



Lakivaliokunta

LaV@eduskunta.fi

ETELÄ-SUOMEN ALUEHALLINTOVIKASTON LAUSUNTO LIITTYEN HALLITUKSEN ESITYKSEEN EDUSKUNNALLE LAIKSI OIKEUDENKÄYNNISTÄ HALLINTOASIOISSA JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI (HE 29/2018 vp) SEKÄ LAKIALOITTEESEEN LA 1/2015 vp

Etelä-Suomen aluehallintovirasto antaa pyynnöstä seuraavan lausunnon aluehallintovirastojen näkökulmasta. Sen on valmistellut Etelä-Suomen aluehallintovirastossa oleva valtakunnallinen aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut - vastuualue (HAKK).

Aluehallintovirasto toteaa yleisluontoisesti, että HAKEn oikeusministeriön lausuntopyynnön (OM 17/41/2015) perusteella koordinoimassa aluehallintovirastojen yhteisessä lausunnossa 9.6.2017 annetut kommentit on hyvin kattavasti huomioitu nyt lausuttavana olevassa hallituksen esityksessä ja sen perusteluissa. Näin ollen Etelä-Suomen aluehallintovirasto on päättänyt nostamaan tässä yhteydessä erikseen esiin ainoastaan muutamia näkökohtia:

1. Hallintoprosessin ennakoitavuuden parantuminen

Suomessa on kuusi (6) aluehallintovirastoa, jotka toimivat monialaisina valtion aluehallinnon viranomaisina kukin omilla toimialueillaan. Lisäksi aluehallinnon tehtäviä hoitaa Ahvenanmaan valtionvirasto. Aluehallintovirastot hoitavat lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä vastuualueilla, joita ovat peruspalvelut, oikeusturva ja luvat - vastuualue, opetus- ja kulttuuritoimi - vastuualue, pelastustoimi ja varautuminen - vastuualue, työsuojelun vastuualue ja ympäristölupavastuualue.

Hallinto-oikeuksien osin eriytyneet menettelyt ja ratkaisukäytännöt vähentävät prosessin ja sen lopputuloksen ennakoitavuutta eri aluehallintovirastojen toimialueilla. Etelä-Suomen aluehallintovirasto katsoo, että hallituksen esitykseen sisältyvän lakiesityksen mukainen lain sisällön jäsentely ja lain säännöksiin tehdyt täsmennykset ovat hyvin tarpeellisia. Ne selkeyttävät ja yhdenmukaistavat prosessin kulkua eri hallinto-oikeuksissa. Korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätöstuomioistuimen roolin vahvistuminen on pitemmän päälle omiaan myös yhdenmukaistamaan eri hallinto-oikeuksien ratkaisukäytäntöjä.

Tietyissä aluehallintovirastojen toimialaan kuuluvissa tehtävissä muutoksenhakuprosessi on jo tähän mennessä keventynyt ja ajallisesti nopeutunut. Esimerkiksi aluehallintovirastojen opetus- ja kulttuuritoimi - vastuualueet käsittelevät ja ratkaisevat muiden opetustoimen viranomaisten päätöksistä tehtyjä oikaisuvaatimuksia, joihin annetuista aluehallintoviraston päätöksistä voi valittaa enää ainoastaan hallinto-oikeuteen. Näitä ovat mm. perusopetuslain ja lukiolain mukaiset oppilaaksi ottamispäätökset ja erityisiä opetusjärjestelyjä koskevat päätökset. Aluehallintoviraston päätökseen, jolla aluehallintovirasto on perusopetuslain mukaisesti ratkaissut oppilaan arviointia koskevan asian oikaisuvaatimuksen perusteella, ei saa hakea muutosta valittamalla. Otettuaan oikaisuvaatimuksen tutkittavakseen

aluehallintovirasto voi muuttaa hallintopäätöstä, kumota päätöksen, hylätä oikaisuvaatimuksen tai palauttaa asian rehtorille uudelleen käsiteltäväksi.

2. Hallinto-oikeuksien alueellinen toimivalta suhteessa aluehallintovirastojen toimialueisiin

Aluehallintovirastojen toimialueet ja hallinto-oikeuksien tuomiopiirit eivät ole yhtenevät, vaikka molemmat perustuvat maakuntajakoon.

