



Paikan päällä kuultavana hallinto-oikeustuomari Virpi Ikkela

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Viite Lausuntopyyntönnä 4.12.2018

Asia Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 29/2018 vp) sekä lakialoitteesta laiksi hallintolainkäyttölain 6 §:n 2 momentin muuttamisesta (LA 1/2015 vp)

1. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Yleisiä huomioita

Hallintolainkäytön yleisten prosessisäännösten kehittäminen on ollut vireillä pitkään. Hallinto-oikeus on antanut asian valmistelun eri vaiheissa asiasta useita lausuntoja ja nyt kyseessä olevassa esityksessä on jo monilta osin otettu huomioon hallinto-oikeuden aikaisemmissa lausunnoissa esittämät näkemykset. Hallinto-oikeus kiinnittää seuraavassa huomiota vain niihin seikkoihin, joita se katsoo aiheelliseksi korostaa asian käsittelyn tässä vaiheessa.

Uudistuksen tavoitteet on lakiehdotuksessa pääosin saavutettu. Prosessisäännösten soveltamisen kannalta helpottavaa on, että lukuisista viittauksista oikeudenkäymiskaareen pääosin luovutaan, vaikkakaan viittauksia ei nyt esitetäkään kokonaan poistettaviksi.

Suurin muutos aiempaan on väliintulijaa koskevan sääntelyn poistaminen lakiesityksestä viimeisimmän lausuntokierroksen jälkeen. Hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan tätä asiaa tulee kuitenkin vielä selvittää tarkemmin jatkossa, koska käytäntö on osoittanut väliintulijoita koskevan sääntelyn tarpeellisuuden myös hallintolainkäytön puolella.

Pykäläkohtaisia huomioita

3 § Suhde muuhun lainsäädäntöön

Lakiesityksen 3 §:n mukaan, jos muussa laissa säädetään hallintoprosessilaista poikkeavasti, sovelletaan sitä hallintoprosessilain sijasta. Hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että esitetyssä laissa on epä johdonmukaisesti joissain kohdin viitattu mahdollisiin erityissäännöksiin (esimerkiksi lain 25 §) kun taas joissain kohdin tällaisia viittauksia ei ole, vaikka muualla laissa olisikin erityissäännöksiä (esimerkiksi lain 30 §).

11 § Asiakokonaisuuden yhdistäminen hallinto-oikeudessa

Hallinto-oikeus pitää kannatettavana, että lakiesityksessä säädetään mahdollisuudesta siirtää toisiinsa liittyvät asiat yhden hallinto-oikeuden ratkaistavaksi.

Hallinto-oikeus kiinnittää kuitenkin edelleen huomiota siihen, että 11 §:ssä ei ole säädetty, eikä yksityiskohtaisissa perusteluissakaan ole tuotu esiin, millä kriteerillä asiakokonaisuuden käsittelevä hallinto-oikeus viime kädessä ratkaistaan. Tämä kohta tulee ehdottomasti selkeyttää vielä eduskuntakäsittelyssä. Sama koskee myös sitä, mitä samaa asiakokonaisuutta käsittävillä asioilla tarkemmin tarkoitetaan, mikä ehdotetulla sääntelyllä jää liian avoimeksi. Lakiehdotuksen 11 §:n 2 momentin 2 kohdan erityinen syy on myös sanamuodoltaan ristiriidassa yksityiskohtaisten perusteluiden kanssa, jotka sallivat laajemman käyttöalan asioiden yhdistämiselle.

Käytännön tilanteet ovat moninaisia ja näin avoimella sääntelyllä hallinto-oikeuksienkin näkemykset saattavat vaihdella tarpeettoman paljon toisaalta siinä, millaiset asiakokonaisuudet on syytä käsitellä yhdessä ja toisaalta siinä, millä perusteella asiakokonaisuuden käsittelystä vastuussa oleva hallinto-oikeus valitaan. Vaikka säännöksen tavoitteena onkin, että asiakokonaisuuksien yhdistäminen tapahtuisi mahdollisimman joustavasti ja tarkoituksenmukaisesti, kysymys on tässä kuitenkin tuomioistuimen forumsäännöksestä, jonka pitää olla selkeä, täsmällinen ja hyvin perusteltu.

Hallinto-oikeus kiinnittää huomiota myös siihen, että erityisesti tilanteissa, joissa eri puolilla Suomea asuvat henkilöt ovat pyytäneet samaa asiakirjaa viranomaiselta, jonka toimialueena on koko maa, on oikeuskäytännön yhdenmukaisuuden vuoksi tarkoituksenmukaista, että saman asiakirjan antamista/antamatta jättämistä koskevat valitusasiat käsiteltäisiin yhdessä hallinto-oikeudessa.

