

OIKEUSMINISTERIÖ
LsN Arja Manner
Erityisasiantuntija Anu Koivuluoma
LsN Olli Wikberg

Muistio 7.1.2019

Eduskunnan lakivaliokunnalle

HE 29/2018 vp laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan uutta yleislakia oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Uusi laki kumoaisi voimassa olevan hallintolainkäyttölain. Keskeisiä hallintolainkäytön periaatteita ei ole tarkoitus muuttaa.

Uudessa laissa säädettäisiin oikeudenkäynnistä hallintotuomioistuimissa nykyistä täsmällisemmin. Hallintotuomioistuihin rinnastettaisiin erityistuomioistuimet ja valituslautakunnat niiden käsitellessä hallintolainkäyttöasioita.

Tavoitteena on selkeyttää oikeudenkäyntiä osapuolten kannalta ja tehostaa tuomioistuinten prosessinjohtoa niin, että asiat voitaisiin käsitellä hallintotuomioistuimissa ilman aiheettomia viivytyksiä. Esityksessä on otettu huomioon muussa lainsäädännössä tapahtuneet muutokset ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen uudempi oikeuskäytäntö sekä muut uudistustarpeet.

Uutta yleislakia sovellettaisiin oikeudenkäyntiin hallintotuomioistuimissa silloin, kun muussa laissa ei toisin säädetä. Eri hallinnonalojen lainsäädännössä on yleislaista poikkeavia säännöksiä esimerkiksi viranomaisen valitusoikeudesta tai siitä, mihin valitetaan. Yleislain soveltamisalaa rajaa osaltaan se, että perussäännökset kunnallisvalituksesta ovat kuntalaissa. Lisäksi eduskunnassa vireillä olevaan maakuntauudistukseen (HE 15/2017 vp) sisältyy säännösehdotuksia maakuntavalituksesta.

Pääsy tuomioistuimeen

Uudessa yleislaissa turvattaisiin nykyistä selkeämmin perustuslain 21 §:ssä tarkoitettu jokaisen oikeus päästä tuomioistuimeen hänen oikeuttaan tai velvollisuuttaan koskevassa hallintoasiassa. Uuden yleislain mukaan hallintopäätöksestä saisi valittaa hallinto-oikeuteen riippumatta päätöksen tehneen organisatorisesta asemasta. Valtioneuvoston yleisistunnon päätöksestä valitettaisiin kuitenkin suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen niin kuin nykyisinkin (1. LE 6—8 §).

Viranomaiseen, jonka tekemästä hallintopäätöksestä saisi valittaa hallinto-oikeuteen, rinnastettaisiin myös muut kuin valtioneuvoston alaiseen organisaatioon kuuluvat viranomaiset niiden hoitaessa perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua julkista hallintotehtävää. Enää ei olisi tarpeen säätää erikseen valitusoikeudesta silloin, kun jonkun oikeudesta, edusta tai velvollisuudesta on päättänyt esimerkiksi yksityisoikeudellinen yhteisö tai sellainen valtion toimielin, joka ei kuulu valtioneuvoston alaiseen organisaatioon.

Toimivaltainen hallinto-oikeus

Säännöksiä toimivaltaisen hallinto-oikeuden määräytymisestä valitusasioissa ja muissa hallintolainkäyttöasioissa (esim. hallintoriita-asioissa) täydennettäisiin niin, että toimivaltaisen hallinto-oikeuden määräytyminen ilmenisi laista nykyistä selkeämmin. Säännöksissä otettaisiin myös nykyistä paremmin huomioon erilaiset asianosaistilanteet (1. LE 10 ja 22 §).

Uuteen lakiin ehdotetaan myös säännöstä, jonka mukaan hallinto-oikeus olisi tuomiopiiriasta riippumatta toimivaltainen käsittelemään asian, joka kuuluu samaan asiakokonaisuuteen tässä hallinto-oikeudessa vireillä olevan asian kanssa ja asioiden yhdessä käsitteleminen on erityisestä syystä tarpeen (1. LE 11 §).

Käsittelyn julkisuus ja suullisuus

Esityksessä ei ehdoteta muutoksia oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annettuun lakiin (381/2007). Hallintotuomioistuimissa asiat käsitellään useimmiten kirjallisessa menettelyssä, joten oikeudenkäynnin julkisuus toteutuu pääosin oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuutena.

