



14.4.2011

oikeusministerio@om.fi

Oikeusministeriö

26.04.2011

ad 12 141 12007

4093 §

LAUSUNTO OIKEUSMINISTERIÖLLE OIKEUDENKÄYNTIÄ HALLINTOASIOISSA KOSKEVASTA MIETINNÖSTÄ

Khs 2011-275

Kaupunginjohtaja päätti antaa oikeusministeriölle oikeudenkäyntiä hallintoasioissa koskevasta mietinnöstä (OM mietintöjä ja lausuntoja 4/2011) seuraavan lausunnon:

Helsingin kaupunki suhtautuu myönteisesti oikeudenkäyntiä hallintoasioissa koskevaan lakiuudistukseen. Prosessityöryhmän esitystä voidaan pitää hyvänä. Mietintöön sisältyvä lakiehdotus on selkeä ja yleisesti ottaen riittävästi perusteltu.

Tätä kaupungin lausuntoa valmisteltaessa mietinnöstä on pyydetty lausunnot eräiltä kaupungin niiltä hallintokunnilta, joiden toimintaan sisältyy hallintolainkäyttöön osallistuminen. Lausunnon ovat antaneet Helsingin kaupungin keskushallintoon kuuluvana yksikkönä hallintokeskuksen oikeuspalvelut, liikennelaitos -liikelaitos, rakennustoimen osalta rakennusvirasto, sekä sosiaalitoimen osalta sosiaalivirasto ja terveystoimen osalta terveyskeskus. Lausunnot sisältävät lainvalmistelun jatkotyössä huomioon otettavaksi tarkoitettuja havainnointeja ja ne on siksi otettu tämän kaupungin lausunnon liitteiksi.

Liitteenä 1 olevassa Helsingin kaupungin hallintokeskuksen oikeuspalvelujen lausunnossa kiinnitetään huomiota muun muassa hallintopäätöksen täytäntöönpanoa, valitusperusteita, tiedoksiannon ajankohtaa, ratkaisuvaihtoehtoja sekä turvaamistoimia koskeviin ehdotuksiin. Helsingin kaupunki toteaa, että kuntasektorille on varsinkin ratkaisuvaihtoehtojen osalta periaatteellista merkitystä sillä, sisällytetäänkö ehdotettuun 86 §:n 2 momenttiin maininta, jonka mukaan myös kuntalain mukaisessa valituksessa voidaan kunnan päätöstä muuttaa, jos asianosaisen oikeusturva sitä edellyttää. Tämä olisi vastoin vallitsevaa oikeuskäytäntöä, jonka mukaan kuntalain mukainen valitus on kassatorinen asia, jossa tuomioistuin voi vain kumota päätöksen ja palauttaa sen

Postiosoite  
PL 1  
00099 HELSINGIN KAUPUNKI  
hallintokeskus@hel.fi

Käyntiosoite  
Pohjoisesplanadi 11-13  
Helsinki 17  
http://www.hel.fi

Puhelin +358 9 310 1641  
Faksi +358 9 655 783  
Tilinro 800012-62637

Y-tunnus 0201256-6  
Alv.nro  
FI02012566



14.4.2011

uudelleen käsiteltäväksi. Helsingin kaupunki suhtautuu tällaiseen kunnallisen itsehallinnon kaventamiseen lähtökohtaisesti kielteisesti. Jos lainmuutosta kuitenkin edelleen harkitaan, tulisi säännös joka tapauksessa kirjoittaa oikeuspalvelujen lausunnossa kuvattuun tilanteen poikkeuksellisuuteen sidottuun muotoon.

Liitteenä 2 olevassa liikennelaitos -liikelaitoksen lausunnossa kiinnitetään huomiota muun ohessa asioiden pitkään käsittelyaikaan, ja oikeudenkäyntikulujen korvaamiseen. Helsingin kaupunki toteaa, että erityisesti elinkeinonharjoittajien tekemien hankinta-asioita koskevien valitusten osalta oikeudenkäyntikuluvastuun jakamisen viranomaisen ja valittajan välillä tulisi perustua nykyistä laajemmin tuomioistuimen ratkaisun lopputuloksesta ilmenevään aiheuttamisperiaatteeseen ja nykyistä vähemmän julkisen hallinnon ja yksityisen asianosaisen asemisessä olevaan rakenteelliseen eroon. Oikeudenkäyntikuluja koskeva huomio sisältyy myös liitteenä 3 olevaan rakennusviraston lausuntoon.

Liitteenä 4 olevassa sosiaaliviraston lausunnossa kuvataan varsin perusteellisesti hallintolainkäyttöä sosiaalihuoltolain ja sosiaalihuollon erityislainsäädännön mukaisissa asioissa. Helsingin kaupungin sosiaaliviranomaiset ovat osallisina tällaisissa asioissa varsin usein. Liitteenä 5 olevassa terveyskeskuksen lausunnossa puolestaan kuvataan hallintolainkäyttöä ja lakiesityksen vaikutuksia terveystoimessa tehtävien hallintopäätösten, erityisesti asiakasmaksupäätösten, osalta. Helsingin kaupunki pitää tärkeänä, että hallintolainkäytön uudistustyössä kiinnitetään huomiota niihin käytännön huomioihin ja ehdotuksiin, joita em. sosiaalitoimen ja terveystoimen alan lausuntoihin sisältyy.

Pöytäkirjanote liitteineen oikeusministeriölle sähköpostitse [oikeusministerio@om.fi](mailto:oikeusministerio@om.fi) ja ote hallintokeskuksen oikeuspalveluille.

Lisätiedot:

Teppo Tiina, päätösvalmisteluyksikön päällikkö, puhelin 310 36018

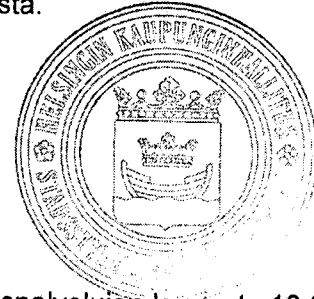
Postiosoite	Käyntiosoite	Puhelin	Faksi	Tilinro	Y-tunnus
PL 1	Pohjoisesplanadi 11-13	+358 9 310 1641	+358 9 655 783	800012-62637	0201256-6
00099 HELSINGIN KAUPUNKI	Helsinki 17				Alv.nro
<a href="mailto:hallintokeskus@hel.fi">hallintokeskus@hel.fi</a>	<a href="http://www.hel.fi">http://www.hel.fi</a>				FI02012566



14.4.2011

Pöytäkirja on pidetty nähtävänä 15.4.2011 ja asianosaista koskeva pöytäkirjanote on annettu postin kuljetettavaksi seuraavana arkityöpäivänä pöytäkirjan nähtävänäpitämisestä.

Tapio Korhonen  
rahoitusjohtaja



LIITTEET

- |         |   |
|---------|---|
| Liite 1 | Hallintokeskuksen oikeuspalvelujen lausunto 10.3.2011 |
| Liite 2 | Liikennelaitos -liikelaitoksen lausunto 14.3.2011     |
| Liite 3 | Rakennusviraston lausunto 10.3.2011                   |
| Liite 4 | Sosiaaliviraston lausunto 11.3.2011                   |
| Liite 5 | Terveyskeskuksen lausunto 8.3.2011                    |

Postiosoite

PL 1  
00099 HELSINGIN KAUPUNKI  
hallintokeskus@hel.fi

Käyntiosoite

Pohjoisesplanadi 11-13  
Helsinki 17  
<http://www.hel.fi>

Puhelin

+358 9 310 1641

Faksi

+358 9 655 783

Tilinro

800012-62637

Y-tunnus

0201256-6

Alv.nro

F102012566



10.3.2011

*2011 1 ; 4093*

*K/kuuk  
TMT*

Helsingin kaupunginhallitus

HELSINGIN KAUPUNGIN KIRJAAMO HELSINGFORS STADS REGISTRATORSKONTOR	
Saapunut/Inkommit	
14. 03. 2011	
Dnro/Dnr	<i>KW 2011-275 / 010</i>
Tehtäväluokka	
Uppgiftsklass	

Khs 2011-275/010

LAUSUNTO OIKEUSMINISTERIÖN PROSESSITYÖRYHMÄN MIETIN-  
NÖSTÄ 4/2011 OIKEUDENKÄYNTI HALLINTOASIOISSA

Oikeusministeriö asetti 26.9.2007 hallintolainkäytön kehittämistä varten toimikunnan (hallintolainkäyttötoimikunta). Toimikuntaa avustamaan asetettiin 6.2.2008 työryhmä (prosessityöryhmä), jonka tehtävänä oli selvittää ja arvioida hallintolainkäyttölain (586/1996) nykyisten menettelysäännösten toimivuus ja niiden tarkistamis- ja täydentämistarpeet. Työryhmän oli toimeksiantonsa mukaisesti työskenneltävä yhteistyössä toimikunnan kanssa. Työryhmä on luovuttanut mietintönsä oikeusministeriölle 13.12.2010.

Mietinnössä ehdotetaan säädettäväksi laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Se korvaisi nykyisin voimassa olevan hallintolainkäyttölain. Uudessa laissa säädettäisiin hallintoasioita koskevasta oikeudenkäynnistä nykyistä täsmällisemmin ja informatiivisemmin. Tarkoituksena ei ole kuitenkaan muuttaa keskeisiä hallintoprosessin periaatteita.

Ehdotetut täsmennykset koskisivat yleistä valitusoikeutta, hallinto-oikeuden asemaa ensimmäisenä oikeusasteena, päätöksen tehneen viranomaisen velvollisuuksia oikeudenkäynnin osapuolena, suullista käsittelyä ja muita asian selvittämistä sekä todistelua koskevia säännöksiä, päätösten tiedoksiantoa, hallintotuomioistuimen väliaikaista täytäntönnpanomääräystä sekä oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuuden perusteiden arviointiin vaikuttavia seikkoja. Varsinaiset uudistukset koskisivat lisäaineiston toimittamisen rajoittamista, väliaikaista turvaamismääräystä ja ylimääräistä muutoksenhakua.

Helsingin kaupunginhallitus on pyytänyt Oikeuspalveluilta lausuntoa mietinnön johdosta.

Oikeuspalvelut toteaa, että mietintö sisältää seikkaperäisen ja kattavan selvityksen hallintolainkäytön nykytilasta ja kehittämistarpeista. Prosessityöryhmän näkemystä hallintolainkäytön kehittämisestä voidaan pitää

Postiosoite  
PL 1  
00099 HELSINGIN KAUPUNKI  
etunimi.sukunimi@hel.fi

Käyntiosoite  
Fabianinkatu 29 B  
Helsinki 10  
http://www.hel.fi

Puhelin +358 9 310 1641 Faksi +358 9 31036173  
Tilinro 800010-70396362

Y-tunnus 0201256-6  
Alv.nro  
FI02012566



10.3.2011

hyvänä. Mietintöön sisältyvä lakiehdotus on myös selkeä ja perusteltu sekä riittävän informatiivinen. Esitys on yleisesti ottaen hyvä. Oikeuspalvelut pitää kuitenkin tarpeellisena nostaa seuraavassa esille eräitä lakiehdotukseen liittyviä yksityiskohtia.

### Hallintopäätöksen täytäntöönpano

Hallintopäätöksen täytäntöönpanosta on säädetty lakiehdotuksen 15 §:ssä. Pääsääntönä on, että hallintopäätöstä ei saa panna täytäntöön, jos siihen saa vaatia oikaisua, tai jos siitä saa valittaa taikka jos sitä koskeva oikaisuvaatimus tai valitus on vireillä (1 momentti). Lakiehdotuksen 15 §:n 2 momenttiin on puolestaan otettu täytäntöönpanoon liittyvät poikkeustapaukset eli luettelo välittömän täytäntöönpanon perusteista. Momentin 3 kohdan mukaan päätös voidaan panna heti täytäntöön, jos sitä ei voida yleisen edun vuoksi lykätä. Perusteluissa on tältä osalta viitattu päätöksiin, jotka liittyvät esim. terveyttä tai ympäristöä suojaaviin tekijöihin taikka yleisen järjestyksen turvaamiseen. Ehdotuksen sanamuoto vastaa nykyisin voimassa olevaa hallintolainkäyttölain 31 §:n 2 momenttia.

Tähän liittyen oikeuspalvelut toteaa, että yleisen edun käsite ei aina ole yksiselitteinen. Oikeuspalvelut viittaa lisäksi lakiehdotuksen 74 §:n 2 momentin 1 kohtaan, jossa todistajan vaitiolovelvollisuutta käsiteltäessä käytetään käsitettä "erittäin tärkeä yleinen etu" ja vielä 118 §:n 3 momenttiin, jossa lainvoimaisen päätöksen purun edellytyksiä käsiteltäessä käytetään käsitettä "julkinen etu". Tässä mainittujen käsitteiden sisältö ja keskinäiset erot eivät juurikaan täsmenny oikeuskäytännön tai alan kirjallisuuden valossa.

Kunnallisasioissa puolestaan päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus on lähtökohtana ja täytäntöönpanoa rajoittaa oikaisuvaatimuksen tai valituksen käyminen hyödyttömäksi (Kuntalaki 98 §). Käytännössä kuitenkin myös kunnallisasioissa on käytetty etujen ja haittojen vertailua tilanteissa, joissa erittäin painavat syyt ovat edellyttäneet päätöksen täytäntöönpanoa muutoksenhausta huolimatta.

Oikeuspalveluiden näkemyksen mukaan mietinnössä ehdotetun 15 §:n 2 momentin sanamuoto ei sinänsä kaipaa muutosta, mutta esittää, että säännöksen perusteluissa avattaisiin hivenen enemmän yleisen edun käsitettä. Tästä voisi olla hyötyä myös kuntalain 98 §:ää tulkittaessa. Perusteluissa voisi asiaa kuvata esim. seuraavasti:

Postiosoite  
PL 1  
00099 HELSINGIN KAUPUNKI  
etunimi.sukunimi@hel.fi

Käyntiosoite  
Fabianinkatu 29 B  
Helsinki 10  
http://www.hel.fi

Puhelin +358 9 310 1641  
Faksi +358 9 31036173  
Tilinro 800010-70396362

Y-tunnus 0201256-6  
Alv.nro  
FI02012566



10.3.2011

*"Yleistä etua toteuttavia päätöksiä voivat olla esimerkiksi päätökset, jotka liittyvät yhteiskunnan ja sen toimintojen kehittämiseen, järjestämiseen ja toteuttamiseen tai suojeluun/turvaamiseen taikka joiden vaikutukset muutoin kohdistuvat laajaksi katsottuun joukkoon ihmisiä. Päätöksen täytäntöönpanoa harkittaessa tulee arvioida yleisen edun merkitystä suhteessa yksityiseen etuun."*

Lisäksi oikeuspalvelut kiinnittää huomiota siihen, että puheena olevassa lainkohdassa mainittu yleinen etu ei merkittävästi ero käsitteestä "julkinen etu", jota käytetään ehdotuksen 118 §:n 3 momentissa. Sano-  
tun säännöksen perusteluissa käytetään myös käsitettä "yleinen etu". Näin ollen oikeuspalvelut esittää, että myös puheena olevassa säännöksessä käytettäisiin käsitettä "yleinen etu".

### Valitusperusteet

Ehdotuksen 20 §:ssä säädetään valitusperusteista. Säännöksen 1 momentissa todetaan, että valituksen saa tehdä vain sillä perusteella, että viranomaisen päätös on lainvastainen.

Säännöksen 2 momentissa on puolestaan lueteltu tilanteet, joissa yleisimmin voidaan katsoa viranomaisen toimineen lainvastaisesti. Esi-  
merkiksi säännöksen 2 momentin 1 kohdan mukaan päätös on lainvas-  
tainen, jos viranomainen on soveltanut lakia virheellisesti.

Kuten säännöksen perusteluista kuitenkin ilmenee, eivät lainkohdassa luetellut tilanteet kuitenkaan aina merkitse päätöksen lainvastaisuutta. Oikeuspalveluiden näkemyksen mukaan 20 §:n 2 momentin ensimmäisen lauseen sanamuoto, "Päätös on lainvastainen, jos:" on muodoltaan ehdoton, eikä siten sopusoinnussa säännöksen perustelujen kanssa. Paremmiin asiaa kuvaaisi esim. sanamuoto: "Päätöksen lainvastaisuus voi perustua siihen, että:". Oikeuspalvelut esittää, että lakiehdotuksen 20 §:n 2 momentin ensimmäisen lauseen sanamuoto muutetaan tässä mainitusti kuvaamaan paremmin lainvastaisuuden tilannekohtaisuutta.

### Tiedoksiannon ajankohta

Ehdotuksen 8 luku koskee hallintotuomioistuimen päätöksen, välipäätöksen tai muun asiakirjan tiedoksiantoa. Lakiehdotuksen 83 §:n 2 momentin mukaan sähköisessä tiedoksiannossa asianosaisen katsotaan saaneen tiedon päätöksestä tai muusta asiakirjasta sinä päivänä, jolloin tiedoksi annettavaa asiakirjaa koskeva sähköinen viesti on vastaanottajan käytettävissä tämän vastaanottolaitteessa siten, että viestiä voidaan käsitellä.

Postiosoite  
PL 1  
00099 HELSINGIN KAUPUNKI  
etunimi.sukunimi@hel.fi

Käyntiosoite  
Fabianinkatu 29 B  
Helsinki 10  
http://www.hel.fi

Puhelin +358 9 310 1641  
Faksi +358 9 31038173  
Tilinro 800010-70396362

Y-tunnus  
0201256-6  
Alv.nro  
FI02012566



10.3.2011

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 4 luvussa käsitellään mm. päätösasiakirjan sähköistä tiedoksiantoa. Lain 19 §:n 2 momentin mukaan ns. tavallisen sähköisen tiedoksiannon (ei todisteellinen tiedoksianto) katsotaan tapahtuneen kolmantena päivänä viestin lähettämisestä, jollei muuta näytetä.

Oikeuspalvelut katsoo, että sähköisen tiedoksiannon ajankohdasta (ei todisteellinen tiedoksianto) tulisi säätää samansisältöisesti. Oikeuspalvelut esittää, että nyt valmisteltavan lain yhteydessä ehdotettaisiin muutettavaksi kyseistä sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 19 §:n 2 momenttia siten, että tiedoksiannon katsottaisiin tapahtuneen sinä päivänä, jolloin tiedoksi annettava asiakirjaa koskeva sähköinen viesti on vastaanottajan käytettävissä tämän vastaanotto-laitteessa siten, että viestiä voidaan käsitellä.

#### Ratkaisuvaihtoehdot valitusasiassa

Ehdotuksen 9 luvussa ovat säännökset liittyen hallintotuomioistuimen päätöksentekoon. Ehdotettuun 86 §:ään on sisällytetty valitusasiaan liittyvät ratkaisuvaihtoehdot. Pykälän 2 momentin mukaan kuntalaissa tai kirkollislaissa tarkoitetun valituksen johdosta tuomioistuin ei voi muuttaa päätöstä, ellei erikseen toisin säädetä tai asianosaisen oikeusturvan tehokas toteutuminen sitä edellytä. Vallitsevan oikeuskäytännön mukaan kuntien itsehallintoon perustuen on katsottu, että tuomioistuin voi vain kumota kunnan viranomaisen päätöksen ja palauttaa asian uudelleen käsiteltäväksi, mutta se ei voi korvata virheellistä päätöstä tai sen osaa uudella päätöksellä.

Oikeuspalvelut toteaa, että säännöksen sanamuoto antaa mahdollisuuden poiketa pääsäännöstä liian vapaasti. Käsitteenä "Oikeusturvan tehokas toteutuminen" soveltuu erittäin moniin tilanteisiin. Oikeuspalveluiden käsityksen mukaan lainkohdan tarkoittamissa poikkeuksellisissa tilanteissa tulisi korostaa tehokkuuteen liittyvää toiminnan "välittömyyden" ominaisuutta. Näin ollen oikeuspalvelut esittää, että puheena olevan 2 momentin loppu muutettaisiin kuulumaan seuraavasti: "...tai asianosaisen oikeusturvan tehokas toteutuminen edellyttää välittömiä toimia".

#### Turvaamistoimenpiteet

Ehdotuksen 88 §:ssä on säädetty turvaamismääräyksistä ja 89 §:ssä turvaamismääräystä koskevasta päätöksenteosta. Oikeuspalvelut kiinnittää huomiota siihen, että päätöksentekoa koskevan säännöksen pe-

Postiosoite  
PL 1  
00099 HELSINGIN KAUPUNKI  
etunimi.sukunimi@hel.fi

Käyntiosoite  
Fabianinkatu 29 B  
Helsinki 10  
<http://www.hel.fi>

Puhelin +358 9 310 1641  
Faksi +358 9 31036173  
Tilinro 800010-70396362

Y-tunnus 0201256-6  
Alv.nro FI02012566



10.3.2011

rusteluissa on todettu, että turvaamismääräystä koskevan hakemuksen käsittelyn tulisi olla riittävän nopeaa. Itse säännöksessä asiaa ei kuitenkaan ole huomioitu. Oikeuspalveluiden käsityksen mukaan turvaamismääräyksen toiminnallinen tehokkuus edellyttää, että päätös voidaan tehdä tarvittaessa lähes välittömästi. Näin ollen oikeuspalvelut esittää, että ehdotuksen 89 §:ään lisätään toteamus, että "Turvaamismääräystä koskeva hakemus tulee käsitellä viivytyksettä".

Oikeuspalvelut katsoo, että hakemuksen riittävän nopea käsittely edellyttää, että asian voi ratkaista hallinto-oikeudessa yksi lainoppinut jäsen. Tämän vuoksi oikeuspalvelut esittää, että lakiehdotuksen yhteydessä muutettavaksi ehdotetun hallinto-oikeuslain 12 §:ssä säädettäisiin, että turvaamistointa koskevan hakemuksen voisi ratkaista hallinto-oikeuden yksi lainoppinut jäsen.