Edellä kuvatun asiakokonaisuuden yhdistäminen edellyttää kuitenkin, että hallinto-oikeudet saavat tiedon muissa hallinto-oikeuksissa vireillä olevista, samaa asiakirjaa koskevista valituksista. Käytännössä tiedon saaminen on sattumanvaraista eikä nyt ehdotetussa laissa ole perusteltua asettaa viranomaisille velvollisuutta ilmoittaa muista samaa asiakirjaa koskevista päätöksistään hallinto-oikeuksille. Hallinto-oikeus esittää tässä yhteydessä pohdittavaksi, onko ilmoituksen tekemisestä tarpeen säätää viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa esimerkiksi siten, että viranomainen antaessaan hallinto-oikeudelle lausunnon asiakirjajulkisuutta koskevan valituksen johdosta samalla ilmoittaa, mikäli se on tehnyt muita samaa kysymystä koskevia päätöksiä aiemmin.

Samoin hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esityksen sivulla 81 mainittu esimerkki samaa hanketta koskevista ympäristö- ja maanaineslupa-asioista sisältää osin vanhentunutta tietoa. Uusista maanaineslain 4 a §:stä ja ympäristönsuojelulain 190, 191, 196 ja 197 §:istä johtuu, että samaa hanketta koskevat maanaines- ja ympäristölupahakemukset käsitellään nykyään yhdessä, ja ainoastaan Vaasan hallinto-oikeus on nykyisin toimivaltainen käsittelemään näitä koskevia valituksia.

15 § Valituksen sisältö

Hallinto-oikeus esittää, että lain 15 §:n 2 momenttiin tulisi sen loppuosan lueteloon lisätä myös maininta päätöksestä ja mahdollisista välipäätöksistä, koska selkeä prosessiosoite on yhtä lailla tärkeä päätöksen lähettämiseksi kuin muillekin, jo pykälässä luetelluille prosessivaiheille. Pykälän 2 momentin loppuosan tulee kuulua siten seuraavasti: ”...osoite, johon asiaa koskevat kutsut, kehotukset, ilmoitukset ja välipäätökset sekä hallinto-oikeuden asiassa tekemä päätös voidaan lähettää (prosessiosoite).”

16 § Valituksen liitteet

Hallinto-oikeus toteaa, että valitukselle asetetun määräajan noudattamista selvitettyä valitusosoituksella on tiedoksiannon ajankohdan ja valituksen viireille tulon ajankohdan lisäksi tärkeä merkitys. Valitusten liitteistä puuttuu usein valitusosoitus, jolloin hallinto-oikeus joutuu sitä erikseen pyytämään. Tämän vuoksi hallinto-oikeus esittää, että selvyiden vuoksi pykälään lisättään valitukseen liitettäviin asiakirjoihin myös valitusosoitus. Pykälän 1 momentin 1 kohdan tulee siten kuulua seuraavasti ”Valitukseen on liitettävä: 1) valituksen kohteena oleva päätös valitusosoituksineen;”.

47 § Suullinen valmistelu / laki hallinto-oikeuslain muuttamisesta (liitelakiehdotus 4)

Hallinto-oikeuslain 12 §:n muuttamista koskevan lakiesityksen mukaan yksi lainoppinut jäsen voi päättää, että asiassa toimitetaan suullinen valmistelu, suullinen käsittely, katselmus tai tarkastus, ja tehdä niiden toimittamiseen liittyvät ratkaisut sekä päättää myös muista asian valmisteluun liittyvistä toimenpiteistä. Lisäksi lakiesityksessä on erikseen mainittu, että yksi lainoppinut jäsen tai esittelijä voi suorittaa tarkastuksen.

Hallinto-oikeus katsoo, että esitetyn säännöksen perusteella jää epäselväksi, voiko lainoppinut jäsen myös yksinään toimittaa suullisen valmistelun. Hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan tämä mahdollisuus pitää lisätä lakiin tai, jos niin on jo nyt tarkoitettu, tämän asian tulee selkeästi ilmetä laista.

Lisäksi hallinto-oikeus huomauttaa, että kun lakiesityksessä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa johdonmukaisesti säädetään suullisen valmistelun ja suullisen käsittelyn järjestämisestä sekä katselmuksen järjestämisestä, myös hallinto-oikeuslakia tulee muuttaa siten, että siinä käytetään käsitettä järjestäminen toimittamisen sijaan.