Nykyinen Etelä-Suomen aluehallintoviraston toimialue kattaa Uudenmaan, Päijät-Hämeen, Kanta-Hämeen, Kymenlaakson ja Etelä-Karjalan maakunnat ja sen toimialueella toimii kaksi hallinto-oikeutta: Hämeenlinnan ja Helsingin hallinto-oikeudet. Etelä-Suomen aluehallintoviraston päätoimipaikka on Hämeenlinna, joten Hämeenlinnan hallinto-oikeus määräytyy toimivaltaiseksi hallinto-oikeudeksi, jos toimivaltaisesta tuomioistuimesta ei säädetä erikseen. Pohjois-Suomen ja Lapin aluehallintovirastojen päätöksistä valitetaan Pohjois-Suomen hallinto-oikeuteen, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston päätöksistä Vaasan hallinto-oikeuteen, Itä-Suomen aluehallintovirastosta Itä-Suomen hallinto-oikeuteen ja Lounais-Suomen aluehallintovirastosta Turun hallinto-oikeuteen.

Aluehallintovirasto voi hoitaa tehtäviä myös useamman kuin yhden viraston toimialueella, jos toimialueen laajentamisella voidaan tehostaa virastojen toimintaa ja valtion henkilöstö- ja muiden voimavarojen käyttöä ja parantaa palvelujen saatavuutta. Lakiesityksen 10.2 §:ään tehty Ahvenanmaata koskeva lisäys on aluehallintovirastojen kannalta selventävä. Lisäyksen mukaan viranomaisen toimialueena pidetään koko maata myös silloin, kun Ahvenanmaa ei kuulu sen toimialueeseen.

Alueellisen toimivallan omaavalla hallintovirastolla voi olla sitä koskevien säännösten perusteella toimivalta käsitellä tietyt erikseen määrätyt asiat koko maan alueella. Lakiesityksen 10.3 §:n perusteluihin on kirjoitettu auki KKO:n tekemä lain tulkinta nykyisen hallintolainkäyttölain säännöksen sanamuodon pohjalta. Sen mukaan alueellisen viranomaisen päätökseen asiassa, jossa viranomaisen toimialueena on koko maa, toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyisi samalla tavoin kuin haettaessa muutosta valtakunnallisesti toimivaltaisen viranomaisen päätökseen, ellei erikseen toisin säädetä. Aluehallintovirasto katsoo, että tämä on erittäin tärkeä täsmennys verrattuna voimassa olevaan hallintolainkäyttölain 12 §:n tulkinnanvaraiseen säännökseen ja sen perusteluihin.

Lausuttavana olevan lakiesityksen 10.3 §:n perusteella valtakunnallisesti toimivaltaisen viranomaisen päätöksistä valitettaessa toimivaltainen hallinto-oikeus olisi se, jonka tuomiopiirissä valittajan kotipaikka sijaitsee. Lisäksi, jos päätös koskee kiinteistöä tai aluetta, toimivaltainen on kuitenkin se hallinto-oikeus, jonka tuomiopiirissä pääosa kiinteistöstä tai alueesta sijaitsee. Säännöksen perusteluista käy ilmi, että valittajalla tarkoitettaisiin sekä yksityishenkilöä että oikeushenkilöä.

Tällä hetkellä on valmistelussa valtion aluehallinnon uudelleen organisointi, johon liittyy valtakunnallisen toimivallan omaavan valtion lupa- ja valvontaviraston (Luova) perustaminen (HE 14/2018 vp). Luova- virastolle ei ole toisaalta tulossa päätoimipaikkaa.

Aluehallintovirastojen piiristä on aiemman valmistelun aikana annetussa lausunnossa kiinnitetty huomiota muun ohella siihen, että aluehallintovirastojen käsittelemissä erityisen tarkastuksen määräämistä sekä yhtiökokouksen ja yhdistyksen kokouksen koolle kutsumista koskevista hakemuksista saattaa olla enemmän kuin yksi hakija eri puolilta maata eikä hakijoiden kotipaikka edes ole aluehallintoviraston tiedossa. Päätökset kohdistuvat ko. yhteisöön ja hakijat voivat olla sekä luonnollisia että oikeushenkilöitä. Aluehallintovirasto pitää edelleen tärkeänä, että 10 §:n säännökseen lisättäisiin lause, jonka mukaan, jos päätös koskee yhtiötä, yhdistystä, osuuskuntaa tai muuta yhteisöä, toimivaltainen on se hallinto-

oikeus, jonka tuomiopiirissä on kyseisen yhteisön kotipaikka. Mikäli aluehallintovirastojen tilalle perustetaan uusi valtakunnallinen virasto, nyt esitetyn kaltainen muotoilu saattaisi aiheuttaa sen, että yhtä yhteisöä koskeviin hakemusasioihin annetuista päätöksistä valitettaisiin joka kerta eri hallinto-oikeuteen sen mukaan, missä valittajalla on kotipaikka.