Sari-Anna Pennanen  
vs. kaupunginlakimies

Harry Åhlgren  
johtava kaupunginasiainmies





HELSINGIN KAUPUNKI  
LIIKENNELAITOS -liikelaitos  
Hallinto- ja talousyksikkö  
Rain Mutka

LAUSUNTO

*Liite 2 ; 4093*

14.3.2011

*Kj/Halke/TMT*

Hallintokeskus

PL 10  
00099 Helsingin kaupunki

HELSINGIN KAUPUNGIN KIRJAAMO HELSINGFORS STADS REGISTRATORSKONTOR	
Saapunut/Inkommit	
18. 03. 2011	
Dnro/Dnr	<i>KHS 2011-275</i>
Tehtäväluokka Uppgiftsklass	<i>010</i>

Lausuntopyyntöne 15.2.2011 (dnro 2011 - 275/010)

### LAUSUNTO TYÖRYHMÄN MIETINNÖSTÄ KOSKIEN HALLINTOASIOIDEN OIKEUDENKÄYNTIMENETTELYÄ

HKL toteaa lausuntonaan viitekohdassa tarkoitettuun lausuntopyyntöönne hallintoasioiden oikeudenkäyntimenettelyn työryhmämietinnöstä seuraavaa:

Työryhmän mietinnössä ehdotetaan säädettäväksi laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Se korvaisi nykyisin voimassa olevan hallintolainkäyttölain. Uudessa laissa säädettäisiin hallintoasioita koskevasta oikeudenkäynnistä nykyistä täsmällisemmin ja informatiivisemmin. Taroituksena ei ole muuttaa keskeisiä hallinto-prosessin periaatteita.

Työryhmän ehdotuksen mukaan yleisestä valitusoikeudesta säädettäisiin nykyistä kattavammin. Päätöksen tehneen viranomaisen velvollisuuksia oikeudenkäynnin osapuolena täsmennettäisiin. Myös suullista käsittelyä ja muita asian selvittämistä koskevia säännöksiä täsmennettäisiin. Todistelua koskevia säännöksiä selkeytettäisiin.

Päätösten tiedoksiantoa koskevia säännöksiä täsmennettäisiin nykyisestä. Pää-sääntönä olisi, että tuomioistuimen päätös annetaan tiedoksi tavallisella kirjeellä tai sähköisesti. Lakiin sisällytettäisiin uusi säännös väliaikaisesta turvaamismääräyksestä. Oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuudesta säädettäisiin nykyistä yksityiskohtaisemmin. Ylimääräistä muutoksenhakua uudistettaisiin nykyisestä.

HKL toteaa, että työryhmän mietinnön tavoitteet ovat hyviä ja että nykyinen hallintolainkäytön sääntely jossain määrin tarvitsee esitetyn kaltaista kehittämistä.

HKL toteaa, että arvioitaessa HKL:n kannalta keskeisimpiä kehittämistarpeita, on hallintoprosessien kesto yksi tärkeimpiä kehittämiskohteita.

Postiosoite  
PL 1400  
00099 HELSINGIN KAUPUNKI  
rain.mutka@hkl.hel.fi

Käyntiosoite  
Toinen linja 7 A  
Helsinki 53  
http://www.hel.fi/HKL/

Puhelin  
+3589 310 35108

Faksi  
+358 9 310 35090

Y-tunnus  
0201256-6



14.3.2011

Tällä hetkellä on tavallista, että esim. hankinta-asioiden käsittely ensin markkinaoikeudessa ja sitten valitusasteena korkeimmassa hallinto-oikeudessa kestää yhteensä useita vuosia. Myös viranhaltijan päätöksistä tehtyjä, hylättyjä oikaisuvaatimuksia koskevien valitusten käsittelyaika ensin hallinto-oikeudessa ja valitusasteena korkeimmassa hallinto-oikeudessa kestää tavallisesti yhteensä useita vuosia. Julkisia hankintoja koskevien asioiden markkinaoikeuskäsittelyyn liittyvät myös väliaikaista täytäntöönpanokieltoa koskevat vaatimukset, jotka lisäävät menettelyn raskautta. Toisaalta täytäntöönpanokiellot ja täytäntöönpanon salliminen ratkaistaan nopeasti kirjeenvaihdon perusteella, joka voi vaatia lyhyenä jaksona hankintayksiköltä merkittävää resurssipanostusta.

Hallinto-oikeusasioiden pitkät käsittelyajat asettavat erityisiä käytännön haasteita kunnallisen liikelaitoksen toiminnalle ja lisäävät esimerkiksi hankintatoimen kustannuksia, ellei valitusasioissa nykyistä useammin hankintayksikön kuluja voida määrätä myös korvattavaksi.

Edellä olevan perusteella HKL esittää, että erityistä huomiota tulisi työryhmän työssä keskittää käsittelyaikojen lyhentämiseen jännevöittämissä prosessia ja vähentämällä valitusmahdollisuuksia korkeimpaan hallinto-oikeuteen tilanteissa, joissa viranomaisen päätös ei oikaisuvaatimusmenettelyn ja hallinto-oikeuden antaman pääasiaratkaisun jälkeen ole tullut kumotuksi.

Työryhmä mietinnössään toteaa, että oikeudenkäyntikuluja koskeva sääntely pidetään asiallisesti ennallaan. HKL toteaa tältä osin, että viranomaisen / julkiseen hallintoon kuuluvan yksikön / kunnan liikelaitoksen oikeutta oikeudenkäyntikulujensa korvaamiseen tulisi laajentaa koskemaan muitakin tilanteita kuin niitä, joissa valituksen on katsottava olevan ilmeisen perusteeton. Liikelaitoksia ei tulisi tällä kohden jättää huonompaan asemaan kuin esimerkiksi osakeyhtiömuotoisia toimijoita. Ei ole kohtuullista, että nykyinen kustannusten korvaamista koskeva rajuus johtaa siihen, että julkisen hallinnon yksikön vastapuolta ei veloiteta maksamaan esimerkiksi liikelaitoksen oikeudenkäyntikuluja, vaikka nämä kulut olisivat huomattavatkin ja kertyneet myös asiamiehille maksetuista palkkioista.

Muilta osin HKL toteaa, että toimintalinjat ja ehdotukset konkreettisiksi toimenpiteiksi on esitetty työryhmän raportissa selkeästi.

Helsingissä 15. päivänä maaliskuuta 2011

Matti Lahdenranta  
toimitusjohtaja

Yrjö Judström  
hallintojohtaja



11.3.2011

*Liite 4 ; 4093 §*

Kaupunginhallitus  
PL 1 (Pohjoisesplanadi 11-13)  
00099 HELSINGIN KAUPUNKI

HELSINGIN KAUPUNGIN KIRJAAMO HELSINGFORS STADS REGISTRATORSKONTOR	
Saapunut/Inkommit	
11. 03. 2011	
Dnro/Dnr	<i>KHS 2011-275</i>
Tehtäväluokka	<i>010</i>
Uppgittaklass	<i>25</i>

Lausuntopyyntö 15.2.2011; dnro 2011- 275 / 010

LAUSUNTO OIKEUSMINISTERIÖN PROSESSITYÖRYHMÄN MIETIN-  
NÖSTÄ OIKEUDENKÄYNTI HALLINTOASIOISSA

Sosv 2011-210

Palauttaen läheteasiakirjat sosiaalivirasto esittää lausuntonaan oikeusministeriön prosessityöryhmän mietinnöstä Oikeudenkäynti hallintoasioissa seuraavaa.

Taustaa

Sosiaalivirasto on oikeudenkäynnin osapuolena hallintoasioissa lähinnä sosiaalihuoltolain ja sosiaalihuollon erityislainsäädännön mukaisia yksilöhuollon päätöksiä koskevissa valitusasioissa. Kyse on asiakkaan sosiaalihuollon etuutta, esimerkiksi toimeentulotuen myöntämistä, koskevasta päätöksestä, jonka asianosainen on saattanut asian muutoksenhakujaoston käsiteltäväksi. Jaoston päätökseen tyytymättömän asianosaisen valituksen johdosta hallinto-oikeus pyytää muutoksenhakujaostolta selityksen sekä tarvittaessa valituksen käsittelemisen edellyttämää lisäselvitystä. Yksilöhuollon päätöstä koskevan valitusasian käsittely on käytännössä kirjallista. Helsingin hallinto-oikeuden näissä muissa kuin lastensuojelua koskevissa yksilöhuollon valitusasioissa antamien päätösten määrä on vaihdellut viime vuosina välillä 110-130 kappaletta.

Lastensuojelulain 43 §: n 2 momentissa säädetyn lapsen tahdonvastaisen huostaanoton käsittely tulee vireille hallinto-oikeudessa perhepalvelujohtajan allekirjoittamalla hakemuksella ja hallinto-oikeus tekee hakemuksen johdosta päätöksen lapsen ottamisesta sosiaalilautakunnan huostaan. Muut lastensuojelua koskevat asiat hallinto-oikeus käsittelee viranhaltijan päätöksistä tehtyinä valituksina. Lastensuojelua koskevien hakemus- ja valitusasioiden, käsittely ei ole pelkästään kirjallista, sillä Helsingin hallinto-oikeus järjestää asianosaisen pyynnön perusteella suullisen käsittelyn lastensuojeluasiassa noin 30 kertaa vuodessa.

Postiosoite  
PL 7000  
00099 HELSINGIN KAUPUNKI

sosiaalivirasto@hel.fi

Käyntiosoite  
Toinen linja 4 A  
00530 HELSINKI

www.hel.fi/sosv

Puhelin  
+358 9 310 4011

Faksi  
+358 9 310 43717

Y-tunnus  
0201256-6



11.3.2011

Lastensuojelua koskevia päätöksiä Helsingin hallinto-oikeus on tehnyt vuosina 2009 ja 2010 noin 120 kappaletta vuodessa.

#### Yleistä työryhmän mietinnöstä

Mietinnössä ei esitetä uudistettavaksi hallintoasioiden oikeudenkäynnissä tällä hetkellä noudatettavia periaatteita, vaan se keskittyy täsmentämään voimassa olevassa hallintolainkäyttölaissa jo olevia säännöksiä.

Lisäksi mietinnössä ehdotetaan selkeytettäväksi oikeudenkäynnin valmistelua ja vahvistettavaksi hallintotuomioistuimen roolia tosiseikkojen selvittämisessä. Työryhmän ehdotuksessa uuteen lakiin sisällytetään omat hallintoasioiden oikeudenkäynnissä tarvittavat säännökset ja vähennetään voimassa olevan hallintolainkäyttölain viittauksia oikeudenkäymiskaareen. Tämä helpottaisi ehdotetun lain omaksumista ja käyttöä. Se, samoin kuin ehdotettu nimi "laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa", korostaisi ansaitusti hallintolainkäyttöä omana prosessuaalisena oikeudenalana siviili- ja rikosprosessioikeuden rinnalla, joissa sovelletaan oikeudenkäymiskaarta ja lakia oikeudenkäynnistä rikosasioissa.

Edelleen mietinnössä ehdotetaan, että lakiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa otetaan nimenomaiset säännökset hallinto-oikeuksien tuomioistuinkäytännössään jo tällä hetkellä vakiintuneesti soveltamat menettelytavat. Tällaisia ovat esimerkiksi hallintotuomioistuimen oikeus rajata oikeudenkäyntiä varten toimitettavaa lisäselvitystä sekä todistamaan esteellisten henkilöpiirin laajentaminen asian osapuolena olevaan viranomaisen edustajaan.

Hallinto-oikeusprosessissa tällä hetkellä sovellettava hallintolainkäyttölaki tuli voimaan 1.12.1996, joten se on prosessilakina suhteellisen nuori. Se on myös toiminut hallintotuomioistuinten oikeudenkäyntimenettelyssä sovellettavana normistona tyydyttävästi. Prosessityöryhmän ehdottamat muutokset, joilla pyritään lisäämään asianosaisten osallisuutta prosessissa, vahvistamaan oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, tehostamaan tosiseikkojen selvittämistä sekä täsmentämään viranomaisen asemaa oikeudenkäynnin osapuolena, ovat paitsi myönteisiä, myös tarpeellisia.

#### Säännöskohtaista tarkastelua

Todistajan kuulemista koskevassa lakiehdotuksen 70 §:n 1 momentissa on säännös, jonka mukaan todistajan kuuleminen ei ole tarpeen seikasta, joka on jo selvitetty tai joka ei vaikuta käsiteltävään asiaan.

Postiosoite  
PL 7000  
00099 HELSINGIN KAUPUNKI

sosiaalivirasto@hel.fi

Käyntiosoite  
Toinen linja 4 A  
00530 HELSINKI

www.hel.fi/sosv

Puhelin  
+358 9 310 4011

Faksi  
+358 9 310 43717

Y-tunnus  
0201256-6



11.3.2011

Säännös saattaa vaikuttaa itsestään selvältä, mutta se on tarpeellinen. Suullisissa käsittelyissä ei ole poikkeuksellista, että samasta seikasta on kutsuttu kuultaviksi useita todistajia, vaikka muut asianosaiset ja oikeudenkäynnin osapuolena oleva viranomaisena eivät ole kiistäneet kyseisen asian paikkansapitävyyttä. Edelleen todistajaksi kutsutun todistusteema saattaa olla sellainen, että asia on jo asiakirjaselvityksessä osoitettu paikkansapitäväksi, jolloin todistaminen on tarpeetonta.

Tällaiset tarpeettomiksi koetut todistajat pitkittävät suullista käsittelyä ja saattavat hämärtää suullisen käsittelyn tarkoitusta, joka on kirjallisen käsittelyn täydentäminen.

Todistajan esteellisyyden arviointiin ehdotetaan uutta säännöstä, jonka mukaan todistajana ei kuulla henkilöä, joka toimii oikeudenkäynnin osapuolena olevan viranomaisen edustajana samassa oikeudenkäynnissä (71 § 2 mom.).

Lastensuojelua koskevissa oikeudenkäynneissä asianosaisten, eli lapsen vanhempien, asiamies tai avustaja nimeää usein suullisiin käsittelyihin todistajaksi lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän. Tämä työntekijä tuntee parhaiten lapsen ja perheen tilanteen, ja hän myös edustaa esimerkiksi hakemusasioissa hakemuksen tehnyttä perhepalvelujohtajaa. Jos vastuusosiaalityöntekijä kutsutaan todistajana kuultavaksi, hän ei saa olla läsnä asiaa muutoin käsiteltäessä. Tämä heikentää olennaisesti perhepalvelujohtajan muiden edustajien mahdollisuuksia esittää hallinto-oikeudelle kaikkia niitä seikkoja, joiden perusteella on päädytty hakemukseen lapsen huostaanotosta.

Käytännössä hallinto-oikeus on jo nyt evännyt lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän kuulemisen todistajana katsoen hänen olevan hakemuksen tehneeseen viranomaiseen rinnastettavana asianosaisena esteellinen todistamaan. On kuitenkin tärkeää, että asiasta saataisiin selkeä säännös.

Tärkeä on myös ehdotettu uusi säännös, jonka mukaan hallintotuomioistuin voi kuulla todistajaa tämän vaitiolovelvollisuuden estämättä, jos kuuleminen on välttämätöntä asian selvittämiseksi (74 § 1 mom.).

Lastensuojeluasioissa viranomaisen oikeudenkäynnin osapuolena nimeämät todistajat ovat pääsääntöisesti vaitiolovelvollisia. Tämä perustuu sosiaalihuollon viranomaisilla sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 14 §:ään, jonka mukaan sosiaalihuollon asiakasta koskevia tietoja ei saa ilmaista sivulliselle. Toinen tärkeä to-

Postiosoite  
PL 7000  
00099 HELSINGIN KAUPUNKI  
  
sosiaalivirasto@hel.fi

Käyntiosoite  
Toinen linja 4 A  
00530 HELSINKI  
  
www.hel.fi/sosv

Puhelin  
+358 9 310 4011

Faksi  
+358 9 310 43717

Y-tunnus  
0201256-6



11.3.2011

distajien ryhmä, jonka merkitys tulee todennäköisesti lastensuojeluasioissa jatkuvasti lisääntymään, koostuu terveydenhuollon ammattihenkilöistä, kuten psykologeista ja lasten- sekä nuorisopsykiatreista, joiden vaitiolovelvollisuus perustuu potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 13 §:ään ja terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain 17 §:ään.

Käytännössä edellä mainittuihin ryhmiin kuuluneet henkilöt ovat voineet todistaa lapsen asioista, kun lapsen huoltajat ovat antaneet suostumuksensa todistamiselle. Tällaisen menettelyn varaan asian selvittämistä, eli todistelua, ei ole syytä jättää, koska lastensuojelua koskevis- sa oikeudenkäynneissä on päämääränä löytää lapsen kannalta paras vaihtoehto, mikä voi olla ristiriidassa hänen huoltajiensa näkemysten kanssa. Tämä puolestaan saattaa vaikuttaa siihen, antavatko he todistajalle luvan todistaa lapsen asioista.

Suullisen käsittelyn järjestämiseen sekä sen varmistamiseen, että suullisessa käsittelyssä täydennetään asian kirjallista käsittelyä vain olemalla ja tarpeellisella lisäselvityksellä, liittyvät ehdotetut säännökset suullisesta valmistelusta (52 §) ja käsittelysuunnitelmasta (66 §). Hallintolainkäyttölaissa vastaavia säännöksiä ei ole, mutta vuoden 2008 alusta voimaantulleessa uudessa lastensuojelulaissa on säännökset valmistelevalta suullisesta käsittelystä hallinto-oikeudessa (84 §), joita sovelletaan lapsen huostaanottoa koskevilla asioilla, mutta ei muissa hallintotuomioistuinten käsittelemissä lastensuojeluasioissa.

Suullinen valmistelu on perusteltua järjestää esimerkiksi, kun asiassa on useita asianosaisia. Ei ole harvinaista, että lapsen huostaanottoa hallintotuomioistuimessa käsiteltäessä asianosaisina voivat olla vanhemmat, oheishuoltaja, lapsi ja lapselle mahdollisesti määrätty edunvalvojen sijainen sekä esimerkiksi lapsen sijaisvanhemmat. Tällöin on tärkeä määrittää, mitkä ovat kunkin asianosaisen vaatimukset, mitkä asiat ovat riidattomia sekä mistä seikoista ja missä tarkoituksessa asianosaiset haluavat esittää selvitystä suullisessa käsittelyssä. Vaikka suullinen valmistelu huostaanottoasioissa on ollut mahdollista jo kahden vuoden ajan, sitä käytetään sosiaaliviraston kokemuksen perusteella liian vähän.

Käsittelysuunnitelma on tavallaan tekninen apuväline ja sellaisena tarpeellinen muun muassa silloin, kun suulliseen käsittelyyn on kutsuttu lukuisia todistajia ja asian käsittely on jaettu useammalle päivälle. Suunnitelmasta ilmeni, ketkä todistavat ja missä järjestyksessä sekä arvio käsittelyn kulun aikataulusta.

Postiosoite  
PL 7000  
00099 HELSINGIN KAUPUNKI

sosiaalivirasto@hel.fi

Käyntiosoite  
Toinen linja 4 A  
00530 HELSINKI

www.hel.fi/sosv

Puhelin  
+358 9 310 4011

Faksi  
+358 9 310 43717

Y-tunnus  
0201256-6



11.3.2011

Lakiehdotuksen 35 §:n 3 momentin perusteella alaikäisellä 15 vuotta täyttäneellä lapsella on oikeus käyttää huoltajan ohella puhevaltaa henkilöön tai henkilökohtaista etuaan taikka oikeuttaan koskevassa asiassa.

Säännös on samasanainen voimassa olevan hallintolainkäyttölain 18 §:n 3 momentin kanssa. Prosessityöryhmän kannanotto lapsen puhevaltaa määrittävään ikärajaan on mielenkiintoinen. Sitä tai sen vaihtoehtoja ei ole säännösehdotusten perustelutekstissä arvioitu millään tavoin (s. 110-111). Lastensuojelulain 21 §:n perusteella 12 vuotta täyttäneellä lapsella on itsenäinen puhevalta kaikissa häntä itseään koskevissa lastensuojeluasioissa ja mielenterveyslain 24 §:n 4 momentin nojalla 12 vuotta täyttäneellä lapsella on muutoksenhakuoikeus tahdosta riippumattomasta hoitoa ja yhteydenpidon rajoittamista koskevista päätöksistä. Voimassa olevan lastensuojelulain puhevaltaa koskevaa ikärajaa alennettiin hallituksen esityksessä olleesta 15 vuodesta (HE 252/2006 vp, s. 132-133) 12 vuoteen, kun lakiesitystä käsiteltiin eduskunnassa (StVM 59/2006 vp s. 6).

Lapsen oikeus käyttää puhevaltaa henkilöön koskevissa asioissa tulisi säännellä yhdenmukaisesti. Ei voitane pitää oikeuden- eikä myöskään tarkoituksenmukaisena, että puhevallan käyttöön oikeuttava ikäraja vaihtelee käsiteltävän asian mukaan. Lakiehdotuksen jatkovalmistelussa tähän asiaan tulisi ottaa perustellusti kantaa.

Helinä Hulkkonen  
vs. sosiaalijohtaja

Karri Välimäki  
vs. johtava lakimies

LIITE

Lähteasiakirjat

Postiosoite  
PL 7000  
00099 HELSINGIN KAUPUNKI

sosiaalivirasto@hel.fi

Käyntiosoite  
Toinen linja 4 A  
00530 HELSINKI

www.hel.fi/sosv

Puhelin  
+358 9 310 4011

Faksi  
+358 9 310 43717

Y-tunnus  
0201256-6



8.3.2011

5 ; 4093

*K. Mäkelä / MT*

Kaupunginhallitus  
PL 1 (Pohjoisesplanadi 11-13)  
00099 HELSINGIN KAUPUNKI

HELSINGIN KAUPUNGIN KIRJAAMO HELSINGFÖRNS STADS REGISTRATORSKONTOR	
Seurapuu/Inkommit	
11. 03. 2011	
Dnro/Dnr	<i>Lhs 2011-275</i>
Tehtäväluokka Uppgiftsklass	<i>010</i>
<i>LG</i>	

Helsingin kaupungin hallintokeskuksen lausuntopyyntö 15.2.2011

"OIKEUDENKÄYNTI HALLINTOASIOISSA. PROSESSITYÖRYHMÄN  
MIETINTÖ" (OIKEUSMINISTERIÖN MIETINTÖJÄ JA LAUSUNTOJA  
4/2011)

Terke 2011-211

Helsingin kaupungin terveystieteiden keskukselta on pyydetty antamaan lausunto Helsingin kaupunginhallitukselle oikeusministeriön prosessityöryhmän mietinnöstä 4/2011, joka sisältää hallituksen esityksen muotoon laaditun ehdotuksen eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi. Lakiesityksen tarkoituksena on korvata nykyisin voimassa oleva hallintolainkäyttölaki uudella lailla oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Uudessa laissa säädettäisiin hallintoprosessista nykyistä täsmällisemmin ja selkeämmin. Uusi laki olisi hallintolainkäyttölakia informatiivisempi.

Ehdotettuun lakiin on sisällytetty oikeudenkäyntiä hallintoasioissa koskevat yksityiskohtaiset ja kattavat säännökset. Lakiehdotuksesta ja sen perusteluista ei ole huomautettavaa. Terveystieteiden keskus ilmoittaa yhtyvän sä lakiehdotuksessa ja sen pykäläkohtaisissa perusteluissa asiasta esitettyyn ja toteaa lausuntopyynnön johdosta lisäksi kunnioittavasti seuraavaa.

