

## Oikeusministeriölle

**Asia:** Lausunto työryhmän mietinnöstä ”Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Prosessityöryhmän mietintö” (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 4/2011)

**Lausunnon antaja:**

Markkinaoikeus

**Viite:** Lausuntopyyntö 9.2.2011 OM 12/41/2007

**Lausunto:**

Markkinaoikeus toimii erityistuomioistuimena julkisia hankintoja koskevissa asioissa, kilpailuasioissa, energiamarkkina-asioissa ja markkinaoikeudellisissa asioissa. Markkinaoikeus käsittelee lisäksi ne asiat, jotka erikseen säädetään sen toimivaltaan kuuluviksi. Muut kuin markkinaoikeudelliset asiat kuuluvat hallintolainkäytön piiriin. Näiden asioiden käsittelyssä noudatetaan esimerkiksi kilpailunrajoituslain (480/1992), julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007) ja sähkömarkkinalain (386/1995) ohella hallintolainkäyttölakia (586/1996).

Hallituksen esityksessä kilpailulaiksi (HE 88/2010 vp) on todettu, että kilpailuasioiden käsittelyä markkinaoikeudessa koskevat säännökset ovat hyvin niukat ja vaativat lähiaikoina ajanmukaistamista. Edelleen tältä osin on viitattu siihen, että yleissäännöt asian käsittelystä markkinaoikeudessa ovat parhaillaan uudistettavina. Hallituksen esityksen mukaan on kuitenkin ensiksi syytä katsoa, millaisiksi nämä yleissäännöt muotoutuvat ja vasta sitten tehdä tarvittavat lisäykset ja muutokset kilpailuasioiden käsittelyä markkinaoikeudessa koskeviin säännöksiin. Näistä syistä mainitussa hallituksen esityksessä ei esitetä muutoksia voimassa olevan lain säännöksiin asian käsittelystä markkinaoikeudessa.

Mainittua hallituksen esitystä koskevassa mietinnössään talousvaliokunta (TaVM 50/2010 vp) – liittyen kilpailuasioiden käsittelyä markkinaoikeudessa koskeviin säännöksiin – on todennut pitävänsä tärkeänä, että niin pian kuin siihen on valmiudet, säännöksiin tehtäisiin tarvittavat muutokset. Se on välttämätöntä asianosaisten oikeusturvan, oikeusvarmuuden ja asioiden käsittelyn sujuvuuden kannalta Kilpailuvirastossa ja markkinaoikeudessa.

Työryhmän mietinnössä ”Teollis- ja tekijänoikeusasioiden keskittäminen markkinaoikeuteen” (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 28/2010) on kiinnitetty huomiota siihen, että jatkossa sopivassa yhteydessä olisi syytä tarkastella mahdollisia asioiden käsittelyn uudistustarpeita myös markkinaoikeudessa jo nykyään käsiteltävien asioiden osalta.

Markkinaoikeus pitää osaltaan myös välttämättömänä, että jatkossa mahdollisimman pikaisesti selvitetään ne oikeudenkäyntimenettelyä koskevat erityiset näkökohdat, joita markkinaoikeuden hallintoprosessuaalisessa järjestyksessä käsittelemiin asioihin liittyy. Vaikka nyt käsiteltävänä oleva prosessityöryhmän ehdotus laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa on hallintoprosessuaalisia perinteitä noudattaen tarkoitettu joustavaksi yleislaiksi, sen soveltuvuus edellä mainittujen markkinaoikeuden käsittelemien asioiden erityispiirteisiin on monessa suhteessa ongelmallinen. Kun selonteko näistä erityispiirteistä ei kuitenkaan liity nyt käsiteltävänä olevan yleislakia koskevan ehdotuksen arviointiin, markkinaoikeus ei tässä yhteydessä lausu niistä enempää.

Kannanottona prosessityöryhmän mietinnössä esitettyyn, sellaisena kuin lakiehdotusta on arvioitava hallintoprosessuaalisena yleislakina, markkinaoikeus toteaa seuraavan.

Yleisesti ottaen työryhmän esittämät uudistukset ovat oikeasuuntaisia ja kannatettavia. Myös työryhmän tavoitteena ollut hallintolainkäyttölain säännösten täsmentäminen on erityisesti oikeudenkäynnin osapuolten menettelyllisen oikeusturvan kannalta tärkeää.

Lakiehdotuksen 4 §:n 2 kohdassa on määritelty ”oikeudenkäynnin osapuoli”. Myöhemmin lakiehdotuksessa käytetään kuitenkin myös käsitettä ”osapuoli”, jolla tarkoitetaan ”oikeudenkäynnin osapuolta”. Tällainen nimenomaisesti määritellyn käsitteen väljä käyttö on omiaan johtamaan sekaannuksiin. Nyt tällainen vaara on konkretisoitunut jo työryhmän mietinnössäkkin, mikä ilmenee, kun verrataan esimerkiksi lakiehdotuksen 45 §:n suomen- ja ruotsinkielisiä versioita. Mainitun pykälän sanat ”osapuoli” on käännetty muotoon ”part”, jonka pitäisi olla käänne ”asianosaisesta”.

Lakiehdotuksen 26 §:stä alkaen käsite ”valitusosoitus” on korvattu ehdotuksen perustelujen mukaan uudella yleiskielisemmällä ja helpommin ymmärrettävämällä käsitteellä ”valitusohje”. Puheena olevan pykäläehdotuksen perustelujen mukaan vastaava terminologinen muutos tulisi tehdä selvyuden vuoksi myös hallintolakiin (434/2003). Markkinaoikeuden näkemys on, että vastaavat muutokset olisi syytä tehdä myös esimerkiksi julkisista hankinnoista annettuun lakiin.

Lakiehdotuksen 65 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan hallintotuomioistuimien kuuluu suullisessa käsittelyssä asianosaisia ja muita oikeudenkäynnin osapuolia.

Säännösehdotuksesta ei nyt ilmene sen perusteluissa todettu näkemys siitä, että mainittu kuuleminen tapahtuisi asianosaisten ja muiden oikeudenkäynnin osapuolten esittämien alkupuheenvuorojen jälkeen. Lakiehdotuksen 65 §:n 2 momentissa olisi syytä säännellä alkupuheenvuoroista osana suullista käsittelyä. Jos tarkoitus on ollut, että asianosaisten ja muiden oikeudenkäynnin osapuolten esittämät alkupuheenvuorot ovat osa puheena olevassa 2 kohdassa mainittua kuulemista, tulisi tämän vähintäänkin käydä nimenomaisesti ilmi perusteluista. Jälkimmäisessä vaihtoehdossa tosin käytännössä menetetään kokonaan pykäläehdotuksen tavoitteeksi sen perusteluissa mainittu informaatioarvo oikeudenkäyntiin osallistuville.

Viimeksi mainitun momentin 1 kohdan mukaan hallintotuomioistuimien esittää aluksi yhteenvedon siitä, missä asiassa on kysymys. Säännöksen perusteluissa olisi syytä selventää, että suullisen yhteenvedon esittämisessä voi hyödyntää asiassa mahdollisesti laadittua kirjallista yhteenvedoa. Kirjallisesta yhteenvedosta tulisi perusteluissa todetulla tavalla ilmetä asiassa tehdyt vaatimukset ja niiden perusteet sekä tarvittaessa ilmoitetut todisteet ja se, mitä kullakin todisteella aiotaan näyttää toteen. Se työryhmän esittämä lähtökohta, että kirjallisen yhteenvedon laatiminen jätetään tuomioistuimen harkintaan, on kannatettava. Jotta kirjallisen yhteenvedon rooli erityisesti asian aineelliseen valmisteluun liittyvänä prosessinjohtolisena välineenä, millaiseksi se on myös mainitun säännösehdotuksen perustelujen valossa selkeästi mielletty, tulisi selvästi esille, kirjallista yhteenvedoa olisi syytä käsitellä, nyt valitusta paikasta poiketen, esimerkiksi lakiehdotuksen suullista valmistelua koskevan 52 §:n perusteluissa.

Lakiehdotuksen 86 §:ssä esitetään säädettäväksi ratkaisuvaihtoehdoista valitusasiassa. Markkinaoikeudella ei ole huomauttamista mainitun pykäläehdotuksen sanavalintojen osalta sinänsä, ja myös sen 4 momentin suhde lakiehdotuksen 107 §:ään on selvä. Sen sijaan mainitun 86 §:n perusteluissa esitetty näkemys siitä, että lausunnon antaminen asiassa raukeaa, mikäli valituksen tehneellä ei ole enää oikeussuojan tarvetta ja että tällöin kysymys ei ole asian ratkaisemisesta vaan tilanteen toteamisesta, on ongelmallinen. Markkinaoikeuden käsityksen mukaan tuomioistuimen on perusteluissa mainitun terminologian ehdoin kysymystä arvioitaessa ratkaistava asia, ellei vaatimuksista luovuta. Lisäksi on syytä todeta, että ratkaisumuotoilun "poistaa asian käsittelystä[än]" lainsäädännöllisen leviämisen myötä siihen alkaa enenevässä määrin kytkeytyä myös käytännöllistä sekaannuksen vaaraa, kun riippuen tilanteesta se vaikuttaisi liittyvän ratkaisuun, josta ei voi jatkovalittaa (käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen 86 §:n 4 momentti ja 107 §) tai sitten voi (julkista hankinnoista annetun lain 82 §:n 3 momentti ja 103 §).

Lisäksi lähinnä kirjoitustapaan liittyvinä seikkoina markkinaoikeus toteaa seuraavan.

Lakiehdotuksen 4 §:n 3 kohta tulisi muotoilla seuraavasti: *hallintotuomioistuimella* 2 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettuja tuomioistuimia sekä 2 §:n 2 momentissa tarkoitettuja lainkäyttöelimiä.

Lakiehdotuksen 16 §:n 4 momentin loppu tulisi muotoilla säännösehdotuksen perusteluissakin ilmaistuun tavoin seuraavasti: ..., jos aikaisemman päätöksen perusteena olevat seikat muuttuvat.

Lakiehdotuksen 22 §:n 1 momentissa tulisi käyttää säännösehdotuksen perusteluissakin käytettyä ilmaisua ”lakimääräinen edustaja tai asiamies”.

Lausunnon on valmistellut markkinaoikeustuomari Sami Myöhänen ja sitä on käsitelty markkinaoikeuden johtoryhmässä.

Helsingissä huhtikuun 6. päivänä 2011

Kimmo Mikkola  
Markkinaoikeuden ylituomari

Sami Myöhänen  
Markkinaoikeustuomari

7.4.2011

**Oikeusministeriölle**

- Viite** Oikeusministeriön 9.2.2011 päivätty lausuntopyyntö (OM 12/41/2007, OM004:00/2008)
- Asia** Lausunto työryhmämietinnöstä 4/2011. Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Prosessityöryhmän mietintö.

Pyydettyinä lausuntona vakuutusosikeus esittää kunnioittaen seuraavaa:

- Yleistä** Työryhmän mietinnössä ehdotetaan säädettäväksi laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Laki korvaisi nykyisin voimassa olevan hallintolainkäyttölain. Tavoitteena olisi kehittää hallintolainkäytön yleisiä prosessisäännöksiä hallintolainkäyttölain pohjalta niin, että ne olisivat nykyistä informatiivisempia ja vastaisivat paremmin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksia. Tavoitteena olisi myös parantaa hallintotuomioistuinten menettelytapojen yhdenmukaisuutta ja ennakoivuutta sekä selkeyttää hallintoprosessia.

Vakuutusosikeus katsoo, että mainitut tavoitteet voidaan saavuttaa säädettäväksi ehdotetulla lailla. Työryhmän lakiehdotus on kattava ja nykyistä hallintolainkäyttölakia informatiivisempi. Sen voidaan katsoa palvelevan yhtä lailla tuomioistuimia, viranomaisia ja yksityisiä asianosaisia. Työryhmän mietintö myös on laaja ja se perustuu huolelliseen valmisteluun.

Vakuutusosikeus on lausunnossaan ottanut kantaa työryhmän eräisiin keskeisiin ehdotuksiin ja lisäksi sellaisiin yksittäisiin ehdotuksiin, joilla voi olla erityistä vaikutusta oikeudenkäyntiin vakuutusosikeudessa.