Käsittelyn julkisuuteen liittyy osaltaan mahdollisuus suulliseen käsittelyyn. Uuden yleislain säännökset tuomioistuimen velvollisuudesta järjestää suullinen käsittely (1. LE 7 luku) vastaisivat perusteiltaan voimassa olevia hallintolainkäyttölain säännöksiä. Ehdotetut säännökset suullisessa käsittelyssä noudatettavasta menettelystä olisivat kuitenkin nykyistä täsmällisemmät ja informatiivisemmat.

Oikeus tulla kuulluksi

Lähtökohtana olisi uuden yleislain mukaan, että asianosaisella on oikeus esittää haluamansa selvitys hallintotuomioistuimelle (1. LE 39 §). Asianosaiselle olisi myös ennen asian ratkaisua varattava tilaisuus esittää käsityksensä muiden oikeudenkäynnin osapuolten esittämistä vaatimuksista sekä muusta oikeudenkäyntiaineistosta.

Kun hallintotuomioistuin katsoo asian tulleen selvitettyksi, se voisi asettaa asian laatuun nähden kohtuullisen määräajan, jonka kuluessa oikeudenkäynnin osapuolten on toimitettava mahdollinen lisäaineisto asiassa (1. LE 46 §). Määräajan asettaminen ei rajoittaisi asianosaisen oikeutta esittää selvitystä. Tarkoituksena on, ettei oikeudenkäynti viivästy uusien lisäselvitysten johdosta silloin, kun asianosaisella on jo ollut mahdollisuus selvityksen esittämiseen ja tuomioistuin katsoo asian tulleen selvitettyksi. Jos osapuoli toimittaa lisäaineistoa tuomioistuimen asettaman määräajan jälkeen, tuomioistuin voisi jättää sen huomioon ottamatta. Ehdotus liittyy tuomioistuimen velvollisuuteen johtaa prosessia ja turvata perustuslain 21 §:ssä tarkoitettu oikeus asian viivytyksettömään käsittelyyn. Ehdotettu säännös mahdollistaisi tuomioistuimen harkinnan määräajan jälkeen

saapuneen selvityksen huomioon ottamisessa. Säännöksessä tarkoitettu määräaika ei olisi täysin ehdoton, sillä hallintotuomioistuimissa käsiteltävien asioiden luonne edellyttää yleensä relevantin selvityksen huomioon ottamista.

Uuteen yleislakiin sisältyisi säännös vajaavaltaisen kuulemisesta suullisessa käsittelyssä (1. LE 68 §). Tarkoituksena on vahvistaa vajaavaltaisen oikeutta tulla kuulluksi ja hänen näkemystensä huomioon ottamista oikeudenkäynnissä. Vajaavaltaisen ikä ja kehitystaso olisi otettava huomioon arvioitaessa kuulemisen merkitystä ja vaikutuksia vajaavaltaiseen. Alle 12-vuotiaistakin voitaisiin kuulla hänen omassa asiassaan, mutta muussa kuin omassa asiassaan häntä voitaisiin kuulla vain, jos kuuleminen on välttämätöntä asian ratkaisemiseksi eikä kuulemisesta arvioida aiheutuvan hänelle merkittävää haittaa. Kuulemisen yhteydessä vajaavaltaiselle ei saisi antaa sellaisia tietoja, jotka voisivat vakavasti vaarantaa hänen terveyttään tai kehitystään. Jos vajaavaltaisen suojaamiseksi tai hänen itsenäisen mielipiteensä selvittämiseksi on tarpeen, vajaavaltaista voitaisiin kuulla suullisesti siten, että hänen lisäksi läsnä olisi vain yksi tai useampi hallintotuomioistuimen jäsen. Perustuslakivaliokunta on lastensuojelulakia koskeneessa lausunnossaan pitänyt tärkeänä, että oikeus tulla kuulluksi olisi jo 12 vuotta täyttäneellä lapsella (PeVL 58/2006 vp). Lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 12 artiklassa on määryksiä lapsen oikeudesta ilmaista näkemyksensä kaikissa häntä koskevissa asioissa samoin kuin lapsen näkemysten huomioon ottamisesta hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti.

Katselmus kotirauhan piirissä

Katselmuksen voisi uuden yleislain mukaan tehdä pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa vain, kun se on vireillä olevassa asiassa välttämätöntä asian selvittämiseksi (1. LE 48 §:n 2 mom.).