Ehdotettu laki on hallinto-oikeudenkäyntiä koskeva kokonaisuudistus, jonka tarkoituksena ei ole muuttaa keskeisiä hallintoprosessin periaatteita. Uudistuksessa käsitellään muutoksenhausta hallintopäätöksiin ja muutoksenhakuasian käsittelystä hallinto-oikeudenkäynnissä annettavia säännöksiä. Lakiehdotukseen sisältyy vain muutamia aikaisempaan nähden uusia säännöksiä, joita ei ole voimassa olevassa hallintolainkäyttölaissa. Uudistus ei kuitenkaan koske esimerkiksi oikaisuvaatimusmenettelyä. Merkittävä osa terveystieteiden keskuksessa käsiteltävistä muu-

Postiosoite  
Helsingin kaupungin kirjaamo

Käyntiosoite  
Pohjoisesplanadi 11-13

Puhelin  
+358 9 310  
13704

Faksi  
+358 9 655 783

Terveystieteiden keskus  
PL 10, 00099 HELSINGIN KAUPUNKI  
helsinki.kirjaamo(at)hel.fi

Helsinki 17  
<http://www.hel.fi/terveystieteidenkeskus/>





8.3.2011

toksenhaun alaisista asioista ratkaistaan oikaisuvaatimusmenettelyssä. Oikaisuvaatimus on hallinnon sisäinen oikeussuojakeino, jolla asianosainen voi vaatia muutosta terveyskeskuksessa tehtyyn viranhaltijapäätökseen esimerkiksi asiakasmaksun määräämistä koskevassa asiassa. Oikaisuvaatimuksen johdosta tehtyä hallintopäätöstä koskevan hallintovalituksen käsittelee ensimmäisenä oikeusasteena alueellisesti toimivaltainen hallinto-oikeus. Ehdotetulla lailla ei puututtaisi oikaisuvaatimuksen käsittelyyn, vaan oikaisuvaatimusmenettelyssä noudatettaisiin edelleen hallintolain yleissäännöksiä ja oikaisuvaatimuksesta annettuja erillisiä säännöksiä sekä oikaisuvaatimuksen käsittelyssä aikaisemmin omaksuttua käytäntöä. Hallintolaki on yleislaki, jonka säännökset soveltuisivat toissijaisesti oikaisuvaatimuksen käsittelyyn, jollei muualla laissa erikseen toisin säädetä. Lakiehdotuksessa ei ole kysymys hallintolain muuttamisesta eikä ehdotettu laki aiheuta muutoksia terveyskeskuksen toimintakäytäntöihin oikaisuvaatimusmenettelyn suhteen. Lakiehdotuksen 12 §:ssä viitataan kunnallisvalituksen tekemisestä kuntalakiin. Sen mukaan kuntalaissa on lähtökohtana, että kunnallisten viranomaisten ja toimielinten ja siten myös terveyslautakunnan päätöksistä haetaan hallinto-oikeudelta muutosta kuntalain 11 luvussa tarkoitettulla kunnallisvalituksella. Ehdotetulla lailla ei ole tarkoitus muuttaa myöskään kunnallisvalituksen erityispiirteitä. Esimerkiksi kunnallisista viranhaltijoista annetun lain mukaan tehdystä terveyslautakunnan päätöksestä haetaan muutosta jatkossakin kunnallisvalituksella hallinto-oikeuteen. Kunnallisvalitukseen sovelletaan hallintovalitusta koskevia yleisiä säännöksiä siltä osin kuin siitä ei erikseen säädetä kuntalaissa. Useissa laeissa on kuitenkin säädetty erikseen siitä, että kunnan viranomaisen tai toimielimen päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen hallintolainkäyttölain mukaisesti. Tällöin muutosta haetaan hallintovalituksella eikä muutoksenhaussa sovelleta kunnallisvalitusta koskevia säännöksiä. Hallintovalitukseen sovellettaisiin uutta lakia.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista (734/1992) annetussa laissa säädetään muutoksenhausta terveyskeskuksessa tehtyihin maksupäätöksiin. Lain 15 §:stä ilmenee, että maksua koskevaan viranhaltijan päätökseen tyytymätön voi saattaa terveyskeskuksen järjestämästä palvelusta perittävää maksua koskevan päätöksen terveyslautakunnan käsiteltäväksi. Vaatimus päätöksen oikaisemisesta on tehtävä kirjallisesti 14 päivän kuluessa siitä, kun maksuvelvollinen on saanut päätöksestä tiedon. Pykälän mukaan maksun määräämistä koskevaan terveyslautakunnan päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Edellä mainittua viittaussäännöstä muutettaisiin uudistuksessa viittaamalla muutok-

Postiosoite	Käyntiosoite	Puhelin	Faksi
Helsingin kaupungin kirjaamo	Pohjoisesplanadi 11-13	+358 9 310 13704	+358 9 655 783
Terveyskeskus PL 10, 00099 HELSINGIN KAUPUNKI helsinki.kirjaamo(at)hel.fi	Helsinki 17 <a href="http://www.hel.fi/terveyskeskus/">http://www.hel.fi/terveyskeskus/</a>		



8.3.2011

senhaun osalta uuteen lakiin. Terveyslautakunnan tekemään hallintopäätökseen tyytymättömän olisi siis edelleenkin mahdollista valittaa päätöksestä hallinto-oikeuteen. Valitusmenettelyyn sovellettaisiin uutta lakia. Uuden lain 10 §:ssä säädettäisiin hallintopäätöksen valituskelpoisuudesta. Pykälän 1 momentin mukaan lähtökohtana on, että valituskelpoinen on päätös, jolla asia on ratkaistu. Terveyskeskus pitää tarpeellisena pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa olevaa mainintaa siitä, että valituskelpoisia eivät ole julkisen palvelun toteuttamista koskevat tosiasialliset toimet. Esimerkkinä perusteluissa viitataan oikeuskäytäntöön (KHO 2005:84), jonka mukaan henkilön sijoittuminen joko vanhainkotiin tai terveyskeskuksen vuodeosastolle oli hänen yksilöllisten tarpeidensa ja kunnan käytettävissä olevien hoitopaikkojen pohjalta tehtävä, huollon toteuttamista ja sisältöä koskeva ratkaisu, joka ei ollut valituskelpoinen. Perusteluihin olisi selvyiden vuoksi tarpeellista lisätä myös muita esimerkkejä, jotka koskisivat valituskelpoisuutta vailla olevia toimia. Esimerkiksi lääkärin terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994) 22 §:n nojalla tekemä lääketieteelliseen asiantuntemukseen perustuva hoitoratkaisu on potilaan sairauteen liittyvää tosiasiallista hoitotoimintaa ja siihen liittyvää päätöksentekoa, josta ei normaalisti tehdä kirjallista hallintopäätöstä eikä se näin ollen ole oikeuskäytännössä ja oikeuskirjallisuudessa omaksutun kannan mukaan valituskelpoinen ratkaisu.

Terveyskeskus pitää hyvänä lakiehdotuksen 23 §:ään sisältyvää säännöstä, jossa säädettäisiin oikaisuvaatimuksen vaikutuksesta valituksen sisältöön. Säännöksessä rajoitettaisiin valittajan mahdollisuuksia esittää hallinto-oikeudelle uutta selvitystä valituksensa perusteeksi. Uudistus on tarpeellinen, sillä tuomioistuimen tulee voida rajoittaa uuden selvityksen esittämistä valituksen sisältöön jo oikeudenkäynnin alkuvaiheessa. Selvityksen esittämistä ehdotetaan rajoitettavaksi siten, että uusia valitusperusteita voitaisiin esittää vain siltä osin kuin oikaisuvaatimusta ei ole hyväksytty, ts. jos hallintopäätöstä ei ole oikaisuvaatimuksen johdosta muutettu tai kumottu. Kyseinen selvityksen esittämistä rajoittava säännös koskisi myös uusien vaatimusten esittämistä. Uuden vaatimuksen saisi esittää, mutta vain sillä edellytyksellä, että uusi vaatimus perustuu olosuhteiden muutokseen tai oikaisuvaatimuksen tekemisen jälkeen esille tulleeseen seikkaan. Terveyskeskuksen näkemyksen mukaan selvitysten rajoittamisella voidaan osaltaan ehkäistä oikeudenkäynnin tarpeetonta viivästymistä sekä oikeudenkäynnistä osapuolille aiheutuvia ylimääräisiä kustannuksia ja ajanhukkaa.

Ehdotetun lain 25 §:n säännös on myös tarpeellinen oikeudenkäynnin keston ja vaikutuksiltaan oikeudenkäyntiaineiston laajuuteen ulottuva

Postiosoite  
Helsingin kaupungin kirjaamo

Terveyskeskus  
PL 10, 00099 HELSINGIN KAUPUNKI  
helsinki.kirjaamo(at)hel.fi

Käyntiosoite  
Pohjoisesplanadi 11-13

Helsinki 17  
<http://www.hel.fi/terveyskeskus/>

Puhelin  
+358 9 310  
13704

Faksi  
+358 9 655 783



8.3.2011

uudistus. Säännöksellä rajoitetaan lisäselvityksen ja uuden vaatimuksen esittämisestä. Pääsääntö tämän mukaan olisi, että valittaja ei saa esittää uutta vaatimusta valitusajan kuluttua umpeen. Poikkeuksena pääsääntöön pykälässä säädettäisiin, että valittaja saisi esittää lisäselvitystä ja uusia vaatimuksia vaatimuksen tueksi valitusajan päättymisen jälkeen, mutta vain sillä ehdolla, ettei asia sen johdosta muutu toiseksi. Pykälän tarkoituksena on määrittää oikeusriidan kohde mahdollisimman aikaisessa vaiheessa ennen muutoksenhaun kohteena olevan asian käsittelyn aloittamista. Pykälässä säädettäisiin vain valittajan oikeudesta esittää valitusajan päättymisen jälkeen lisäselvitystä, lisäperusteluja tai uusia vaatimuksia. Terveyskeskuksen näkemyksen mukaan valittajaan kohdistuvalla selvitysten ja vaatimusten rajoittamisella on tärkeä merkitys, jonka avulla pyritään vaikuttamaan oikeudenkäynnin kestoon ja siitä aiheutuviin kustannuksiin, joista riidan osapuolet vastaavat hallinto-oikeudenkäynnissä oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta annettujen säännösten mukaisesti.

Lakiehdotuksen 28-32 §:ssä on perussäännökset muista hallintolainkäyttöasioista kuin valituksista. Muita hallintolainkäyttöasioita ovat tyyppillisesti erilaiset hakemusasiat ja hallintoriitana käsiteltävät asiat. Hallintoriitamenettelyä käytetään mm. julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta koskevassa hallintoriidassa, jossa osapuolena ovat kunnat riitelevät niiden välisen maksuvelvollisuuden jakautumisesta esimerkiksi terveydenhuolto ja sosiaalihuolto koskevissa asioissa. Hallintoriitamenettelyä käytetään 29 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan myös käsiteltäessä sellaisia muita etua, oikeutta tai velvollisuutta koskevia julkisoikeudelliseen oikeussuhteeseen perustuvia oikeusriitoja, jotka eivät kohdistu maksuvelvollisuuteen. Lakiehdotuksen pykäläkohtaisten perustelujen mukaan ne voivat koskea esimerkiksi vastuuta julkisoikeudellisen velvollisuuden toteuttamisesta, oikeuden sisältöä ja kestoa tai edun laajuutta. Julkisen terveydenhuollon järjestäjänä kunta voi joutua vastaamaan hallintoriitamenettelyssä esitettyihin vaatimuksiin esimerkiksi tilanteessa, jossa potilaalle ei ole kyetty järjestämään hoitoa laissa säädettyjen määräaikojen mukaisesti. Potilaat ovat entistä tietoisempia laissa säädetyistä oikeuksistaan ja kunnan velvollisuuksista järjestää hoitoa. Terveyskeskus katsoo, että hallintoriitamenettelyn aikaisempaa yksityiskohtaisempi sääntely on tässä mielessä nykytilaa selkeyttävä ja samalla tarpeellinen uudistus.

Lakiehdotuksen 6 luvussa (44-64 §) säädetään asian käsittelystä ja selvittämisestä valituksen sekä valituksen kohteena olevan päätöksen ja muiden oikeudenkäyntiasiakirjojen perusteella sen jälkeen, kun oikeudenkäynti on valituksen vireille tulon jälkeen käynnistynyt. Lainsä-

Postiosoite	Käyntiosoite	Puhelin	Faksi
Helsingin kaupungin kirjaamo	Pohjoisesplanadi 11-13	+358 9 310 13704	+358 9 655 783
Terveyskeskus PL 10, 00099 HELSINGIN KAUPUNKI helsinki.kirjaamo(at)hel.fi	Helsinki 17 <a href="http://www.hel.fi/terveyskeskus/">http://www.hel.fi/terveyskeskus/</a>		



8.3.2011

dännöllisenä uutuutena esityksessä mainitaan 51 §, jossa säännellään lisäselvityksen rajoittamisesta. Säännös koskee osapuolten tai muiden oikeudenkäyntiin osallistuvien oma-aloitteisesti toimittamaa selvitystä. Lisäaineiston toimittamiselle asetetun määräajan jälkeen toimitettu selvitys voitaisiin jättää huomioon ottamatta ja palauttaa se lähettäjälle liittäen sitä asian oikeudenkäyntiaineistoon. Samoin hallintotuomioistuimien voi jättää huomiotta ja palauttaa lähettäjälle sellaisen aineiston, joka selvästi ei kuulu asiaan. Säännös edistää asian viivytyksetöntä käsittelyä ja järkevöittää valituksen kohteena olevan päätöksen tehneen viranomaisen velvollisuuksia lausua asianosaisen selvitysten johdosta. Terveyskeskus kannattaa säännöksen sisällyttämistä säädettävään lakiin.

Uutta on myös ehdotuksessa oleva säännös suullisesta valmistelusta (52 §), jossa voidaan selvittää, mitkä kysymykset asiassa ovat riidanalaisia ja mitkä selvitykset ja todisteet ovat tarpeellisia pääasian ratkaisemisessa. Terveyskeskus pitää säännöstä tarkoituksenmukaisena ja tarpeellisenä, koska sen avulla on mahdollista vaikuttaa asian joutumiseen käsittelyyn ja parantaa osapuolten valmistautumista, mikäli oikeudenkäynnissä järjestetään myöhemmin suullinen käsittely, jonka yhtenä tarkoituksena on riidanalaisten tosiseikkojen selvittäminen. Suullisen valmistelun järjestäminen voi myös auttaa havaitsemaan tilanteet, jolloin suullinen käsittely ja oikeudenkäynnin jatkaminen voidaan katsoa tarpeettomaksi. Suullinen valmistelu tehostaisi näin valitusasian käsittelyä.

Menettelystä suullisessa käsittelyssä esitetään säädettäväksi lakiehdotuksen 65-79 §:ssä. Osa näistä pykälistä on kokonaan uusia, ja ne sääntelevät suullisen käsittelyn kulkua aikaisempaan nähden seikkaperäisemmin. Terveyskeskus pitää em. pykälien säätämistä tarkoituksenmukaisena, sillä ne selkeyttävät nykytilannetta ja tehostavat oikeudenkäynnin osapuolien valmistautumista suulliseen selvityksen esittämiseen ja todistajien henkilökohtaiseen kuulemiseen suullisessa menettelyssä.

Oikeudenkäyntikuluista säädetään ehdotuksen 10 luvussa, jonka 98 §:ssä on erityissäännös oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuudesta, jos osapuoli on tahallisesti tai huolimattomuudesta ilmeisen tarpeettomasti pitkittänyt oikeudenkäyntiä esimerkiksi esittämällä perusteettomaksi tietämiään väitteitä tai jäämällä pois suullisesta tai muusta käsittelystä ilman laillista estettä. Säännöksessä huomioitaisiin myös viranomaisen mahdollisuus saada asianosaiselta korvausta oikeudenkäynnistä aiheutuneista ylimääräisistä kustannuksista tilanteessa, jossa oi-

Postiosoite  
Helsingin kaupungin kirjaamo

Terveyskeskus  
PL 10, 00099 HELSINGIN KAUPUNKI  
heisinki.kirjaamo(at)hel.fi

Käyntiosoite  
Pohjoisesplanadi 11-13

Helsinki 17  
<http://www.hel.fi/terveyskeskus/>

Puhelin  
+358 9 310  
13704

Faksi  
+358 9 655 783



8.3.2011

keudenkäynti on viivästynyt tarpeettomasti asianosaisen syystä. Terveyskeskus pitää säännösehdotusta tarpeellisena, koska oikeudenkäyntikulujen erityinen korvausvelvollisuus on omiaan edistämään oikeudenkäynnin sujumista ja ehkäisemään ennalta oikeudenkäynnin tarpeetonta pitkittämistä.

Valituksen kohteena olevan päätöksen tehneellä viranomaisella on nykyisin voimassa olevan hallintolainkäyttölain 6 §:n 2 momentin mukaan oikeus hakea muutosta hallinto-oikeuden päätökseen, mikäli muutoksenhausta on erikseen laissa säädetty tai muutoksenhaku on viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi tarpeen. Julkisen edun valvonta olisi lakiesityksen mukaan jatkossakin viranomaisen muutoksenhakuoikeuden perustava seikka (lakiehdotuksen 8 §). Terveyskeskus toteaa, että lakiesityksen 109 §:ssä ehdotettu säännös viranomaisen muutoksenhaun laajentamisesta käyttäen valitusperusteena myös soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden turvaamista on perusteltu lainsäädännöllinen uudistus ennestään suppeasti säänneltyyn viranomaisen oikeuteen valittaa sen tekemästä päätöksestä ylempään oikeusasteeseen.

Lisätiedot:

Lehtonen Harri, hallintolakimies, puhelin 310 42668

Matti Toivola  
toimitusjohtaja

Riitta Simoila  
kehittämisohtaja

LIITE

Oikeusministeriön Prosessityöryhmän mietintö 4/2011

Postiosoite	Käyntiosoite	Puhelin	Faksi
Helsingin kaupungin kirjaamo	Pohjoisesplanadi 11-13	+358 9 310 13704	+358 9 655 783
Terveyskeskus PL 10, 00099 HELSINGIN KAUPUNKI helsinki.kirjaamo(at)hel.fi	Helsinki 17 <a href="http://www.hel.fi/terveyskeskus/">http://www.hel.fi/terveyskeskus/</a>		

Oikeusministeriö  
PL 25  
00230 Valtioneuvosto

Lausuntopyyntönnö 9.2.2011

## **Oikeudenkäynti hallintoasioissa – prosessityöryhmän mietintö, oikeusministeriö 4/2011**

### **Lausunto**

#### **Pääsisällöstä**

Työryhmän mietinnössä ehdotetaan säädettäväksi laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Laki korvaisi nykyisin voimassa olevan hallintolainkäyttölain. Myös hallinto-oikeuslakiin ja oikeudenkäymiskaareen tehtäisiin hallintolainkäyttölain korvaavasta laista johtuvia täsmennyksiä.

Hallituksen esityksen muotoon kirjoitetussa mietinnössä on 319 sivua. Ehdotus laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa sisältää 125 pykälää.

Hallintoprosessin keskeisiä periaatteita ei ole tarkoitus muuttaa. Lainsäädäntöä täsmennettäisiin lähinnä vallitsevan oikeuskäytännön mukaiseksi. Kunnallisvalitus säilyisi kunnallisasioissa hallintovalitukseen nähden ensisijaisena.

Keskeisestä uutta oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettavassa laissa ovat muun muassa säännökset hallintoriitamenettelystä ja hallintoriita-asiassa annettavan päätöksen sisällöstä.

Merkittävänä uusina asioina hallintotuomioistuimelle esitetään käräjäoikeuden toimivallasta siirrettäväksi valta väliaikaisten turvaamismääräysten antamiseen asioissa, jotka koskevat oikeuden tai edun toteuttamista tai velvollisuuden noudattamista.

Oikeusministeriö on pyytänyt työryhmän mietinnöstä Kuntaliitolta lausunnon sähköpostina viimeistään 11.4.2011.

Pidämme lakiehdotuksesta perusteltuna.

#### **Pykäläkohtaiset kannanotot**

Kiinnitämme ensinnäkin huomiota **ehdotuksen 3 §:n** säännökseen: Suhde muuhun lainsäädäntöön.

Edellä mainitun säännöksen perustelujen mukaan kuntalain 11 luvun säännökset tulisivat ensisijaisesti sovellettavaksi kunnallisvalitusasioissa.

**Ehdotuksen 8 §:n** säännös: Viranomaisen valitusoikeus hallintopäätöksestä (myös 109 §).

Jos kunnalle/kunnan viranomaiselle ei ole erikseen säädetty muutoksenhakuoikeutta eikä kunnalla/kunnan viranomaisella ole asiassa myöskään perusteluissa mainittua lailla erik-

seen säädettyä yleiseen etuun liittyvää valvontatehtävää taikka asianosaisasemaa, kunta ei voisi hakea tällaisessa asiassa tehdystä päätöksestä muutosta. Perusteluissa todetaan myös, että "pelkästään julkisyhteisön taloudellisen edun valvominen ei perusta valitusoikeutta".

Ehdotetut viranomaisen muutoksenhakuoikeutta koskevat rajaukset ovat erittäin ongelmallisia kuntien toiminnan ja itsehallinnon näkökulmasta. Käytännössä on asioita, joista annettavissa päätöksissä kunnalla voi olla selkeä taloudellinen tai muu intressi valvottavanaan (mm. kunnan talouteen, hallintoon tai palvelujen järjestämiseen liittyviä vaikutuksia). Pidämme tärkeänä, ettei ehdotuksen perusteluilla supisteta säännöstekstissä (kunnan/kunnan) viranomaiselle säädettyä muutoksenhakuoikeutta siltä osin kuin muutoksenhakuoikeus on sillä perusteella, että viranomaisen valvottavana on jokin yleiseen etuun liittyvä seikka, vaikkei valvottavasta edusta olisikaan lailla erikseen säädetty.

**Ehdotuksen 11 §:n** säännös: Valitus hallintopäätöksestä sekä **12 §:n** säännös: Valitus kunnallisen viranomaisen ... päätöksestä.

