestämisestä asianosaisen pyynnöstä vastaavat kansallisessa ja ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä hyväksytyt perusteita.

Sääntelyn selkeyden ja täsmällisyyden ja samalla siis perusoikeusrajoituksen täsmällisyyden kannalta pykälän 2 momentin 2 kohdassa on epäonnistunut ilmaisu siitä, että tuomioistuimelle ei jää vartenotettavaa epäilystä ”ratkaisun oikeellisuudesta” (tarkoittanee kuitenkin tosiseikkoja koskevaa epäilystä).

Momentin 4 kohdan ilmaisu ”suullisen käsittely on jo järjestetty samassa asiassa hallintotuomioistuimessa” ei myöskään tarkkaan ottaen tarkoita samaa asiaa, vaan samaan asiakokonaisuuteen kuuluvaa aikaisempaa asiaa (esimerkiksi lastensuojeluasiassa huostaanoton lakkauttamista koskevassa asiassa ei järjestetä suullista käsittelyä vanhempien pyynnöstä, koska hallinto-oikeus on järjestänyt hiljattain huostaanottoasiassa suullisen käsittelyn). Viimeksi mainitussa tilanteessa tulkinta tarpeellisuudesta on kuitenkin erittäin herkkä, koska huomioon on otettava huomioon asian laatu ja aikatekijä.

Kirjalliseen vaiheeseen liittyy puolestaan *selvityksen rajoittamista koskeva uusi säännös* (lakiehdotuksen 46 §). Pykälän mukaan, kun hallintotuomioistuin katsoo asian tulleen selvitettyksi, se voi asettaa asian laatuun nähden kohtuullisen määräajan, jonka kuluessa oikeudenkäynnin osapuolten on toimitettava mahdollinen lisäaineisto asiassa. Jos osapuoli toimittaa lisäaineistoa tämän määräajan jälkeen, hallintotuomioistuin voi jättää sen huomioon ottamatta.

Muotoilun ongelmana voidaan pitää sitä, että sääntelyn varsinaisena kohteena on asiaan vaikuttamattoman lisäaineiston huomiotta jättäminen, ei siis kategorisesti toimitetun aineiston huomiotta jättäminen.

Kysymys on tältä osin sääntelyn tarkkuudesta ja selvärajaisuudesta. Sääntelylle on sinänsä perustuslain 21 §:ään liittyvä hyväksyttävä syy eli oikeudenkäynnin viivytyksettömyyden turvaaminen. Jossain määrin ongelmallista on myös se, että ehdotukseen ei sisälly oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain muutosta, jolla tällainen tarpeeton ja asiaan vaikuttamaton lisääaineisto voitaisiin rajata oikeudenkäyntiaineiston ulkopuolelle.

Päätöksen tehneen viranomaisen lausunnon hankkimisesta säädettäisiin lakiehdotuksen 42 §:ssä. Tältä osin uutta olisi, että viranomaisen lausunnon ja asiakirjojen toimittamisen tehosteeksi voitaisiin asettaa *sakon uhka*. Myös muulle viranomaiselle kuin päätöksen tehneelle viranomaiselle voitaisiin asettaa velvoite toimittaa tietoja ja asiakirjoja sakon uhalla (50 §). Viranomaisiin kohdistuva uusi sääntely ei ole perusoikeusrajoitus, mutta sillä pyritään turvaamaan oikeudenkäynnin viivytyksettömyyttä, joten sääntelylle on hyväksyttävä tarkoitus.

7. Muutoksenhausta hallintoviranomaisessa Ahvenanmaalla

Lakiehdotuksen mukaan muutoksenhakuun, joka tapahtuu hallintoviranomaisessa, ei enää sovellettaisi tuomioistuimia ja muutoksenhakulautakuntia koskevaa prosessilakia. Tämän sijasta *muutoksenhakuun hallintoviranomaisessa sovellettaisiin hallintolain uutta 3 a §:ää*. Mainitun pykälän mukaan, jos laissa säädetään muulle kuin tuomioistuimelle tai valitusasioita käsittelemään perustetulle lautakunnalle tehtävästä valituksesta, valituksen käsittelyyn sovelletaan hallintolain oikaisuvaatimusta koskevia säännöksiä.

Lakiehdotuksessa ei ole otettu huomioon, että Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan ei kuulu hallintotuomioistuimissa sovellettava prosessilainsäädäntö. Ahvenanmaan hallintotuomioistuimessa sovelletaan siten valtakunnan lainsäädäntöä. Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluu sen sijaan säätää hallintomenettelyä koskevasta lainsäädännöstä siltä osin kuin asia samalla aineellisesti kuuluu maakunnan lainsäädäntövaltaan. Tämän vuoksi Ahvenanmaan maakunnassa sovellettavaksi tulevassa viranomaisen sisäisessä muutoksenhausta ei voida sellaisenaan soveltaa hallintolain muutosta, jos muutoksenhaku koskee aineellisesti Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaa kuuluvaa kysymystä. Sääntelyyn jäisi tältä osin aukko.