54 ja 56 § Uhkasakon ja järjestyssakon asettaminen

Lakiesityksessä säädetään muun muassa sen 42 ja 50 §:issä, että tuomioistuin voi asettaa velvoitteen ja määräyksen tehosteeksi sakon uhan. Kysymys on oikeudenkäynnin kulun turvaamiseksi tarkoitettusta uhkasakosta. Näissä pykälissä ei kuitenkaan säädetä uhkasakon tuomitsemisesta maksettavaksi. Ehdotuksen 56 §:n mukaan oikeudenkäynnin kulun turvaamiseksi asetetun uhkasakon asettamiseen ja tuomitsemiseen sovelletaan, mitä uhkasakkolain (1113/1990) 2 luvussa säädetään. Hallinto-oikeus kiinnittää kuitenkin tässä

huomiota siihen, että uhkasakkolain 2 §:n mukaan uhkasakkolaki ei lainkaan koske oikeudenkäynnin kulun turvaamiseksi asetettavaa uhkasakkoa, mikä on myös todettu nyt kysymyksessä olevan 56 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa. Hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan tämän tyyppisen uhkasakon tuomitsemisesta pitää säätää esityksessä yhdenmukaisesti, esimerkiksi esityksen 62 § 4 momentin mukaisesti. Muilta osin uhkasakkolain soveltaminen hallintoprosessissa jää epäselväksi, ja viittaussäännöksen tulisi niiltä osin olla selkeämpi ja kokoavasti lakiesityksen lopussa.

Esitetyn lain 54 §:ssä säädetään järjestyssakon tuomitsemisesta. Järjestyssakolla tarkoitetaan eri asiaa kuin uhkasakolla. Tämä järjestyssakko ei liene rikosoikeudellinen seuraamus, mistä olisi tarpeen säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa olla maininta. Järjestyssakko ei ole uhkasakko, eikä sitä voida muuntaa vankeudeksi. Tästäkään ei ole mainintaa yksityiskohtaisissa perusteluissa. Kuvaus voisi olla tarpeen järjestyssakon kansallisen luonteen tarkemmaksi määrittämiseksi.

87 § Päätöksen perusteleminen

Voimassa olevan hallintolainkäyttölain 54 §:n 2 momentin perusteella hallinto-oikeudella on mahdollisuus tehdä niin kutsuttu liitepäätos liittämällä päätökseensä kokonaan tai tarpeellisilta osin jäljennös alemman viranomaisen päätöksestä, vireillepanoasiakirjasta tai muusta asiakirjasta, jos päätöksen selvyys ei siitä vaarannu. Esityksen mukaan hallinto-oikeuksilla ei olisi enää tätä mahdollisuutta. Sen sijaan esityksen 112 §:n 1 momentin mukaan hallintotuomioistuimen päätöstä koskevan valituksen ratkaissut tuomioistuin (käytännössä KHO) voi edelleen korvata päätöksensä perusteluja liittämällä päätökseensä alemman tuomioistuimen päätöksen perustelut ja viittaamalla niihin.

Helsingin hallinto-oikeudessa liitepäätöksiä tehdään nykyisellään ulkomaalaislaissa tarkoitetuissa ns. nopeutetun menettelyn turvapaikka - asioissa. Korkein hallinto-oikeus ei ole ratkaisukäytännössään tähän mennessä puuttunut hallinto-oikeuden menettelyyn tältä osin. Tälle asiaryhmälle on ominaista, että lainsäätäjä on pyrkinyt eri tavoin jouduttamaan asioiden käsittelyä asian eri käsittelyvaiheissa. Mikäli käytäntöä joudutaan muuttamaan, kyseisen asiaryhmän käsittelyajat tulevat pitenemään. Esityksen 112 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa on viitattu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöön. Hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan perusteluissa esitetyistä ratkaisuista ei ole kuitenkaan pääteltävissä, että liitepäätoksen käyttäminen sinänsä vaarantaisi oikeusturvaa. Hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että kysymys on enemmänkin hallinto-oikeuden harkintavallan laajuudesta sen suhteen, ovatko viranomaisen päätöksen perustelut joissakin asiaryhmissä ylipäätään niin laadukkaita, että niihin voidaan tällä tavoin suoraan viitata ja samalla taata muutoksenhakijan oikeusturvan toteutuminen asianmukaisesti.

Hallinto-oikeus toteaa, että nykyinen, hallintolainkäyttölain 54 §:n 2 momentin sisältöinen, liitepäätoksen salliva säännös on edelleen hyvin tarpeellinen ja myös hallinto-oikeudelle tulee jättää mahdollisuus perustella eräissä tapauksissa päätöksiään liitepäätoista käyttäen.