Myös 11 §:n säännöksen perusteluissa viitataan kuntalain 11 luvun kunnallisvalitusta koskevien säännösten ensisijaisuuteen. Ehdotuksen 12 §:ssä viitataan kuntalakiin valitettaessa kunnallisen viranomaisen päätöksestä. Ehdotetut säännökset vastaavat kuntalain 88 §:n ja 90 §:n säännöksiä kuntalain 11 luvun ja kunnallisvalituksen ensisijaisuudesta.

Pidämme erityisen tärkeänä, ettei kunnallisvalituksen ja hallintovalituksen käytön suhdetta muuteta, jolloin kunnallisvalitus säilyy kunnallisasioissa ensisijaisena.

Yleensä on katsottu, että kunnallisvalituksen sijasta noudatetaan hallintovalitusta koskevia säännöksiä, vaikkei nimenomaista säännöstä niiden noudattamisesta olekaan, jos laissa on säädetty erityinen valitusviranomaisen. Olemme pitäneet tätä ongelmallisena eikä kunnallisvalituksen käyttöä pitäisi voida pois sulkea pelkästään sillä perusteella, että laissa mainitaan valitusviranomaisen. Pidämme tärkeänä, ettei kunnallisvalituksen käyttöalaa rajoiteta tällä tavoin.

**Ehdotuksen 109 §:** Viranomaisen valitusoikeus hallintotuomioistuimen päätöksestä. Säännöksen perusteluista ei saa yksiselitteistä kuvaa, onko sillä tarkoitus laajentaa vai supistaa viranomaisen nykyistä valitusoikeutta. Epäselvää on myös, supistuuko vai laajeneeko viranomaisen valitusoikeus verrattuna ehdotuksen 8 §:n valitusoikeuteen. Perusteluja on mahdollista tulkita niin, että säännöksellä laajennetaan viranomaisen valitusoikeutta hallintotuomioistuimen päätöksestä. Lisäperuste nykyiseen nähden: "Jos valittaminen on tarpeen soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden turvaamiseksi". Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon yksilömaksuissa hallinto-oikeuksien päätöksissä on usein eroja. Pidämme kuntien kannalta erittäin tärkeänä, että tällainen valitusoikeuden laajennus toteutetaan. Jos säännöksellä on tarkoitus supistaa viranomaisen valitusoikeutta, emme pidä säännöstä tältä osin perusteltuna.

**Ehdotuksen 10 §:** Hallintopäätöksen valituskelpoisuus. Säännöksen sisältö säilyy asiallisesti nykyisellään. Säännöksellä ei ratkaista kuitenkaan sitä, onko jossakin asiassa tehtävä silti hallintopäätös, vaikka päätös ei ole valituskelpoinen (vrt. EOA 2046/4/05, 2928/4/04, joissa on katsottu, että hallintopäätös on silti tehtävä). Perusteluissa on katsottu, ettei valituskelpoisia ole julkisen palvelun toteuttamista koskevat tosiasialliset toimet, kuten sosiaali- ja terveydenhuollon toteuttamista ja sisältöä koskeva ratkaisu. Käytännössä voi olla epäselvää, milloin tästä on kysymys (ks. KHO 2009:69, vanhainkotihakemuksen hylkääminen oli hallintolainkäyttölain 5 §:n nojalla valituskelpoinen ratkaisu).

Myöskään kuntatyönantajan työnjohdolliset määräykset ja toimenpiteet, ml. varoituksen antaminen, eivät ole valituskelpoisia, mikä vastaa nykyistä oikeuskäytäntöä (ks. KHO 3.12.2001/3011, KHO 22.5.2009/1261).

Valituskelpoinen ei ole myöskään kanteluun annettu päätös, jota olemme pitäneet valmisteluna eikä asiaratkaisuna. On tärkeätä, että myös kantelupäätökset rajataan suoraan lailla valitusmahdollisuuden ulkopuolelle, jolloin varmistetaan esimerkiksi se, ettei myöskään

vanhoja asioita/päätöksiä niihin liittyvistä muutoksenhakumääräajoista riippumatta voi nostaa uudelleen muutoksenhaun kohteeksi.

**Ehdotuksen 15 §:** Hallintopäätöksen täytäntöönpano. Säännös vastaa perustelujen mukaan asiallisesti nykyistä lainsäädäntöä. Säännösteksti poikkeaa nykyisestä ja epäselväksi jää muuttaako säännöksen sanamuoto nykykäytäntöä. Päätöksen täytäntöönpanomahdollisuudet eivät saisi kiristyä eikä säännöksellä saa puuttua kuntalain päätösten täytäntöönpanojärjestelmään. Vastaava ongelma sisältyy myös ehdotuksen 96 §:n säännökseen.

**Ehdotuksen 16 §:** Hallintotuomioistuimen määräys hallintopäätöksen täytäntöönpanosta. **Ehdotuksen 88 §:** Turvamääräykset. **Ehdotuksen 89 §:** Turvamääräystä koskeva päätöksenteko.

Ehdotetut säännökset sisältävät merkittävää uutta toimivaltaa hallintotuomioistuimille. Säännöksillä lisätään hallintotuomioistuimen valtaa antaa viranomaisia velvoittavia ja viranomaisten toimivaltaa rajoittavia määräyksiä. Ehdotusten sisältö jää epäselväksi.

Esimerkiksi 88 §:n ja 89 §:n säännökset vallasta antaa etuja, oikeuksia ja velvollisuuksia turvaavia määräyksiä on poikkeuksellisen laaja eikä perusteluista käy selkeästi ilmi, mitä asioita tällainen puuttumisvalta voisi käytännössä esimerkiksi kunnissa koskea.

Kuntien viranomaisten toimivaltaan puuttuessa on otettava huomioon perustuslain 121 §:n kuntien itsehallinnon suojan vaatimukset. Pidämme erittäin tärkeänä, että edellä mainittujen säännösten perusteluissa kuvataan yksityiskohtaisemmin sen vaikutuksia kunnallishallintoon. Erityisesti tältä osin tulisi myös täydentää arviota lakiesityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestykseen.

**Ehdotuksen 20 §:** Valitusperusteet. Säännökseen on kirjoitettu nykyään vallitseva käytäntö, jonka mukaan hallintovalituksen saa tehdä vain lainvastaisuusperusteella. Säännös sisältää kuitenkin päällekkäisiä valitusperusteita, mikä voi käytännössä vaikeuttaa säännöksen soveltamista. Esimerkiksi kuntalain 90 §:ssä perusteet on määritelty selkeämmin kuin nyt lausunnolla olevaan mietintöön sisältyvässä pykälätekstissä.

Esimerkiksi hallintolain 6 §:ssä tarkoitettujen hallinnon yleisten periaatteiden vastaisuutta voidaan tarkastella eri tilanteissa myös toimivallan ylityksenä tai virheellisenä lainsoveltamisena. Hallintolain 6 §:ään sisältyvän objektiviteettiperiaatteen, ja samalla eräiden muidenkin periaatteiden, vastainen toiminta (esimerkiksi esteellisen henkilön osallistuessa päätöksentekoon) voi puolestaan tulla arvioitavaksi menettelyvirheenä.

Perusteet olisi syytä joko kirjoittaa niin, että päällekkäisyydet poistetaan lakitekstistä tai siten että nyt lakitekstissä olevia perusteita siirrettäisiin lain perusteluihin esimerkeiksi siitä, mitä päätöksen lainvastaisuudella tarkoitetaan.

**Ehdotuksen 23 §:** Oikaisuvaatimuksen vaikutus valituksen sisältöön. Säännös on kirjoitettu niin, ettei valituksessa saa esittää uusia perusteita, jos päätöstä on oikaisuvaatimuksen johdosta muutettu. Hyvin pienikin muutos johtaisi tähän. Olisiko tarpeellista harkita näin ehdottoman kiellon väljentämistä?

**Ehdotuksen 29 §, 30 § ja 31 §:** Hallintoriita-asia, Hallintoriidan vireillepano ja määrääminen, Toimivaltainen hallinto-oikeus hallintoriita-asiassa.

Säännökset pääosin selventävät nykykäytäntöä. Hallintoriita-asiaa koskeva 29 §:n 2 momentin säännös voi olla ongelmallinen esimerkiksi, jos se estää hallintoriita-asian käsittelyn sellaisessa tilanteessa, jossa viranomaisen passiivisuudellaan viivyyttää päätöksen antamista. Toistaiseksi lainsäädäntöön ei sisälly erillisiä oikeuskeinoja viranomaisen passiivisuutta vastaan, mutta hallintoriitahakemusta on toisinaan käytetty keinona puuttua esimerkiksi asian käsittelyn viivästymiseen. Tämä koskee kunnallishallinnossa myös asioita ja tilanteita, joissa julkista hallintotehtävää hoitava yksityinen taho, esimerkiksi liikennevakuutusyhtiö tai vakuutuslaitos, ei tee päätöstä, josta viranomaisen voisi hakea tavanomaisilla muutoksenhakekeinoilla muutosta, vaikka kunnalla on selkeä kunnan etuun liittyvä oikeudellinen intressi saada vakuutusyhtiön ja kunnan välinen erimielisyys hallintotuomioistuimen



ratkaistavaksi (muun muassa ns. täyskustannusmaksut terveyden- ja sairaanhoidossa, asiakasmaksulaki 13 a §).

Pidämme tärkeänä, että edellä mainitun kaltaisissa viranomaisen passiivisuustapauksissa sekä kunnan ja vakuutusyhtiön erimielisyystilanteissa laissa varmistetaan intressin haltijalle mahdollisuus saada asia käsiteltäväksi hallintoriita-asiana.

Määräaikaa koskeva 30 §:n säännös merkitsee nyt sitä, että hallintoriitaa koskeva hakemus on toimitettava hallinto-oikeudelle viiden vuoden kuluessa siitä, kun asia on tullut riitaiseksi. Ongelmallista voi olla sen selvittäminen, milloin asia on tullut riitaiseksi.

**Ehdotuksen 58 §:** Hallintotuomioistuimen tiedonsaantioikeus. Säännöksellä täsmennetään vallitseva oikeuskäytäntö (mm. KHO 29.3.1999/590). Tämän mukaan hallintotuomioistuimella on oikeus pyynnöstä saada myös salassa pidettävät tiedot ja asiakirjat.

**Ehdotuksen 86 §:** Ratkaisuvaihtoehdot valitusasiassa. Säännös sisältää lähinnä nykyisen oikeuskäytännön mukaisen täsmennyksen. Pääsäännöstä poiketen tuomioistuin voi muuttaa myös kuntalaissa tarkoitetun valituksen johdosta päätöstä, jos niin erikseen säädetään tai asianosaisen oikeusturvan tehokas toteuttaminen sitä edellyttää (2 mom). Emme pidä kuntien itsehallinnon perustuslainsuojan kannalta hyväksyttävänä eikä riittävän tarkkarajaisena säännöstä, joka jättää tuomioistuimelle vallan muuttaa kunnan viranomaisen päätöstä oikeusturvan tehokkuusharkinnan perusteella.

**Ehdotuksen 87 §:** Muun hallintolainkäyttöasian ratkaisu. Säännös sisältää muun muassa hallintoriita-asiassa annetun ratkaisun sisältöä koskevat säännökset. Ratkaisu voi perustelujen mukaan sisältää veloitteen muun laissa tai hallintosopimuksessa edellytetyn toimen tekemiseen taikka veloitteen pidättäytyä tietynlaisesta toiminnasta. Perustelut jättävät esimerkiksi tältä osin avoimeksi sen, mitä säännös voi merkitä kuntien päätöksenteossa. Emme pidä säännöstä tältä osin kuntien itsehallinnon perustuslainsuojan kannalta hyväksyttävänä eikä riittävän tarkkarajaisena. Perusteluja olisi tältä osin täydennettävä.

**Ehdotuksen 96 §:** Hallintotuomioistuimen päätöksen täytäntöönpano. Säännöksellä selkiytetään hallintotuomioistuimen toimivaltaa.

Säännöksen mukaan valitusluvanalaisessa asiassa valitus ei estä valituksen kohteena olevan päätöksen täytäntöönpanoa. Käytännössä ainakin lainvalvontaviranomaiset ovat tulkinneet tätä säännöstä niin, että valitusluvan alaista päätöstä on pidettävä "tavallaan" lainvoimaisena, minkä vuoksi viranomaisen on pakko panna päätös täytäntöön valituslupahakemuksesta ja siihen liittyvästä valituksesta huolimatta (muun muassa EOA 1372/4/700, 2484/4/99, 1636/4/00, 2898/4/01). Pidämme tärkeänä, että kysymys siitä, onko päätös pakko panna täytäntöön, ratkaistaan suoraan laissa.

SUOMEN KUNTALIITTO

Arto Sulonen  
johtaja, lakiasiat

Taisto Ahvenainen  
johtava lakimies

## **Julkiset oikeusavustajat ry**

Julkinen oikeusavustaja, asianajaja Martin Melin  
Kokkolan oikeusaputoimisto, Pietarsaaren toimipaikka  
Ebba Brahe, Kanavapuistikko 1 (Pl 114)  
68601 Pietarsaari

Pedersöre 10.4.2011

Oikeusministeriö  
Lainvalmisteluosasto  
oikeusministerio@om.fi

*Lausuntopyyntö 9.2.2011*

### **Yhdistyksen lausunto työryhmän mietinnöstä “Oikeudenkäynti hallintoasioissa” (4/2011)**

#### Yleisesti

Yhdistys katsoo että mietinnössä esitetyt tavoitteet ovat pääosin kannatettavia. Sekä osapuolten että avustajien ja asiamiesten kannalta on tärkeä että hallinto-oikeuksien väliset eroavaisuudet menettelyjen osalta vähenevät ja että laista selvemmin käy ilmi miten hallintoasioiden oikeudenkäynnit järjestetään. Lakiehdotuksen rakenne on selkeä ja pykälät muotoiltu siten että myös maallikot pystyvät ymmärtämään niitä.

#### Oikaisuvaatimusmenettelystä

Lähtökohtaisesti oikaisuvaatimusten yleistyminen edesauttaa muutoksenhakua hallintoasioissa ja voidaan päästää nopeammin ja edullisemmin ratkaisuun muutoksenhakuasioissa. On kuitenkin olemassa riski siitä että oikaisuvaatimusmenettelyn pakollisuus voi johtaa myös päinvastaiseen lopputulokseen. Eli niissä tapauksissa joissa ei ole kysymys selvitysten ja tosiseikaston harkitsemisesta päätöksenteossa, vaan pääosin lain tulkinnasta, oikaisuvaatimus ei johtane muutokseen vaan muutoksenhakija joutuu esittämään samat vaatimukset ja argumentit toistamiseen valituksessaan hallintotuomioistuimelle.

Lausunnonantaja katsoo siksi että ehdotettuun lakiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa on myös otettava säännöksiä jotka mahdollistavat valituksen tekeminen suoraan tuomioistuimelle vaikka muutoksenhaku pitäisi alkaa oikaisuvaatimuksella. Tämä pitäisi siis olla mahdollista niissä tapauksissa joissa on ainoastaan kysymys lain soveltamisesta ja hallintopäätöksen perusteena olevasta selvityksestä ei ole enää muutoksenhakuvaiheessa asiaan vaikuttavia erimielisyyksiä osapuolten välillä. Näissä tapauksissa voidaan olettaa että hallintopäätöstä tehnyt viranomainen ei oikaisuvaatimuksen johdosta oikaise päätöksensä. Tällöin oikaisuvaatimuksen esittäminen tulisi ainoastaan pitkittämään asianosaisen muutoksenhakua jolloin kulut myös nousevat. Säännöt oikaisuvaatimusten ensisijaisuudesta käyvät ilmi aineellisoikeudellisesta lainsäädännöstä mutta tämä valituskelpoisuussääntö tulisi selkeyden vuoksi sijoittaa lakiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa samalla periaatteella kuin viranomaisten yleinen valitusoikeus esitetään säädettäväksi tähän lakiin.

### Lakiehdotuksen yksityiskohdista

Yhdistys haluaa vielä kiinnittää ministeriön huomiota muutamiin lakiehdotuksen pykäliin.

*41 § Asiamies ja avustaja.* Ehdotuksessa lukee että “Asiamiehen ja avustajan on oltava asianajaja tai muu rehellinen ...” Selvyiden vuoksi ehdotamme että kohta muotoillaan seuraavasti; “... on oltava asianajaja tai julkinen oikeusavustaja tai ...” Julkinen oikeusavustajahan on aina asianajajaliiton valvonnan alaisena vaikka ei ole liiton jäsen. Lakiehdotuksen seuraavassa pykälässä mainitaan myös asianajaja ja julkinen oikeusavustaja erikseen jolloin julkisen oikeusavustajan mainitseminen tässäkin pykälässä olisi johdonmukaista.

*63 § Asioiden käsittelyjärjestys.* Ehdotuksessa todetaan että “Hallintotuomioistuimen on asianosaisen pyynnöstä ilmoitettava hänelle arvio käsittelyajasta.” Ehdotamme että tämä momentti muutetaan siten että “Hallintotuomioistuimen on ilmoitettava...” Näin ollen vähenee osapuolten hallintotuomioistuimille kohdistuvia kyselyjä ja samalla tämä velvoite vaikuttaisi tuomioistuimen prosessisuunnittelun tarpeeseen ja sen kautta myös käsittelyn tehokkuuteen.

*78 § Todistajan kustannusten korvaaminen.* Ottaen huomioon lakiehdotuksen informatiivisia tavoitteita katsomme että tähän pykälään tulisi lisätä viittaus oikeusapulainsäädäntöön jonka mukaan oikeusapua saaneen osapuolen nimeämällä todistajalla on oikeus saada korvausta valtion varoista.

*§ 100 Korvausvaatimus.* Ehdotamme selkeyden takia että kuulemisvelvoite pitää ulottua myös kaikkiin oikeudenkäyntikuluja koskeviin vaatimuksiin. Näin ollen jos osapuolelta tulee käsittelyn loppuvaiheessa oikeudenkäyntikulujen korvausvaatimus erillään muista lausumista niin tämä pitää antaa tiedoksi vastapuolelle ja pyytää häneltä lausuma. Näin tapahtuisi varmasti käytännössäkin mutta pykälä olisi selkeämpi mikäli tällä lisäyksellä.

*§ 106 Korjaamis- ja täydentämisspätös.* Ottaen huomioon että sähköiset asianhallinta- ja päätöksentekojärjestelmät kehittyvät ja että tehdään jo nyt päätöksiä sähköisesti olisi syytä täydentää tätä pykälä omilla menettelysäännöksillä miten korjataan sähköistä päätöstä.

*§ 109 Viranomaisen valitusoikeus hallintotuomioistuimen päätöksestä.* Oikeusaputoimistoilla ei ole oikeusapulain nojalla oikeutta valittaa hallinto-oikeuksien oikeusapua koskevista päätöksistä. Kun oikeusapulaissa ei kuitenkaan ole nimenomaista kieltoa tämän lakiehdotuksen tuoma valittamismahdollisuus on tervetullut muutos. Toimistoilla olisi näin mahdollisuus valittaa jos tämä olisi tarpeen soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden turvaamiseksi.

### Lopuksi

Muilta osin meillä ei ole lausuttava mietinnöstä.

Laati

Martin Melin  
Julkinen oikeusavustaja, asianajaja  
Pedersöre  
Yhdistyksen puolesta  
Puh 010 366 1260  
Faksi 010 366 1269  
martin.melin@oikeus.fi



Oikeusministeriö  
PL 25

Dnro 3/2011

00023 VALTIONEUVOSTO

13.4.2011

1 (10)

oikeusministerio@om.fi  
arja.manner@om.fi

Lausuntopyyntöne 12/41/2007, 9.2.2011

**OIKEUDENKÄYNTI HALLINTOASIOISSA. PROSESSITYÖRYHMÄN MIETINTÖ**  
(Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 4/2011)

### **Yleistä**

Työryhmä esittää säädettäväksi hallintolainkäyttölain tilalle lain oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Lain nimike on hyvä ja kertoo maallikollekin, mistä on kysymys. Vaikka lakiehdotus pohjautuukin pääosin edeltäjäänsä, on selkeämpää säätää kokonaan uusi laki kuin korjailta vanhaa.

Ehdotuksen mukaan viittauksia oikeidenkäymiskaareen kirjoitettaisiin useassa kohdin auki. Tämä helpottaa kaikkia oikeudenkäynnin osapuolia. Yleisesti ottaen ehdotus edustaa hyvää sääntelyä ja tulee toteutuessaan selkeyttämään oikeudenkäyntiä.

Työryhmä esittää pääpiirteittäin nykyisen hallintolainkäyttölaissa ja sen soveltamiskäytännössä vakiintuneen menettelyn säilyttämistä, mutta säätää siitä monilta kohdin yksityiskohtaisemmin. Pääperiaatteena on yleinen valitusoikeus. Työryhmä esittää kokonaan uusina säädettävänä asioina hallintolainkäytössä mm. seuraavia muutoksia:

- Esitetyssä uudessa laissa määritellään keskeiset laissa käytetyt termit. Lisäksi siinä luetellaan yksityiskohtaisesti esimerkiksi mahdolliset vireillepanotavat, valitusperusteet, valituksen sisältövaatimukset ja liitteet, ratkaisuvaihtoehdot valitusasioissa ja muun hallintolainkäytön ratkaisuissa sekä mitä selvityksiä missäkin asioissa edellytetään.
- Menettelystä suullisessa käsittelyssä säädettäisiin melko yksityiskohtaisesti.
- Hallintoriidan soveltamisala säilyisi entisenä ja se määriteltäisiin pääosin oikeuskäytäntöön perustuen. Hallintoriidan vireillepanoon esitetään määräaika.
- Tuomioistuimien voisi asettaa myös määräajan lisäselvityksen toimittamiseen asian tultua selvitettyksi ja jättää sen jälkeen toimitetun lisäselvityksen huomioon

ottamatta. Muutoin nykykäytäntö selvityksen toimittamisen sallimisesta vireilläoloaikana jatkuisi.