3. Viranomaisen käsitteen määrittelystä

PL 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Aluehallintovirasto näkee hyväksi sen, että viranomaisen käsite määritellään esityksessä julkisen tehtävän hoitamisen perusteella eikä organisatorisesti. Samalla hallintopäätöksen valituskelpoisuus voidaan kytkeä suoraan viranomaisen tekemään ratkaisuun. Näin ollen esityksen 4 §:ssä määritelty viranomaisen määritelmä on keskeinen ja lain soveltamista erittäin paljon selkeyttävä uusi säännös. Sen mukaan viranomaisella tarkoitetaan paitsi valtion virastoa ja laitosta, Ahvenanmaan maakunnan viranomaista, kunnallista viranomaista, itsenäistä julkisoikeudellista laitosta, mutta myös muuta julkista hallintotehtävää hoitavaa. Esityksen 6.1 §:n perusteluissa mainitaan, että julkisen tehtävän siirtäminen yksityiselle ei vaikuttaisi päätösten valituskelpoisuuteen. Yksityisen tahon tekemästä hallintopäätöksestä saisi ilman erityissäännöstä valittaa samalla tavoin kuin muusta hallintopäätöksestä.

4. Päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeus hallintotuomioistuimen päätöksestä

Aluehallintovirasto pitää hallintopäätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeuden sisällyttämistä lakiin erittäin tärkeänä. Hallituksen esityksen yleisperustelujen kappaleessa 3.2.6 todetaan muun ohella, että alkuperäisen hallintopäätöksen tehneellä viranomaisella olisi oikeus valittaa ensi asteen hallintotuomioistuimen päätöksestä ylempään hallintotuomioistuimeen, jos hallintopäätöstä on ensi asteessa muutettu tai se on kumottu. Jos ratkaisu on ollut asianosaiselle myönteinen, hänellä ei ole intressiä valittaa päätöksestä. Asiaan voi kuitenkin liittyä tulkintakysymyksiä, joissa olisi tarpeen saada ylimmän oikeusasteen linjaratkaisu viranomaisten ratkaisukäytäntöjen selkeyttämiseksi ja yhtenäistämiseksi. Tämä tarve voi konkretisoitua esimerkiksi aluehallintovirastojen elinkeinovalvonnan lupapäätöksiin kohdistuvan muutoksenhaun yhteydessä.

5. Selvityksen rajoittaminen

Esityksen 46 §:n mukaan hallintotuomioistuin voi katsoessaan asian tulleen selvitetynksi asettaa asian laatuun nähden kohtuullisen määräajan mahdollisen lisäaineiston toimittamiseksi. Tuomioistuin voi jättää määräajan jälkeen toimitetun aineiston huomioon ottamatta. Aluehallintovirasto pitää tätä tuomioistuimen prosessinjohtoa selkeyttävää säännöstä erittäin kannatettavana ja perusteltuna. Tällä voidaan tarvittaessa ehkäistä prosessin ilmeinen tarkoituksellinen pitkittäminen. Tuomioistuimella oleva harkintavaltta mahdollistaa kuitenkin täysin uuden ja asian ratkaisun kannalta olennaisen selvityksen huomioimisen määräajan jälkeenkin.

6. Tiedoksianto

Aluehallintovirasto pitää hyvänä esityksen 90.3 §:n uutta sääntelyä, jonka mukaan todisteellisesti tiedoksi annettava päätös voidaan antaa tiedoksi tavallisena tiedoksiantona asianosaisen käyttämälle asianajajalle, julkiselle oikeusavustajalle tai luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetussa laissa tarkoitetulle luvan saaneelle

oikeudenkäyntiavustajalle. Säännös joustavoittaa tiedoksiantomenettelyä eikä vaaranna asianosaisen oikeusturvaa, kun vastaanottajana on ammattihenkilö.

7. Ylimääräinen muutoksenhaku

Aluehallintovirasto kannattaa sitä, että kantelusta ylimääräisenä muutoksenhakekeinona luovuttaisiin ja kanteluperusteet yhdistettäisiin purkuperusteisiin. Eri tyyppiset kantelut voivat aiheuttaa käsitteellisiä sekaannuksia. Hallintokantelulla tarkoitetaan ylemmälle viranomaiselle tai nimenomaisen säännöksen perusteella kanteluita tutkivalle viranomaiselle tehtyä ilmoitusta tai ilmiantoja virheellisestä menettelystä tai laiminlyönnistä. Aluehallintovirastoon voi tehdä kantelun silloin, kun katsoo kantelun kohteena olevan organisaation tai henkilön menettelyn tai toiminnan olevan lainvastaista, virheellistä tai epäasianmukaista. Kantelun voi tehdä myös tehtävien laiminlyönnin perusteella. Viranomainen voi kanteluun perehdyttyään antaa hallinnollista ohjausta sille taholle, jonka toiminnasta kantelussa on kyse. Hallintokantelukin mielletään usein muutoksenhakekeinoksi. Väärinkäsitysten oikominen ja asiakasneuvonta aiheuttavat lisätyötä aluehallintovirastoissa.