95 § Oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuus

Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan esitys vastaisi nykyistä hallintolainkäyttölain 74 §: ää, mutta pääsääntönä on perustelujen mukaan kuitenkin tarkoitettu olevan, että päätöksen tehnyt viranomainen tai muu julkinen osapuoli olisi korvausvelvollinen, mikäli se häviää asian. Hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että esitetty säännös ei ota riittäväällä tavalla huomioon tilannetta, jossa harkitaan viranomaisen velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikuluja. Hallinto-oikeus ehdottaa, että pykälässä mainitaan edelleen viranomaisen virhe harkintaa ohjaavana seikkana, koska tämä seikka tulee todennäköisesti edelleen käytännössä vaikuttamaan korvausvelvollisuutta koskevaan ratkaisuun. Tällä voi olla merkitystä myös asianosaiselle hänen harkitessaan oikeudenkäyntiin ryhtymistä.

96 § Erityinen korvausvelvollisuus

Hallinto-oikeus ehdottaa, että 3 momentin osalta harkitaan vielä mahdollisuutta säätää myös siitä, että osapuolen edustaja, asiamies tai avustaja voidaan velvoittaa korvaamaan kulut yksin. Yhteisvastuullinen korvausvelvollisuus voi johtaa osapuolen kannalta kohtuuttomaan tilanteeseen, mikäli pitkittyminen on aiheutunut selvästi tai yksinomaan edustajan, asiamiehen tai avustajan tahallisuudesta tai törkeästä huolimattomuudesta.

Hallinto-oikeus kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että esitetystä 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 98 §:ssä ehdotettu.

11 luku: Päätöksen korjaaminen ja täydentäminen

Hallinto-oikeus huomauttaa, että hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa mainitaan oikeudenkäynnin osapuolen tai muun tahon mahdollisuudesta ilmoittaa päätöksen täydentämistarpeesta, mutta tämä ei ilmene säännöksistä. Lakiesityksessä ei myöskään oteta kantaa osapuolen mahdolliseen kuulemiseen täydentämisen johdosta, eikä siitä ilmene, onko täydentämistä pyydetävä kirjallisesti (vrt. OK 24 luku 11 § 2 mom). Pykälää tulee täydentää näiltä osin.

14 luku: Päätöksen täytäntöönpano ja hallintotuomioistuimien väliaikaiset määräykset

Hallinto-oikeus toteaa, että esityksessä jää edelleenkin epäselväksi, mitä kaikkia asioita hallinto-oikeuden toimivaltaan siirtyvät esityksen 123 §:n 2 momentin mukaiset turvaamismääräykset hallintolainkäyttöasioissa voivat sisältää. Näin valitettavan epäselväksi jää, kuinka paljon tällaiset asiat tulevat jatkossa työllistämään hallinto-oikeutta. Vaikuttavuutta hallinto-oikeuden resursitarpeisiin niillä täysin uutena menettelyllisenä ratkaisumahdollisuutena tulee varmasti olemaan.

126 § Siirtymäsäännös

Siirtymäsäännöksissä tulee todeta selkeästi, tarkoitetaanko 126 §:n 1 momentissa ennen lain voimaantuloa tehdyllä päätöksellä alkuperäistä hallintopäätöstä vai siitä mahdollisesti tehtyä oikaisupäätöstä ja kumpaa lakia sovelletaan uudelleenkäsitelytilanteessa, jossa viranomainen on tehnyt uuden päätöksen tuomioistuimen palautettua asian uudelleen käsiteltäväksi. Siirtymäsäännösten selkeys on erittäin tärkeää sujuvalle oikeudenhoidolle.

2. Lakialoite laiksi hallintolainkäyttölain 6 §:n 2 momentin muuttamisesta

Hallinto-oikeus toteaa, että viranomaisvalitukset eivät ruuhkauta hallinto-oikeuksia, vaan nämä muodostavat murto-osan vireille tulevista valituksista. Viranomaisen valitusoikeus on tietyissä tilanteissa tarpeen yleisen edun turvaamiseksi, eikä viranomaisen valitusoikeutta tule hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan rajata siten, että viranomaisella olisi valitusoikeus ainoastaan siinä tapauksessa, että siitä säädetään erikseen laissa. Hallinto-oikeus ei kannata lakialoitetta.

Lausunnon valmistelu hallinto-oikeudessa

Lausunto on valmisteltu työryhmässä, jonka puheenjohtajana on toiminut hallinto-oikeustuomari Marja Viima ja jäseninä hallinto-oikeustuomarit Emmi Aakula, Virpi Ikkela, Anna-Kristiina Karikko, Pirita Pesonen, Minna Ruuskanen ja Merja Tarvainen sekä hallinto-oikeuden esittelijä Lotta Haverinen.

Ylituomari Liisa Heikkilä