- Asiassa voisi ehdotuksen mukaan järjestää suullisen valmistelun.
- Työryhmä esittää säännöstä väliintulijasta.
- Työryhmä ehdottaa hallinto-oikeudelle toimivaltaa antaa turvaamismääräys hallintoasiassa, jos asianosaisen oikeusturva sitä välttämättä edellyttää. Samalla ehdotetaan poistettavaksi käräjäoikeuden turvaamistoimivalta hallintoasioissa.
- Hallintotuomioistuin saisi laajan tietojensaantioikeuden viranomaisilta vaitiolovelvollisuudesta huolimatta.
- Tiedoksiannosta säädettäisiin laissa ja tiedoksiantotapoja kevennettäisiin.
- Hallinto-oikeudelle tulisi mahdollisuus toisiinsa liittyvien asioiden käsittelemiseen yhdessä hallinto-oikeudessa alueellisesta toimivallasta riippumatta.
- Katselmuksen lisäksi hallintotuomioistuin voisi järjestää tarkastuksen.
- Oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuus säilyisi pääosin nykyisen kaltaisena, mutta korvausperusteita täsmennettäisiin.
- Ylimääräisistä muutoksenhakukeinoista kantelu esitetään poistettavaksi ja sen perusteet lisättäväksi purkuperusteisiin. Purkua saisi pääsääntöisesti hakea vain kerran samassa asiassa. Menetetyn määräajan palauttaminen muutettaisiin uuden määräajan asettamiseksi ja sen hakemisen aikarajaa lyhennettäisiin.
- Hallintoprosessi ja yleinen prosessi ovat lähentyneet toisiaan ja rajanveto niiden välillä vaikeutunut.
- Työryhmä ei ole juuri käsitellyt rajanvetoa hallintolainkäytön ja lainkäytön yleisissä tuomioistuimissa välillä tai keinoja rajojen madaltamiseen ja ylittämiseen. Julkisoikeudellisen ja yksityisoikeudellisen oikeussuhteen erottaminen toisistaan ei ole viranomaisille, yksityisille, eikä edes tuomioistuimille enää kovinkaan selvää. Tulevaisuudessa näyttää olevan tarvetta tällaiseen rajankäyntiin, mahdollisesti jopa rajojen poistamiseen.
- Viime vuosikymmeninä yksityinen asianosainen prosessissa on saanut tasavertaisemman aseman viranomaiseen nähden. Yleisen luottamuksen lisääminen oikeuslaitokseen edellyttää, että osapuolten tasavertaisuutta korostetaan entisestään. Työryhmän esitysten voidaan katsoa edistävän näitä päämääriä, vaikka se on pitäytynyt nykyisessä järjestelmässä eikä ehdota mm. prosessin muuttamista kaksiasianosaisjärjestelmän suuntaan. Suomen Asianajajaliiton mielestä osapuolten yhdenvertaisuus ja mahdollisimman lähellä kaksiasianosaissuhdetta oleva prosessi edistää oikeussuojaa.
- Työryhmä korostaa sitä, että hallintoprosessissa ei käytetä eikä useasti edes tarvita oikeudellista avustajaa. On toki niin, että monista prosessilajeista selviää

tarvitsematta tuntea kovinkaan hyvin oikeudellisia kutyymejä. Monissa asiaryhmissä prosessikin on vaikeaa ja vaikka ehdotettu laki on hyvin informatiivinen, sen avulla ei välttämättä ilman oikeudellista apua selviä. Hallinto-oikeudellisten asioiden substanssikysymykset ovat vaikeita ja ovat viime aikoina vaikeutuneet. Esimerkiksi EU-oikeudella on juuri julkisoikeuteen eniten vaikutusta. Virallisperiaate ja tuomioistuimen sekä viranomaisen edustama asiantuntemus johtaa helposti siihen, että asianosainen ei tunne saavansa puolueetonta oikeudenkäyntiä.

- Asianajajaliitto korostaa sitä, että avustaja edesauttaa osapuolten yhdenvertaisuutta ja tasapainottaa prosessia erityisviranomaisen asiantuntijahegemonian vastapainona. Avustaja myös edistää hallintoprosessin joutuisaa etenemistä ja huolehtii monista tehtävistä, kuten asianosaisen informoinnissa, mitkä muuten jäisivät tuomioistuimen tehtäväksi. Asianajajalaitos on entistä selkeämmin tunnustettava osaksi oikeudenhoitojärjestelmää myös hallintoprosessissa.

### **Säännöskohtaisia huomioita**

Seuraavassa on yksityiskohtaisia huomautuksia lakiehdotuksen kohdista.

#### *10 §. Hallintopäätöksen valituskelpoisuus*

Asianajajaliitto kannattaa yleistä valitusoikeutta. Perustuslakiin ja Suomea sitoviin kansainvälisiin sopimuksiin perustuva valitusoikeus on syytä kirjata myös selkeästi lakiin.

#### *11 §. Valitus hallintopäätöksestä.*

Työryhmä ehdottaa, että valtioneuvoston päätöksestä yleisistuntoa lukuun ottamatta valitettaisiin hallinto-oikeuteen, kun aikaisemmin valitustie meni korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Asianajajaliitto on vastustanut tätä muutosta viivästyttä ja mahdollisia toimivaltaongelmia hallinto-oikeuksien kesken aiheuttavana. Asianajajaliiton mielestä olisi myös ohivalitusmahdollisuutta korkeimpaan hallinto-oikeuteen selvitettävä asioissa, joissa on saatava nopeasti kannanotto lain soveltamiseksi samanlaisissa asioissa.

#### *14 §. Asiakokonaisuuden yhdistäminen hallinto-oikeudessa.*

Tämä mahdollisuus on tervetullut. Sitä pitäisi voida käyttää myös säännönmukaisesti esimerkiksi silloin, kun samaa kokonaisuutta koskevassa asiassa on osa keskitetty yhteen tai harvempaan hallinto-oikeuteen, kuten vesi- ja ympäristöasioissa.

#### *16 §. Täytäntöönpanomääräykset.*

Yleisesti ottaen on tarpeen, että tuomioistuin ei arastele antaa täytäntöönpanoa koskevia määräyksiä silloin, kun niitä vaaditaan. Ehdotuksen mukaan täytäntöönpanon keskeytyspäätöksestä ei saisi valittaa. Asianajajaliiton mielestä tällaista rajoitusta ei pitäisi säätää eikä sillä nopeutettane käsittelyä sen enempää kuin yleensä käsiteltävien asioiden vähentämisellä. Samanlainen asia voi tulla myös turvaamismääräyksen

antamisena käsiteltäväksi, mistä taas on valitusoikeus. Täytäntöönpanon keskeytyksen käsittely olisi säädettävä käsiteltäväksi kiireellisenä.

*17 §. Valitusaika.*

Ehdotetussa säännöksessä ei ole mainittu mihin kellonaikaan valitus on toimitettava, kuten OK:ssa, jonka mukaan valituksen on oltava perillä ennen virka-ajan päättymistä. Asiasta olisi syytä olla myös tässä laissa määräys. Tämä edellyttää, että aukioloajoista olisi yhtenäisesti laissa säädetty. Ongelmana on, että kaikilla yhteisöillä, esimerkiksi sosiaaliturvan muutoksenhakuasioissa, joille valitukset on toimitettava lainkäyttöelimen sijasta, aukioloajat poikkeavat valtion aukioloajoista ja voivat muutenkin olla epäsäännöllisiä. Onkin edellytettävä, että muutoksenhakuosoituksessa mainitaan myös kellonaika. Kun virastojen ja yhteisöjen ovien aukioloajalla on yhä vähemmän merkitystä ja sähköiset vastaanottolaitteet ovat vuorokauden ympäri auki, olisi valitusajan päättymisen vuorokaudenvaihteessa selkeä ratkaisu.

*22 §. Valittajan yhteystiedot. Allekirjoitus.*

Perusteluissa mainitaan, että kirjallisen valitusasiakirjan allekirjoitusta ei enää vaadita. Perusteluissa todetaan kuitenkin, että on perusteltua noudattaa allekirjoituksen täydennyksen osalta sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 9 §:n 2 momentissa tarkoitettua käytäntöä, jonka mukaan täydennystä voidaan vaatia, jos on epäilystä mm. asiakirjan alkuperästä. Olisi syytä säätää tässäkin laissa vastaavasti, jotta tällainen täydennysvaatimus perustuisi lakiin.

*27 §. Asian siirto.*

Tuomioistuin voisi siirtää erehdyksessä väärälle hallintotuomioistuimelle tulleen valituksen ja muun hallintolainkäyttöasian toiselle hallintotuomioistuimelle. Valitusosoitusta noudattanut, jonka päätös siirretään, ei 26 §:n mukaan voine kärsiä oikeudenmenetystä valitusajan ylittämisen johdosta. Kun on usein tulkinnanvaraista, mikä hallinto-oikeus on toimivaltainen esimerkiksi hakemuksella vireille pannussa asiassa, olisi selvitettävä mahdollisuus siihen, että asia siirretään toimivaltaiselle tuomioistuimelle ilman, että hakija menettää prosessuaalisen määräajan.

*29 §. Hallintoriita.*

Työryhmä on pyrkinyt täsmentämään hallintoriidan käyttöalaa, mikä on tarpeen, koska hallintoriita on varsin huonosti tunnettu menettely. Näissä asioissa liikutaan usein yksityisoikeuden ja julkisoikeuden rajamailla. Yhä enemmän julkisia tehtäviä siirretään yksityisille, eivätkä vastuviranomaiset tunne oikeita oikeuskeinoja; hallintosopimuksissa näkee usein viittauksia, joiden mukaan kiistat ratkaistaan yksityisoikeudellisissa menettelyissä. Pitäisikin pohtia, onko mahdollista kehittää asian joustava siirto prosessilajista toiseen, siis hallinto- ja yleisten tuomioistuinten välillä.

Hallintoriita ei olisi käytettävissä, jos viranomainen voi sitovasti ratkaista asian päätöksellään. Usein kuitenkin ”voiminen” on tulkinnanvaraista. Yleisen valitusoikeuden järjestelmässä jotakuinkin kaikissa etua, oikeutta ja velvollisuutta koskevista asioista olisi voitava antaa päätös, jolloin tiukkaan ottaen hallintoriitahakemus voisi tulla aina näissä tilanteissa hylätyksi. Käytännössä on kuitenkin tarvetta saattaa tällainenkin asia hallintoriitana tuomioistuimen käsiteltäväksi. Viranomainen on ehkä vastannut vaatimukseen tavalla tai toisella, mutta ei päätöksellä, tai viranomaiset eivät pysty ratkaisemaan, mikä viranomainen on toimivaltainen taikka onko yleensäkin kysymys julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta. Tällöin hallintoriita



olisi ainoa mahdollinen keino saada asia vireille. Puheena oleva rajoitus olisi syytä rajata tapauksiin, joissa hakijan ei ole katsottu tehneen ennen hallintoriidan vireillepanoa selkeästi vaatimusta, jonka viranomaisen olisi voinut ratkaista päätöksellään. Se ettei viranomaisen ole vastannut oikein vaatimukseen, ei saa aiheuttaa hallintoriitahakemuksen tutkimatta jättämistä. Tällaiseen asiaan ei myöskään mahdollisesti toteutettava viivästyskanne tuone ratkaisua. Kolmannessa momentissa voisi olla tätä varten vielä maininta, että hallintoriitana vireille pantu asia voidaan käsitellä myös valituksena, jos edellytykset siihen ovat olemassa. Valitusaikahan ei ole ehtinyt kulua, jos viranomaisen on ratkaissut asian päätökseksi tulkittavalla asiakirjalla.

*30 §. Määräaika hallintoriidan vireille panemiseksi.*

Viiden vuoden aikarajoitus hallintoriidan vireille panemiseksi kiistan syntymisestä on perusteltu, joskin on selvää, ettei riitaiseksi tulemisen ajankohta ole usein helposti määrättävissä. Tilanne, jossa määräajan ylittäminen tulee kysymykseen voi olla esimerkiksi, jos asia on ollut yleisessä tuomioistuimessa korvausriitana, mutta jäänyt julkisoikeudellisena tutkimatta.

*40 §. Väliintulija.*

Säännös väliintulijasta on tarpeellinen.

*47-48 §. Asianosaisen kuuleminen. ja viranomaisen vastaus*

Asianosaisen kuuleminen ja viranomaisen vastaus ovat tärkeitä seikkoja, jotka muodostavat oikeudenkäynnin dialogin. 45 ja 46 §:ssä säädetään tuomioistuimen aktiivisesta roolista selvityksen hankkimiseksi. On tarpeen korostaa sitä, että tuomioistuimen tulisi ohjaavilla ja täsmällisillä lausumapyynnöillä vaatia osapuolia lausumaan asian ratkaisun kannalta oleellisista asioista. Aggressiivinen valittaja ja ylimielinen viranomaisen eivät edistä prosessia.

47 §:n perusteluissa todetaan: ”Päätöksen perusteena käytettävistä oikeussäännöistä asianosaista ei yleensä tarvitse kuulla. Asianosaista olisi kuitenkin yleensä syytä kuulla tutkimisen edellytystä koskevasta kysymyksestä, mikäli valituksen tutkimisen edellytykset ovat oikeudellisesti tai tosiseikkojen puolesta epäselvät tai tulkinnanvaraiset”. Työryhmän kuulemistilaisuudessa asianajajat pitivät epäkohtana sitä, että toisinaan hallintotuomioistuimet saattavat hyvin yllätyksellisillä perusteilla ratkaista asian tai jättää sen tutkimatta ilman, että missään vaiheessa oikeudenkäyntiä olisi peruste tullut esiin. Hallintoprosessissa, jossa ei yleensä käsittely ole välitöntä tämä tulee useimmin esiin kuin yleisissä tuomioistuimissa, joissa asia valmistellaan suullisessa käsittelyssä. Asianajajaliiton mielestä pelkkä maininta lain perusteluissa, että ”olisi syytä kuulla” ei riitä, vaan asia pitäisi säännellä esimerkiksi seuraavalla tavalla. ”Hallintotuomioistuimen on myös kuultava oikeudenkäynnin osapuolia sellaisista oikeudenkäynnin lopputulokseen vaikuttavista seikoista, joihin kukaan osapuoli ei ole vedonnut.”

*53 §. Suullinen käsittely.*

Asianajajaliiton mielestä suullinen käsittely ei ole itseisarvo ja resurssisyistäkin sen käyttöä on rajoitettava tapauksiin, joissa oikeusturva sitä edellyttää. Näissä tapauksissa se olisi kuitenkin aina järjestettävä, mikä ei tällä hetkellä toteudu. Siksi perusteista on syytä säätää mahdollisimman tarkkaan. Säännösehdotus on kirjoitettu niin, että, että pääsääntö olisi suullisen käsittelyn pitäminen asianosaisen vaatimuksesta ja toisessa momentissa luetellaan ikään kuin poikkeuksellisia tilanteita, joissa se voidaan jättää

toimittamatta. Vaikka kirjoitustapa vastaakin EIT:n oikeuskäytäntöä, se ei kuitenkaan vastaa todellisuutta, koska suullinen käsittely sitä vaadittaessakin on hallintotuomioistuimissa poikkeuksellista. Säännös olisi kirjoitettava sellaiseksi, että sen lukija ymmärtää siitä, miten sitä sovelletaan. Säännös palvelisi tätä tarkoitusta, jos siinä todettaisiin suoraan, missä tapauksissa se on järjestettävä. Olisi lähdettävä siitä, että suullinen käsittely olisi järjestettävä myös tuomioistuimen aloitteesta silloin, kun sen edellytykset ovat olemassa.

Toinen momentti, missä säädetään siitä, milloin käsittely voidaan jättää suorittamatta, on myös näin kirjoitettuna melko ylimalkainen. Esimerkiksi sen 4 kohta on kuin lainaus huonosti perustellusta päätöksestä. Momentin 3 kohta, jonka mukaan samassa asiassa kerran järjestetty suullinen käsittely voisi olla yksinomaisena perusteena suullisen käsittelyn epäämiseen, ei vastaa oikeuskäytäntöä, etenkin, kun otetaan huomioon preklusiokieltö.

*54 §. Ratkaisu suullisen käsittelyn järjestämisestä.*

Pykälän viimeinen virke olisi poistettava, koska on vaarana, että ilmoittamisesta luopumisesta tulee pääsääntö.

*63 §. Asioiden käsittelyjärjestys.*

Asioiden käsittelyjärjestys on tärkeämpi kuin lainkäyttöelimen sisäinen asia. Kun useissa lainkäyttöelimissä on ruuhkaa, on käsittelyjärjestys määriteltävä ottaen huomioon, että eletään jatkuvasti tässä epätoivotussa asiaintilassa. Joidenkin asiaryhmien nosto kiireelliseksi johtaa toisten viivästymiseen. Lisäksi on ilmennyt, että useasti vaikeita asioita käsitellään turhan kauan, vaikkei asiassa hankita mitään lisäselvitystä. Vaikka ratkaisu ajan kanssa usein kypsyy, ilmenee tapauksia, joissa pelkkä harkinta voi viedä jopa vuosia. Käsittelyjärjestyksestä olisi paikallaan säätää laissa. Kriteereiden tulee olla avoimia ja kaikkien saatavissa, mieluummin käsittelyjärjestys olisi todettava työjärjestyksessä ja sen, sekä ennusteen kunkin lajisen asian käsittelyaikaennusteesta olisi oltava tuomioistuimen verkkosivulla luettavissa. Käsittelyjärjestyksestä tulisi olla myös pakollisia sääntöjä. Asian aikaisemman käsittelyn pituus sekä viranomaisessa että alemmassa tuomioistuinkäsittelyssä tulee olla myös ehdoton kiireellisyysperuste. Kiireellisyysperustetta, lisäselvityksen hankkimistarvetta tai muuta asian käsittelyä viivästyttävää seikkaa ei pidä myöskään jättää todettavaksi vasta sen jälkeen, kun asia on odottanut omaa käsittelyvuoroaan, vaan asian kiireellisyys olisi todettava mahdollisimman pian asian vireille tultua.

Hallintolainkäyttölakiin tulisi säätää vastaava sääntely asian käsittelyn kiireelliseksi määrittämiseksi kuin oikeudenkäymiskaaren 19 luvussa. Kiireellisyysperuste voisi olla paitsi merkitys asianosaiselle, myös kiireellinen yhteiskunnallinen tarve. Viittaamme tältä osin myös 11 §:n kohdalla olevaan mainintaan ohivalitusmahdollisuudesta.

Olisi myös säädettävä, että päätös on toimitettava asianosaiselle riittävän nopeata tiedoksiantotapaa noudattaen, mikä tarkoittaisi lähinnä 1 luokan postia tai sähköistä menettelyä.

*83. §. Tiedoksiantotavat.*

Esityksessä on pyritty helpottamaan asioiden tiedonantoon liittyviä vaatimuksia. Esityksen mukaan kirjeellä tapahtuvan tiedoksiannon katsotaan tapahtuneen seitsemäntenä päivänä sen lähettämisestä, jollei asianosainen näytä tiedoksiannon

tapahtuneen myöhemmin. On perusteltua, että ei enää voitaisi katsoa tiedoksiannon tapahtuneen tätä aikaisemmin. Esityksessä ei ole kuitenkaan noudatettu sitä yleistä periaatetta, että lähetyksen perilletulo on sen lähettäjän vastuulla. On ristiriitaista, että viranomaiselle toimitetun viestin perillemeno on lähettäjän vastuulla (18 §), mutta viranomaisen lähettämänä se ei enää olisikaan lähettäjän vastuulla. Asianosaiselle ei voida asettaa näyttövelvollisuutta siitä, että hänelle osoitettu postilähetys ei ole tullut perille. Tiedoksiannon toteuttaminen vastaanottokirjeellä on järkevä vaihtoehto. Oikeusvarmuuden kannalta suullisen tiedoksiannon hyväksyminen tuntuu kyseenalaiselta.

Se, että päätöksen ei voitaisi katsoa tulleen tiedoksi ennen seitsemättä päivää mahdollistaa myös sen, että valitusosoitukseen kirjetiedoksiannolla annetuissa päätöksissä voidaan suoraan kirjoittaa valituksen viimeinen toimittamispäivä, tosin ehdollisena.

Sähköisen tiedoksiannon laajentamista tulisi sinänsä edistää. Vastaavasti kuin tavallisen kirjetiedoksiannon kohdalla olisi asianosaisen vastaanotetuksi kuittaama sähköinen tiedoksianto vasta katsottava tiedoksiannetuksi, mikäli sähköpostiviestin avaamista ei voida aukottomasti todentaa. Muutoin olisi hyvä, että esityksessä tuettaisiin asiointitilin käyttöä sekä vahvan sähköisen tunnistamisen mahdollisuutta viranomaisten, kansalaisten ja yritysten kesken hallintolainkäytössä ja että myös asiamiehen mahdollisuutta asioida päämiehensä puolesta edistettäisiin.

#### *88-89 §. Turvaamismääräys.*

On paikallaan, että myös hallintoprosessissa on mahdollisuus antaa turvaamismääräys. Kun julkisoikeudellista oikeussuhdetta koskevan turvaamismääräyksen antamisvaltuus käräjäoikeudelta samalla esitetään poistettavaksi, kysymys selkeytyy tuomioistuinten reviirien suhteen, mutta uutena riskinä saattaa syntyä ongelmia, jos liikutaan julkisoikeuden ja yksityisoikeuden rajamailla. Turvaamismääräyksen käsittely olisi säädettävä käsiteltäväksi kiireellisenä, niin kuin yleisessä tuomioistuinprosessissa (OK 7:5 §).

#### *92 § Hallinnollisen seuraamuksen käsittelyn viivästyminen.*

Kyseinen säännös viivästymisen hyvittämisestä hallinnollista seuraamusta koskevassa ratkaisussa säädettiin hallintolainkäyttölakiin oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetun lain säätämisen yhteydessä. Olisi syytä laajentaa myös oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annettu laki myös hallintolainkäyttöön.

#### *93 §. Perustelut.*

Olisi pyrittävä siihen, ettei tuomioistuin perusteluissaan puoltaisi vain valitsemansa ratkaisulinjan oikeellisuutta ja sivuttaisi tätä ratkaisulinjaa haittaavat perusteet. Koska perusteleminen ja argumentaation välinen dialogi on tapa avata ratkaisun oikeellisuus ulkopuoliselle ja objektiiviselle tarkastelulle olisi tarpeellista saada kirjattua velvoite vastata perusteluissa esitettyihin relevantteihin väitteisiin.

#### *93 §. 3 momentti. Valituslupapäätöksen perusteleminen.*

Perustelematon päätös ei herätä luottamusta tuomioistuimeen. Asianajajaliitto katsoo, että myös valituslupapäätöksiä olisi alettava perustella. Kun tuomioistuin on joutunut joka tapauksessa perehtymään valituslupa-asiaan siinä määrin kuin luvan ratkaisu edellyttää, ei luvan epäämisen perustelu veisi kohtuuttomasti voimavaroja. Luvan

myöntöpäätöksessä olisi tarpeellista ilmoittaa, millä vaihtoehtoisista myöntöperusteista lupa on myönnetty.

*96 §. Täytäntöönpanon velvoittavuus.*

Toisinaan viranomainen on tulkinnut hallintolainkäyttölaissa olevaa säännöstä siitä, että valitusluvanvaraisuus ei estä, mutta ei myöskään velvoittaisi täytäntöönpanoon. Olisi sisällytettävä 2. virkkeen ajatus 3. virkkeeseen siten, että ”lainvoimaista päätöstä tai päätöstä sellaisessa asiassa, missä vaaditaan valituslupa, on noudatettava...”