8. Vakuutusoikeuden päätöksen purkamisesta

Lakiehdotuksen mukaan kantelusta erillisenä ylimääräisenä muutoksenhakekeinona luovutaisiin, minkä johdosta osa kanteluperusteista muunnettaisiin purkuperusteiksi. Tämän johdosta lakiehdotuksen 119 §:n mukaan päätöksen purkamista on haettava viiden vuoden kuluessa siitä, kun päätös sai lainvoiman. Jos purkihakemus perustuu lakiehdotuksen 117 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuun kuulemisvirheeseen, määräaika on kuitenkin kuusi kuukautta siitä, kun hakija sai tiedon päätöksestä. Lakiehdotuksen 117 §:n 1 momentin 1 kohdassa mainitaan edellä tarkoitetun kuulemisvirheen lisäksi, että asian käsittelyssä on tapahtunut muu menettelyvirhe.

Oikeudenkäynnistä vakuutusoikeudessa annetun lain 20 §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että korkein hallinto-oikeus voi purkaa vakuutusoikeuden päätöksen, jos asian käsittelyssä vakuutusoikeudessa on tapahtunut menettelyvirhe, joka on voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen. Päätöksen purkamiseen sovelletaan tällöin, mitä siitä säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa.

Koska lakiesitys perustuu sanonnallisesti nyt vielä voimassa olevaan purkusääntelyyn, lakiehdotuksen muotoilussa ja perusteluissa ei ole huomattu, että uuden lain perusteella purun hakemisen määräaika jakautuu kahteen eri määräaikaan riippuen siitä, haetaanko purkua vakuutusoikeudessa tapahtuneen kuulemisvirheen vai muun menettelyvirheen perusteella.

Jos samassa asiassa haetaan purkua ensin toisella perusteella ja sitten jollakin muulla perusteella, kysymys on korkeimman hallinto-oikeuden näkökulmasta ns. toinen purku, joka voitaisiin jättää tutkimatta. Käytännössä purun ja kantelun yhdistäminen ja määräaikojen eriyttäminen johtaa siis siihen, että vakuutusoikeuden päätökseen purkua menettelyvirheperusteella hakevan tulisi tosiasiallisesti hakea kaikilla menettelyvirheperusteilla purkua jo kuuden kuukauden määräajassa.

Epäselvyyksien välttämiseksi vakuutusoikeuden päätösten purkamiselle menettelyvirheperusteella tulisi säätää yksi yhteinen määräaika.

9. Väliaikaisista määräyksistä

Korkein hallinto-oikeus pitää erittäin kannatettava, että käräjäoikeuksien toimivallasta poistetaan turvaamismääräysten antaminen koskien hallintolainkäytön järjestyksessä käsiteltäviä asioita. Korkeimman hallinto-oikeuden kokemuksen mukaan määräyksiä on voitu hakea myös väärässä tarkoituksessa. Käräjäoikeuksilla ei myöskään ole ollut riittävää asiantuntemusta arvioida, miten määräykset vaikuttavat toisaalla vireillä olevaan prosessiin.

Lakiehdotuksen 123 §:n 2 momentin mukaan hallintotuomioistuimien voi antaa muussa hallintolainkäyttöasiassa kuin valitusasiassa *asianosaisen oikeuden tai edun toteuttamista turvaavan väliaikaisen määräyksen*. Väliaikaiseen kieltoon, kuten myös täytäntöönpanon keskeytykseen, kieltoon ja täytäntöönpanomääräykseen, voitaisiin liittää sakon uhka.

Perustelujen (s. 193) mukaan väliaikaisessa määräyksessä hallintotuomioistuin voisi määrätä viranomaisen tai yksityisen ”toteuttamaan tietyn oikeuden tai toimimaan laissa säädetyllä tavalla”. Perustelujen mukaan määräys voisi myös sisältää ”kiellon rajoittaa lainvastaisesti jonkun etua tai oikeutta tai olla toimimatta tietyllä lainvastaisella tavalla”. Määräys voisi sisältää ”muunkin velvoitteen, jos lakiin perustuvan oikeuden, edun tai velvollisuuden toteuttaminen sitä edellyttää”.

Hallintoriita-asiassa voidaan jo nykyisin HLL 32 §:ssä säädetyillä täytäntöönpanomääräyksillä antaa väliaikaista oikeussuojaa. Tässä suhteessa uusi oikeussuojakeino, väliaikainen määräys, ei ole välttämättä tarpeellinen. Koska hallintoriitahakemukset koskevat usein tietyn julkisen tahon velvoittamista rahasuoritukseen, näissä tilanteissa on vaikeasti ajateltavissa, että tuomioistuin velvoittaisi osapuolen suoritukseen ennen pääasian ratkaisemista. Tämä koskee yleensä kaikkia sellaisia tilanteita, joissa hallintoriidan yksityinen osapuoli hakee julkisen osapuolen velvoittamista itselleen myönteiseen suoritukseen. Sen sijaan helpommin ajateltavissa on, että yksityisen ja julkisen välisessä hallintoriitatilanteessa, jossa velvoitettava onkin yksityinen, tämän asemaa suojataan väliaikaisin määräyksin, kunnes asia lopullisesti ratkaistaan.