## Viranomaisen asema ja valitusoikeus

Lakiehdotuksen mukaan viranomaisella tarkoitetaan myös muuta kuin viranomaista sen hoitaessa julkista hallintotehtävää (4 § 4 kohta). Vakuutusosoikeuden toimivaltaan kuuluvissa toimeentuloturva-asioissa julkisia hallintotehtäviä hoitavat monet yksityis-oikeudelliset laitokset kuten vakuutusyhtiöt, työttömyyskassat ja eläkelaitokset. Näiden yhteiskunnallinen merkitys sosiaaliturvan toimeenpanijoina on huomattava. Tähän nähden on mietinnössä ehdotetun mukaisesti tarpeellista, että lakiin kirjataan nimenomainen säännös, jonka perusteella yksityisoikeudellisia laitoksia pidetään laissa tarkoitettuina viranomaisina. Viranomaiskäsitteellä on merkitystä myös siinä, miten kyseiset laitokset esiintyvät prosessissa. Niillä ei tulisi olla omaa välitöntä intressiä prosessissa, vaan niiden pitäisi esiintyä puolueettomana tahona. Tätä ilmentää myös lakiehdotuksen 45 §:n 3 momenttiin sisältyvä säännös siitä, että osapuolena olevan viranomaisen on otettava tasapuolisesti huomioon sekä yleiset että yksityiset edut. Työryhmän lakiehdotukseen sisältyy myös muita viranomaisen asemaa selkeyttäviä säännöksiä, joista vakuutusosoikeuden kannalta ehkä keskeisimmät ehdotukset liittyvät hallintopäätöksen tehneen viranomaisen oikeuteen hakea muutosta hallintotuomioistuimen päätökseen. Lakia sovellettaessa muutoksenhakulautakunnat rinnastetaan hallintotuomioistuihin.

Vakuutusosoikeuden oikeuskäytäntö on viranomaisen valitusosoikeuden osalta jossain määrin poikennut hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden vastaavasta käytännöstä. Vakuutusosoikeus on prosessityöryhmän välimietintöä koskevassa lausunnossaan selostanut käytäntöään ja sen syitä. Prosessityöryhmän lakiehdotukseen sisältyy tarkempia säännöksiä viranomaisen valitusosoikeudesta. Lakiehdotuksen 109 §:n mukaan viranomaisen saa valittaa hallintotuomioistuimen päätöksestä, jos laissa niin säädetään, jos päätös vaikuttaa välittömästi viranomaisen oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen tai jos valittaminen on tarpeen soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden turvaamiseksi. Kyseiseen säännökseen liittyy myös 19 §:n 1 momentin 4 kohta, jonka mukaan valituksessa on ilmoitettava mihin valitusosoikeus perustuu, jos päätös ei kohdistu valittajaan. Viranomaisen valitusosoikeutta koskevan ehdotuksen tarkoituksena on, että hallintoviranomainen voisi valitusosoikeuttaan käyttämällä saattaa toimivaltaansa kuuluvia asioita laajemminkin koskevan tulkinnanvaraisen oikeuskysymyksen tarvittaessa ylimmän oikeusasteen ratkaistavaksi, jotta siitä saataisiin hallintoa ohjaava ratkaisu. Viranomaisella ei olisi oikeutta käyttää valitusmahdollisuuttaan muihin kuin lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin ja viranomaisen toimien tulisi olla puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden.

Vakuutusosoikeuden kokemuksen mukaan etuuslaitokset ovat nykyisinkin hakeneet muutosta muutoksenhakulautakuntien päätöksiin harvakseltaan ja yleensä sellaisissa tapauksissa, joissa niillä olisi lakiehdotuksenkin mukaan valitusosoikeus. Kuitenkin on esiintynyt tilanteita, joissa etuuslaitos on hakenut muutosta myös sellaisissa yksittäisissä asioissa, joiden ratkaisuilla ei ole yleisempää merkitystä. Tähän nähden lakiehdotusta on pidettävä tarpeellisena ja perusteltuna. Ehdotettua perustetta valitusosoikeudelle eli soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden turvaamista voidaan pitää tarpeellisena rajoituksena valitusosoikeuden käyttämiselle ja se toisaalta myös antaa viranomaisille riittävän muutoksenhakuoikeuden.

## Suullinen käsittely

Lakiehdotuksen 53 §:n mukaan lähtökohtana olisi edelleen suullisen käsittelyn järjestämiselvällisyys pyynnöstä. Ehdotuksessa kuitenkin painotetaan nykyistä hallintolainkäyttölain 38 §:ää selvemmin suullisen käsittelyn tarpeellisuutta. Ehdotetut perusteet suullisen käsittelyn toimittamatta jättämiselle vastaavat nykyistä oikeuskäytäntöä, samoin ehdotetut muutokset kirjallisen todistajankertomuksen antajan kuulemisesta, joten oikeuskäytännön saattaminen lain tasoiseksi on perustelua.

Ehdotuksen 53 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan suullinen käsittely voidaan jättää toimittamatta, jos se on jo järjestetty samassa asiassa hallintotuomioistuimessa eli siis myös vakuutusosoikeuden alaisessa hallintotuomioistuimessa. Kun suullisen käsittelyn painopisteen pitäisi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännönkin mukaan olla ensimmäisessä muutoksenhakuasteessa, vakuutusosoikeus katsoo, että lakiehdotuksen suullista käsittelyä koskevia säännöksiä tulisi ehdotuksen mukaisesti soveltaa kokonaisuudessaan myös sen alaisissa muutoksenhakulautakunnissa. Jos suullisten käsittelyjen määrä tällöin lisääntyisi muutoksenhakulautakunnissa, tulisi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin muitakin edellytyksiä siellä parantaa. Oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluu, että muutoksenhakija voi valita avustajansa ja saada tarvittaessa oikeusapua. Oikeusapulain mukaan muutoksenhakulautakunnissa käsiteltäviin asioihin voidaan kuitenkin nykyisin vain poikkeuksellisesti määrätä yksityinen oikeusavustaja.

Lakiehdotuksen 54 §:n mukaan hallintotuomioistuin ratkaisee suullista käsittelyä koskevan pyynnön pääasian yhteydessä tai tekee asiasta erillisen välipäätöksen. Jos hallintotuomioistuin ei järjestä asianosaisen pyytämää suullista käsittelyä, tästä on ilmoitettava oikeudenkäynnin osapuolille. Samalla heille on varattava tilaisuus esittää lisäselvitystä. Ilmoittamisesta voidaan luopua, jos se on ilmeisen tarpeetonta.

Vakuutusosoikeus katsoo, että ehdotettu säännös on epäselvä ja sen ymmärtäminen edellyttää perustelujen lukemista. Säännöksen perustelujen mukaan suullisen käsittelyn järjestämättä jättämisestä ei yleensä olisi tarpeen tehdä erillistä välipäätöstä, mutta ratkaisusta tulee kuitenkin tehdä merkintä tuomioistuimen asianhallintajärjestelmään. Tältä osin perustelut sopivat vakuutusosoikeuden käsittelyyn ja ratkaisutoimintaan huonosti. Päätös suullisen käsittelyn toimittamatta jättämisestä tehdään yleensä pääasian yhteydessä. Jos päätös tehdään tästä erillään, ratkaisuun osallistuu kolme jäsentä ja ratkaisu on luonteeltaan välipäätös. Vakuutusosoikeus katsoo, ettei pääasiasta erillään tehtävää ratkaisua suullisen käsittelyn järjestämättä jättämisestä voida tehdä ainoastaan asianhallintamerkinnän muodossa, vaan se on annettava välipäätöksenä. Vakuutusosoikeus katsoo myös, että tuomioistuinten harkintaan tulisi jättää, miten ilmoitetaan suullisen käsittelyn järjestämättä jättämisestä.

Ehdotuksen 78 §:ssä on säädetty todistajan kustannusten korvaamisesta. Tuomioistuin voisi määrätä osapuolen nimeämälle todistajalle kuuluvan korvauksen maksettavaksi valtion varoista, jos todistaminen on ollut tarpeen asian selvittämiseksi. Vakuutusosoikeus katsoo, että myös yksityiselle asianosaiselle, joka on velvoitettu saapumaan sakan uhalla, pitäisi voida määrätä korvaus suoritettavaksi valtion varoista, jos läsnäolo on ollut tarpeen asian selvittämiseksi. Tämä koskee erityisesti valtakunnallisia tuomioistuimia, joissa käsittelyyn saapumisesta voi aiheutua huomattavia kustannuksia.

## Lisäaineiston toimittamisen rajoittaminen

Lakiehdotuksen 51 §:n mukaan kun hallintotuomioistuin katsoo asian tulleen selvitettyksi, se voi asettaa asian laatuun nähden kohtuullisen määräajan, jonka kuluessa osapuolten on toimitettava mahdollinen lisäaineisto asiassa. Jos osapuoli toimittaa lisäaineistoa tämän määräajan jälkeen, hallintotuomioistuin voi jättää sen huomioon ottamatta.

Vakuutusosikeus toteaa, että yksi keskeisimmistä vakuutusosikeudessa esille nousseista hallintolainkäyttölain toimivuuteen liittyvistä ongelmista on uuden selvityksen toimitaminen valituksen tekemisen jälkeen. Tätä on selostettu tarkemmin prosessityöryhmän välimietinnöstä annetussa vakuutusosikeuden lausunnossa.

Vakuutusosikeus pitää ehdotusta lisäaineiston rajoittamisesta välttämättömänä. Ehdotuksen voidaan myös katsoa parantavan osikeusturvaa, koska uuden selvityksen toimittamisen rajoittaminen edesauttaa asioiden ratkaisemisesta kohtuullisessa ajassa. Asia voidaan lainvoimaisesta päätöksestä huolimatta myös ottaa etuuslaitoksessa uudelleen käsiteltäväksi, jos asiassa esitetään uutta selvitystä.

## Päätösten ja muiden asiakirjojen tiedoksianto

Lakiehdotuksen mukaan päätös, välipäätös tai muu asiakirja annettaisiin ensisijaisesti tiedoksi kirjeitse tai sähköisesti.

Vakuutusosikeudella on jo pitkään ollut kokemusta muutoksenhakulautakuntien päätösten tiedoksi antamisesta kirjeitse tavallisena tiedoksiantona. Tätä tiedoksiantotapaa voidaan vakuutusosikeuden näkemyksen mukaan käyttää työryhmämietinnössä ehdotetulla tavalla osikeusturvaa vaarantamatta. Tiedoksi antaminen sähköisesti olisi taas vaivaton ja ilmainen tiedoksiantotapa.

Suullisen tiedoksiannon käyttöön ottamiselle ei ole ilmennyt tarvetta vakuutusosikeudessa.

Työryhmän tiedoksisaannin ajankohtaa koskevaa ehdotusta on vakuutusosikeuden näkemyksen mukaan pidettävä tarpeellisena osikeuskäytännön yhdenmukaisuuden turvaamiseksi. Vakuutusosikeus kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että ehdotuksen 83 § tiedoksisaannin ajankohdasta koskee ainoastaan asianosaista. Mikäli 83 §:ää ei ole tarkoitus soveltaa viranomaiseen, tulisi ehdotettua 84 §:ää tarkentaa, koska ehdotetussa muodossaan sen ei voida katsoa viittaavan hallintolain 59 §:n 2 momenttiin, johon sisältyy säännös siitä, milloin asiakirja on tullut viranomaisen tietoon.

Lisäksi vakuutusosikeus toteaa, että mikäli lakiehdotus toteutetaan, eri etuuslakeihin sisältyviä säännöksiä tiedoksisaannin ajankohdasta ei enää voida pitää tarpeellisina. Niiden kumoamista on pidettävä perusteltuna, koska muutoin ne tulevat edelleen sovellettaviksi erityislakeihin sisältyvinä.