*97-102 §. Oikeudenkäyntikulut.*

Hallintoprosessissa on perinteisesti oikeudenkäyntikulujen määrääminen rajoitetumpaa kuin yleisessä prosessissa. Tätä tosin lieventää se, ettei yksityinen asianosainen joudu käytännössä juuri korvaamaan viranomaisen kuluja. Yleisten tuomioistuinten puolella oikeudenkäyntikuluja aletaan laskea kuitenkin jo ensi sovintoneuvottelusta tai esitutkinnasta. Julkisoikeudellisen edun tai luvan hakemusmenettely voidaan rinnastaa sovintomenettelyyn ja hallinnollista seuraamusta koskevan asian käsittely esitutkintaan. Hallinto-oikeudessa olisi laajennettava oikeudenkäyntikulukäsitettä käsittämään myös hallintomenettelyn aiheuttamat kustannukset. Viranomaisenhan ei kaikissa tapauksissa ole oikeussäännöt täysin tunteva, jonka ehdottomaan objektiivisuuteen voisi huoletta turvautua. Sekä viranomaisen että yksityisen hyvin hallintomenettelyssä hoitama asia säästää tuomioistuinresursseja. Asianajajaliiton mielestä lähtökohtana tulee olla samoin kuin yleisissä tuomioistuimissa, täysimääräinen oikeudenkäyntikulujen korvaaminen asian voittaneelle yksityiselle asianosaiselle. Hyvänä asiana liitto pitää viranomaisen velvollisuudeksi esitettyä määräystä korvata kulut, kun se on ylittänyt toimivaltansa, käyttänyt harkintavaltaansa väärin tai toiminut muuten selvästi lainvastaisesti.

*98 §. Erityinen korvausvelvollisuus.*

On paikallaan, että oikeudenkäynnin osapuolilla on olemassa pykälässä ehdotettu ”käyttäytymissanktion” uhka. Käytännössä säännöstä ei ole tarkoitettu kovin hanakasti käytettäväksi. Tähän nähden näyttää liian ankaralta 2 momentissa säädetty peruste, jonka mukaan korvausvelvollisuuden voisi aiheuttaa selvityksen tai sivuvaatimuksen esittäminen vasta toisen osapuolen kuulemisen jälkeen, jos selvitys tai vaatimus olisi voitu esittää jo aikaisemmin. Uhka voi yllyttää asianosaista toimittamaan turhan laajalti sellaista lisäselvitystä, jota on asian ratkaisemiseksi tarpeetonta esittää, kun prosessiekonomiset seikat puhuvat aineiston karsimisen puolesta. Tarve uuden selvityksen esittämiseen syntyy usein vasta toisen osapuolen lausumasta.

*115-116 §. Uuden määräajan hakeminen.*

Oikeudenkäymiskaaren 25:13 §:ssä säädetään uudesta määräajasta, jota haetaan siltä tuomioistuimelta, jonka päätöksestä valitetaan ennen valitusajan päättymistä. KKO:lta haetaan menetetyn määräajan palauttamista OK 31:17-18 §:n mukaan. Esitetty uuden määräajan hakeminen vastaa viimeksi mainittua. Näitä vakiintuneita käsitteitä ei pitäisi sekoittaa. Hallintoprosessissa tarvitaan myös OK 25: 13 §:n kaltaista säännöstä, jolloin myös hyväksyttävä syy uudelle määräajalle riittäisi, kun uutta määräaika haetaan valitusaikana. Olisi tärkeää mahdollistaa erityisesti yksityiselle valittajalle ja heidän avustajilleen se, että he pystyvät esimerkiksi työruuhkan tai loman takia järjestelemään töitään joustavammin tai pystyvät valmistelemaan laajan valituksen asiassa, jota on saatettu jo valmistella viranomaisessa pitkään ja monien virkamiesten toimesta. Näin etenkin, kun viranomaiset pyrkivät usein puhdistamaan pöytänsä ennen loma-aikoja, jolloin valituksen tekoaika ajoittuu lomakaudelle. Tämä estäisi myös valitusten

jättämistä raakileina. Valitusajan pidennyksestä olisi voitava päästä varmuuteen ennen valitusajan päättymistä. Yhtenä vaihtoehtona on, että valitus(aie) ilmoitettaisiin valitusajan puitteissa, mutta varsinaisen valituskirjelmän toimittamiselle olisi mahdollista saada pidennystä, kuten muillekin. prosessin myöhemmille määräajoille. Tämän aieilmoituksen kautta lainvoimaisuustilanne tulisi muille osapuolille selville. Tällainen mahdollisuus tulisi olla myös erityistuomioistuimissa, kuten sosiaaliturvan muutoksenhaussa, jossa on olemassa vain harkinnanvarainen myöhästyneen valituksen hyväksyminen.

Myös esitetty säännös, jota olisi mielestämme edelleen kutsuttava menetetyt määräajan palauttamiseksi, on tarpeellinen. Ehdotettu hakemukselle säädettävä kolmen kuukauden määräaika alkuperäisestä määräajasta aikaisemman vuoden sijaan vaikuttaa liian lyhyeltä, ottaen huomioon, että kielteisen hallinto-oikeudellisen ratkaisun oikeusvoimalle ei useinkaan ole kovin suurta tarvetta. Uuden määräajan myöntämisessä säännönmukaisen määräajan jälkeen olisi hakijan edun lisäksi otettava huomioon myös, edellyttääkö yleinen etu tai muu yksityinen etu sitä, että päätöksellä perustettu oikeustila tulee pian vakiinnutua. Voidaan myös kysyä, onko kysymyksessä sellainen asia, että määräajan antamisoikeus olisi vain ylimmällä tuomioistuimella? Eikö toimivalta voisi olla sillä tuomioistuimella, jolle valitus osoitetaan?

#### *118 – 120 §. Purku*

Kantelun poistaminen keinovalikoimasta ja perusteiden sisällyttäminen purkuun on perusteltu jo senkin takia, että termi on vakiintunut valvontaan liittyvänä. Ehdotetun 119 §:n 2 momentti asettaa käytännössä purkuhakemuksen edellytykseksi muun oikeussuojan käyttämisen, kuten perustevalituksen tai hallintolain 50 §:ssä säädetyn korjaamisen vaatimisen. On perusteltua, että asianosaiselta vaaditaan ennen purkuhakemusta, että hän on vaatinut viranomaiselta päätöksen korjaamista. Terminologian osalta on epäselvää, voidaanko hallintopäätöksen korjaamista pitää oikeussuojakeinona.

Esityksen mukaan purkua saisi hakea vain kerran. Tämä on perusteltua. On toki tarpeen, että erityisessä tapauksessa säännöstä voidaan poiketa. Kun otetaan huomioon soveltamiskäytännön korkea purkukynnys, eikö ole kuitenkin liioittelua asettaa ehdoksi että se on *välttämätöntä erityisen painavasta syystä*. Purkuhakemuksen määräaikoihin, viisi vuotta lainvoimaiseksi tulosta ja kuusi kuukautta kuulemisvirheessä, ei ole huomauttamista (120 §).

#### *124 §. Siirtymäsäännökset.*

Lähtökohtaisesti prosessisäännökset eivät vaatisi siirtymäaika, mutta ankarampien säännösten soveltaminen ilman siirtymäaika on ongelmallista. Näin ollen näyttää perustellulta soveltaa hallintotuomioistuimessa vireilletulon hetkistä lainsäädäntöä. Käytännössä ei syntyne ongelmaa, vaikka valitus on tehtävä voimaantuloa ennen tehtyyn päätökseen vanhan lain mukaisesti, mutta vireilletulo hallintotuomioistuimessa ratkaisee, kumpaa lakia sovelletaan.

Helsingissä 13. huhtikuuta 2011

SUOMEN ASIANAJAJALIITTO



Mika Ilveskero  
Suomen Asianajajaliiton puheenjohtaja, asianajaja

LAATI

Kai Kuusi, asianajaja, Asianajotoimisto Kai Kuusi Oy, Helsinki

Suomen Asianajajaliiton lausunnot valmistellaan oikeudellisissa asiantuntijaryhmissä, joiden toiminnassa on mukana noin 120 asianajajaa. Tämä lausunto on valmisteltu hallinto-oikeuden asiantuntijaryhmässä.



Helsinki, 16.5.2011

Suomen Lakimiesliitto  
Uudenmaankatu 4-6 B  
00120 Helsinki

Oikeusministeriö  
PL 25  
00023 Valtioneuvosto

## LAUSUNTO

### Oikeudenkäynti hallintoasioissa – prosessityöryhmän mietintö (OMML 4/2011)

Yleisesti ottaen Lakimiesliitto pitää prosessityöryhmän esittämiä ehdotuksia onnistuneina. Lausunnossa esitämme muutamia huomioita, joita saattaisi olla hyvä ottaa esille asian edetessä jatkovalmisteluun.

#### Huomioita yksittäisistä lainkohdista

Hallintoprosessissa tuomioistuimella on laaja oikeus ja velvollisuus asian selvittämiseen (45 §). Kuulemista koskevassa ehdotetun lain 47 §:ssä ei kuitenkaan viitata tuomioistuimen hankkimaan selvitykseen, vaikka luonnollisesti myös sellaisesta asianosaista pitää kuulla. Lainkohdassa mainitaan vain muiden osapuolten esittämät vaatimukset ja selvitykset, mutta tuomioistuimen hankkimasta selvityksestä ei lausuta mitään. Kuitenkin on Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan ja perustuslain 21 §:n perusteella selvää, että asianosaista pitää kuulla kaikesta sellaisesta, jota tuomioistuin käyttää asiaa harkitessaan. Kyseisen lainkohdan 3 momentin mukaan ”Asian saa ratkaista asianosaista kuulematta jos ...asianosaisen oikeusturva edellyttää kuulemisesta luopumista.” Lakimiesliitto kiinnittää huomiota lainkohdan sanamuotoon. Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 6 artiklan 1 kohta ja perustuslain 21 § asettavat



kuulemisperiaatteen varsin ehdottomaksi prosessiperiaatteeksi. Näin ollen herää kysymys, tulisiko lainkohdan soveltamisalaa tai ilmaisua täsmentää sen selkeyden varmistamiseksi. Nyt esitetystä sanamuodosta käytetään asianosaisen oikeusturvaa sellaisenaan perusteena kuulematta jättämiselle.

Ehdotetun HallOKLain 53.2 §:n 1), 2) ja 4) kohdat antavat tuomioistuimelle melko vapaat kädet suullisen käsittelyn järjestämättä jättämisen suhteen. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on kuitenkin antanut toistuvasti langettavia tuomioita esimerkiksi tapauksissa, joissa sosiaaliturva-asioita käsittelevissä lautakunnissa tai vakuutus-oikeudessa on suullinen käsittely jätetty järjestämättä sillä perusteella, että selvityksen oikeellisuus on ratkaisun tehneen tahon mukaan voitu arvioida kirjallisessa menettelyssä. Perusteena langettaviin tuomioihin on ollut EIT:n ratkaisukäytännössä esimerkiksi se, että sen mukaan kansallinen tuomioistuin ei ole kyennyt havaitsemaan tilanteita, joissa suullisella todistelulla olisi ollut olennainen merkitys. Näin ollen jatkovalmistelussa olisi kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että kuulemista koskevissa lainkohdissa esitetyt kuulematta jättämiseen oikeuttavat perusteet ovat mahdollisimman yksiselitteisiä, jotta ne antavat sekä tuomioistuimelle että asianosaisille ja heidän asiamiehilleen mahdollisimman selkeät ohjeet parhaista mahdollisista toimintatavoista.

Ehdotetun HallOKLain 72.2 §:n mukaan "...Jos menettely on tarpeen vajaanvaltaisen suojaamiseksi tai hänen itsenäisen mielipiteensä selvittämiseksi, vajaanvaltaista tulee kuulla henkilökohtaisesti ensisijaisesti siten, että hänen lisäksi läsnä on vain yksi tai useampi hallintotuomioistuimen jäsen ja esittelijä." Tämä lainkohta ei ole ongelmaton ajatellen oikeudenkäynnin välittömyysvaatimusta.

Ehdotetun HallOKLain 97.2 §:n mukaan "...Oikeudenkäyntikulujen määrää arvioitaessa otetaan huomioon myös... osapuolen maksukyky." Osapuolen maksukykyä ei muussa lainsäädännössä ole suoraan laissa mainittu oikeudenkäyntikulujen määrään vaikuttavana tekijänä. Tulisiko lainkohdassa tai sen perusteluissa selkeämmin ilmaista hallintoprosessiin liittyvä asianosaisasettelu henkilötahon ja viranomaisen välillä?

Ehdotetun HallOKLain 118.2 §:n mukaan "Päätöksen purkaminen 1 momentin 1–3 kohdassa tarkoitetulla perusteella edellyttää lisäksi sitä, että virhe on voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen." Muussa prosessilainsäädännössä ei tuomion purkamiseen liity tällaista lisäedellytystä, vaan esimerkiksi kuulemisvirheen tai esteellisyyden ei oikeudenkäymiskaaren tai EIS 6 art 1 kohdan mukaan tarvitse tuomion purkamisen aiheuttaakseen vaikuttaa oikeudenkäynnin lopputulokseen. Riittävää on, että puolueettomuuden vaarantuminen voidaan jollakin lakiin kirjatulla perusteella todeta.





## **Onko hallintoprosessissa tarvetta vaatimis- tai väittämistaakalle?**

Hallintolainkäytössä ei ole selväpiirteistä vaatimis- tai väittämistaakkaa, kuten siviiliprosessissa. Tällaiselle ei ole vastaavassa laajuudessa välttämättä tarvetta, mutta esille nousee kuitenkin kysymys siitä, tulisiko myös hallintoprosessissa voida jollain tavalla ennakoida, onko tuomioistuin sidottu mihinkään asianosaisten esittämään. Tämän pystyisi toteuttamaan vaikkapa laissa olevalla määräyksellä siitä, missä määrin esimerkiksi asianosaisten vaatimukset sitovat tuomioistuinta. Osa hallintotuomioistuimien käsittelemistä asioista (esim. vakuutusosoikeudessa) rinnastuvat pitkälti siviiliasioihin ja paikoin voitaneen pitää hieman ongelmallisena, että laissa ei lausuta mitään siitä, onko tuomioistuin sidottu esimerkiksi asianosaisten valituksessa esittämään vaatimukseen määrällisesti tai muutoin. Tämä voi tuottaa yllätyksiä asianosaisille varsinkin silloin, jos kuulemista ei toteuteta kattavasti.

## **Hallintoprosessin ja muun prosessilainsäädännön keskinäinen vuorovaikutus**

Yllä oleviin huomioihin liittyen Lakimiesliitto kiinnittää huomiota myös yleisesti hallintoprosessia, siviiliprosessia ja rikosprosessia koskevaan lainsäädäntöön. Vaikka hallinto-, siviili- ja rikosasioiden käsittelyä koskee kutakin omat erityispiirteensä, olisi toivottavaa, että eri asiatyyppeihin liittyvät prosessisäännökset eivät esimerkiksi vaadituilta menettelytavoiltaan eroaisi toisistaan, ellei siihen ole selvää käsiteltävien asioiden laadusta johtuvaa tarvetta. Tämä helpottaisi sekä tuomareiden että asiamiesten työtä. Jonkinlaisen ”hyvän oikeudenkäyntitavan” tulisi koskea kaikkea prosessaamista sen eri toimijoiden näkökulmasta ja sen perussääntöjen tulisi päteä hyvin johdonmukaisesti eri prosessilajeihin, oli sitten kyse hallinto-, siviili- tai rikosasiasta. Jos prosessit tarpeettoman paljon eroavat toisistaan, on seurauksena myös oikeudenkäyntimenettelyn läpinäkyvyyden heikkeneminen asianosaisten näkökulmasta. Prosessiosaamisen ja yleisen prosessaamisen laadun kannalta olisi toivottavaa, että eri prosessilajien väliset erot pyrittäisiin minimoimaan siellä, missä tarvetta erilaisiin säännöksiin ei selvällä tavalla ilmene.

Kunnioitavasti,

SUOMEN LAKIMIESLIITTO – FINLANDS JURISTFÖRBUND RY

Jorma Tilander

Toiminnanjohtaja

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS ry  
**Kasarmikatu 23 A 17**  
00130 HELSINKI

29.4.2011

Oikeusministeriölle

Lausuntonaan oikeusministeriön työryhmän mietinnöstä ”Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Prosessityöryhmän mietintö” (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 4/2011) Suomalainen Lakimiesyhdistys esittää kunnioittavasti seuraavaa:

Oikeusministeriön asettaman hallintolainkäyttötoimikunnan yhteydessä toimiva prosessityöryhmä on laatinut ehdotuksen hallintolainkäytön prosessinormiston uudistamisesta. Ehdotuksessa on päädytty nykyisen hallintolainkäyttölain kokonaan korvaavaan uuteen lakiin, lakiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Samalla säännösten lukumäärä lisääntyisi nykyisestä merkittävästi.

Voimassa olevasta hallintolainkäyttölaista ei ole varsinaisesti osoitettu sellaisia rakenteellisia seikkoja tai ongelmia, jotka suoraan puoltaisivat kokonaan uutta lakia. Varteenotettava mahdollisuus voisikin yhä olla, että voimassa olevaa hallintolainkäyttölakia kehitetään osittaisin uudistuksin. Ehdotettu uuden lain monimutkainen nimike muodostuisi tavanomaisessa säädösviittauskäytössä taivutusmuodoissaan joka tapauksessa varsin hankalaksi, ja yhdestä yhdyssanasta koostuva nimike olisi tämän vuoksi syytä säilyttää. Tällainen on esimerkiksi nykyinen nimike hallintolainkäyttölaki, jossa hyvin voitaisiin pysyä.

Hallintolainkäytössä käsiteltävien asioiden monimuotoisuuden vuoksi prosessin yleissäännökset olisivat jatkossakin vain pääsääntö, josta joka tapauksessa olisi muissa säädöksissä lukuisia muunnelmia ja poikkeuksia. Ero esimerkiksi oikeudenkäymiskaareen tai lakiin oikeudenkäynnistä rikosasioissa on tässä suhteessa ilmeinen. Muun ohella asianosaisrakenteet ovat sektoreittain hyvin erilaisia. Esimerkiksi sosiaalietuuksia koskevissa asioissa osapuolina yleensä ovat vain asiasta päättävä viranomainen ja etuuden hakija, kun taas esimerkiksi ympäristöasioissa on tavallista, että yksityisiä ja julkisia osapuolia on lukuisia. Esimerkiksi asianosaisen käsitteen laajuus on eräillä sektoreilla perusoikeuksiin ja kansainvälisiin velvoitteisiin kytkeytyen olennaisesti lakiehdotuksen mukaista pääsääntöä laajempi, mikä aiheuttaisi ilmeisiä epäselvyyksiä useissa säännöksissä sen suhteen, millaista asianosaiskäsitettä kulloinkin on pidetty silmällä. Näin on vaikkapa asianosaisen jatkovalitusoikeutta koskevan 108 §:n kohdalla. Tuomioistuimen ratkaisuvaihtoehtoja ja ratkaisujen perusteita koskevat säännökset taas olisivat nykyisestä poiketen erittäin yksityiskohtaisia, mutta ne eivät silti – tai juuri tämän vuoksi – kuitenkaan tavoita käytännön tilanteiden monimuotoisuutta ja voivat siten aiheuttaa ratkaisutoiminnassa kyseenalaista kangistumista ja kaavamaisuutta. Näistäkin syistä on vielä tarpeen uudelleen harkita, miten yksityiskohtainen yleissääntelyn taso lopultakin on kussakin kohdin perusteltu.

Peruskäsitteistä esimerkiksi oikeudenkäyntiasiakirjaa ei syystä tai toisesta määriteltäisi. Tästä voi seurata, että tukea haettaisiin esimerkiksi oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomiois-

tuimissa annetun lain 7 §:stä.

Lainkäyttöasian vireillepanotavat yksilöivä 5 §:n 1 momentti asettaa valituksen, hakemuksen ja muun kirjelmän sillä tavoin samalle tasolle, että valituksen ja valitusasian ylivertainen merkitys oikeussuojakeinona saattaa lukijan silmissä hämärtyä. Tätä ensisijaisuutta muukaan sääntely ei välttämättä tuo selkeästi esiin.

Hallintolainkäyttö kohdistettaisiin kaikilla tasoilla selkeästi nimenomaan oikeuskysymysten ratkaisemiseen. Tämän rajauksen suhde korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 2 §:n 2 momenttiin ("Jos korkein hallinto-oikeus katsoo valituksen koskevan kysymystä, jonka ratkaiseminen pääasiassa riippuu päätöksen tai toimenpiteen tarkoituksenmukaisuuden harkinnasta, asia on tältä osin siirrettävä valtioneuvoston ratkaistavaksi") tulisi kuitenkin selkeästi avata niin, ettei ristiriidan vaaraa tai tuomioistuintasojen välistä epäsymmetriaa syntyisi.

Lain rakenne olisi hallintolainkäyttölaista poiketen sikäli kaksitasoinen, että suurin osa varsinaisista prosessisäännöksistä koskisi sellaisenaan vain ensimmäistä lainkäyttöastetta (muutoksenhakuastetta). Seuraavan eli käytännössä yleensä ylimmän asteen prosessista olisi lähtökohdaisesti oma sääntelynsä, lain 12 luvussa. Tosin tässä paljolti viitattaisiin lain aiempien lukujen säännöksiin. Ei kuitenkaan voi välttyä vaikutelmalta, että muutoksenhakutasojen prosessien erityispiirteitä ei ole tässä riittävästi otettu huomioon. Esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden asema osittaisena ennakkopäätöstuomioistuimena voi perustellusti johtaa toisenkinlaiseen asioiden käsittely- ja kiireellisyysjärjestykseen kuin mitä ilmeisen kaavamaisesti laadittu 63 § edellyttäisi. Useita muitakin lakiehdotuksen 113 §:ssä mainittuja säännöksiä olisi vielä mietittävä tarkoin sen suhteen, miten kukin niistä eri tuomioistuintasoille soveltuu.