Yksityisyyden suojaa koskevassa perustuslain 10 §:ssä tarkoitettu kotirauhan piiri käsittää pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävät tilat (esim. PeVL 43/2010 vp, PeVL 21/2010 vp ja PeVL 8/2006 vp). Kotirauhan piiri kattaa myös esimerkiksi sellaiset elinkeinonharjoittajan toimitilat, jotka sijaitsevat hänen asunnossaan (PeVL 14/2013 vp). Lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että tarkastus perustuslain 10 §:n suojaaman kotirauhan piirissä on mahdollinen, jos se on välttämätön esimerkiksi sen selvittämiseksi, onko merkittävä hallinnollinen seuraamus määrättävä (PeVL 40/2010 vp, s. 3—4). Tarkastus kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa on hyväksytty myös, jos se on ollut välttämätön hengen, terveyden, omaisuuden tai ympäristön suojelemiseksi (PeVL 11/1999 vp).

Hallintotuomioistuimessa voi olla kyse asiasta, jossa hallintopäätöksen tehneellä viranomaisella on ollut lain mukaan oikeus tarkastuksen tekemiseen kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa. Silloinkin, kun hallintoviranomaisella ei ole ollut tällaista oikeutta, perustuslain 21 §:ssä tarkoitetun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutuminen edellyttää, että tuomioistuimen päätös perustuu riittävään selvitykseen tosiseikoista. Velvollisuus selvityksen esittämiseen kuuluu ensisijaisesti oikeudenkäynnin osapuolille,

mutta hallintotuomioistuimen tulee johtaa prosessia niin, että tosiseikat tulevat selvitettyiksi.

Ehdotetussa säännöksessä on otettu huomioon perustuslain 10 §:stä ilmenevä välttämättömyysvaatimus. Välttämätöntä katselmuksen järjestäminen kotirauhan piirissä olisi silloin, kun asian ratkaisemisen kannalta keskeisiä tosiseikkoja ei ole mahdollista selvittää perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin.

Itsekriminointisuoja ja hyödyntämiskielto

Lakiin sisällytettäisiin säännökset todistajan ns. itsekriminointisuojusta eli oikeudesta kieltäytyä kertomasta seikkoja, jotka voisivat saattaa syytteen vaaraan hänet tai hänen läheisensä (1. LE 69 § 4 mom.). Uudessa yleislaissa säädettäisiin myös kiellosta hyödyntää lainvastaisesti hankittua selvitystä, jos sen käyttäminen vaarantaisi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisen (1. LE 83 §).

Voimassa olevassa hallintolainkäyttölaissa ei ole säännöksiä itsekriminointisuojusta eikä lainvastaisesti hankitun todisteen hyödyntämiskielloista. Itsekriminointisuoja sisältyy kuitenkin vakiintuneen tulkinnan mukaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklan vaatimukseen. Ihmisoikeustuomioistuimen käytännöllä on merkitystä myös harkittaessa, onko lainvastaisesti hankittu todiste jätettävä hyödyntämättä.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä on katsottu, että henkilöä ei voida pakolla velvoittaa antamaan tietoja, jotka myötävaikuttaisivat hänen syyllisyytensä selvittämiseen, tai luovuttamaan sellaisia todisteita taikka ilmaisemaan sellaisen todisteen sijaintipaikka. Jos ilman henkilön myötävaikutusta löytyy hänelle epäedullista näyttöä esimerkiksi katselmuksessa, estettä ei ole sen hyödyntämiselle.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön ja ylimpien tuomioistuinten oikeuskäytännön myötä itsekriminointisuojusta on katsottu olevan vaikutusta myös rikosprosessin ulkopuolisissa menettelyissä, joissa henkilö on sanktion uhalla velvoitettu antamaan tietoja.

Oikeudenkäyntiin kutsutulla todistajalla on velvollisuus saapua tuomioistuimeen ja todistaa oikeudenkäynnissä. Hän antaa tuomioistuimessa todistajanvakuutuksen, jossa hän vakuuttaa kertovansa kaiken, mitä hän tietää käsiteltävästä asiasta siitä mitään salaamatta tai siihen mitään lisäämättä taikka sitä muuttamatta. Jos todistajan havaitaan poikenneen totuudesta tai salanneen jotakin, hän voi joutua syytteeseen perättömästä lausumasta. Muilla oikeudenkäynnissä kuultavilla ei ole vastaavaa velvollisuutta ja siihen liittyvää sanktion mahdollisuutta.

