

7.1.2019

H 00136/18

Eduskunnan lakivaliokunta  
lav@eduskunta.fi

Lausuntopyyntönne 4.12.2018, HE 29/2018 vp

**Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden kirjallinen asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi**

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus pitää lakia oikeudenkäynnistä hallintoasioissa tarpeellisenä nykyisen sääntelyn täsmentämiseksi ja poikkeavien käytäntöjen yhtenäistämiseksi. Hallinto-oikeus viittaa 7.6.2017 antamaansa lausuntoon (OM 17/41/2015) ja toteaa asiantuntijalausuntonaan lisäksi seuraavaa:

Lakiehdotuksen 11 §:ssä tarkoitettu asiakokonaisuuksien yhdistäminen hallinto-oikeudessa olisi uutta nykytilanteeseen nähden, joten tässä vaiheessa ei voida arvioida, kuinka paljon ja millaisissa asioissa ehdotettua säännöstä tultaisiin soveltamaan. Kuitenkin esimerkiksi laajassa ulkomaalaisasioiden asiaryhmässä samaa henkilöä koskevia asioita voi olla yhtä aikaa vireillä useammassa kuin yhdessä hallinto-oikeudessa, ja esimerkiksi maasta poistamisen kokonaisharkintaa arvioitaessa asiakokonaisuuksien yhdistäminen tullee harkittavaksi. Ehdotettua 11 §:ää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että pykälä täydentäisi hallinto-oikeuksien toimivaltaa koskevaa 10 §:ää. Ehdotetun 11 §:n 2 momentin mukaan hallinto-oikeus voisi siirtää toimivaltaansa kuuluvan asian 1 momentissa tarkoitettua asiallisesti toimivaltaisen hallinto-oikeuden käsiteltäväksi, mitä ennen hallinto-oikeuden olisi kuultava oikeudenkäynnin osapuolia. Ehdotetussa 11 §:ssä ei oteta lainkaan kantaa siihen, miten hallinto-oikeuksien muu kuin asiallinen toimivalta määräytyisi tai miten hallinto-oikeuksien tulisi asiassa menetellä. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa olevaa mainintaa, jonka mukaan siirto edellyttäisi käytännössä sitä, että hallinto-oikeudet sopisivat siirrosta keskenään, ei ole pidettävä riittävänä.

Hallinto-oikeus pitää jossain määrin ongelmallisena hallituksen esityksessä ehdotettua säännöstä, jonka mukaan korvattavina oikeudenkäyntikuluina voitaisiin pitää oikeudenkäynnin osapuolelle oikeudenkäynnistä aiheutunutta työtä ja oikeudenkäyntiin välittömästi liittyvää menetystä. Erityisen ongelmallisena on pidettävä tilannetta, jossa osapuolelle ei ole aiheutunut ansionmenetystä tai muita varsinaisia konkreettisia kuluja. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan oikeutta korvaukseen ei olisi esimerkiksi pelkästä epämukavuudesta tai haitasta. Kuitenkin perustelujen mukaan osapuolella voisi olla oikeus korvaukseen esimerkiksi sen johdosta, että osapuoli joutuu olemaan loma-aikanaan läsnä tuomioistuimessa. Ehdotettu säännös on niin avoin ja tulkinnanvarainen, että se mahdollistaa toisistaan hyvin poikkeavien käytäntöjen muodostumisen. Hallinto-oikeus ehdottaa harkittavaksi, olisiko perusteltua rajoittaa osapuolen oikeutta korvaukseen tosiasiallisesti syntyneisiin konkreettisiin kuluihin. Hallinto-oikeus katsoo, että yksityiskohtaisia perusteluja tulisi joka tapauksessa täsmentää yhtenäisten käytäntöjen varmistamiseksi.

Lakialoitteessa LA 1/2015 vp hallintolainkäyttölakia on ehdotettu muutettavaksi siten, että siitä poistettaisiin kokonaan yleissäännös viranomaisen valitusoikeudesta, ja viranomaisella olisi valitusoikeus vain, jos laissa niin säädettäisiin. Hallinto-oikeus ei kannata tämän kaltaista

viranomaisen valitusoikeuden supistamista. Sen sijaan hallinto-oikeus pitää perusteltuna, että viranomaisen valitusoikeudesta säädettäisiin hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa todetulla tavalla. Hallinto-oikeus katsoo, että hallituksen esityksen perusteluista ilmenevät hyvin ne seikat, joiden vuoksi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen saaminen on tärkeää myös sellaisissa asioissa, joissa hallinto-oikeus on ratkaissut asian yksityisen asianosaisen eduksi. Kun otetaan huomioon, että viranomaisella olisi myös oikeudenkäynnissä velvollisuus toimia tasapuolisesti ja että valituslupajärjestelmä koskisi myös viranomaista, viranomaisen valitusoikeus ei hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan aiheuta lakialoitteessa esitettyjä riskejä.