Viranomaisen valitusoikeutta korkeimmassa hallinto-oikeudessa säänneltäisiin nykyisestä poikkeavalla tavalla. Ajatuksena lienee ollut, että ehdotettu 109 § laajentaisi (jossakin määrin) viranomaisen valitusoikeutta, mutta käytännössä se myös, asiaryhmästä riippuen, supistaisi sitä. Viimeksi mainittu vaikutussuunta saattaa sektorikohtaisen erityissääntelyn laajuus huomioon ottaen olla jopa merkittävämpi. Tällä taas on välitön yhteys eri tuomioistuintasojen asemaan ja tehtäviin. Kun voimassa olevassa sääntelyssä ei ole ollut rakenteellisia ongelmia ja kun ehdotukseen ei lisäisi selkeyttä, olisi yleissääntely viranomaisen valitusoikeudenkin osalta perusteltua jättää nykyiselleen.

Etenkin vuoden 2010 alussa toteutettu valtion aluehallinnon uudistus on tuonut esiin huomattavia epäselvyyksiä hallinto-oikeuden alueellisen toimivallan määräytymisessä. Näiden osalta myös eduskunta on lausumassaan edellyttänyt selvennäviä toimia. Ehdotetussa 13 §:ssä ei kuitenkaan ole ratkaistu hallinto-oikeuden toimivaltaongelmaa, joka syntyy, kun alueelliselle viranomaiselle (aluehallintovirasto tai ELY-keskus) on annettu toimivalta myös yhden tai useamman toisen vastaavan viranomaisen toimialueelle tai koko maassa. Asianosaisten oikeussuojan kannalta tulisi ennalta estää sellaiset oikeussuojan saatavuutta häiritsevät ja kustannuksia lisäävät tilanteet, joissa toisaalta henkilöä tai toisaalta kiinteistöä tai rakennusta koskevassa asiassa toimivaltainen hallinto-oikeus sijaitsisikin maantieteellisesti aivan muualla Suomessa. Jutun tarpeiden tulisi tässä suhteessa olla etusijalla hallinnon sisäisten rakenteiden sijasta.

Myös oikeudenkäyntikulujen korvaamisvastuun osalta sääntely poikkeaisi nykyisestä. Kysymys ei enää olisi viime kädessä kohtuuttomuuden ehkäisemiseen perustuvasta tuomioistuimen harkinnasta, joka antaa sijaa myös asioiden keskinäiselle erilaisuudelle ja erilaisille oikeussuojan tarpeille. Viranomaisosapuolen kulukorvausvastuu kytkettäisiin varsin mekaanisesti viranomaisen toiminnan ilmeiseen lainvastaisuuteen. Tämä käytännössä estäisi yksityisen oikeuden

saada virheestä riippumatta viranomaiselta kulukorvausta useissa sellaisissa tilanteissa, joissa korvauksia nyt on voitu saada, ja toisaalta joskus johtaisi ehkä mekaanisestikin viranomaisen kuluvastuuseen. Tältäkin osin sääntelyn sisältöä olisi harkittava uudelleen.

Suullista käsittelyä koskevat säännökset olisivat voimassa olevaa lakia huomattavasti yksityiskohtaisempia. Tätä voidaankin pitää perusteltuna.

Varsinaisesti kokonaan uutta lakiehdotuksessa on varsin vähän. Tällaiseksi on kuitenkin luetava etenkin hallintoasiaan liittyviä turvaamistoimenpiteitä koskeva sääntely, jonka osalta voimassa oleva lainsäädäntö onkin puutteellista. Käytännössä on tullut esille ongelmia etenkin eräiden lupajärjestelmien ja yleisen tuomioistuimen turvaamistoimivallan välisessä suhteessa. Täydentävää turvaamismääräyssääntelyä voidaankin pitää sinänsä tarpeellisena. Ehdotettu sääntely 88 ja 89 §:ssä ei kuitenkaan avaudu kovinkaan selkeästi, etenkin suhteessa hallintoviranomaisen päätöksentekoon ja tuomioistuimen määräyksen ajoittumiseen. Lisäksi mainitut säännökset ovat lakiehdotuksessa asiallisesti varsin oudossa paikassa, jopa siten, että varsinaisen lainkäyttöasian päätöksenteon hahmottaminen tämän vuoksi vaikeutuu.

Uutta olisi myös esimerkiksi ehdotetun lain 14 §:n mukainen asiakokonaisuuden yhdistäminen tiettyssä hallinto-oikeudessa. Tällöin siis alueellista toimivaltaa koskevista säännöksistä poikettaisiin tarkoituksenmukaisen asiakokonaisuuden luomiseksi. Kysymys on periaatteellisesti merkittävä, ja säännökselle saattaa olla todellista käytännönkin tarvetta. Yhdistäminen ei voisi kohdistua asiallisen toimivallan osalta erikseen säänneltyihin tilanteisiin eikä siten tietyn hallinto-oikeuden yksinomaiseen toimivaltaan kuuluviin asioihin.

Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen puolesta

Lea Purhonen  
toimistopäällikkö  
p. (09) 6120 3010, f. (09) 604 668  
lea.purhonen@lakimiesyhdistys.fi



8.4.2011

1 (8)

Oikeusministeriö

11.04.2011

ed 12.4.112007

Oikeusministeriö

PL 25

00023 VALTIONEUVOSTO

## OIKEUDENKÄYNTI HALLINTOASIOISSA

Suomen Oikeusapulakimiehet ry kiittää lausuntopyyntöä koskien "Oikeudenkäynti hallintoasioissa" nimellä julkaistusta prosessityöryhmän mietinnöstä n:o 4/2011 ja esittää kunnioittavasti lausuntonaan seuraavaa:

Nykyinen hallintolainkäyttölaki on toiminut hyvin ja hallintolainkäyttöprosessi on monessa kohdin yleisissä tuomioistuimissa noudatettavaa oikeudenkäyntimenettelyä parempi. Tämän vuoksi erityistä tarvetta hallintolainkäyttölain kumoamiselle ja uuden lain säätämiseksi ei ole olemassa.

Hallintolainkäytön edut verrattuna yleisissä tuomioistuimissa noudatettavaan oikeudenkäyntimenettelyyn ovat seuraavat:

1. Hallintolainkäyttömenettelyn perustuminen kirjalliseen menettelyyn, jolloin suullinen käsittely toimitetaan ainoastaan silloin, kun asiassa on tarpeen kuulla todistajia tai asianosaisia suullisesti ja henkilökohtaisesti.

2. Kirjallisten todisteiden käyttömahdollisuus myös ns. yksityisluonteisten kirjallisten kertomusten osalta.
3. Uusien väitteiden, perusteiden ja todistelun esittämismahdollisuus valitusajan jälkeen kunnallis- ja kirkollisvalituksia lukuun ottamatta.
4. Oikeudenkäyntikuluvastuun rajoittaminen ja kohtuullisuus niin, että yleisissä tuomioistuimissa olevaa vastapuolen täyden oikeudenkäyntikulujen korvauksen periaatetta ei ole olemassa hallintolainkäytössä.

Hallintolainkäytön kielteiset seikat eivät liity itse nykyisen hallintolainkäyttölain säännöksiin vaan oikeuskäytäntöön, jossa julkisen viranomaisen lausuma hyväksytään tosiseikan näytöksi vaikka asianosainen kiistäisi kyseisen lausuman oikeellisuuden. Yksityisellä asianosaisella ei ole käytännössä samoja mahdollisuuksia näytön hankkimiseen esimerkiksi ympäristöoikeudellisissa asioissa kuin ympäristöviranomaisilla. Kun oikeuskäytännössä viranomaiselta ei vaadita lausumansa oikeellisuutta koskevaa näyttöä, yksityiselle asianosaiselle asetetaan usein mahdoton todistustaakka ottaen huomioon yksityisen asianosaisen mahdollisuudet ja taloudelliset seikat näytön hankkimiseen. Esimerkkinä edellä mainitusta epäkohdasta voidaan mainita 2000-luvun alussa olleet Natura 2000-suojelua koskeneet oikeudenkäynnit. Edellä mainittu epäkohta on vakavin epäkohta hallintolainkäytössä.

Oikeudenkäyntiä hallintoasioissa koskevan prosessityöryhmän mietinnössä todetaan, että hallintoasioita koskevalla oikeudenkäynnillä ei ole tarkoitus muuttaa hallintolainkäyttöprosessin keskeisiä periaatteita vaan tarkoitus on säätää hallintolainkäyttömenettelystä nykyistä täsmällisemmin ja informatiivisemmin. Edellä mainittuun tavoitteeseen voidaan yhtyä ja tavoitetta on pidettävä oikeusturvaa edistävänä.

Työryhmän pääasiallisista tavoitteista on muutoin todettava seuraavaa:

- Yleisestä valitusoikeudesta säätäminen nykyistä selkeämmin on myönteistä.

- Hallinto-oikeuden aseman vahvistaminen ensimmäisenä oikeusasteena on myönteistä. Jotta yksityiselle asianosaiselle turvattaisiin kaksivaiheinen muutoksenhaku myös valtioneuvoston yleisistunnossa antamista hallintopäätöksistä, olisi hallinto-oikeuden aseman vahvistamista edistänyt säännös, jossa Korkein hallinto-oikeus olisi velvollinen siirtämään valtioneuvoston yleisistunnosta antamasta hallintopäätöksestä tehdyn valituksen hallinto-oikeudelle siltä osin kuin on kysymys päätöksen soveltamisesta tai vaikutuksesta yksityisen asianosaisen oikeuteen ja kun valituksessa ei ole vaadittu päätöksen kumoamista kokonaisuudessaan.
- Työryhmän näkemys siitä, että päätöksen tehnyt viranomais ei olisi muodollisesti yksityisen asianosaisen vastapuoli, jättää oikeudenkäynnin osapuolten välisen suhteen hämäräksi kun todellisuudessa yleensä hallintolainkäytössä päätöksen tehnyt viranomais on nimenomaan yksityisen asianosaisen vastapuoli.
- Suullista käsittelyä ja muita asian selvittämistä sekä todistelua koskevien säännösten täsmentäminen on myönteistä. Katselmuksen toimittamisvelvollisuutta olisi kuitenkin lisättävä kiinteistö-, maankäyttö- ja ympäristöasioissa.
- Esitys siitä, että lakiin sisällytetään säännös tuomioistuimen asettamasta määräajasta lisääineiston toimittamiselle on myönteistä.
- Päätösten tiedoksianto koskeviin työryhmän esityksiin on suhtauduttava kielteisesti. Työryhmän esitykset tiedoksianto koskevista säännöksistä vaarantavat oikeusturvaa ja oikeusvarmuutta.
- Työryhmän esitystä valituskiellosta väliaikaista täytäntöönpanoa koskevasta välipäätöksestä on pidettävä kielteisenä ja oikeusturvaa heikentävänä. Hallintolainkäytössä esiintyy usein asianosaisen henkilöön kohdistuvia vakavia toimenpiteitä (esim. huostaan-

otto ja tahdosta riippumaton mielenterveyslain mukainen hoito tai laitoshoido) joissa väliaikainen täytäntöönpano on mahdollista ja usein käytännössä pääsääntönä. Kyseisissä asioissa on kysymys henkilön vapauderumenetyksestä joka on usein ankarampi kuin vangituksi joutuminen. Myös usein on kysymys huomattavista taloudellisista eduista asianosaisen kohdalla esimerkiksi kiinteistö- ja ympäristöasioissa. Edellä mainittujen näkökohtien johdosta valitusoikeus väliaikaista täytäntöönpanoa koskevasta välipäätöksestä olisi säilytettävä.

- Oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuudessa olisi korostettava työryhmän ehdotusta paremmin oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuuden kohtuullisuutta, jotta hallintolainkäyttöasioissa ei ajaututtaisi oikeuskäytännössä yleisissä tuomioistuimissa huomattavia ongelmia ja oikeusturvan heikkenemistä aiheuttaneeseen vastapuolen oikeudenkäyntikulujen täysimääräiseen korvaukseen.
- Ylimääräisenä muutoksenhakuna kantelun ja purun yhdistäminen on myönteistä. Menetetyn määräajan palauttaminen voitaisiin määrätä käsiteltäväksi siinä hallintotuomioistuimessa, joka pääasian käsittelee. Täten hallinto-oikeudessa käsiteltävässä asiassa menetetty määräaika haettaisiin palautettavaksi kyseisessä hallinto-oikeudessa eikä Korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Hallintolainkäyttömenettelyn uudistuksen yhteydessä olisi muutettava kuntalain ja kirkkolain mukaisissa kunnallisvalituksissa ja kirkollisvalituksissa voimassa olevat säännökset, joiden mukaan valitusajan jälkeen ei voi esiintua uusia perusteita valituksen tueksi. Asianosainen ei voi tietää useinkaan valitusajan kuluessa kaikkia asiaan liittyviä seikkoja, joten asianosaisella olisi oltava oikeus tuoda esiin perusteita valituksensa tueksi valitusajan jälkeen myös kunnallis- ja kirkollisvalituksissa siten kuin yleisissä hallintovalituksissa on mahdollista.



Säännöskohtaisen ehdotuksen osalta on todettava seuraavaa:

11 §:

Viitaten aiemmin lausuttuun 11 §:n 1 momentin säännöstä olisi täydennettävä siten, että Korkein hallinto-oikeus siirtäisi valtioneuvoston yleisistunnon päätöksestä tehdyn valituksen toimivaltaisen hallinto-oikeuden käsiteltäväksi, jos valitus koskee päätöksen soveltamista yksityisen asianosaisen oikeutta koskevaan asiaan ja valituksessa ei ole vaadittu valtioneuvoston yleisistunnon päätöksen kumoamista kokonaisuudessaan.

20 §:

Säädösesitys, jonka mukaan valituksen saisi tehdä vain sillä perusteella, että viranomaisen päätös on lainvastainen, kaventaa olennaisesti valitusperusteita. Vastoin työryhmän näkemystä oikeustieteellisessä kirjallisuudessa on vakiintuneesti todettu, että hallintovalitus voidaan tehdä myös tarkoituksenmukaisuusperusteella. Esimerkiksi Veijo Tarukanteleen ja Heikki Jukaraisen teoksessa "Oikeudenkäynti hallintotuomioistuimessa" (Saarijärvi 1999) lausutaan sivulla 61: "Hallintovalituksen perusteita ei ole HLL:ssa tai muutoinkaan yleisesti rajoitettu. Se voidaan tehdä myös tarkoituksenmukaisuusperusteella." Pekka Hallbergin ym. teoksessa "Hallintolainkäyttölaki" (Jyväskylä 1977) lausutaan sivulla 49: "Hallintolainkäyttölakia sovelletaan valitukseen silloinkin, kun valitus on tehtävissä ja se nojautuu tarkoituksenmukaisuusperusteeseen."

Säädösesityksen 20 § on ristiriidassa työryhmän yleisen tavoitteen kanssa, jonka mukaan uudella lailla ei ole tarkoitus muuttaa hallintoprosessin keskeisiä periaatteita. Tarkoituksenmukaisuusperusteen poistaminen valitusperusteista heikentää olennaisesti oikeusturvaa ja muuttaa keskeisesti hallintovalituksen luonnetta.

Edellä olevan perusteella 20 §:n 1 momenttia esitetään muutettavaksi seuraavasti:

*Valituksen saa tehdä sillä perusteella, että viranomaisen päätös on lainvastainen tai viranomaisen päätös ei ole tarkoituksenmukainen.*

## 16 §:

Viitaten aiemmin lausuttuun, 16 §:n 4 momentti esitetään poistettavaksi kokonaan.

## 42 §:

Valtakirjan esittämisvelvollisuutta koskevassa säännöksessä asianajajat ja julkiset oikeusavustajat asetetaan perusteettomasti muita lakimiehiä parempaan asemaan.

Koska nyt on säädetty laki luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista, joissa lain tarkoittamille lakimiehille on asetettu samanlainen valvonta- ja sanktiojärjestelmä kuin Suomen Asianajajaliiton jäsenenä oleville asianajajille, mitään perusteita ei ole asettaa luvan saaneita oikeudenkäyntiavustajia huonompaan asemaan valtakirjaa koskevassa säännöksessä.

Perustuslain yhdenvertaisuusperiaatteet huomioon ottaen ei ole asianmukaista, että asiamies saa erityisoikeuksia vain sillä perusteella että hän kuuluu yhteen ammatilliseen etujärjestöön (Suomen Asianajajaliittoon) verrattuna muihin samassa elinkeinotoiminnassa toimiviin asiamiehiin nähden.

Valtakirjan esittämistä ei ole tarpeellista vaatia myöskään silloin jos asiamies on määrätty oikeusapulain mukaiseksi avustajaksi.

Edellä olevaan viitaten 42 §:n 2 momentti esitetään muutettavaksi seuraavasti:

*Valtakirjaa ei tarvitse esittää, jos päämies on antanut valtuutuksen suullisesti hallintotuomioistuimessa, jos asiamies on toiminut asiamiehenä asian aikaisemmassa käsittelyvaiheessa tai hallintoviranomaisessa, jos asiamies on määrätty asianosaiselle oikeusapulain mukaiseksi avustajaksi tai jos asiamies on asianajaja, luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja tai julkinen oikeusavustaja. Valtakirja tulee kuitenkin aina esittää, jos tuomioistuin niin määrää.*

## 45 §:

Viitaten aiemmin lausuttuun 45 §:n 2 momenttia esitetään muutettavaksi seuraavasti:

*Tuomioistuimen on hankittava oma-aloitteisesti selvitystä siinä laajuudessa kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus,*

*asian laatu ja asianosaisen mahdollisuudet selvityksen hankkimiseen sitä vaativat.*

56 §:

Vuotaten aiemmin lausuttuun 56 §:n säännökseen esitetään uusi momentti seuraavasti:

*Kiinteistöä, maisemaa, rakennelmaa tai muuta 1 momentissa tarkoitettua kohdetta koskevassa asiassa on järjestettävä katselmus, jos yksityinen asianosainen sitä vaatii tai hallinto-oikeus pitää sitä tarpeellisena. Tuomioistuin voi jättää katselmuksen toimittamatta samoilla perusteilla kuin 53 §:n 2 momentissa voidaan suullinen käsittely jättää toimittamatta.*

Lisäys parantaisi olennaisesti yksityisen asianosaisen oikeusturvaa kiinteistöä, maisemaa, rakennelmaa ym. koskevassa asiassa, koska oikeus voisi tehdä välittömästi havaintoja olosuhteista katselmuksessa ja koska yksityisen asianosaisen on muutoin vaikea esittää tarpeellista selvitystä niistä seikoista, jotka ovat vaivattomasti havaittavissa katselmuksessa.

80 §:

Säännös olisi muutettava siten, että todisteellinen tiedoksianto on toimitettava sellaisissa tapauksissa, joissa asianosainen voi kärsiä oikeudenmenetyksen mikäli hän ei saa tosiasiallisesti tiedoksiantoa. Tavallisen tiedoksiannon ongelmana on, että asianosainen voi olla sairaana, matkoilla ym. ja hän ei tosiasiallisesti saa riittävän ajoissa tiedoksi päätöstä tai vastinepyyntöä voidakseen määräajassa hakea päätöksen muutosta tai tehdä vastineen.

Säännöstä olisi muutettava seuraavasti:

*Hallintotuomioistuimen päätös ja välipäätös, joihin voidaan hakea muutosta tai asianosaiselle valituksen johdosta annettava vastinepyyntö on annettava tiedoksi todisteellisena tiedoksiantona. Hallintotuomioistuin voi käyttää todisteellista tiedoksiantoa myös muutoinkin, jos se on tarpeen asianosaisen oikeuksien turvaamiseksi tai muusta erityisestä syystä.*

*Muu päätös, välipäätös tai muu asiakirja annetaan tiedoksi kirjeitse tai käyttäen tiedoksiannon vastaanottajan tuomioistuimelle ilmoittamaa*

sähköistä yhteystietoa (tavallinen tiedoksianto). Sähköinen tiedoksianto yksityiselle asianosaiselle edellyttää tämän suostumusta.

Todisteellinen tiedoksianto toimitetaan... (kuten esityksessä)

97 §:

Jotta oikeudenkäyntikulujen korvausvastuussa ei ajauduttaisi täyden oikeudenkäyntikulujen korvausvastuun periaatteeseen ja jotta ne huomattavat epäkohdat vältettäisiin mitä yleisissä tuomioistuimissa aiheutuu oikeudenkäymiskaaren 21 luvun säännösten johdosta, 97 §:n 1 momenttia olisi muutettava siten, että vain kohtuulliset oikeudenkäyntikulut korvataan.

Säännöstä olisi muutettava seuraavasti:

*Oikeudenkäynnin osapuoli on velvollinen korvaamaan toisen osapuolen kohtuulliset oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos erityisesti asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen on kohtuutonta, että tämä joutuu itse vastaamaan oikeudenkäyntikuluistaan.*

99 §:

Oikeudenkäyntikulujen kohtuullisuuden takaamiseksi olisi avustajan tai asiamiehen palkkion enimmäismäärästä voitava tarvittaessa määrätä valtioneuvoston asetuksella. Tämän vuoksi 99 §:n säännökseen olisi lisättävä uusi momentti:

*Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää asiamiehen tai avustajan palkkion ja korvauksen määristä korvattavina oikeudenkäyntikuluina.*

Kunnioitavasti

SUOMEN OIKEUSAPULAKIMIEHET RY



Lasse Lehtinen  
puheenjohtaja

Osoite: Suomen Oikeusapulakimiehet ry  
PL 11  
04201 KERAVA

**OIKEUSMINISTERIÖLLE**

**Viite:** Oikeusministeriön lausuntopyyntö 9.2.2011, OM 12/41/2007,  
OM004:00/2008

**OIKEUDENKÄYNTI HALLINTOASIOISSA -  
PROSESSITYÖRYHMÄN MIETINTÖ**

**Esityksen tavoitteista ja esitetystä lakiteknisestä toteuttamisesta**

Hallintotuomioistuinten ratkaisulla on olennainen merkitys yksittäisille asianosaisille ja myös huomattavaa ohjaavaa vaikutusta koko julkishallinnon toimivuuteen. Hallintotuomioistuimet ja hallintolainkäyttö prosessilajina ovat oikeusturvan toteuttamisen kannalta tärkeässä asemassa.

Hallintolainkäyttölain menettelysäännösten toimivuutta ja niiden tarkistamis- ja täydennystarpeita selvittämään asetettu prosessityöryhmä on asettanut tavoitteeksi kehittää hallintolainkäytön yleisiä prosessisäännöksiä hallintolainkäyttölain soveltamisesta saatujen kokemusten pohjalta niin, että ne olisivat nykyistä informatiivisemmat ja vastaisivat nykyistä paremmin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksia. Tavoitteena on myös ollut parantaa hallintotuomioistuinten menettelytapojen yhdenmukaisuutta ja ennakoitavuutta sekä selkeyttää hallintoprosessia yhtenä prosessilajina riita- ja rikosprosessin rinnalla. Asetettuja tavoitteita on edellä mainittu lähtökohta huomioon ottaen pidettävä kannatettavina.