Perustuslakivaliokunta on oikeudenkäymiskaaren 17 luvun todistelusäännöksiä koskevassa lausunnossaan korostanut, että itsekriminointisuoja ei Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännön mukaan estä tai rajoita sellaisia lakiin perustuvia hallinnollisia valvontamenettelyjä, joissa henkilön edellytetään antavan tietoja tai selvityksiä esimerkiksi verotusta, elinkeinovalvontaa tai ympäristönsuojelua varten. Tällaisia tiedonantovelvoitteita voidaan oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuutta loukkaamatta tehostaa rangaistuksen tai siihen rinnastettavan seuraamuksen tai uhkasakon tai muun pakkokeinon uhalla (PeVL 39/2014 vp).

Ehdotetut säännökset todistajan itsekriminointisuojausta vastaisivat Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä muodostunutta tulkintalinjaa ja oikeudenkäymiskaaren todistelusäännöksiä koskevaa perustuslakivaliokunnan lausuntoa.

Viranomaisen valitusoikeus

Ehdotetun yleissäännöksen mukaan viranomaisella olisi valitusoikeus sen valvottavana olevan yleisen edun perusteella (1. LE 7 §:n 1 mom. ja 109 §:n 3 mom.). Sisällöltään ehdotus vastaisi voimassa olevaa säännöstä, jonka mukaan viranomaisella on valitusoikeus sen valvottavana olevan julkisen edun perusteella.

Käytännössä valvontaviranomaisen valitusoikeus perustuu yleensä erityissäännöksiin. Säännöksiä valvontaviranomaisen valitusoikeudesta hallinto-oikeuteen on eri hallinnonalojen lainsäädännössä, esimerkiksi ympäristöä koskevissa laeissa. Kun viranomaisella on oikeus valittaa hallinto-oikeuteen päätöksestä, sillä on valitusoikeus myös hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Lisäksi eri hallinnonalojen laeissa on säännöksiä hallintopäätöksen tehneen viranomaisen oikeudesta valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen päätöksestä, jolla hallinto-oikeus on kumonnut viranomaisen päätöksen tai muuttanut sitä.

Esityksessä ehdotetaan yleissäännöstä, jonka mukaan hallintopäätöksen tehneellä viranomaisella olisi oikeus valittaa hallintotuomioistuimen päätöksestä, jolla hallintoviranomaisen tekemä hallintopäätös on kumottu tai sitä on muutettu (1. LE 109 § 2 mom.). Ehdotus liittyy siihen, että muutoksenhaussa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellytettäisiin valituslupaa. Tällöin viranomaisen valitusoikeus turvaisi eri asiaryhmissä oikeuskäytännön tasapainoisen kehittymisen niin, että korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu voitaisiin saada myös tapauksissa, joissa hallinto-oikeus on ratkaissut asian asianosaisen eduksi.

Perustuslain 2 §:n 3 momentissa tarkoitettu hallinnon lainalaisuusvaatimus ja hallintolain 6 §:ssä säädetyt hallinnon yleiset periaatteet sitoisivat päätöksen tehnyttä hallintoviranomaista myös oikeudenkäynnissä tuomioistuimessa. Korkein hallinto-oikeus on oikeuskäytännössään viitannut näihin säännöksiin ja todennut hallinnon lainalaisuusvaatimuksen tarkoittavan muun ohella, että hallintoviranomainen toimii omassa ratkaisutoiminnassaan sillä tavoin, että ratkaisutoiminnassa saavutetaan lainmukainen lopputulos. Hallintoviranomainen oli siten velvollinen toimimaan myös oikeudenkäynnissä sillä tavoin, että se ottaa asianmukaisesti huomioon sekä omaa ratkaisuaan puoltavat että sitä vastaan puhuvat seikat ja selvitykset (KHO 2016:80).

Lisäksi hallintoviranomaisen velvollisuudesta toimia oikeudenkäynnissä tasapuolisesti säädettäisiin uuden yleislain 37 §:n 3 momentissa, jonka mukaan viranomaisen on oikeudenkäynnissä otettava huomioon tasapuolisesti yleiset ja yksityiset edut.

Perustuslakivaliokunta on suhtautunut varauksellisesti säännöksiin viranomaisen valitusoikeudesta. Perustuslakivaliokunnan aiemmassa käytännössä viranomaisen valitusoikeutta korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei kuitenkaan ole pidetty perustuslain näkökulmasta ongelmallisena, jos sitä koskee valituslupasääntely, jossa valituslupan myöntäminen tulee kyseeseen esimerkiksi tai ensi sijassa ennakkopäätösperusteella (PeVL 45/2006, PeVL 4/2005 vp, PeVL 4/2004 vp).