## Täytäntöönpanoa koskevat määräykset ja turvaamistoimet

Työryhmän ehdotukseen sisältyy erinäisiä säännöksiä hallintopäätösten täytäntöönpanosta ja määräyksiä hallintotuomioistuimen päätöksen täytäntöönpanosta (15 §, 16 §, 96 §). Hallintotuomioistuin voisi valituksen vireillä ollessa kieltää päätöksen täytäntöönpanon, määrätä täytäntöönpanon keskeytettäväksi tai antaa muun täytäntöönpanoa koskevan määräyksen. Viittaussäännöksen perusteella (32 §) hallintotuomioistuin voisi myös muun hallintolainkäyttöasian yhteydessä antaa täytäntöönpanoa koskevan määräyksen. Säännöksiä täytäntöönpanoa koskevasta määräyksestä sovellettaneen myös ylimääräisen muutoksenhaun yhteydessä (122 §).

Vakuutusosoikeudessa ja sen alaisissa muutoksenhakulautakunnissa käsitellään ylimääräisenä muutoksenhakuna lainvoimaisen päätöksen poistamista koskevia asioita, joihin ei ole tarkoitus soveltaa lakiehdotuksen 13 lukua ylimääräisestä muutoksenhausta. Työryhmän lakiehdotuksen perustelujen mukaan näitä poistoasioita ei myöskään ole pidettävä 4 luvussa tarkoitettuina muina hallintolainkäyttöasioina. Näin ollen vakuutusosoikeus ja muutoksenhakulautakunnat eivät voisi edelleenkään lainvoimaisen päätöksen poistamista koskevassa asiassa antaa täytäntöönpanoa koskevia määräyksiä. Tätä on pidettävä puutteena. Vakuutusosoikeus esittääkin, että jatkovalmistelussa selvitettäisiin mahdollisuutta antaa täytäntöönpanoa koskevia määräyksiä myös lainvoimaisen päätöksen poistamista koskevan asian yhteydessä.

Työryhmämietinnössä esitetään, että hallinto-oikeus tai vakuutusosoikeus voisi antaa väliaikaisen turvaamismääräyksen, jos on ilmeistä, että viranomainen tai yksityinen lainvastaisesti rajoittaa lakiin perustuvan oikeuden tai edun toteuttamista tai laiminlyö sille lain mukaan kuuluvan velvollisuuden toteuttaa se. Toimivalta turvaamismääräyksen antamiseen siirrettäisiin käräjäoikeuksilta. Vakuutusosoikeus pitää toimivallan siirtoa perusteltuna, mutta toteaa kuitenkin, ettei ehdotetun kaltaisten turvaamismääräysten antamiselle ole tähän mennessä ilmennyt merkittävää tarvetta vakuutusosoikeudessa.

## Oikeudenkäyntikulut

Vakuutusosoikeus kannattaa työryhmän ehdotusta siltä osin kuin siinä esitetään, että viittauksista oikeudenkäymiskaareen pitkälti luovuttaisiin. Vakuutusosoikeus katsoo myös, että oikeudenkäyntikuluista on tarpeen säätää nykyistä kattavammin ja tarkemmin.

Työryhmän ehdotuksista viranomaisen korvausvelvollisuutta koskevilla säännöksillä tulee olemaan suurin merkitys vakuutusosoikeudessa.

Oikeudenkäyntikulujen korvaamisvelvollisuutta koskevia säännöksiä on tarkoitus täsmentää ja korvausvelvollisuutta laajentaa nykyisestä. Viranomaisen korvausvelvollisuutta täsmennettäisiin nykyisestä niin, että viranomainen olisi velvollinen korvaamaan yksityisen asianosaisen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos oikeudenkäynti on aiheutunut siitä, että viranomainen on ylittänyt toimivaltansa, käyttänyt harkintavaltaansa väärin tai toiminut muutoin selvästi lainvastaisesti.

Vakuutusosoikeus toteaa, ettei ehdotus tule vakuutusosoikeuden ratkaisukäytännössä merkitsemään viranomaisen korvausvelvollisuuden laajentamista, vaan päin vastoin sen kaventamista. Ehdotuksen tavoitteet eivät näin ollen tulisi toteutumaan vakuutusosoikeudessa.

Vakuutusosoikeudessa on tähän saakka enemmänkin painotettu asian ratkaisua ja merkitystä yksityiselle asianosaiselle kuin viranomaisen virhettä. Jos viranomaisen päätöstä on muutettu ja katsottu valittajan olleen oikeutettu hakemaansa etuuteen, on lähtökohtaisesti pidetty kohtuuttomana, että valittaja joutuisi itse pitämään oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan, vaikka kyse ei varsinaisesti olisikaan viranomaisen virheestä.

Ehdotuksen perusteella viranomaisen korvausvelvollisuus edellyttäisi nimenomaan selvästi lainvastaista toimintaa, eikä sellaisesta useinkaan ole kysymys kun päätöksiä muutetaan. Edellytykset ehdotetulle viranomaisen korvausvelvollisuudelle täyttyisivät siten vain harvoin esimerkiksi tilanteissa, joissa vakuutusosoikeus muuttaa muutoksenhakulautakunnan ratkaisua oikeutta työkyvyttömyyseläkkeeseen koskevissa asioissa.

Vakuutusosoikeus toteaa myös, että lakiehdotuksen säännös päätöksen tehneen viranomaisen velvollisuudesta korvata yksityisen asianosaisen oikeudenkäyntikuluja (97 § 3 mom.) on osittain ristiriidassa oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevan yleissäännöksen (97 § 1 mom.) kanssa. Jos tarkoituksena on, ettei yleissäännöstä sovelleta päätöksen tehneeseen viranomaiseen, olisi lakiteknisesti parempi, jos säännökset viranomaisen korvausvelvollisuudesta sisältyisivät omaan pykälään.

### **Ylimääräinen muutoksenhaku**

Työryhmän ylimääräistä muutoksenhakua koskevat ehdotukset eivät tule koskemaan vakuutusosoikeutta. Vakuutusosoikeus pitää kuitenkin tärkeänä, ettei toimeentuloturvasasioissa noudatettava poistomenettely merkittävästi poikkea muissa hallintoasioissa noudatettavasta ylimääräisestä muutoksenhausta. Työryhmä on ehdottanut, että samassa asiassa saisi lähtökohtaisesti hakea päätöksen purkamista vain kerran. Vakuutusosoikeus katsoo, että samaa menettelyä tulisi noudattaa myös lainvoimaisen päätöksen poistamisen osalta.

### **Muuta** Kelpoisuus toimia asiamiehenä

Ehdotetun lain 41 §:n 2 momentin mukaan tuomari tai esittelijä ei saa toimia asiamiehenä eikä avustajana lukuun ottamatta omaa ja läheisensä asiaa. Perustelujen mukaan tuomarilla tarkoitetaan myös tuomioistuimen asiantuntijajäseniä ja intressiedustajia. Kielto toimia asiamiehenä tai avustajana koskisi myös muuta hallintotuomioistuinta kuin omaa tuomioistuinta.

Vakuutusosoikeudessa sekä muutoksenhakulautakunnissa toimii työoloja ja yritystoimintaa tuntevia sivutoimisia jäseniä. Suurin osa heistä on eri työmarkkinajärjestöjen palveluksessa, mutta osa myös asianajotoimistoissa. Vakuutusosoikeuden sivutoimiset jäsenet saattavat päätoimeensa liittyen esiintyä asiamiehinä hallinto-oikeuksissa, markkinaoikeudessa sekä muutoksenhakulautakunnissa. Ehdotettu kielto merkitsisi, etteivät vakuutusosoikeuden sivutoimiset jäsenet voisi enää toimia asiamiehinä muissa hallintotuomioistuimissa. Vakuutusosoikeus katsoo, että toteutuessaan ehdotetulla tavalla kielto toimia asiamiehenä saattaa jatkossa vaikuttaa sivutoimisten jäsenten toimenkuvaan tai työmarkkinajärjestöjen jäsenten nimittämiseen vakuutusosoikeuden asiantuntijajäseniksi.

### Käsittelyjärjestys ja arvio käsittelyajasta

Lakiehdotuksen 63 §:n mukaan asiat tulisi ottaa käsiteltäviksi niiden vireilletulojärjestyksessä. Lain perusteella tai erityisen painavasta syystä asia voitaisiin käsitellä kiireellisenä. Tarkempia määräyksiä kiireellisesti käsiteltävistä asioista voitaisiin antaa tuomioistuimen työjärjestyksessä.

Vakuutusoikeus pitää määräysten antamista kiireellisesti käsiteltävistä asioista työjärjestyksessä sujuvan johtamisen kannalta kankeana menettelynä. Vakuutusoikeudessa perusteet kiireellisesti käsiteltävistä asioista on nykyisin vahvistettu ylituomarin työohjeessa. Näin tulisi voida tehdä jatkossakin.

Ehdotuksen 63 §:n 3 momentissa on todettu, että hallintotuomioistuimen on asianosaisen pyynnöstä ilmoitettava hänelle arvio asian käsittelyajasta. Riippuen siitä, missä vaiheessa pyyntö esitetään, arvion esittäminen voi olla vaikeaa. Vaarana on, että asianosaiselle tulee virheellinen käsitys käsittelyajasta, joka voi poiketa huomattavasti esitetystä arviosta.

### Päätöksen sisältö

Työryhmän ehdotuksen 91 §:n 1 momentin mukaan tuomioistuimen on päätöksessään annettava ratkaisu kaikkiin esitettyihin vaatimuksiin ja otettava kantaa asian kannalta merkityksellisiin valitusperusteisiin. Perusteluissa on todettu, ettei säännöstä tulisi tulkita suppeasti, sillä oikeudenkäynnin osapuolen kannalta on tärkeää saada mahdollisimman kattavasti vastaus niihin valitusperusteisiin, joilla voi olla merkitystä oikeudenkäynnin lopputuloksen kannalta. Säännöksellä voisi olla vaikutusta myös asian kokonaiskäsittelyaikaan esimerkiksi tilanteessa, jossa valituksenalainen päätös on kumottu ja asia palautettu uudelleen käsiteltäväksi. Tällöin viranomaisen tai alempi hallintotuomioistuin voisi ottaa huomioon asian ratkaisseen hallintotuomioistuimen kannanoton, mikäli hallintotuomioistuin olisi lausunut muistakin asian kannalta merkityksellisistä valitusperusteista kuin siitä, jonka perusteella päätös on kumottu ja asia palautettu uudelleen käsiteltäväksi.

Vakuutusoikeus pitää työryhmän perusteluissa esittämää kannanottoa varsin pitkälle menevänä. Kumoamis- tai palautusratkaisussa merkityksellisinä valitusperusteina olisi pidettävä ainoastaan niitä perusteita, jotka ovat johtaneet päätöksen kumoamiseen tai palauttamiseen. Perusteluissa esitettyä kannanottoa ei ole pidettävä tuomioistuimen kannalta myöskään prosessiekonomisesti järkevänä.

Juha Pystynen  
ma. ylituomari

Andreas Nyberg  
ma. asessori

**TAPATURMA-ASIOIDEN  
MUUTOKSENHAKULAUTAKUNTA**

30.3.2011

Asianumero  
2/2011 Laus

Oikeusministeriö

Viite OM 12/41/2007  
OM004:00/2008

Asia Oikeusministeriön lausuntopyyntö työryhmän mietinnöstä ”Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Prosessityöryhmän mietintö” (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 4/2011)

Lausuntopyynnön johdosta tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta toteaa seuraavaa:

Yleistä

Muutoksenhakulautakunta pitää hyvänä sitä, että hallintolainkäytön yleisiä prosessisäännöksiä selkeytetään ja täsmennetään niin, että ne olisivat nykyistä informatiivisemmat ja vastaisivat nykyistä paremmin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukseen. Uuden lain säätäminen selkeämpi vaihtoehto ja lain nimike on yksiselitteinen ja informatiivinen.