Lakiesityksellä ei ole tarkoitus muuttaa hallintolainkäytön keskeisiä periaatteita. Tuomariliitto kannattaa tässäkin tilanteessa uuden lain säätämistä hallintolainkäyttölain tilalle, kun otetaan huomioon, että muutoksia tulee lukumääräisesti paljon ja että hallintoprosessia säätelevän lain rakenne kokonaisuudessaan olisi näin mahdollista saada toimivaksi. Uuden lain nimeksi on ehdotettu laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa.

**Yleinen valitusoikeus ja muutoksenhaku ministeriöiden päätöksistä**

Ehdotettuun lakiin sisältyisi yleissäännös, jonka mukaan hallintopäätöksestä saa valittaa riippumatta hallintopäätöksen tekijän organisatorisesta asemasta. Tuomariliitto on jo lausunnossaan työryhmän välimietinnön johdosta todennut kannattavansa tätä ehdotusta, koska sen tarkoituksena on varmistaa oikeusturvan kattavuus. Tuomariliitto ei myöskään vastusta ministeriöiden hallintopäätöksistä tapahtuvan muutoksenhaun ohjaamista hallinto-oikeuksiin. Muutos tulee ottaa resursseja jaettaessa huomioon, mikäli sillä osoittautuu olevan jonkin tai joidenkin hallintotuomioistuinten työmäärää vähäistä enemmän lisäävä vaikutus.

## **Viranomaisen asema prosessissa**

Lakiehdotuksen 1 lukuun on otettu keskeisimpien käsitteiden määritelmät, jotka selkeyttävät yksittäisten pykälien sisältöä. Viranomaisen käsite on määritelty kattavasti ja soveltamisalaltaan yleisesti. Hallintopäätöksen tehneen viranomaisen asemaa ei ole määritelty asianosaiseksi, vaan oikeudenkäynnin osapuoleksi.

Ehdotuksen mukaan päätöksen tehneelle viranomaiselle säädettäisiin oikeus valittaa hallintotuomioistuimen päätöksestä, jolla viranomaisen päätös on kumottu tai sitä on muutettu, jos valituksen tekeminen on tarpeen soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden turvaamiseksi. Säännös mahdollistaisi oikeudellisten tulkintakysymysten saattamisen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi.

Ehdotetussa laissa täsmennettäisiin päätöksen tehneen viranomaisen velvollisuutta antaa lausunto, vastata valituksessa esitettyihin vaatimuksiin ja esittää tuomioistuimen pyytämää lisäselvitystä. Lisäksi lakiin ehdotetaan yleissäännöstä siitä, että viranomaisen tulee ottaa oikeudenkäynnissä tasapuolisesti huomioon sekä yleinen etu että yksityisten asianosaisten edut.

Työryhmä on katsonut, että säännösten täsmentäminen parantaisi yleisesti oikeudenkäynnin tasapuolisuutta ja läpinäkyvyyttä sekä tuomioistuimia kohtaan tunnettua luottamusta. Tuomariliitto toteaa, että työryhmän ehdotus tukee uudistustyölle asetettuja tavoitteita ja on kannatettava.

## **Suullinen käsittely, katselmus, tarkastus ja muut todisteluun liittyvät kysymykset**

Hallintolainkäyttölakiin sisältyy perussäännökset suullisen käsittelyn toimittamisesta. Ehdotetussa laissa suullisen käsittelyn järjestämistä koskevaa säännöstä selvennettäisiin niin, että järjestämisvelvollisuutta arvioitaessa korostuisi suullisen käsittelyn tarpeellisuus tosiseikkojen selvittämiseksi tai muutoin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteuttamiseksi. Suullinen käsittely voitaisiin edelleen rajoittaa koskemaan ainoastaan osaa asiasta, asianosaisten käsitysten selvittämistä ja suullisen todistelun vastaanottamista tai muulla vastaavalla tavalla. Ehdotettuun lakiin sisällytettäisiin uusina säännöksinä suullista valmistelua, suullisen käsittelyn kulkua, suullisen käsittelyn ajankohtaa, paikkaa ja käsittelysuunnitelmaa sekä suullisen käsittelyn pyynnön hylkäämistä koskevat säännökset. Uutena säännöksenä lakiin sisällytettäisiin tarkastusta koskeva säännös. Lisäksi ehdotetussa laissa säädettäisiin hallintotuomioistuimelle laaja oikeus saada tietoja viranomaisilta ja todistajilta muualla säädetyistä vaitiolovelvollisuudesta huolimatta.

Tuomariliitto toteaa, että suullista käsittelyä, katselmusta ja tarkastusta

koskevat säännökset ohjaisivat ja täsmentäisivät näiden selvittämiskeinojen käyttöä ja vähentäisivät osapuolten menettelyyn liittyvää epävarmuutta. Ehdotukset ovat pääosin kannatettavia. Tuomariliitto kiinnittää kuitenkin huomiota vielä seuraaviin seikkoihin:

Ehdotetussa laissa on kyetty poistamaan paljon hallintolainkäyttölain todistelua koskeviin säännöksiin sisältyviä viittauksia oikeudenkäymiskaareen avaamalla säännöksiä hallintolainkäytön tarpeisiin muotoiltuna. Todistajan kuulemisen ja todistamisvelvollisuuden sekä vaitiolo-oikeuden osalta ehdotettuun lakiin jäisi kuitenkin lukuisia viittauksia oikeudenkäymiskaareen. Tavoitteena on pidettävä luopumista viittauksista oikeudenkäymiskaareen niin kattavasti kuin se on mahdollista.

Todistajan esteellisyyden osalta lakiin sisällytettäisiin viranomaista koskeva rajoitus siitä, että todistajana ei voida kuulla henkilöä, joka toimii päätöksen tehneen viranomaisen edustajana samassa oikeudenkäynnissä. Säännös mahdollistaa kuitenkin edelleen viranomaisen edustajien laajan kuulemisen todistajana. Tuomariliitto viittaa edellisellä lausuntokierroksella esittämäänsä, että erityisesti päätöksen tehneen virkamiehen tai viranhaltijan asema todistajana on hallintoprosessissa ongelmallinen. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin näkökulmasta ei näytä hyvältä, mikäli esimerkiksi päätöksen tehnyttä, esitellyttä tai valmistellutta virkamiestä tai viranhaltijaa kuullaan todistajana.

Ehdotettuun lakiin sisältyy säännös, jonka mukaan tuomioistuin voi oikeuttaa oikeudenkäynnin osapuolen kutsumaan nimeämänsä todistaja. Tuomariliitto pitää sääntelyä tarpeellisena, mutta toteaa, että ainoastaan tuomioistuin voi velvoittaa todistajan saapumaan käsittelyyn sakon uhalla.

Ehdotuksen mukaan tuomioistuin voisi määrätä osapuolen nimeämälle todistajalle kuuluvan korvauksen maksettavaksi valtion varoista, jos todistaminen on ollut tarpeen asian selvittämiseksi. Tuomariliitto katsoo, että myös yksityiselle asianosaiselle, joka on velvoitettu saapumaan sakon uhalla, pitäisi olla mahdollista määrätä korvaus suoritettavaksi valtion varoista, jos läsnäolo on ollut tarpeen asian selvittämiseksi.

### **Asian käsittely ja selvittäminen**

Työryhmän esittämää, asianosaisen kuulemista koskevaa säännöstä on perusteltu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöllä, jonka mukaan asianosaiselle on varattava tilaisuus tutustua kaikkeen oikeudenkäyntiaineistoon ja annettava mahdollisuus kommentoida sitä. Tuomariliitto toteaa, että kuulemisvelvollisuus näin muotoiltuna voi johtaa käytännön vaikeuksiin asioissa, joissa on useampia asianosaisia.

Hallintolainkäytössä asiassa voidaan esittää uusia selvityksiä jopa ratkaisuhetkeen saakka. Tämä pääsääntö sisältyisi myös ehdotettuun lakiin.

Ehdotukseen sisältyy kuitenkin säännös, jonka mukaan hallintotuomioistuin voisi asian laatuun nähden asettaa kohtuullisen määräajan, jonka kuluessa osapuolten on toimitettava mahdollinen lisäaineisto asiassa. Jos lisäaineisto toimitetaan asetetun määräajan jälkeen, tuomioistuin voisi jättää sen huomioon ottamatta ja palauttaa lähettäjälle liittämättä sitä asian oikeudenkäyntiaineistoon. Tuomioistuin voisi toimia samalla tavalla myös sellaisen aineiston osalta, joka selvästi ei kuulu käsiteltävään asiaan.

Työryhmän mukaan erityisen määräajan asettaminen olisi poikkeuksellista. Sitä käytettäisiin vain tilanteessa, jossa hallintotuomioistuimen käsityksen mukaan kaikki asian ratkaisuun tarvittavat selvitykset on jo saatu ja tuomioistuin on tekemässä päätöstä asiassa. Tuomariliitto kannattaa ehdotusta, koska ehdotettu menettely on joissakin tilanteissa välttämätön asioiden ratkaisemiseksi kohtuullisessa ajassa.

### **Tiedoksianto**

Esityksessä ehdotetaan, että laissa säädettäisiin nykyistä tarkemmin hallintotuomioistuinten päätösten tiedoksiannosta. Pääsääntönä olisi, että hallintotuomioistuimen päätös annetaan tiedoksi tavallisella kirjeellä tai sähköisesti. Sähköisen tiedoksiannon käyttäminen edellyttäisi yksityisen asianosaisen suostumusta. Kirjetiedoksiannon katsottaisiin tulleen asianosaisen tietoon seitsemäntenä päivänä kirjeen lähettämisestä, jollei asianosainen näytä tiedoksisaannin tapahtuneen tätä myöhemmin. Sähköisen tiedoksiannon katsottaisiin tulleen vastaanottajan tietoon tavallisesti viestin lähettämispäivänä.

Hallintotuomioistuin voisi käyttää myös todisteellista tiedoksiantoa. Todisteellisia tiedoksiantomuotoja koskevaa sääntelyä täydennettäisiin säätämällä uudeksi todisteellisen tiedoksiannon muodoksi vastaanottotodistuksen liittäminen kirjetiedoksiantoon. Laissa mahdollistettaisiin siinä lähemmin sanotulla tavalla myös suullisen tiedoksiannon käyttäminen oikeudenkäynnin aikana annettavien välipäätösten tiedoksiannossa. Suullinen tiedoksianto voisi tapahtua esimerkiksi puhelimitse.

Työryhmän linjaus on kannatettava. Tuomariliitto uudistaa kuitenkin aiemman kantansa, että viranomaisten osalta tiedoksisaannin ajankohtaa, joka on ollut se päivä jolloin asiakirja on saapunut viranomaiselle, ei olisi tarvetta muuttaa. Tiedoksisaannin ajankohtaa koskeva ehdotus koskee ainoastaan asianosaista, eikä ehdotettuun lakiin sisälly viittaussäännöstä hallintolain 59 §:n 2 momenttiin. Ehdotusta tulisi näin ollen viranomaisen osalta tarkentaa.

### **Asiakokonaisuuden yhdistäminen hallinto-oikeuksissa**

Työryhmä ehdottaa toimivaltaisen hallinto-oikeuden määräytymistä



koskevien säännösten täydentämistä uudella säännöksellä, jonka mukaan samaan asiakokonaisuuteen kuuluvat asiat olisi tarpeen vaatiessa mahdollista käsitellä samassa hallinto-oikeudessa silloinkin, kun ne kuuluisivat hallinto-oikeuksien alueellista toimivaltaa koskevien säännösten perusteella käsiteltäviksi eri hallinto-oikeuksissa. Asian siirto voisi tapahtua myös asianosaisen vaatimuksesta.

Ehdotuksen tarkoituksena on parantaa näytön arvioinnin ja ratkaisujen yhdenmukaisuutta samaan asiakokonaisuuteen kuuluvissa asioissa sekä tehostaa ja nopeuttaa tällaisten asioiden käsittelyä hallinto-oikeuksissa. Tuomariliitto pitää esitettyä tavoitetta kannatettavana, mutta toteaa, että yhdistäminen voi olla erityislakien oikeuspaikkasäännökset huomioon ottaen ongelmallista ja että esitetyn säännöksen soveltaminen todennäköisesti tulisi ajankohtaiseksi vain harvoin.

### **Täytäntöönpanomääräykset ja turvaamistoimet**

Esityksessä on oikeudenkäynnin nopeuttamiseksi ehdotettu, että täytäntöönpanoa koskevasta välipäätöksestä ei enää saisi erikseen valittaa siinäkään tapauksessa, että täytäntöönpanon kieltoa tai keskeytystä koskeva hakemus on hylätty. Tuomariliitto yhtyy työryhmän näkemykseen, ettei esitetty valituskielto loukkaa hakijan oikeussuojan tarvetta, kun otetaan huomioon mahdollisuus uuden täytäntöönpanoa koskevan hakemuksen tekemiseen. Esitetyn säännöksen sanamuotoa, jonka mukaan tämä mahdollisuus voidaan käyttää jos *päätöksen perusteet* muuttuvat, ei kuitenkaan ole pidettävä täysin onnistuneena.

Hallintolainkäytön kannalta uutena oikeusturvamuotona esityksessä ehdotetaan, että hallintotuomioistuin voisi ilman, että asiassa on valitus vireillä, antaa väliaikaisen turvaamismääräyksen, jos on ilmeistä, että viranomaisen tai yksityinen lainvastaisesti rajoittaa lakiin perustuvan oikeuden tai edun toteuttamista tai laiminlyö sille lain mukaan kuuluvan velvollisuuden toteuttaa se. Säännöksellä toimivalta turvaamismääräyksen antamiseen siirrettäisiin käräjäoikeuksilta hallintotuomioistuimiin sellaisten oikeuksien ja etujen osalta, jotka voidaan vahvistaa hallintotuomioistuimen päätöksellä. Hallinto-oikeus voisi tehostaa määräystä sakon uhalla.

Tuomariliitto pitää työryhmän ehdottamalle uudelle säännökselle esittämiä perusteluja vastaansanomattomina, sillä nykyistä tilannetta, jossa turvaamismääräyksen antaminen kuuluu hallintolainkäyttöasioissakin käräjäoikeuden toimivaltaan, ei voida pitää tyydyttävänä. On kuitenkin huomattava, että turvaamismääräysten antamiseen liittyvät tehtävät tulevat edellyttämään hallinto-oikeuksilta entistä suurempaa valmiutta nopeaan ratkaisutoimintaan ja nähtäväksi jää, johtaako mahdollisuus turvaamismääräyksen hakemiseen esimerkiksi sosiaalietuuksia koskevaan hakemustulvaan. Lisäksi turvaamismääräyksen käyttöala ja muun muassa ehdotetun vahingoskorvaussäännöksen soveltamisala jäävät esitetyn sääntelyn pohjalta niin epäselviksi, että Tuomariliitto edellyttää näiltä osin

vielä jatkovalmistelua.

## **Oikeudenkäyntikulujen korvaaminen**

Työryhmän esitys oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevaksi sääntelyksi on peruslähdekohdiltaan nykyisen lain mukainen. Korvausvelvollisuuden perusteiden arviointiin vaikuttavista seikoista ehdotetaan kuitenkin säädettäväksi nykyistä yksityiskohtaisemmin. Tuomariliitto pitää tätä kannatettavana ja toteaa lisäksi, että esityksessä mainitut kriteerit hyvin vastaavat nykyisen, väljemmän sääntelyn perusteella muotoutunutta käytäntöä.

Myös viranomaisen korvausvelvollisuutta täsmennettäisiin ja lisäksi sitä laajennettaisiin nykyisestä niin, että viranomaisen selvästi lainvastainen päätöksenteko aiheuttaisi korvausvastuun. Oikeudenkäyntikuluja koskevia säännöksiä täsmennettäisiin myös muutoin siten, että viittauksista oikeudenkäymiskaareen pitkälti luovuttaisiin. Korvausvelvollisuutta koskevien säännösten ilmenemistä suoraan esitetystä laista on pidettävä sekä osapuolten että lain soveltajien kannalta selkeänä parannuksena.

## **Hallintoriita**

Hallintoriitasääntelyä esitetään sen käyttöalaa laajentamatta selkeytettäväksi täsmentämällä ehdotetussa laissa hallintoriitaa koskevien säännösten soveltamisalaa nykyisen sääntelyn ja oikeuskäytännön pohjalta. Ehdotetussa laissa viitattaisiin lisäksi eri hallinnonalojen lainsäädännössä oleviin säännöksiin mainitsemalla, että hallintoriitana käsitellään riita, joka on laissa säädetty ratkaistavaksi hallinto-oikeudessa hallintoriitana. Hallintoriidan vireillepanolle säädettäisiin viiden vuoden määräaika, mikä vastaa verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa säädettyä julkisen saatavan vanhentumisaikaa ja perustevalituksen määräaikaa. Vaihtoehtona olleesta kolmen vuoden määräajasta on esityksessä todettu, että se tosin vastaisi yleistä velan vanhentumisaikaa, mutta yleistä vanhentumisaikaa ei sovelleta kaikkiin julkisoikeudellisiin velvoitteisiin.

Hallintoriitaa koskevan sääntelyn täsmentämistä ja täydentämistä tähän asti pitkälti oikeuskäytännön varassa olleen käyttöalan ja menettelyn pohjalta on pidettävä tervetulleena uudistuksena. Selvästi ja riittävän pitkäksi säädetty määräaika vähentää oikeudenmenetyksen riskiä, mutta on huomattava, että muussa laissa esiintyy vielä säännöksiä viittä vuotta lyhyemmästä määräajasta. Samoin toimivaltaisen hallinto-oikeuden määräytymiseen liittyy edelleen erityissäännöksistä johtuvaa kirjavuutta.

Tuomariliitto on jo lausunnossaan työryhmän välimietinnön johdosta kiinnittänyt huomiota julkisoikeudellisille saataville maksettavaa korkoa koskevien säännösten puuttumiseen. Tähän työryhmän ehdotus ei tuo

muutosta, vaan korkoasia jää eri selvityksen ja tässä vaiheessa siten varsin vakiintumattoman oikeuskäytännön varaan. Tuomariliitto pitää edelleen nykytilannetta epätydyttävänä ja korkosäätelyhankkeen etenemistä tärkeänä.

## **Ylimääräinen muutoksenhaku**

Työryhmän esityksessä ehdotetaan ylimääräisten oikeussuojakeinojen käyttöedellytysten täsmentämistä ja supistamista siten, että menetetyn määräajan palauttamisen käsite muutettaisiin uuden määräajan myöntämiseksi ja kanteluperusteet yhdistettäisiin purkuperusteisiin, jolloin kantelusta ylimääräisenä muutoksenhakukeinona luovuttaisiin.

Uusi määräaika voitaisiin myöntää ensisijaisesti muutoksenhakumenettelyn käynnistämiseksi ja hakemus olisi tehtävä joko 30 päivän kuluessa laillisen esteen päättymisestä tai viimeistään kolmen kuukauden kuluessa alkuperäisen määräajan päättymisestä. Toimivalta uuden määräajan myöntämiseen on vastoin Tuomariliiton työryhmän välimietinnön johdosta antamassaan lausunnossa esittämää ehdotusta säilytetty yksinomaan korkeimmalla hallinto-oikeudella. Tuomariliitto katsoo edelleen, ettei uuden määräajan myöntäminen luonteensa puolesta yleensä edellyttäisi ylimmän tuomioistuimen ratkaisua. Työryhmän ehdotuksen puolesta puhuu kuitenkin asioiden pieni määrä.

Purkuhakemuksen tekemiselle nykyisin säädetty määräaika pysyisi ehdotuksen mukaan samana lukuunottamatta tilanteita, joissa perusteeksi esitetään nykyisin kanteluperusteena olevaa menettelyvirhettä, jolloin määräaika olisi kuusi kuukautta. Muutoksia tulisi sen sijaan purun käyttöedellytysten supistamisen muodossa niissä tilanteissa, joissa purun hakijalla on vielä jäljellä mahdollisuus hakea lainvoimaisen hallintopäätöksen korjaamista hallintolain tai muun lain nojalla sekä siten, että purkua saisi esitetyn lain mukaan hakea vain kerran. Esitetyt rajoitukset ovat muun muassa korkeimman hallinto-oikeuden resurssien kohdentamisen kannalta perusteltuja ja tarpeellisia ja esityksen perustelut antanevat hyvän pohjan oikeuskäytännön muodostumiselle. Tuomariliiton aikaisemmassa lausunnossaan esille tuomaa tilannetta, että kolmas osapuoli tekee hallintotuomioistuimessa vireillä olevaan valitusasiaan liittyvän purkuhakemuksen, ei ole ehdotettu säänneltäväksi.

Lisäksi Tuomariliitto toteaa, että vakuutus oikeudessa ja sen alaisissa muutoksenhakulautakunnassa käsitellään ylimääräisenä muutoksenhakuna lainvoimaisen päätöksen poistamista koskevia asioita. Mikäli päätöksen purkua saisi hakea vain kerran, pitäisi samaa menettelyä myös noudattaa lainvoimaisen päätöksen poistamisen osalta.

## **Lopuksi**

Tuomariliitto katsoo, että työryhmän ehdotus laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa perustuu laadukkaaseen valmistelutyöhön. Se vastaa myös kokonaisuutena hyvin niitä tavoitteita, jotka työryhmän työlle oli asetettu. Ehdotettu laki on hallintolainkäyttölakia informatiivisempi ja se vastaa oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan nykyisenkin oikeuskäytännön vaatimuksia. Hallintolainkäyttölakia kattavampana sillä on hyvät edellytykset palvella hallintotuomioistuinten menettelytapojen yhdenmukaisuutta ja ennakoitavuutta sekä selkeyttää hallintoprosessia itsenäisenä prosessilajina myös oikeudenkäyntiasiamiehinä, avustajina ja osapuolina oleville. Ehdotetun lain lakitekniinen toteuttaminen vaikuttaa hyvin harkitulta ja lakiehdotus on sekä suomeksi että ruotsiksi laadittu helposti luettavalla ja selkeällä kielellä.

Lausuntoa ovat valmistelleet vakuutus-oikeuden ma asessori Andreas Nyberg sekä Helsingin hallinto-oikeuden ma hallinto-oikeustuomarit Kristiina Kerttula ja Kristina Björkvall. Se on käsitelty Tuomariliiton oikeuspoliittisessa valiokunnassa 4.4.2011.

Helsingissä 8.4.2011

Tuomas Nurmi  
Puheenjohtaja  
Suomen Tuomariliitto ry