Korkein hallinto-oikeus voisi myöntää valitusluvan ennakkopäätösperusteella taikka ilmeisen virheen tai muun painavan syyn perusteella niin kuin nykyisinkin. Ennakkopäätösperuste on käytännössä ollut keskeisin valitusluvan myöntämisen perusteista. Korkeimman hallinto-oikeuden julkaistuilla ratkaisuilla on suuri merkitys hallinnon ja tuomioistuinten ratkaisukäytännön yhdenmukaisuuden ja ennakoitavuuden turvaamisessa. Korkein hallinto-oikeus voi kuitenkin antaa ennakkopäätöksiä vain asioissa, jotka on saatettu korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistaviksi.

Viranomaisen valitusoikeus voi olla tarpeen, jos tulkinvarainen kysymys koskee tässä viranomaisessa vireillä olevia asioita laajemminkin, eikä asiasta ole vielä oikeuskäytäntöä tai asiasta on epäyhtenäistä hallinto-oikeuksien ratkaisukäytäntöä. Nykyisin hallintopäätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeus perustuu tällöinkin julkisen edun valvontaan tai eri hallinnonalojen erityissäännöksiin. Ehdotettu muutos selkeyttäisi sääntelyä.

Valitusluvan myöntäminen viranomaiselle voi joskus olla perusteltua myös muissa kuin ennakkopäätöstilanteissa. Valituslupa-asiassa saattaa olla kyse perustuslaissa turvatusta perusoikeudesta, jonka toteutumisesta hallintoviranomainen on vastuussa omalla toimialallaan. Korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä hallintopäätöksen tehneellä viranomaisella on voinut olla valitusoikeus valvottavanaan olevan julkisen edun perusteella esimerkiksi asiakirjajulkisuutta koskevassa asiassa silloin, kun viranomainen ei ole luovuttanut salassa pidettäviksi katsomiaan tietoja kolmannelle henkilölle, eikä henkilöllä, jota kyseessä olevat tiedot koskevat, ole oikeutta valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen päätöksestä, jolla hallinto-oikeus on kumonnut viranomaisen päätöksen (esim. KHO 2013:188, KHO 2007:64).

Valituslupa muutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen

Keskeisin muutos voimassa olevaan lakiin verrattuna olisi, että korkein hallinto-oikeus toimisi entistä enemmän ennakkopäätöstuomioistuimena. Esityksen mukaan valituslupasäännös olisi pääsääntönä, kun hallinto-oikeuden päätöksestä valitetaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen (1. LE 107 § 1 mom.). Ehdotettu valituslupasäännös koskisi myös viranomaisen valituksia.

Esityksessä ei ehdoteta muutoksia korkeimman hallinto-oikeuden valituslupaperusteisiin. Käytännössä ennakkopäätösperuste on keskeisin valitusluvan myöntämisen perusteista. Se ei kuitenkaan olisi ainoa valituslupaperuste, vaan korkein hallinto-oikeus voisi myöntää valitusluvan myös ilmeisen virheen tai muita painavan syyn perusteella niin kuin nykyisinkin (1. LE 111 §).

Perustuslakivaliokunta on eri hallinnonalojen muutoksenhakusäännöksiä koskeneessa lausunnossaan pitänyt tärkeänä, että valituslupajärjestelmän johdonmukaista kehittämistä ja laajentamista jatketaan. Asian laatu ja merkittävyys eivät välttämättä edellytä hallinnollisia seuraamuksia tai hallinnollisen pakon täytäntöönpanoa koskevissa asioissakaan pääsyä korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa. Valiokunnan mukaan on syytä arvioida, onko tulevaisuudessa syytä muuttaa hallintolainkäyttölakia niin, että valituslupasääntely olisi pääsääntö, jolloin poikkeuksista siihen säädettäisiin erikseen (PeV 55/2014 vp). Samassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta on katsonut, että valtioneuvoston piirissä on syytä selvittää mahdollisuutta laajentaa valituslupajärjestelmää

jatkossa lastensuojeluasioihin, mukaan lukien tahdonvastaista huostaanottoa tai sijaishuoltoon määrittämisestä koskevat asiat (PeVL 55/2014 vp).

Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt kattavaa valituslupasäännöstä ongelmallisena valtion virkamieslaissa (PeVL 35/2016 vp). Valituslupasäännös ei ollut ongelmallinen myöskään julkisissa hankinnoissa lukuun ottamatta markkinaoikeuden määrittämiä seuraamusmaksuja, jotka voivat olla merkittäviä ja joissa korkein hallinto-oikeus on ainoa muutoksenhakuaste (PeVL 49/2016 vp).

Uudemmassa käytännössään perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt valtiosääntöisesti ongelmallisena valituslupasääntelyn laajentamista esimerkiksi kaavoitusasioihin, ympäristölupa-asioihin ja eräisiin muihin ympäristöasioihin, joilla voi olla laaja-alaisia vaikutuksia (PeVL 29/2017 vp). Valiokunnan mukaan valituslupasääntelyn soveltuvuuden kokonaisarviointiin vaikuttavat muun ohessa valituslupan myöntämisen perusteet samoin kuin se, että korkeimman hallinto-oikeuden on myönnettävä valituslupa, jos siihen on jokin hallintolainkäyttölain valituslupasäännöksissä mainittu peruste. Valiokunta arvioi valituslupan sisältävän muutoksenhakujärjestelmän turvaavan ympäristöasioissa kokonaisuutena sekä oikeusturvan saatavuuden ja riittävyyden että asian käsittelyn joutuisuuden.

Nykyisin valituslupasääntelyn piiriin kuuluu pääosa osa korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuvista valituksista. Ehdotettu valituslupasäännös koskisi muutoksenhakua hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Sen piiriin kuuluisivat hallinto-oikeuden päätökset sekä valitusasioissa että muissa lainkäyttöasioissa, esimerkiksi hallintoriita-asioissa ja muissa hakemusasioissa.

Ehdotettu valituslupasäännös koskisi myös lastensuojelulaissa tarkoitettuja huostaanottoasioita, jollei lastensuojelulaissa erikseen toisin säädetä. Tahdonvastaista huostaanottoa koskevat asiat tulevat hallinto-oikeudessa vireille sosiaaliviranomaisen hakemuksesta. Lastensuojelulaki kuuluu sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan. Tarkoituksena on, että valituslupasäännöksen soveltuvuus lastensuojelulaissa tarkoitetuissa asioissa selvitetään erikseen.

Ehdotettu valituslupasäännös koskisi asioita, joissa muutoksenhakeinona on hallintovalitus. Valituslupasääntelyn laajentaminen asioissa, joissa muutoksenhakeinona on kunnallisvalitus, sisältyy valtiovarainministeriössä vireillä olevaan tutkimushankkeeseen. Maakuntavalitukset tulisivat uuden yleislain tultua voimaan valituslupasääntelyn piiriin maakuntalakiin ehdotetun viittaussäännöksen ja uuden yleislain siirtymäsääntelyn johdosta.

Muita muutoksia nykyiseen sääntelyyn

Yleislaissa säädettäisiin myös mahdollisuudesta suulliseen valmisteluistuntoon ja katselmusta keveämmässä menettelyssä tapahtuviin tarkastuksiin.

Hallintotuomioistuimen päätös voitaisiin nykyistä useammin antaa tiedoksi todisteellisen tiedoksiannon asemesta kirjeitse tai sähköisellä viestillä asianosaisen ilmoittamaan prosessiosoitteeseen. Päätös olisi kuitenkin annettava tiedoksi todisteellisesti, kun kyse on velvoittavasta päätöksestä, jonka tiedoksisaannista alkaa kulua vastaanottajan oikeuteen vaikuttava määräaika. Todisteellinen tiedoksianto voisi tapahtua myös liittämällä

päätökseen vastaanottotodistus, jonka vastaanottaja palauttaisi määräajassa tuomioistuimelle.

Ylimääräisessä muutoksenhaussa luovuttaisiin kantelusta itsenäisenä ylimääräisenä muutoksenhakukeinona ja yhdistettäisiin kanteluperusteet purkuperusteisiin.

Esityksessä ehdotetaan, että toimivalta antaa väliaikaisia määräyksiä hallintoasioissa siirrettäisiin kokonaisuudessaan hallintotuomioistuimille (1. LE 123 §, 5. LE 1 luvun 1 – 3 § ja 6. LE 21 §). Käräjäoikeudet eivät enää antaisi väliaikaisia turvaamismääräyksiä hallintoasioissa. Väliaikainen määräys olisi mahdollista antaa valituksen vireillä ollessa.