Muutoksenhakulautakunta viittaa 5.2.2010 antamaansa lausuntoon prosessityöryhmän väli-mietinnöstä. Siinä mainitut epäselvyydet hallintolainkäyttölain soveltamisesta muutoksenhakulautakunnassa ovat pääosin väistyneet 1.1.2011 voimaan tulleen tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnasta annetun lain myötä. Uuden lain mukaan muutoksenhakulautakunnassa sovelletaan hallintolainkäyttölakia, jollei erikseen toisin säädetä. Uudessa laissa on nimenomaisesti todettu, että myös hallintolainkäyttölain mukaisia suullisen käsittelyn menettelykeinoja koskevia pykäläiä sovelletaan. Lainsäädäntö on toteutettu vastaavalla tavalla myös muissa sosiaalivakuutuksen alalla toimivissa muutoksenhakulautakunnissa. Nyt kun lakiehdotuksen lain soveltamisalaa koskevassa säännöksessä nimenomaisesti todetaan, että mitä laissa säädetään hallintotuomioistuimesta ja tuomioistuimesta, sovelletaan myös valitusasioita käsittelemään perustetussa lautakunnassa siten kuin siitä erikseen säädetään, on asia yksiselitteinen.

Muutoksenhakulautakunta haluaa korostaa sitä, että sosiaalivakuutuksen alalla toimivilla lautakunnilla on käytännössä erittäin suuri merkitys. Niissä käsitellään asianosaisille merkittäviä terveyttä, taloutta ja toimeentuloturva koskevia asioita. Verrattuna esimerkiksi hallinto-oikeuksiin näissä lainkäyttöelimissä käsitellään vuosittain yli kaksinkertainen määrä asioita. Vakuutus-oikeudessa ja sen alaisissa lautakunnissa käsiteltävien asioiden laatu poikkeaa monessa suhteessa muusta hallintolainkäytöstä, mikä heijastuu myös lautakunnissa sovellettavaan prosessiin. Lautakuntia koskevilla erityislaeissa on erityispiirteitä, jotka poikkeavat

## TAPATURMA-ASIOIDEN MUUTOKSENHAKULAUTAKUNTA

muusta hallintolainkäytöstä, esimerkkeinä mainittakoon jo pitkään käytössä ollut ja hyvin toimiva itseoikaisu, asian uudelleen käsittely uuden selvityksen johdosta sekä valituksen tutkiminen myöhästymisestä huolimatta. Myös lautakunnissa sovellettava käytäntö liittyen esimerkiksi valituksen sisältöä koskevien muutoseikkojen tarkkaan noudattamiseen poikkeaa muusta hallintolainkäytöstä.

Nyt lakiehdotuksessa määritellään esimerkiksi tarkasti valituksen sisältöä koskevat vaatimukset ja siinä todetaan, että hallintotuomioistuimen on varattava valittajalle tilaisuus täydentää valitusta, jos se on puutteellinen. Samoin lakiehdotuksen mukaan tuomioistuin jättää valituksen tutkimatta, jos valitus on jäänyt puutteelliseksi, vaikka valittajalle on varattu tilaisuus sen täydentämiseen. Tällainen valituksen sisältöön liittyvien muodollisten seikkojen ehdoton noudattaminen, tilaisuuden varaaminen valituksen täydentämiseen ja mahdollinen tutkimatta jättäminen, mikäli valitus jää puutteelliseksi, ei pääsääntönä ole kuulunut sosiaalivakuutuksen alalla toimivissa lautakunnissa vakiintuneesti sovellettuun oikeuskäytäntöön. Tämän tyyppinen tiukka muotosidonnaisuus pääsääntöisenä prosessinedellytyksenä ei käsiteltävien asioiden laatu ja määrä huomioiden ole perusteltua. Näissä lautakunnissa valittajan pitäisi pystyä itse laatimaan valituksensa ilman oikeudellista avustajaa ja lautakunnille tulisikin jättää asian laadun ja luonteen kannalta perusteltuna pidettävää harkintavaltaa muodollisten seikkojen soveltamisessa. Tämä sosiaalivakuutuksen prosessiin liittyvä näkökulma tulisi ottaa huomioon oikeudenkäynnistä hallintoasioissa säädettäessä ja niiden soveltamista lautakunnissa pohdittaessa.

Muutoksenhakulautakunnalla ei ole huomautettavaa työryhmän mietinnössä oleviin keskeisiin ehdotuksiin, jotka koskevat yleistä valitusoikeutta, muutoksenhakua ministeriöiden hallintopäätöksistä, viranomaisen asemaa prosessissa, selvityksen rajoittamista, tiedoksiantoa, asiakokonaisuuden yhdistämistä hallinto-oikeuksissa, täytäntöönpanomääräyksiä ja turvaamistoimia, oikeudenkäyntikulujen korvaamista, hallintoriitaa ja ylimääräistä muutoksenhakua.

### Suullinen käsittely ja muut todisteluun liittyvät kysymykset

Muutoksenhakulautakunta pitää ehdotettuja suullisen käsittelyn järjestämisvelvollisuutta ja prosessia selventäviä säännöksiä tarpeellisina. Myös todistelua koskevat säännökset on syytä ottaa uuteen lakiin hallintolainkäytön tarpeisiin muotoiltuina. Samalla tulisi kuitenkin erityisesti huolehtia siitä, että kunkin säännöksen soveltuvuus sosiaalivakuutuksen lautakuntatyyppeihin muutoksenhakuelimiin, jotka eivät ole kaikki valtion viranomaisia, on tarkoin harkittu. Tällöin on oltava selvillä, miten suulliseen käsittelyyn ja todisteluun liittyvät menettelykeinot (esimerkiksi uhkasakon määrääminen) näiden lautakuntien osalta on käytännössä toteutettavissa.

Muutoksenhakulautakunta pitää askeleena parempaan sitä, että uuteen lakiin on ehdotettu kirjattavaksi nykyistä hallintolainkäyttölakia tarkemmin ne tilanteet, jolloin asianosaisen vaatimuksesta huolimatta suullinen käsittely voidaan jättää toimittamatta. Muutoksenhakulautakunta haluaa kuitenkin painottaa sitä, että sosiaalivakuutuksen alalla toimivissa lautakunnissa vuosittain käsiteltävien valitusasioiden määrä on varsin suuri, verrattuna esimerkiksi hallinto-oikeuksissa vuosittain käsiteltäviin valitusasioihin. Suullisten käsittelyjen järjestäminen kovin suuressa mittakaavassa ei lautakuntien nykyresursseilla ole mitenkään

## TAPATURMA-ASIOIDEN MUUTOKSENHAKULAUTAKUNTA

käytännössä mahdollista, kun otetaan huomioon prosessin tehokkuus- ja taloudellisuusvaatimukset. Käytännön merkitystä suullisen käsittelyn järjestämisen kannalta on myös sillä, että nämä lautakunnat ovat valtakunnallisia eli valittajat tulevat eri puolilta Suomea, sekä sillä, että lautakuntien jäsenet ovat puheenjohtajia lukuun ottamatta sivutoimisia. Lautakuntien välillä on myös suuria eroavaisuuksia käsiteltävien juttutyyppeiden ja niiden edellyttämien todistelukysymysten suhteen. Esimerkkeinä mainittakoon tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan lääketieteelliset valitusasiat verrattuna työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnan todistelua vaativiin valitusasioihin. Muutoksenhakulautakunta pitäisikin perusteltuna sitä, että pääperiaatteena olisi se, ettei lääketieteellisissä asioissa järjestetä suullista käsittelyä muutoin kuin asianosaisen vaatimuksesta ja ainoastaan painavasta syystä. Tämä vastaisi nykyistä oikeuskäytäntöä, vapauttaisi työresursseja suullisen käsittelyn vaatimuksen tutkimisesta itse asian selvittämiseen eikä myöskään herättäisi turhia toiveita valittajissa suullisen käsittelyn järjestämisen mahdollisuudesta.

Muutoksenhakulautakunta pitää hyvänä säännöstä siitä, että jos asiassa vedotaan yksityisluonteiseen kirjalliseen todistajankertomukseen, suullinen käsittely todistajan kuulemiseksi järjestetään vain, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi.

Koska kaikki sosiaalivakuutuksen alalla toimivat lautakunnat eivät ole valtion viranomaisia, muutoksenhakulautakunta pitää ongelmallisena ehdotetussa laissa olevia säännöksiä uhkasakon asettamisesta ja tuomitsemisesta (joihin sovellettaisiin uhkasakkolakia) ja niiden soveltuvuutta tällaisten ns. yksityisten lautakuntien menettelykeinoksi. Laista tulisikin ilmetä, mille taholle tällainen tuomittu uhkasakko maksetaan, valtiolle vai kyseessä olevalle lautakunnalle.

Muilta osin muutoksenhakulautakunnalla ei ole huomautettavaa ehdotuksiin, jotka koskevat suullista käsittelyä ja muita todisteluun liittyviä kysymyksiä.

Puheenjohtaja Hannu Hakkola

Esittelijä Petteri Immonen

Oikeusministeriö

Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan lausunto oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Prosessityöryhmän mietintö 4/2011.

Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta esittää pyydettyinä lausuntonaan ”Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Prosessityöryhmän mietintö.” seuraavaa:

Nykyinen hallintolainkäyttölaki on osoittautunut arkipäivän ratkaisutyössä pääosin toimivaksi. Hallintolainkäyttölaissa on kuitenkin joitakin tarkennusten tarpeita muun muassa oikeudenkäyntikulujen korvaamiseen ja ylimääräisiin muutoksenhakukeinoihin liittyen. Prosessityöryhmän lakiehdotus edellyttää myös muutoksia työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnasta annettuun lakiin. Ehdotettua uutta lakia oikeudenkäynnistä hallintoasioissa pidetään pääosin kannatettavana ja hyvänä uudistuksena.

### **Asiamies ja avustaja**

Lakiehdotuksen 41 §:n perusteluissa esittelijää ja tuomaria koskeva kielto toimia asiamiehenä tai avustajana myös muissa hallintotuomioistuimissa kuin omassa tuomioistuimessa on työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan käsityksen mukaan määritelty aiheettoman laajaksi. Muutoksenhakulautakunnan mielestä olisi riittävää, että kielto rajattaisiin koskemaan vain samoja asiaryhmiä käsitteleviä hallintotuomioistuimia.

### **Asianosaisen tai asianosaiseen rinnastettavan henkilön kutsuminen suulliseen käsittelyyn sakon uhalla**

Mietinnössä on ehdotettu pääosin hallintolainkäyttölain (HLL) 43 §:n mukaisesti, että asianosainen, hänen laillinen edustajansa tai muu henkilö, jota ei hänen asianosaisasemansa vuoksi voida kuulla todistajana, voidaan kutsua suulliseen käsittelyyn kuultavaksi sakon

uhalla. Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta pitää sinänsä tärkeänä, että on olemassa mahdollisuus asettaa sakon uhka kuultaville henkilöille, jotta asia saadaan asianmukaisesti käsiteltyä. Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan toiminnassa uhkasakon asettaminen ja tuomitseminen ovat kuitenkin ongelmallisia, koska muutoksenhakulautakunta on yksityisoikeudellinen elin, joka tosin käyttää julkista valtaa. Lautakunnan rahoitus perustuu eläkelaitosten suorittamiin oikeushallintomaksuihin. Koska muutoksenhakulautakunta ei yksityisluontoisena ja -rahoitteisena toimijana voisi määrätä sakkoa maksettavaksi valtiolle, tulisi sääntelyä myös tältä osin täsmentää.

### Oikeudenkäyntikulut

Mietinnössä on ehdotettu muutoksia hallintolainkäyttölakiin oikeudenkäyntikulujen korvaamisvelvollisuudesta päätöksen tehneen viranomaisen osalta lakiehdotuksen 97 §:n 3 momentissa. Korvausvastuu on rajattu koskemaan tilannetta, jossa oikeudenkäynti on aiheutunut siitä, että viranomainen on ylittänyt toimivaltansa, käyttänyt harkintavaltaansa väärin tai toiminut muuten selvästi lainvastaisesti. Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnassa suurimmassa osassa asioita on kyse viranomaisen harkintavallan käytöstä, kuten esimerkiksi työkyvyn arvioinnista, jossa eläkelaitoksen harkintavalta on varsin laaja. Näihin ei asioiden luonteen vuoksi juuri koskaan sisälly harkintavallan väärinkäyttöä tai suoranaista lainvastaisuutta. Tämän johdosta ehdotettu säännös supistaisi entisestään mahdollisuutta määrätä korvattavaksi yksityisen asianosaisen oikeudenkäyntikuluja. Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnassa oikeudenkäyntikulut korvataan yksinomaan hallintolainkäyttölakiin perustuen eikä myöskään oikeusapulain (257/2002) nojalla voida määrätä kuluja korvattavaksi. Tältä osin muutoksenhakija on oikeudenkäyntikulujen korvaamisen osalta eriarvoisessa asemassa siinä suhteessa, käsitelläänkö hänen asiaansa muutoksenhakulautakunnassa vai hallinto-oikeudessa. Käytännössä yksityisen asianosaisen oikeudenkäyntikulut muutoksenhakulautakunnassa jäisivät lähes aina hänen vahingokseen.

