



7.1.2019

LaV@eduskunta.fi

Viite: Asiantuntijalausuntopyyntö koskien hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Itä-Suomen hallinto-oikeus esittää lausuntonaan seuraavaa:**Yleistä**

Itä-Suomen hallinto-oikeus on antanut 5.6.2017 päivätyn lausunnon koskien hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Hallinto-oikeus viittaa kyseiseen lausuntoon ja toteaa, että hallinto-oikeuden lausunto on suurimmalta osin otettu huomioon joko muutetun hallituksen esityksen lakitekstin muotoiluissa tai täsmennyksissä perusteluissa. Kokonaisuutena lausuntokierroksen jälkeen tehdyt muutokset ovat täsmentäneet ja selkeyttäneet hallituksen esitystä.

Itä-Suomen hallinto-oikeus pyytää edelleen ottamaan huomioon, mitä aiemmassa lausunnossa on esitetty sekä tässä lausunnossa esitetään liittyen valituksen allekirjoittamiseen ja oikeudenkäyntikuluihin. Lisäksi hallinto-oikeus esittää kantansa täytäntöönpanoa ja hallintotuomioistuimen väliaikaisia määräyksiä koskevaan 14 lukuun sekä lausuntopyynnön mukaisesti lakialoitteeseen LA 1/2015 vp.

14 luku Päätöksen täytäntöönpano ja hallintotuomioistuimen väliaikaiset määräykset

Hallinto-oikeus toteaa, että esityksellä ollaan yllättäen poistamassa yksityisiä koskeva oikeussuojakeino. Tällä hetkellä käräjäoikeudella on oikeudenkäymiskaaren 7 luvun säännösten mukaan yleinen toimivalta antaa oikeudenkäynnin osapuolen oikeussuojan takaavia väliaikaisia turvaamismääräyksiä myös hallintoasioissa. Ehdotetun sääntelyn mukaan käräjäoikeudella ei enää olisi toimivaltaa antaa turvaamismääräyksiä hallintolainkäyttöasioissa. Hallinto-oikeus kiinnittää huomiota erityisesti siihen, että kun käräjäoikeudella on nykyään toimivalta antaa turvaamismääräyksiä jo silloin, kun asia ei ole vireillä hallinto-oikeudessa, hallinto-oikeudella ei ole vastaavaa toimivaltaa. Esityksen mukaan yleisillä tuomioistuimilla ei olisi enää toimivaltaa antaa turvaamismääräyksiä hallintolainkäyttöasioissa ja väliaikaisen määräyksen antaminen hallintotuomioistuimessa edellyttäisi edelleen, että pääasia on vireillä hallintotuomioistuimessa. Yksityisellä henkilöllä (luonnollinen tai juridinen) ei näin ollen olisi enää mahdollisuutta hakea ennakkollista oikeussuojaa julkista valtaa vastaan tai muutoin kohdistuen sen toimintaan ennakkollisesti. Korkein oikeus on 21.8.2017 päivätyssä lausunnossaan luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja siihen liittyviksi laeiksi todennut seuraavasti:

Korkein oikeus toteaa, että koska hallintotuomioistuin voisi antaa väliaikaisen määräyksen vain vireillä olevaan asiaan liittyen, hallintolainkäytön alalla ei jatkossa enää olisi mahdollista hakea ennakkollista oikeussuojaa turvaamistoimen muodossa. Väliaikaista määräystä eivät myöskään koskisi turvaamistoimia vastaavat täytäntöönpanokeinot eivätkä oikeusturvan takeet.

Korkein oikeus toteaa, että mikäli hallintolainkäyttöön katsotaan tarpeelliseksi luoda erillinen turvaamistoimijärjestelmä, tulisi turvaamistoimien kuitenkin vastata myös hallintolainkäytön osalta niihin tarpeisiin, joita varten nykyinen turvaamistoimijärjestelmä on luotu. Perusteltua on, että yksityinen henkilö voi hakea ennakkollista oikeussuojaa myös julkista valtaa vastaan. Tilanteita, joissa turvaamistoimenpidettä on tarve hakea ennen asian vireille tuloa nopealla aikataululla, voi esiintyä myös hallintoasioissa. Hallinto-oikeuksilta tämä edellyttäisi muun ohella kykyä käräjäoikeuksien tapaan tehdä hyvinkin nopeita päätöksiä.

Esitysluonnoksen perusteluissa muutosehdotusta on perusteltu lähinnä tuomioistuinlinjajaon selkeydellä. Toisaalta ehdotus saattaisi aiheuttaa asianosaisten oikeusturvaa vaarantavia epäselvyyksiä käräjäoikeuden toimivallasta määrätä turvaamistoimi. Nykyisessä oikeustilassa ei ole esitetty esiintyneen epäkohtia. Perustellumpi vaihtoehto tässä tilanteessa voisi olla nykytilanteen säilyttäminen. Jos toimivalta kuitenkin halutaan siirtää hallinto-oikeuksille, tulisi ehdotusta jatkovalmistelussa kehittää siten, että se mahdollistaisi myös ennakkollisen oikeussuojan saamisen hallintoasioissa.