Viittauksia oikeudenkäymiskaareen ja hallintolakiin vähennettäisiin ottamalla viittaussäännösten sijaan nimenomaiset säännökset uuteen lakiin.

Yleislakiin liittyvä muu lainsäädäntö

Lakipakettiin sisältyy myös hallintolainkäyttölain kumoamisesta johtuvia välttämättömiä muutoksia useisiin muihin lakeihin. Nämä muutokset koskevat lähinnä säännöksiä, joissa nykyisin viitataan kumottavan hallintolainkäyttölain tiettyyn pykälään. Tällaisia viittauksia sisältyy myös sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan kuuluvan lastensuojelulain muutoksenhakusäännöksiin, joka ei sisälly esityksen liitelakeihin. Tarkoituksena on, että lastensuojelulain muutoksenhakusäännösten tarkistamistarpeet selvitetään erikseen.

Asian valmistelu

Oikeusministeriö asetti hallintolainkäyttölain menettelysäännösten tarkistamistarpeiden arviointia varten työryhmän (prosessityöryhmä) 2008. Työryhmä järjesti useita kuulemistilaisuuksia ja teetti hallintolainkäyttölain uudistustarpeista kyselytutkimukset hallintotuomioistuinten henkilökunnalle sekä hallintotuomioistuimissa toimineille asiamiehille ja avustajille. Työryhmä teetti myös empiirisen selvityksen oikeudenkäyntikulujen korvauskäytännöstä Helsingin hallinto-oikeudessa, vakuutus-oikeudessa ja markkinaoikeudessa käytännöstä.

Työryhmä antoi välimietinnön (2009) sekä hallituksen esityksen muodossa loppumietinnön (2011). Mietinnöistä saatu lausuntopalaute oli pääosin myönteistä, mutta muutosehdotuksia esitettiin useisiin yksityiskohtiin.

Valmistelua jatkettiin oikeusministeriössä työryhmän esitysluonnoksen ja siitä saatujen lausuntojen pohjalta. Jatkovalmistelussa on ollut mukana myös hallintotuomioistuinten tuomareista koostunut asiantuntijaverkosto.

Esitysluonnos on ollut laajalla lausuntokierroksella keväällä 2017. Lausuntojen pohjalta on tarkistettu esimerkiksi suullista käsittelyä, itsekriminointisuoja ja ylimääräistä muutoksenhakua koskevia ehdotuksia sekä useita muita ehdotuksia. Jatkovalmistelussa on myös tarkistettu ja täydennetty esityksen perusteluja.

Lainsäädännön arviointineuvosto antoi esitysluonnoksesta lausunnon joulukuussa 2017. Arviointineuvoston huomautusten pohjalta on tarkistettu ja täydennetty esityksen perusteluja.

Esityksen vaikutukset

Oikeudenkäyntimenettelyn tehostuminen ja valituslupajärjestelmän laajentaminen nopeuttaisivat osaltaan lainvoimaisen päätöksen saamista ja parantaisivat siten oikeusturvaa sekä vähentäisivät asianosaisten kustannuksia.

Nykyistä täsmällisemmät menettelysäännökset parantaisivat asianosaisten mahdollisuuksia olla selvillä oikeuksiaan ja velvollisuuksistaan oikeudenkäynnissä hallintotuomioistuimissa.

Tässä esityksessä ehdotetun valituslupajärjestelmän laajentamisen on arvioitu säästävän vuosittain noin 500 000 euroa korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Tämä edistäisi osaltaan tuomioistuintalouden sopeutumista kehyspäätösten mukaiseen määrärahamitoitukseen ja kehysalenukseen.

Voimaantulo

Esityksen mukaan tarkoituksena on ollut, että uusi laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa tulisi voimaan vuoden 2019 alussa tai alkupuolella. Ennen lain voimaantuloa on tarpeen järjestää riittävästi koulutusta uuden sääntelyn sisällöstä. Uudet säännökset on otettava huomioon myös hallintoviranomaisten ja hallintotuomioistuinten päätöksiin liitettävissä valitusosoituksissa. Tällä hetkellä voidaan arvioida, että uusien säännösten voimaantulo tapahtuisi esityksessä ehdotettua myöhemmin, mahdollisesti vuoden 2020 alussa.