### Ylimääräiset muutoksenhakukeinot

Ylimääräisistä muutoksenhakukeinoista työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan toimintaan kohdistuu vain lainvoimaisen päätöksen poistaminen, josta on säädetty nykyisellään erityislaissa (työntekijän eläkelain 140 §). Ehdotuksen 13 lukua vastaava nykyisen hallintolainkäyttölain 11 lukua ei sovelleta työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnasta annetun lain 12 §:n 4 momentin perusteella. Ehdotuksen 118–122 §:ssä säännellyt purkihakemuksen määrän rajoittaminen lähtökohtaisesti yhteen kertaan ja kuulemisvirheelle säädetty kuuden kuukauden määräaika soveltuisivat hyvin muutoksenhakulautakuntaan, joissa saman päätöksen poistamista saatetaan toistuvasti hakea. Tältä osin ehdotuksen säännösten (118–122 §) ottaminen erityislainsäädäntöön olisi tarpeen, ja edelleen ehdotuksen 13 luvun soveltaminen työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnassa annetussa laissa voitaisiin rajata pois.



Helsingissä, huhtikuun 11. päivänä 2011

**Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta**

Olli Puustinen  
puheenjohtaja

Marja Koponen  
tiedottajalakimies

**Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta**

**23.3.2011**

**Siltasaarencatu 12 A**

**PL 124, 00531 HELSINKI**

Oikeusministeriö

Viite: lausuntopyyntö 9.2.2011 (OM 12/41/2007)

Asia: prosessityöryhmän mietintö 4/2011 "Oikeudenkäynti hallintoasioissa".

Oikeusministeriö on pyytänyt Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnalta (TTLK) lausuntoa asiakohdassa tarkoitettua prosessityöryhmän mietinnöstä.

TTLK toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Nykyinen hallintolainkäyttölaki on TTLKn näkökulmasta katsoen toiminut pääpiirteittäin hyvin. Siitä huolimatta TTLK katsoo hallintolainkäytön kehittämisen perustelluksi niiden periaatteiden mukaisesti, jotka prosessityöryhmä on mietinnössään esiin tuonut.

TTLK toivoo, että nykyisen hallintolainkäyttölain säännöksiä edelleen täsmennetään ja täydennetään sekä että uudistuksessa huolehditaan sääntelyn selkeydestä ja tasapuolisuudesta. Myönteisesti suhtaudumme mm. ehdotuksiin tiedoksiannon yksinkertaistamisesta kuitenkin oikeusturvanäkökannat huomioon ottaen.

Hallintolainkäyttöä koskevan uuden lain tulisi edelleen pysyä luonteeltaan yleislakina. Toisaalta laissa tulisi ottaa nykyistä paremmin huomioon hallinnon monimuotoisuus, erityislait ja erityisesti sosiaalivakuutuksen alalla toimivat muutoksenhakulautakunnat ja vakuutusoikeus.

TTLK toteaa, että sen näkemyksen mukaan prosessityöryhmän ehdotusten pohjalta on mahdollista aloittaa hallintolainkäyttöä koskevan uudistuksen valmistelu.

Toimistopäällikkö

Olli Häkkinen



Oikeusministeriö

**Viite** Oikeusministeriön lausuntopyyntö 10.2.2011 OM 12/41/2007 työryhmän mietinnöstä "Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Prosessityöryhmän mietintö" (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 4/2011).

**Asia** Pyydettyä lausuntonaan maaseutuelinkeinojen valituslautakunta viittaa aikaisemmin välimietinnöstä toimittamaansa lausuntoon ja toteaa edelleen kannattavansa mietinnössä ehdotettuja hallintolainkäytön menettelyä ohjaavia ja täsmentäviä säännöksiä.

Vielä muutamia mietinnössä esitetystä asiakohdista poimien valituslautakunta pitää tarpeellisenä täsmennyksenä jo nykyistä käytäntöä tukevaa 48 §:n päätöksen tehneen viranomaisen lakiin kirjattavaa velvollisuutta lausunnon antamiseen esitetystä vaatimuksista ja selvityksistä. Näin saataneen tasapuolisuutta prosessiin ja toisaalta ns. lomakepäätös -tyyppisen perustelun kyseessä ollessa on mahdollista vielä lisätä päätöksen perustelujen informatiivisuutta.

Ehdotettu 52 §:n suullinen valmistelu voi toimiessaan tehostaa asian selvittämistä ja täsmentää käsittelyn kannalta olennaisia tosiseikkoja. Käytännössä menettelystä saat-  
taisi lautakunnan toimintaan peilaten olla hyötyä esimerkiksi käsiteltäessä valituksia, jotka koskevat vuosienkin takaisten tukivalvontojen havaintoja liitemateriaaleineen.

Myös ehdotuksen 53 §:n 2 momentin tyhjentävää luetteloa lautakunta pitää asian tilaa selventävänä ja yhdenmukaistavana muutoksena. Tarkastus, josta säädettäisiin 57 §:ssä, on niin ikään prosessieconomian kannalta hyvä uudistus, jos selvitettävänä on selvärajainen tosiseikka.

Ajanmukaistettavaan tiedoksiantomenettelyyn lautakunta kiinnitti huomiota jo välimietintöön antamassaan lausunnossa. Menettelyn keventäminen ja sähköistäminen tuo joustavuutta ja mahdollistaa tilanneharkinnan käytön.

Kaikkiaan seikkaperäinen sääntely, muun muassa suullisen käsittelyn kulkua koskien, nyt esitettyssä muodossaan taannee oikeusturvan, lisäänee oikeusvarmuutta ja selkeyttäneen hallintoprosessia. Uudistus vahvistaisi sitä omana prosessityyppinä, jolloin tavoiteltavaa kuitenkin on, että asianosainen kykenee jatkossakin hoitamaan asiaansa hallintolainkäytössä myös ilman oikeudellista avustajaa.

Puheenjohtaja

  
Esa Bomström

Sihteeri

  
Terhi Sunnari



25.3..2011

Hallintopalvelujen vastuuyksikkö

Viite Lausuntopyyntönne 10.2.2011

Asia Oikeusministeriön lausuntopyyntö 9.2.2011 työryhmän mietinnöstä ”Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Prosessityöryhmän mietintö (OM:n mietintöjä ja lausuntoja 4/2011)

Oikeusministeriö on pyytänyt Etelä-Suomen aluehallintovirastolta lausuntoa yllä mainitusta työryhmämietinnöstä. Siinä ehdotetaan säädettäväksi laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Laki korvaisi nykyisin voimassa olevan hallintolainkäyttölain. Uudessa laissa säädettäisiin hallintoasioita koskevasta oikeudenkäynnistä nykyistä täsmällisemmin. Peruspalvelut, oikeusturva ja luvat – vastuualue pitää työryhmän esitystä kannatettavana. Hyvää on erityisesti lakiehdotuksen informatiivisuus ja selkeys – jo lakiesityksen nimestä alkaen verrattuna voimassa olevaan hallintolainkäyttölakiin. Samoin aluehallintovirasto pitää positiivisena viranomaisen valitusoikeuden tarkentamista.

Lakiehdotuksen yksityiskohdista peruspalvelut, oikeusturva ja luvat –vastuualue esittää seuraavaa:

3 § Suhde muuhun lainsäädäntöön

Esityksen mukaan oikaisuvaatimuksen ja valituksen käsittelyyn hallintoviranomaisessa sovelletaan hallintolakia. Perustelujen mukaan tällä ennakoidaan sitä, että hallinnon sisäisestä valitusmenettelystä on tarkoitus pyrkiä luopumaan, jolloin hallinnon sisäiseksi muutoksenhakukeinoksi jäisi ainoastaan oikaisuvaatimus. Peruspalvelut, oikeusturva ja luvat –vastuualue pitää esitystä hallintolain soveltamisen laajentamisen osalta asianmukaisena, mutta toteaa perustelujen osalta, että esimerkiksi oppilaaksiottamista koskevissa asioissa on muutoksenhakuprosessin nopeus ensiarvoisen tärkeää, mikä ei aina hallinto-oikeudessa toteudu.

## 10 § Hallintopäätöksen valituskelpoisuus

Ehdotuksen mukaan hallintokanteluun annetusta päätöksestä ei saa tehdä valitusta. Tilanne on ollut sama nykyisen hallintolainkäyttölainkin aikana, mutta erityisesti kantelijoiden kannalta olisi hyvä, että valituskielto todettaisiin esitetyllä tavalla selkeästi laissa. Nykyisellään kantelupäätöksen saavien asiakkaiden on ollut vaikea ymmärtää, miksi päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

## 38 § Edunvalvojan määrääminen oikeudenkäyntiä varten

Peruspalvelut, oikeusturva ja luvat –vastuualue pitää esitystä edunvalvojan määräämisestä oikeudenkäyntiä varten hyvänä erityisesti lastensuojeluun tai lapsen oikeuksiin ja etuihin liittyvissä asioissa. Lapsen ja vanhemman välillä tai vanhempien kesken voi olla sellainen ristiriitatilanne, ettei vanhempien esittämä näkemys lapsen parhaasta kaikilta osin ole lapsen edun mukaista. Lastensuojelulain mukaan edunvalvoja voidaan määrätä lastensuojeluasioissa lapselle huoltajan sijaiseksi, mutta oma edunvalvoja saattaa olla lapselle tarpeen myös silloin, kun huoltaja tai huoltajat taikka sosiaaliviranomainen käyttää lasta koskevassa asiassa puhevaltaa. Esitämme harkittavaksi, tulisiko ehdotuksen perusteluja tältä osin tarkentaa.

## 80 § Tavallinen tiedoksianto ja todisteellinen tiedoksianto

Ehdotuksessa esitetään, että päätös voidaan antaa tiedoksi kirjeitse tai käyttäen tiedoksiannon vastaanottajan tuomioistuimelle ilmoittamaa sähköistä yhteystietoa. Esityksen mukaan sähköinen tiedoksianto edellyttää asianosaisen suostumusta. Koska esimerkiksi sosiaalihuoltoa koskevat valitusasiat pääsääntöisesti sisältävät salassa pidettäviä asioita, tulisi sähköisen tiedoksiannon edellytyksenä niiden osalta aina olla kansalaisten sähköisen asiointitilin käyttömahdollisuus, jotta tietoturvaongelmilta vältyttäisiin.

## 97 § Oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuus

Ehdotuksen mukaan päätöksen tehneen viranomaisen velvollisuutta korvata yksityisen asianosaisen oikeudenkäyntikulut täsmennettäisiin ja laajennettaisiin. Viranomainen olisi velvollinen korvaamaan asianosaisen oikeudenkäyntikulut, jos se on ylittänyt toimivaltansa, käyttänyt harkintavaltaansa väärin tai toiminut muuten selvästi lainvastaisesti.

Säännökset jäävät edelleen hyvin avoimiksi ja tulkinnanvaraisiksi verrattuna vastaaviin oikeudenkäymiskaaren 21 luvun säännöksiin. Hallintoasiassa käytävässä oikeudenkäynnissä voi osapuolena olla valittajan ja viranomaisen lisäksi valittajan vastapuoli. Näin on esimerkiksi erityisen tarkastuksen määräämistä osakeyhtiössä koskevissa asioissa. Ehdotuksessa ei lausuta mitään viranomaisen ja hävinneen vastapuolen korvausvelvollisuuksien suhteesta eli siitä onko jompikumpi ensisijaisessa vastuussa vai osatko ne samanlaisessa vastuussa. Ehdotus jää tulkinnanvaraisuudessaan tältä osin nykyisten säännösten tasolle.