Hallinto-oikeus yhtyy korkeimman oikeuden näkemykseen erityisesti sen osalta, että ennakkollista oikeussuojaa tulisi pystyä saamaan myös hallintoasioissa. Hallintoprosessiin kohdistuvat vaatimukset ovat kasvaneet ja täsmentyneet. Hallintotuomioistuinten merkitys oikeussuojan antajina on vahvistunut samalla, kun hallinnollinen sääntely on laajentunut ja julkisen hallinnon rakenteet ja toiminnot ovat monipuolistuneet. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytykset ovat hallintolainkäyttölain voimassaoloajan aikana täsmentyneet perustuslakivaliokunnan käytännössä sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Esityksen mukainen oikeussuojan kaventaminen on tässä mielessä yllättävää ja jopa ristiriitaista muulle kehitykselle.

Hallituksen esityksessä todetaan, että käräjäoikeuden toimivalta turvaamismääräysten antamiseen hallintoasioissa tekee oikeussuojajärjestelmän sekavaksi. Esityksen mukaan ongelmallista on varsinkin, että käräjäoikeudella on toimivalta antaa turvaamismääräyksiä tilanteissa, joissa pääasia on jo vireillä tai se on tulossa vireille hallintotuomioistuimessa. Esityksessä kuitenkin todetaan, että käräjäoikeuksissa on 2010-luvulla käsitelty vain muutamia turvaamismääräyksiä, joissa pääasia on kuulunut hallintotuomioistuimen toimivaltaan. Ongelma ei näin ollen ole voinut olla käytännössä merkittävä, vaan enemmänkin periaatteellinen. Tästä huolimatta yksityisten oikeussuojaa ollaan kaventamassa. Siitä huolimatta, että tilanteet voivat olla harvinaisia, oikeussuojan poistaminen voi tapauskohtaisesti aiheuttaa merkittävänkin oikeussuojan loukkauksen riskin. Julkista valtaa valvovaa tuomioistuinkontrollia ei tulisi kaventaa.

Valituskirjelmän allekirjoittaminen

Hallintolainkäyttölain 24 §:n 3 momentin mukaan valittajan, laillisen edustajan tai asiamiehen on allekirjoitettava valituskirjelmä.

Lakiehdotuksen perustelujen mukaan pykälään (15 §) ei enää aikaisemmasta poiketen sisältyisi velvollisuutta allekirjoittaa valituskirjelmä. Perusteluissa todetaan:

”Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) 9 §:n 2 momentin mukaan viranomaiselle saapunutta sähköistä asiakirjaa ei tarvitse täydentää allekirjoituksella, jos asiakirjassa on tiedot lähettäjistä eikä asiakirjan alkuperäisyyttä tai eheyttä ole syytä epäillä. Näin ollen valitus voitaisiin tehdä joustavasti sähköpostilla ilman sähköistä allekirjoitusta. Muutoin kuin sähköisesti tehdyn valituksen osalta olisi perusteltua noudattaa allekirjoituksen täydennyksen osalta vastaavaa käytäntöä. Asiakirjaa ei siis tarvitsisi täydentää allekirjoituksella, jos asiakirjassa olisi tiedot lähettäjistä eikä asiakirjan alkuperäisyyttä tai eheyttä olisi syytä epäillä.”

Perusteluissa viitataan asiakirjan täydentämiseen allekirjoituksella, mutta allekirjoitusta ei kuitenkaan lainkaan mainita lakiehdotuksessa. Epäselväksi jää, onko perusteluilla tarkoitettu, että tuomioistuin voisi tästä huolimatta 15 §:ää

koskevissa perusteluissa todetulla tavalla vaatia täydentämään valitusta allekirjoituksella uhall, että valitus voidaan jättää tutkimatta. Hallinto-oikeuden käsityksen mukaan näin ei voida menetellä.