Lakiehdotuksen 20 §:ssä täsmennetään hallintoriitaa koskevia säännöksiä vastaamaan nykyistä oikeuskäytäntöä. Hallituksen esityksestä ilmenee, että hallintoriitasäännösten käyttöalaa ei ehdoteta laajennettavaksi. Sen sijaan ehdotuksessa korostetaan hallintoriidan toissijaisuutta suhteessa valitukseen. Lakiehdotuksen 20 §:n 1 momentissa säädetään hallintoriita-asian käyttöalasta. Edelleen pykälän 2 momentin mukaan asiaa ei kuitenkaan käsitellä hallintoriita-asiana, jos asia voidaan tai on voitu ratkaista hallintopäätöksellä tai perustevalitukseen annettavalla päätöksellä. Sinänsä 20 §:n säännös ei siis tule muuttamaan nykyistä oikeuskäytäntöä. Sen sijaan lakiehdotuksen 21 §:n säännös hallintoriita-asian vireillepanojasta on uusi ja säännöksen ottamista lakiin hallinto-oikeus pitää tarpeellisena.

Lakiehdotuksen 42 §:n säännös, jossa täsmennetään päätöksen tehneen viranomaisen velvollisuutta antaa lausunto, vastata valituksessa esitettyihin vaatimuksiin ja esittää tuomioistuimen pyytämää lisäselvitystä asetettuun määräaikaan mennessä, ilmentää hallituksen esityksessä todetulla tavalla nykyistä selvemmin viranomaisen velvollisuutta osallistua asian selvittämiseen. Pykälän 1 momenttia, jonka mukaan viranomaisen olisi hallinto-oikeuden pyynnöstä annettava selostuksensa asiasta, vastattava oikeudenkäynnin osapuolten esittämiin vaatimuksiin ja niiden perusteluihin sekä lausuttava esitetystä selvityksestä on lisäksi pidettävä sisällöltään informatiivisena. Hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan päätöksen tehneen viranomaisen lausunnot ovat yleensä hyvinkin perusteellisia ja täyttävät edellä mainitussa 1 momentissa lausunnolle asetetut vaatimukset. Toisinaan lausunnoissa on kuitenkin pelkästään viitattu valituksenalaiseen päätökseen vastaamatta lainkaan valituksessa esitettyihin täysin uusiin vaatimuksiin ja perusteluihin. Tällöin hallinto-oikeus joutuu pääsääntöisesti pyytämään viranomaista täydentämään lausuntoa. Mainitun pykälän 3 momentin mukaan tuomioistuin voisi tehostaa viranomaiselle asetettua selvittämisvelvollisuutta sakon uhalla sekä päättää sakon tuomitsemista. Käytännössä sakon tuomitseminen tulisi varmaankin olemaan erittäin harvinaista, mutta pelkkä lain suoma mahdollisuus uhkasakon asettamiseen korostaa tuomioistuimen riippumatonta asemaa ja aktiivista prosessinjohtoa.

Nykyinen hallintolainkäyttölaki ei sisällä säännöstä selvityksen esittämiselle asetettavasta määräajasta, minkä vuoksi kaikki asian vireillä ollessa esitetty lisäselvitys on pääsääntöisesti otettava huomioon. Joskus lisäselvitystä on esitetty vasta siinä vaiheessa, kun asia on menossa istuntoon tai jo ratkaistu istunnossa, jolloin asian käsittely on viivästynyt lisäselvityksen aiheuttaman kuulemismenettelyn johdosta. Varsinkin siinä tapauksessa, että lisäselvitys ei sisällä mitään olennaista uutta tietoa, uusi kuulemismenettely pitkittää asian käsittelyä täysin aiheettomasti. Tämän vuoksi lakiehdotuksen 46 §:n selvityksen rajoittamista koskeva säännös on hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan tarpeen ja turvaa osaltaan asian viivytyksettömän käsittelyn. Se, ettei määräaika ole täysin ehdoton ja että hallinto-oikeus voi harkintansa mukaan ottaa huomioon myös määräajan jälkeen saapuneen selvityksen, mahdollistaa kuitenkin sen, ettei täysin uusi ja asian ratkaisuun olennaisesti vaikuttava selvitys jää huomioidatta.

Hallituksen esityksessä on todettu, että esityksen tavoitteena on muun ohella ollut kehittää hallintolainkäytön yleisiä prosessisäännöksiä niin, että ne olisivat nykyistä informatiivisemmat ja vastaisivat nykyistä paremmin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksia. Hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan tämän tavoitteen saavuttamisessa on onnistuttu hyvin.

Lausunnon on laatinut työryhmä, johon kuuluivat hallinto-oikeustuomari Riitta Arjas ja ma. hallinto-oikeustuomari Maarit Karjalainen.

Hallinto-oikeuden ylituomari Pirjo Pyhäjärvi

Liite

Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden lausunto 7.6.2017 (OM 17/41/2015)