Nykykäytännön mukaan kynnys velvoittaa viranomaista korvaamaan kulut on ollut korkea ja sen tulisi peruspalvelut, oikeusturva- ja luvat –vastuualueen käsityksen

mukaan tällaisena pysyäkin. Esitetyn lainkohdan tulkinnan kannalta merkitystä on sillä, mitä viranomaisen virheellisellä tai lainvastaisella toiminnalla tai harkintavallan väärinkäytöllä tarkoitetaan. Kun kysymys on esimerkiksi tietyn säännöksen tulkinnasta tai näytön arvioinnista, valitusviranomainen voi perustellusti päätyä toiseen lopputulokseen kuin päätöksen tehnyt viranomainen, mutta se ei silti aina samalla tarkoita, että viranomaisen päätös olisi ollut laitton tai suoranaisesti virheellinen. Esimerkiksi sosiaaliviranomaiset joutuvat toimeentulotuesta päättäessään arvioimaan ja harkitsemaan lain tarkoitusta ja sisältöä yksittäistapauksessa, jolloin on vaikea luoda tarkkoja tulkintalinjauksia. Pelkästään sen seikan, että hallintotuomioistuin katsoo päätöksen olleen virheellinen ja määrää päätöksen uudelleen käsiteltäväksi tai antaa määräyksen siitä miten yksittäistapauksessa tulee menetellä, ei vielä tulisi olla peruste sille, että viranomainen velvoitettaisiin korvaamaan kulut.

#### 109 § Viranomaisen valitusoikeus hallintotuomioistuimen päätöksestä

Esityksen mukaan valituksen kohteena olevan päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeutta laajennettaisiin siten, että viranomaisella olisi oikeus valittaa hallintotuomioistuimen päätöksestä ylempään hallintotuomioistuimeen, jos valitusoikeus olisi tarpeen viranomaisen soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden turvaamiseksi. Perustelujen mukaan tämä tulisi kysymykseen lähinnä silloin, kun valituksessa tarkoitettu kysymys koskee tässä viranomaisessa vireillä olevia asioita laajemminkin kuin kyseessä olevassa yksittäisessä tapauksessa eikä asiasta ole vielä oikeuskäytäntöä tai kun eri hallinto-oikeudet ovat antaneet siitä keskenään ristiriitaisia päätöksiä. Peruspalvelut, oikeusturva ja luvat –vastuualue pitää esitystä kannatettavana, mutta esittää, että viranomaisen valitusoikeutta laajennettaisiin vielä siten, että valvontaviranomaisena toimivalla hallintoviranomaisella olisi oikeus valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen aina, kun hallinto-oikeus on kumonnut viranomaisen päätöksen.

Tämän lausunnon valmisteluun ovat osallistuneet peruspalvelut, oikeusturva ja luvat –vastuualueen juristiyli-tarkastajat.

Johtajan sijaisena  
Yksikön päällikkö

Kirsti Riihelä

Ylitarkastaja

Pirjo Partanen



1.4.2011

OIKEUSMINISTERIÖ  
Lainvalmisteluosasto

Viite Oikeusministeriön lausuntopyyntö 9.2.2011 OM 12/41/2007 prosessityöryhmän mietinnöstä

**Lausunto**

Oikeusministeriö on pyytänyt Lounais-Suomen aluehallintovirastolta lausuntoa työryhmän mietinnöstä "Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Prosessityöryhmän mietintö" (4/2011). Mietinnössä ehdotetaan säädettäväksi laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa, joka korvaisi nykyisin voimassa olevan hallintolainkäyttölain. Uudessa laissa on työryhmän mukaan tarkoitus säätää hallintoasioita koskevasta oikeudenkäynnistä nykyistä täsmällisemmin ja informatiivisemmin, mutta keskeisiä hallintoprosessin periaatteita ei ole ehdotettu muutettavaksi.

Lounais-Suomen aluehallintovirasto katsoo, että työryhmän ehdotus laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa on johdonmukainen ja työryhmä on yleisesti ottaen onnistunut tavoitteessaan luoda informatiivinen hallintoasioita koskeva oikeudenkäyntilaki. Lounais-Suomen aluehallintovirasto toteaa lisäksi lausuntonaan seuraavaa:

**Lain nimike**

Työryhmä on ehdottanut säädettäväksi lain oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Nimike on pitkä, mutta se on informatiivinen ja vastaa rakenteeltaan lakia oikeudenkäynnistä rikosasioissa. Työryhmä on käsitellyt myös muita nimikevaihtoehtoja kuten nimikettä hallintoprosessilaki. Aluehallintovirasto katsoo, että vaikka hallintoprosessilaki olisi sinänsä nimikkeen lyhydestä johtuen perustellumpi vaihtoehto, on se nimikkeenä varsin harhaanjohtava eikä siten käyttökelpoinen. Vaikka termi prosessi onkin työryhmän toteamin tavoin käytössä kuvattaessa tuomioistuimenmenettelyä, on sama termi myös muuten laajasti käytössä kuvattaessa asioiden käsittelymenettelyä. Hallinnossa käytetään termiä pro-

sessi kuvaamaan esimerkiksi asian käsittelyä sekä organisaatorakennetta (kanteluprosessi, prosessikuvaus, viraston ydinprosessi, prosessiorganisaatio jne.). Termi hallintoprosessi voikin yleisessä kielenkäytössä tarkoittaa myös hallinnon sisäistä hallintolain mukaista hallintoasian käsittelyprosessia.

### **Viranomaisen asema tuomioistuinprosessissa**

Lounais-Suomen aluehallintovirasto katsoo työryhmän esittämin tavoin olevan perusteltua säilyttää asetelma, jossa päätöksen tehnyt viranomaisen ei ole oikeudenkäynnissä asianosaisasemassa.

45 §

Lain 45 §:n 3 momenttiin ehdotetaan yleissäännöstä, jonka mukaan osapuolena olevan viranomaisen on otettava oikeudenkäynnissä tasa-arvoisesti huomioon sekä yleiset että yksityiset edut.

Lounais-Suomen aluehallintoviraston käsityksen mukaan säännöksen sisällyttäminen lakiin on tarpeetonta, koska perustuslain ja hallintolain edellyttämiin hyvän hallinnon takeisiin sisältyy jo nykyisellään viranomaistoimintaa velvoittavat hyvän hallinnon oikeusperiaatteet ja harkittavallan rajat. Lisäksi tilanteessa, jossa viranomaisen tehtävänä on yleisen edun valvonta, on ehdotettu yleisluonteinen säännös järjestelmää sekoittava, vaikka myös tällaisissa tapauksissa harkinnassa toki huomioidaan lain edellyttämällä tavalla myös yksityiset edut.

48 § ja 58 §

Lain 48 §:ään on ehdotettu nimenomaista säännöstä siitä, että viranomaisen on hallintotuomioistuimen pyynnöstä vastattava asianosaisen esittämiin vaatimuksiin. Vastauksessaan viranomaisen tulee esittää käsityksensä myös esitetyistä selvityksistä. 48 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen on pyynnöstä toimitettava hallintotuomioistuimelle päätöksen perusteena olleet ja muut asiakirjat.

Aluehallintovirasto katsoo, että vaikka yllä mainittujen viranomaisen veloitteiden voidaan katsoa olevan jo olemassa hyvän hallinnon vaatimuksen perusteella, voidaan säännösten sisällyttäminen uuteen ehdotettuun lakiin katsoa lain informatiivisuuden kannalta perustelluksi. Aluehallintoviraston käsityksen mukaan ehdotetut 48 §:n 2 momentti ja 58 § ovat tarpeettomasti sisällöltään päällekkäisiä säännöksiä.

109 §

Ehdotuksen mukaan päätöksen tehneelle viranomaiselle säädettäisiin nykyisestä poiketen oikeus valittaa hallintotuomioistuimen päätöksestä, jolla päätös on kumottu tai sitä on muutettu, myös silloin, jos valituksen tekeminen on tarpeen soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden turvaamiseksi.

Muutosehdotus on tältä osin perusteltu ja hyvin tarpeellinen.



### **Kantelupäätöksen valituskelvottomuus**

10 § 2 mom. 3 kohta

Säännöksessä on ehdotettu nimenomaista valituskieltoa hallintokanteleluun annetusta päätöksestä.

Säännös vastaa nykyistä oikeuskäytäntöä sekä erityislainsäädännössä säädettyä (esim. erikoissairaanhoidolaki 53 §, jossa säädetty hallinnollisen ohjauksen eli huomautuksen ja huomion kiinnittämisen valituskelvottomuudesta). Ehdotettu yleissäännös on perusteltu ja tarpeellinen.

Aluehallintovirasto katsoo kuitenkin, että ehdotetussa säännöksessä on tarpeettomasti rajattu valituskelvottomuus ainoastaan hallintokantelusta annettuun päätökseen, vaikka myös muunlaiset valvontaan liittyvät päätökset, joissa ei anneta velvoittavaa määräystä tai sanktioluonteista seuraamusta (varoitus), on oikeuskäytännössä todettu valituskelvottomiksi. Säännöksessä ei tulisi erottaa hallintokanteluasiassa annettuja päätöksiä muista valvontaan liittyvistä päätöksistä, koska päätöksen valituskelpoisuuden kannalta sillä ei ole merkitystä, onko valvonnallinen asia tullut vireille ulkopuolisen ilmoituksen johdosta (hallintokantelupäätös) vai valvontaviranomaisen omasta aloitteesta (muu valvontapäätös).

Aluehallintoviraston käsityksen mukaan 10 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa olisi lisäksi tarpeen nimenomaisesti todeta, että myös valvontaviranomaisen päätös olla ryhtymättä valvontatoimenpiteisiin on valituskelvoton. Kuten oikeuskirjallisuudessa on todettu (Mäenpää: Hallintoprosessioikeus, 2007, s. 145-146), ei oikeuskäytäntö tältä osin ole ollut aivan vakiintunutta, joten tilanne vaatii selkiyttämistä.

### **Oikeudenkäyntikulut**

Aluehallintovirasto pitää myönteisenä sitä, että oikeidenkäyntikuluja koskevat säännökset on ehdotettu koottavaksi lakiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa.

97 §

Työryhmän mietinnön mukaan työryhmä ehdottaa viranomaisen oikeudenkäyntikuluvollisuuden täsmentämistä nykyisestä niin, että viranomaisen ”selvästi lainvastainen” päätöksenteko aiheuttaisi yleensä korvausvastuun.

Aluehallintovirasto katsoo, että päätöksen tehneen viranomaisen korvausvelvollisuuden tulee aktualisoitua tilanteissa, joissa päätöksenteko on ollut työryhmän mietinnön yleisperustelujen mukaisesti ”selvästi lainvastaista”. Huomioitava kuitenkin on, että hallintoasiat ovat usein niin tulkinnanvaraisia, että hallintotuomioistuimen päätös muuttaa viranomaisen päätöstä ei kuitenkaan vielä itsessään tarkoita, että viranomaisen päätöksenteko olisi ollut välttämättä virheellistä tai selvästi lainvastaista. Lisäksi hallintoasioiden käsittelyn hallintotuomioistuimessa tulee olla

lähtökohtaisesti yksityiselle asianosaiselle niin helppoa ja tuomioistuinvetoista, että tarvetta avustajan käyttöön ei ole. Avustajan käytön tarvetta vähentää myös se, että päätöksen tehnyt viranomaislainen säilytetään oikeudenkäynnin objektiivisena osapuolena vailla asianosaisasemaa.

Ehdotetusta 97 §:n 3 momentin säännöksestä saa sen käsityksen, että päätöksen tehneelle viranomaiselle syntyy aina velvollisuus korvata yksityisen asianosaisen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos viranomaislainen on ylittänyt toimivaltansa (viitannee valitusperusteista sääntävän 20 §:n 2 momentin 2 kohtaan) tai käyttänyt harkintavaltaansa väärin (viitannee 20 §:n 2 momentin 3 kohtaan). Tällainen menettely vaikuttaa mietinnössä katsotun aina ”selvästi lainvastaiseksi” menettelyksi. Lisäksi kuluvelvoite säännösehdoituksen mukaan syntyy, mikäli päätöksen tehnyt viranomaislainen on toiminut muuten selvästi lainvastaisesti.

Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan ei ole perustetta katsoa, että mikäli valittajan valitusperusteista menestyy 20 §:n 2 momentin 2 tai 3 kohdan mukainen peruste, olisi viranomaisen toiminta ollut aina selvästi lainvastaista ja sellaista, että päätöksen tehnyt viranomaislainen tulisi velvoittaa korvaamaan yksityisen asianosaisen oikeudenkäyntikulut. Sekä toimivalta että harkintavallan rajat voivat olla siinä määrin tulkinnanvaraisia, että vaikka viranomaisen päätös kumoutuisikin tällaisella valitusperusteella, ei kyse silti ole automaattisesti sellaisesta viranomaisen virheestä, jonka tulisi aktualisoida viranomaisen korvausvelvollisuus. Aluehallintovirasto katsoo, että mikäli säännöksessä ylipäätään on tarpeen luetella yksittäisiä valitusperusteisiin viittaavia korvausvelvollisuuden laukaisevia perusteita, tulee säännöksen kuulua siten, että viranomaiselle syntyy velvollisuus korvata yksityisen asianosaisen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos viranomaislainen on ”selvästi ylittänyt toimivaltansa, selvästi käyttänyt harkintavaltaansa väärin tai toiminut muuten selvästi lainvastaisesti”.

Säännöksen tulkintakäytäntöjen yhdenmukaistamiseksi tulisi yksityiskohtaisissa perusteluissa tarkastella sitä, millaisissa tyyppitilanteissa päätöksen tehneelle viranomaiselle voi syntyä oikeudenkäyntikuluvastuu yksityisen asianosaisen oikeudenkäyntikuluista.

Lisäksi Lounais-Suomen aluehallintovirasto katsoo, että 97 §:ssä tai yksityiskohtaisissa perusteluissa on tarve vielä erikseen tarkastella oikeudenkäyntikulujen määräytymistä tapauksissa, joissa viranomaislainen on tehnyt valituksen kohteena olleen päätöksen ns. kaksiasianosaistilanteessa, jossa asianosaisina on kaksi yksityistä tahoja. Aluehallintoviraston tehtävistä esimerkiksi hallintopakkoasioissa ja yhtiöoikeudellisissa vähemmistösuoja-asioissa (erityinen tarkastus) hakija vaatii aluehallintovirastoa kohdistamaan toimenpiteitä kolmanteen osapuoleen. Aluehallintoviraston käsityksen mukaan ehdotetut oikeudenkäyntikulusäännökset eivät anna riittävän yksiselitteistä vastausta siihen, millä tavoin

oikeudenkäynnin osapuolten oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuutta koskeva 97 §:n 1 momentin säännös ja päätöksen tehneen viranomaisen korvausvelvollisuutta koskeva saman pykälän 3 momentin säännös suhteutuvat toisiinsa tilanteessa, jossa hallintotuomioistuin kumoaa tällaisessa kaksiasianosaistapauksessa toisen asianosaisen vaatimuksesta hallintoviranomaisen päätöksen.

Työryhmä on katsonut ehdotustensa taloudellisia vaikutuksia arvioidessaan, että viranomaisten riskin oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuudesta voidaan arvioida lisääntyvän jonkin verran nykyisestä. Lounais-Suomen aluehallintovirasto toteaa, että tällä on suora kasvattava vaikutus valtion virastojen tarvitsemiin toimintamäärärahoihin, joista oikeudenkäyntikulut tulevat maksettaviksi. Mikäli oikeudenkäyntikulusäännös tulee voimaan ehdotetun sisältöisenä, voivat taloudelliset vaikutukset viranomaistoiminnalle olla huomattavasti työryhmän arvioimaa suurempia.

Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan nykyisen säilytettäväksi esitetyn järjestelmän, jossa hallintoasian oikeudenkäynnissä oikeudenkäyntikulovelvoite kohdistetaan päätöksen tehneeseen viranomaiseen eli yksittäiseen valtion virastoon, rakenteellista toimivuutta ja asianmukaisuutta tulisi tarkastella laajemminkin. Viranomaistoiminnan keskiössä on viranomaisen toiminnan puolueettomuus sekä tavoite siitä, että prosessin lopullisena ratkaisuna on lainmukainen päätös. Prosessuaalisten säännösten ml. oikeudenkäyntikulusäännösten tulee myös tosiasiallisesti tukea tätä viranomaistoiminnalle asetettua ydinvaatimusta. Reaalitodellisuudessa, jossa virastojen toimintamäärärahat ovat erittäin kireät, heikentää yksittäiseen valtion virastoon kohdistettu oikeudenkäyntikulovelvoite viraston toimintaedellytyksiä, kun ennakoimaton oikeudenkäyntikulu tulee maksettavaksi viraston perustoimintaan mitoitetuista määrärahoista. Nykyisessä sekä työryhmän ehdottamassa vielä entisestään kuluriskiä kasvattavassa järjestelmässä viranomaiselle luotu riski oikeudenkäyntikulusta, jotka heikentävät viraston toimintaedellytykset, sisältää myös riskin siitä, että viranomaisen rooli tosiasiallisesti lähentyy hallintoasian oikeudenkäynnissä epäsuotuisella tavalla sellaisen asianosaisen asemaa, jolla on asiassa oma intressinsä.

Viranomaisen roolin objektiivisuus ja ulkopuolisuus oikeudenkäynnissä tulisi järjestelmätasolla paremmin turvatuksi siten, että oikeudenkäyntikulovelvoitetta ei kohdistettaisi suoraan kumotun päätöksen tehneeseen yksittäiseen valtion virastoon, vaan mahdolliset valtion viranomaisen oikeudenkäyntikulut määrättäisiin Suomen valtion maksettaviksi ja ne maksettaisiin yksittäisten virastojen toimintamäärärahojen sijaan yleisesti valtion tähän tarkoitukseen budjetoimista määrärahoista. Tämä edellyttäisi myös toiminnallisia muutoksia nykytilaan nähden. Järjestelmän hallintoasian oikeudenkäynnissä tulisi vastata tältä osin peruslähdekohdaltaan oikeudenkäynnistä rikosasioissa annettua lakia, jossa syyttäjän syytteiden tultua hylätyksi oikeudenkäyntikulovelvoite kohdis-

tuu valtioon eikä suinkaan hylätyn syytteen esittäneeseen yksittäiseen syyttäjänvirastoon tai syyttäjälaitokseen.

### ***Ylimääräinen muutoksenhaku***

116 § ja 117 §

Terminologia lakiehdotuksen 13 luvussa on uuden määräajan osalta osin sekava. Vaikka ehdotuksen mukaan menetetyt määräajan palauttamisen asemasta laissa säädettäisiin uuden määräajan myöntämisestä, käytetään em. termejä sekä lakiehdotuksessa että yksityiskohtaisissa perusteluissa sekaisin. Lakiehdotuksen 116 §:n 3 momentin viimeisessä virkkeessä käytetään uuden määräajan myöntämisen sijaan nykyisin voimassa olevan lain termiä määräajan palauttaminen. Samoin 117 §:n viimeisessä virkkeessä esiintyy yhdistettynä termit uusi määräaika ja määräajan palauttaminen ("uusi palautettu määräaika").

Muilta osin Lounais-Suomen aluehallintovirastolla ei ole lausuttavaa työryhmän mietinnöstä.

Ylijohtaja

Rauno Saari

Hallintoylitarkastaja

Sami Kouki



11.4.2011

Oikeusministeriö  
PL 25  
00023 VALTIONEUVOSTO

**Viite:** Oikeusministeriön lausuntopyyntö nro OM 12/41/2007  
(OM004:00/2008)/9.2.2011

**Asia:** Lausunto

Prosessityöryhmän, koskien oikeudenkäyntiä hallinto-asioissa, työnä oli tehdä ehdotukset siitä, miten hallintolainkäyttöä voidaan kehittää ja hallintolainkäyttölain tarkistamis- ja täydentämistarpeet.

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto katsoo, että työryhmän ehdotukset ovat pääosin perusteltuja ja selkeyttävät ja yhtenäistävät hallintolainkäyttöä. Tosin yleispiirteisyydellä hallintolainkäytössä on tietyt etunsaakin, koska hallinto-oikeuksissa asioivat paljolti yksittäiset kansalaiset ilman juridista asiantuntemusta, jolloin menettelyä ei tule tehdä liian jäykäksi.

Aluehallintovirasto kiinnittää kuitenkin huomiota seuraaviin ehdotuksen kohtiin:

Työryhmä esittää termin valitusosoitus korvaamista sanalla valitusohje perustellen tätä kielellisillä syillä. Valitusosoitus on kuitenkin vuosien myötä vakiintunut termi kaikilla juridiikan aloilla ja muissakin Pohjoismaissa, että sen muuttamiseen aluehallintovirasto ei näe tarvetta. Uuden termin läpivienti ei toisi asiaan selvyttä, vaan pikemminkin pitkän aikaa aiheuttaisi hämmennystä.

Asian siirron osalta työryhmä toteaa, että synä siirron toimittamatta jättämiseen voisi olla myös esimerkiksi määräajan kulumisen umpeen. Vaasan lääninhallitus on kuitenkin aikoinaan saanut moitteet siitä, että se on jättänyt asiakirjat siirtämättä ja katsonut, ettei lääninoikeus tule asiaa ottamaan tutkittavakseen. Tällöin on katsottu, että siirtävä viranomaisena ei ole oikeutettu tutkimaan sitä, tullaanko asia tutkimaan oikeassa viranomaisessa vai jätetäänkö se tutkimatta. Vaikka nyt onkin kyse siirto hallinto-oikeudesta (eikä hallintoviranomaisesta) muualle, niin aluehallintovirasto katsoo, että tämä seikka on huomioitava.

Lisäselvityksen rajoittamisen yhteydessä työryhmä esittää, että asetetun määräajan jälkeen tulleet asiakirjat tulee palauttaa lähettäjälle. Tämä on kuitenkin

vastoin arkistolain säännöksiä, joiden mukaan arkistonmuodostajan, jollainen on mm. tuomioistuin, on sille saapuneet asiakirjat arkistoitava (arkistolaki 1 ja 6 §). Erityislakina hallintolainkäyttölaki menee edelle, mutta huomioitava on myös viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 7 § ja hallintotuomioistuimia koskien laki oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa 1 ja 7 §, joiden mukaan asiakirja tulee julkiseksi, kun viranomainen sen on saanut. Jos asiakirja ehdotetulla tavalla palautetaan lähettäjälle, tuota julkisuutta on mahdotonta käytännössä toteuttaa.

Hallintolainkäytössä on käytännössä otettu osittain käyttöön myös valmisteluistunto. Tästä hallintolainkäyttölaissa ei kuitenkaan ole mitään mainintaa. Aluehallintoviraston mielestä tulisi miettiä, tulisiko tämä menettely jotenkin säädellä.

Hallintotuomioistuimen tiedoksisaannin turvaamiseksi, on esitetty, että tuomioistuin voi velvoittaa myös viranomaisen esittämään pyydetty asiakirjat. Tätä tuomioistuin voi tehostaa sakon uhalla. Kuten työryhmä toteaa, on viranomainen velvollinen tähän ilman sakon uhkaakin. Täytäntöön pantavaksi määrätyn uhkasakon ulosmittaukseen liittyy lisäksi ongelmia, koska ulosoton kohdistamiseen Suomen valtioon on epäselvä kysymys sikäli, että onko se ylipäättään mahdollista. Tästä syystä säännöksen tarpeellisuutta pitäisi aluehallintoviraston mielestä vielä miettiä.

Esteellisyysäännöksissä ei käsitellä lainkaan lääkärien ja terveydenhoitohenkilöstön esteellisyttä. Ilmeisesti työryhmä on ajatellut pääasiassa valituksen kohteena olevia virkamiehiä, mutta todistajaksi voidaan kutsua myös muita henkilöitä. Näin ollen tämän kysymyksen jättäminen kokonaan käsittelemättä tuntuu oudolta, eikä poikkeamista oikeudenkäymiskaaresta voi aluehallintoviraston mielestä pitää ainakaan kaikilta osin perusteltuna. Lääkäreiden ja terveydenhuoltohenkilöstön kohdalla ei myöskään aina ole kyse yksinomaan potilaan yksityisyyden suojasta, vaan samanlaisesta potilassuhteesta tarvittavasta luottamuksensuojasta, kun pappien sekä asiamiesten ja oikeudenkäyntiavustajien kohdalla.