Etenkin laajoissa maankäyttö- ja rakennuslain sekä ympäristönsuojelulain mukaisissa asioissa valitukseen saatetaan listata jopa useita kymmeniä valittajia. Käytännössä on tullut esiin tapauksia, joissa allekirjoituksia tai valtakirjoja pyydetessä on selvinnyt, että kaikki valittajiksi merkityt eivät ole olleet lainkaan tietoisia valituksesta eivätkä ole halunneet siihen osallistua. Nimilistoja on voitu kerätä esimerkiksi asukasilloissa tai muissa vastaavissa tilaisuuksissa ilman, että kaikille osallistujille olisi ollut selvää, mihin tarkoitukseen nimiä käytetään. Joku valittajista voi toimia joko asiamiehenä tai yhdyshenkilönä. Tällöin valtakirjojen vaatiminen muodostuu sattumanvaraiseksi, koska henkilön aseman määrittely asiamieheksi tai yhdyshenkilöksi tapahtuu käytännössä henkilön oman ilmoituksen perusteella. Lakiehdotuksen perusteluissa todetaan, että valittajien tulisi yhteistä valitusta laatiessaan harkita, kuka heistä toimisi yhdyshenkilönä. Näin ei kuitenkaan läheskään aina tapahdu, etenkin mikäli valittajiksi merkityt eivät ole valituksesta edes tietoisia. Vastaavia ongelmia on havaittu myös esimerkiksi perheenjäsenten tai sukulaisten yhteisissä valituksissa.

Mikäli valituksen voi jatkossa tehdä ilman allekirjoituksia, eikä yhteyshenkilönä toimivalta vaadita myöskään valtakirjoja, ei hallinto-oikeudella ole keinoa varmistua siitä, ovatko kaikki valittajiksi merkityt antaneet tietoisien tahdonilmauksensa. Prosessiekonomian kannalta on edullisinta, että epäselvät kysymykset selvitetään mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, vaikka allekirjoitusten ja valtakirjojen hankkimiseen saattaakin kulua aikaa. Ongelmia ei kuitenkaan ole syytä siirtää prosessin myöhempiin vaiheisiin tai mahdollisesti hallinto-oikeusprosessin jälkeiseen aikaan valittajien kesken ratkottavaksi mahdollisesti jopa riita-asioina esimerkiksi voittaneen osapuolen oikeudenkäyntikulujen korvaamisen osalta. Pääsääntöisesti epäselvissä tilanteissa ei ole kyse tarkoituksellisesta toiminnasta, vaan lähinnä valituksen laatijan puutteellisesta osaamisesta. Pahimmassa tapauksessa voi kuitenkin aueta mahdollisuus myös tahallisiin väärinkäytöksiin.

Hallinto-oikeus toteaa, että se ei vastusta sitä, että valituksia ei pääsääntöisesti tarvitse jatkossa allekirjoittaa. Lakitekstiin tulisi kuitenkin ottaa perusteluja vastaava allekirjoitukseen liittyvä lisäys, joka mahdollistaa sen, että tietyissä tapauksissa allekirjoituksia voidaan edellyttää.

Oikeudenkäyntikulut

Lakiehdotuksessa on poistettu hallintolainkäyttölaissa oleva viittaus viranomaisen virheeseen, mikä mahdollisesti ohjannee käytäntöä siihen suuntaan, että viranomainen tullaan nykyistä useammin velvoittamaan korvaamaan osapuolten kuluja. Muutoin lakiehdotuksen 95 §:n perusteella oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuus säilyisi pitkälti ennallaan.

Lakiehdotuksen perusteluissa todetaan kuitenkin:

”Lähtökohtana olisi, että mikäli päätöksen tehnyt viranomainen tai muu julkinen osapuoli häviää asian, se velvoitettaisiin korvaamaan toisen osapuolen oikeudenkäyntikulut. Sama koskisi

myös yksityisen asianosaisen velvollisuutta korvata muiden yksityisten asianosaisten oikeudenkäyntikuluja silloin, kun asiassa on monta asianosaista, joilla on vastakkaisia intressejä.”

Edellä esitettyjen perustelujen mukaista tarkoitusta voi lukea niin, että myös yksityisen asianosaisen osalta lähtökohtana olisi, että häviäjä velvoitetaan korvaamaan kulut. Lakiehdotus ja perustelut eivät tältä osin näyttäisi täysin vastaavan toisiaan. Epäselväksi jää myös, onko tarkoituksellista, että edellä esitetyn lainauksen ensimmäisessä virkkeessä puhutaan osapuolista ja toisessa asianosaisista.

Hallinto-oikeus toteaa, että joissain tapauksissa viranomaisen korvausvelvollisuuden lisääminen voi olla jossain määrin aiheellista. Epäyhtenäistä käytäntöä voi kuitenkin muodostua aiempaa enemmän korvausmäärien suhteen. Yksityisen asianosaisen/ osapuolen kohdalla perusteluteksti ei selkeyttäne asiaa, vaan voi ennemminkin olla omiaan lisäämään epäyhtenäistä käytäntöä. Lakiehdotuksen perusteluissa todetaan muun ohella, että asiassa annetun ratkaisun merkitystä arvioitaessa olisi kuitenkin aiheellista ottaa huomioon, että hallintoprosessissa ei läheskään aina ole yksiselitteisesti osoitettavissa voittajaa tai häviäjää, eikä oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuutta voi siten perustaa yksin voittaja-häviäjä -asetelmaan. Asiaa ei kuitenkaan tarkemmin avata. Hallinto-oikeus toteaa, että yksittäisen naapurin valitus esimerkiksi ympäristöön tai maankäyttöön liittyvässä asiassa voi lähtökohtaisesti olla asiallinen, mutta mikäli hänen valituksensa hylätään, tulkittaneen hänen hävinneen jutun. Vastakkain voi olla liiketoimintaa harjoittaja suuri yritys ja yksittäinen kansalainen, jolloin osapuolten ei voida katsoa olevan tasavertaisia keskenään myöskään oikeudenkäyntikulujen suhteen. Näin ollen voidaan lisääntyvässä määrin joutua tekemään kohtuuserviointia, mikä lisää mahdollisuutta lain epäyhtenäiseen soveltamiseen.