Lakialoite LA 1/2015 vp laiksi hallintolainkäyttölain 6 §:n 2 momentin muuttamisesta

Lakialoitteen mukaan olisi perusteltua rajoittaa viranomaisen valitusoikeus ainoastaan asioihin, joissa viranomaisen valitusoikeudesta on laissa nimenomainen erityissäännös. Sen sijaan viranomaisen valitusoikeus valvottavana olevan julkisen edun perusteella tulisi poistaa, koska sitä käytetään väärin investointien jarruttamiseen. Julkiselle edulle ei ole olemassa täsmällistä käsitettä, joten sen määrittelemisen on lakialoitteen mukaan vaikeaa. Lakialoitteella on tarkoitus selkeyttää valitusoikeuden alaa ja poistaa julkiseen etuun liittyvät tulkintaongelmat.

Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan lakialoite on perusteltu hyvin yleisluontoisesti. Siitä ei käy ilmi, minkälaisia investointeja lakialoitteella pyritään edistämään tai mitkä viranomaistahot niitä pyrkivät jarruttamaan. Jos kyse on esimerkiksi rakennusinvestoinneista, jo maankäyttö- ja rakennuslaissa sekä ympäristönsuojelulaissa olevien nimenomaisten erityissäännösten perusteella viranomaisilla on valitusoikeus, jonka käyttäminen voi tapauskohtaisesti viivästyttää päätöksen lainvoimaiseksi tulemistä.

Nyt lausuttavana olevan hallituksen esityksen 7 §:ssä on tarkoitus edelleen säätää muun ohella viranomaisen valitusoikeudesta hallintopäätökseen. Viranomaisen valitusoikeus voisi perustua joko asianosaisasemaan, erityissäännöksiin tai yleissäännökseen, joka perustuu viranomaisen valvottavana olevan yleisen etuun. Kuten perusteluissa todetaan, yleissäännöksessä tarkoitettu viranomaisen valitusoikeus liittyy vain tilanteisiin, joissa viranomaiselle on nimenomaan säädetty erityinen valvontatehtävä ja valitusoikeus on yleisen edun vuoksi tarpeen tämän valvontatehtävän hoitamiseksi.

Voimassa olevan hallintolain 6.2 §:ssä käytetään käsitettä julkisen edun valvonta.

Aluehallintovirasto kannattaa hallituksen esityksen 7 §:n linjausta ja pykälän perusteluja, joiden tarkoituksena ei ole muuttaa viranomaisen valitusoikeuden laajuutta nykyisestä. Kuten hallituksen esityksen perusteluista ilmenee, viranomaisten valvottavana voi toisinaan olla myös sellaisten yksityisten henkilöiden etu, jotka eivät voi puolustaa etuaan. Mainitunlaisesta etujen valvonnasta voi muodostua säännöksessä tarkoitettu julkinen etu (esim. KHO 2007:64). Hallituksen esityksessä todetaan, että yleinen etu kuvaisi siten paremmin käsitteen tarkoitusta.

Ympäristöasioita koskevan lainsäädännön perusteella julkisen edun valvontatehtävä on kuulunut aikanaan alueelliselle ympäristökeskukselle ja se kuuluu tällä hetkellä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle. Aluehallintovirasto toimii puolestaan ympäristölupaviranomaisena.

Mikäli uuden maakuntahallinnon ja valtion lupa- ja valvontaviraston perustaminen (HE 14/2018 vp) toteutuu, nykyiset aluehallintovirastot ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset lakkautetaan. Luova -viraston perustamisen yhteydessä ympäristöä koskevan lainsäädännön mukaiset lupa- ja valvontatehtävät siirtyvät Luova -virastolle. Tämä tarkoittaisi myös yleisen edun valvonnan kannalta uudenlaista tilannetta, koska Luova -viraston tehtävänä olisi huolehtia yleisen edun huomioonottamisesta jo ympäristölupa-asioiden käsittelyn yhteydessä.

Hallintojohtaja

Tuula-Kaarina Isosuo

Yleishallintolakimies

Anne Bäckman

Tämä asiakirja ESAVI/24774/2018 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument ESAVI/24774/2018 har godkänts elektroniskt

Ratkaisija Isosuo Tuula-Kaarina 09.01.2019 11:34

Esittelijä Bäckman Anne 09.01.2019 11:00