Lakialoite LA 1/2015 vp

Lakialoite koskee hallintolainkäyttölain 6 §:n 2 momentin muuttamista siten, että viranomaisen valitusoikeutta rajoitetaan ainoastaan asioihin, joissa valitus-oikeudesta on laissa niemenomainen eristysäännös. Lainkohtaa esitetään muutettavaksi siten, että viranomaisella ei olisi enää valitusoikeutta sillä perusteella, että valitusoikeus on viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi tarpeen.

Hallituksen esityksessä 29/2018 on todettu, että ehdotettu yleissäännös viranomaisen valitusoikeudesta vastaisi sisällöltään voimassa olevaa hallintolainkäyttölain 6 §:n 2 momenttia, mutta siinä käytettäisiin ilmaisua ”yleinen etu” voimassa olevassa laissa käytetyn ilmaisun ”julkinen etu” asemesta.

Hallinto-oikeus katsoo, että viranomaisen valitusoikeus tulee säilyttää hallintolainkäyttölakia vastaavana, kuten hallituksen esityksessä on tehty. Hallinto-oikeus pitää hyvänä, että hallituksen esityksessä ilmaisu ”julkinen etu” on korvattu termillä ”yleinen etu”.

Lakialoitteessa viitataan mahdollisuuteen käyttää valitusoikeutta väärin ja hankkeiden tarkoitukselliseen jarruttamiseen. Itä-Suomen hallinto-oikeuden käsityksen mukaan viranomaisten valitukset, jotka on tehty yleisen edun valvontaan perustuen, ovat melko harvinaisia eikä hallinto-oikeuden tiedossa ole

tapauksia, joissa viranomaisen olisi käyttänyt nyt kyseessä olevaa valitusmahdollisuuttaan tarkoituksellisesti hankkeiden viivästyttämiseen. Lakialoitteessa todetaan:

Valitusoikeus saattaa siten julkisen edun perusteella kuulua sellaisellekin viranomaiselle, jonka tehtäviin julkisen edun valvominen kuuluu, mutta joka ei ole tehnyt päätöstä kyseisessä asiassa. Julkiselle edulle ei ole olemassa täsmällistä käsitettä, ja sen määrittäminen on vaikeaa. Tästä syystä olisi perusteltua rajoittaa viranomaisen valitusoikeus ainoastaan asioihin, joissa valitusoikeudesta on laissa nimenomainen erityissäännös.

Hallinto-oikeus toteaa, että yleisen edun valvontaan kuuluu nimenomaisesti se, että valvonta ei kohdistu vain viranomaisen omiin päätöksiin. Kullakin viranomaisella on eristysasiantuntemus omassa tehtävässään ja velvollisuus valvoa myös sellaisia laissa määriteltyjä intressejä, joihin yksittäisellä kansalaisella tai muulla taholla ei ole tarvetta tai mahdollisuutta puuttua. Julkiselle tai yleiselle edulle ei ole olemassa yksiselitteistä määritelmää, eikä kattava määrittely olisi edes mahdollista moninaisten viranomaistehtävien vuoksi, mikä voi jossain tapauksissa aiheuttaa haasteita myös valitusoikeutta tarkasteltaessa. Yleisen edun valvonta kohdistuu kuitenkin merkittäviin ja pääsääntöisesti yksittäisiä intressejä laajempiin kokonaisuuksiin. Se, että käsitteen määrittäminen voi olla vaikeaa, ei ole peruste kaventaa viranomaisen valitusoikeutta. Kuten edellä on jo todettu, yleisen edun valvontaan liittyvät viranomaisten valitukset ovat melko harvinaisia, eikä esitetyllä muutoksella näin ollen olisi merkitystä myöskään aloitteessa mainittujen jutturuuhkien kannalta. Hallintotuomioistuinten käsittelyaikoihin tulisi paremminkin puuttua asianmukaisella resursoinnilla kuin oikeussuojakeinojen rajoituksilla.

Ylituomari

Petri Saukko

Hallinto-oikeustuomari

Terhi Vanala