Aluehallintovirasto pitää hyvänä ja tarpeellisena säännöstä siitä, että viranomainen saa valitusoikeuden, mikäli se on tarpeen soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden turvaamiseksi. Vaikka valitukset tällä perusteella jäisivätkin vähäisiksi, on säännös hyvin tarpeellinen soveltamiskäytännön yhtenäisyyden turvaamiseksi. Säännöksen puute on eräissä tapauksissa aiheuttanut suuria ongelmia.

Ylijohtaja

Jorma Pitkämäki

Ylitarkastaja

Jouko Nurmi



Viite Oikeusministeriön lausuntopyyntö 9.2.2011 OM 12/41/2007

### Lausunto ehdotuksesta laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa

Maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksiköllä ei ole huomauttamista prosessityöryhmän mietinnön osalta. Yksikkö pitää hyvinä ja perusteltuina ehdotuksia, jotka selkiyttävät menettelyä hallinto-oikeuksissa. Yksikkö tuo kuitenkin esiin näkemyksensä muutamista yksittäisistä seikoista.

Maistraatit toimivat valtion yleishallintoviranomaisina. Suurimmassa osassa maistraateissa ratkaistavista asioista valitus tehdään hallinto-oikeuteen (mm. väestötieto- ja kotikunta-asiat, nimiasiat, holhoustoimen asiat). Määrällisesti maistraattien ratkaisuihin haetaan muutosta varsin vähän.

Maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö pitää perusteltuna ehdotettua 2 luvun 8 §:n säännöstä siitä, että viranomaisen saa valittaa hallintopäätöksestä, jos laissa niin säädetään tai jos valittaminen on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi. Maistraatit eivät ole voineet valittaa valvonnassaan olevaa päämiestä koskevasta toisen maistraatin ratkaisusta holhoustoimesta annetun lain 34 §:n mukaisessa lupa-asiassa, joka on annettu samalla päätöksellä samassa oikeustoi-messa osallisina olevien useampien päämiesten osalta. Ilmeisesti uusi säännös mahdollistaisi ainakin periaatteellisissa kysymyksissä valittamisen myös tällaisissa asioissa.

Ehdotetun 5 luvun 38 §:n nojalla hallintotuomioistuimen on määrättävä asianosaiselle edunvalvoja, jos asianosaisen edunvalvoja on esteellinen tai ei muuten voi käyttää asiassa puhevaltaa. Tämän lainkohdan suhde lastensuojelulain 22 §:ään on jossain määrin epäselvä. Ilmeisesti hallintotuomioistuimilla on mahdollisuus määrätä edunvalvoja myös lastensuojeluasiaa koskevaan oikeudenkäyntiin, jos tällaista edunvalvojaa ei ole muutoin määrätty lastensuojelulain nojalla. Maistraattien näkemyksen mukaan tällaiset prosessiedunvalvontamääräykset olisivat tehokkainta hoitaa siellä, missä varsinainen oikeudenkäyntikin on vireillä eikä kuormittaa niillä maistraatteja, joiden tehtävänä kuitenkin pääasiassa on pysyvämpien edunvalvontojen määrääminen.

Ehdotetussa 5 luvussa on muutoinkin edunvalvojan ja päämiehen puhevaltaa koskevia säännöksiä (34-37 §§). Säännökset ovat selkeitä ja yhdenmukaisia holhoustoimen periaatteiden kanssa.



Oikeudenkäyntikuluriski on tähän asti hallintoasioissa ollut pieni. Se, mikä vaikutus uusilla säännöksillä tältä osin on, jää nähtäväksi. Viranomaisen velvollisuus oikeudenkäyntikulujen korvaamiseen on määritelty aiempaa tarkemmin, mutta oikeuskäytännössä määriteltäväksi jää, mitä on "selvästi lainvastainen päätöksenteko". Viranomaisenkin on hyvä mieltää todellisen kuluriskin mahdollisuus.

**Itä-Suomen aluehallintovirasto**

**Maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö**

yksikön päällikkö

Merja Koponen

kehittämispäällikkö

Aila Heusala





19.4.2011

Oikeusministeriö  
Lainvalmisteluosasto  
PL 25  
00023 Valtioneuvosto

Viite Lausuntopyyntö 9.2.2011, OM 12/41/2007, OM004:00/2008

**Lausunto työryhmän mietinnöstä ”Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Prosessityöryhmän mietintö”(Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 4/2011).**

Itä-Suomen aluehallintovirasto toteaa pyydettyinä lausuntonaan seuraavaa:

Itä-Suomen aluehallintovirastolla ei ole huomauttamista prosessityöryhmän mietinnön osalta. Aluehallintovirasto pitää hyvinä ja perusteltuina ehdotuksia, jotka selkiyttävät menettelyä hallinto-oikeuksissa. Aluehallintovirasto tuo kuitenkin esiin näkemyksensä muutamista yksittäisistä seikoista.

Itä-Suomen aluehallintovirasto pitää lain selkeyden ja käytännön soveltamisen kannalta erityisen hyvänä heti lakiehdotuksen alussa olevia käsitelmärittelijä (4 §). Lisäksi aluehallintovirasto nostaa erityisen kannatettavana muutosehdotuksena esiin sen, että valitusosoitus- termi korvattaisiin modernimmalla valitusohje- termillä. Kuten työryhmä toteaa, sama terminologinen muutos tulisi selkeyden vuoksi tehdä myös hallintolakiin.

Aluehallintovirastoista annetun lain 23 §:n mukaan aluehallintoviraston antamaan päätöksen haetaan muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään, jollei muutoksenhausta säädetä muualla lainsäädännössä toisin.

Saman lain 5 §:n 1 momentin mukaan aluehallintovirastojen lukumäärästä, toimialueista, nimistä ja toimipaikoista säädetään valtioneuvoston asetuksella. Edelleen saman lain 6 §:n 1 momentin mukaan aluehallintovirasto huolehtii sille säädettyjen tehtävien hoitamisesta toimialueellaan. Aluehallintovirasto voi kuitenkin laista ilmenevin edellytyksin hoitaa tehtäviä myös useamman kuin yhden viraston toimialueella. Näissä tapauksissa muutoksenhaun osalta kyseeseen tulee, kuten mietinnöstä käy ilmi, lakiehdotuksen 2 luvun 13 §:n 2 momentin soveltaminen, ellei toimivaltaisesta tuomioistuimesta säädetä erikseen. Kyseisen 13 §:n 2 momentin mukaan, jos päätök-

sen tehneen viranomaisen toimialue on useassa tuomiopiirissä, toimivaltainen on se hallinto-oikeus, jonka tuomiopiirissä viranomaisen päätoimipaikka sijaitsee. Jollei tätäkään perustetta voida käyttää, asian käsittely kuuluu sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiirissä päätös on tehty. Itä-Suomen aluehallintoviraston näkemyksen mukaan ehdotettu sanamuoto selkeyttää nykyisen hallintolainkäyttölain 12 §:n 1 momentin mukaista sääntelyä.

Aluehallintoviranomaisilla voi olla lisäksi myös valtakunnallisia erikoistumistehtäviä, joista säädetään aluehallintovirastojen osalta valtioneuvoston aluehallintovirastoista antamassa asetuksessa. Esimerkiksi mainitun asetuksen 11 §:n 1 momentin mukaan Itä-Suomen aluehallintovirasto hoitaa 1 §:ssä tarkoitetun toimialueensa lisäksi koko maan alueella hautaustoimilaissa tarkoitetut lupa- ja valvonta-asiat sekä kiinteistörekisteritehtävät. Itä-Suomen aluehallintoviraston näkemyksen mukaan hallintolainkäytölaista ei selkeästi ilmene, miten toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyy silloin, kun muutoksenhaun kohteena olevan päätöksen tehneen aluehallintoviranomaisen toimialueena on koko maa. Aluehallintovirasto pitää tärkeänä, että lakiehdotuksen 2 luvun 13 §:n 3 momentissa on tältä osin selkeytetty sanamuotoja. Mietinnössä todetaan lisäksi, että jollei valtakunnallisesti toimivaltaisen aluehallintoviranomaisen päätöksen muutoksenhausta ole säädetty erikseen, toimivaltainen hallinto-oikeus tulee määrittää samoin kuin haettaessa muutosta muun valtakunnallisesti toimivaltaisen viranomaisen päätökseen.

Lakiehdotukseen sisältyy uusi 14 §:n säännös, jonka mukaan sen lisäksi, mitä 13 §:ssä säädetään, hallinto-oikeus on toimivaltainen käsittelemään asian, joka kuuluu samaan asiakokonaisuuteen hallinto-oikeudessa vireillä olevan asian kanssa, jos hallinto-oikeus on asiallisesti toimivaltainen käsittelemään kyseessä olevaan asiaryhmään kuuluvia asioita ja asioiden yhdessä käsitteleminen on erityisestä syystä tarpeen. Hallinto-oikeus voi tällöin asianosaisen vaatimuksesta siirtää toimivaltaansa kuuluvan asian toisen hallinto-oikeuden käsiteltäväksi. Lakiehdotuksen mukaan ennen siirtoa on muita asianosaisia kuultava. Siirtopäätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Työryhmä toteaa, että käytännössä hallinto-oikeuksien tulisi myös sopia siirrosta keskenään.

Itä-Suomen aluehallintovirasto katsoo työryhmän tavoin, että asian siirtäminen on tarkoituksenmukaista muun muassa niissä tapauksissa, joissa vedotaan samaan näyttöön, joka tullaan esittämään suullisessa käsittelyssä tai katselmuksessa tai joissa samankaltaisissa eri tuomiopiireihin ohjautuneissa asioissa olisivat samat asianosaiset. Itä-Suomen aluehallintovirasto kannattaa ehdotettua säännöstä substanssi-asioiden käsittelyn yhdistämisestä saatavien menettelyllisten hyötyjen takia, mutta myös prosessiekonomisista tarkoituksenmukaisuussyistä. Aluehallintovirasto pitää kuitenkin todennäköisenä, että asioiden käsittelyn yhdistäminen saattaa toisaalta lisätä osapuolten matkakulujen määrää. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan säännösehdotus jättää kuitenkin hallintotuomioistuimelle lopullisen harkintavallan siirron toteuttamisen suhteen, jolloin tapauskohtaiset olosuhteet voidaan ottaa huomioon mm. suullisia käsittelyjä järjestettäessä.

Itä-Suomen aluehallintoviraston yhteydessä toimiva valtakunnallinen maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö toteaa, että maistraatit toimivat valtion yleishallintoviranomaisina. Suurimmassa osassa maistraateissa ratkaistavista asioista valitus tehdään hallinto-oikeuteen (mm. väestötieto- ja kotikunta-asiat, nimiasiat, holhoustoimen asiat). Määrällisesti maistraattien ratkaisuihin haetaan muutosta varsin vähän.

Maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö pitää perusteltuna ehdotettua 2 luvun 8 §:n säännöstä siitä, että viranomaisella saa valittaa hallintopäätöksestä, jos laissa niin säädetään tai jos valittaminen on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi. Maistraatit eivät ole voineet valittaa valvonnassaan olevaa päämiestä koskevasta toisen maistraatin ratkaisusta holhoustoimesta annetun lain 34 §:n mukaisessa lupa-asiassa, joka on annettu samalla päätöksellä samassa oikeustoi-messa osallisina olevien useampien päämiesten osalta. Ilmeisesti uusi säännös mahdollistaisi ainakin periaatteellisissa kysymyksissä valittamisen myös tällaisissa asioissa.

Maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö toteaa edelleen, että ehdotetun 5 luvun 38 §:n nojalla hallintotuomioistuimen on määrättävä asianosaiselle edunvalvoja, jos asianosaisen edunvalvoja on esteellinen tai ei muuten voi käyttää asiassa puhevaltaa. Tämän lainkohdan suhde lastensuojelulain 22 §:ään on jossain määrin epäselvä. Ilmeisesti hallintotuomioistuimilla on mahdollisuus määrätä edunvalvoja myös lastensuojeluasiaa koskevaan oikeudenkäyntiin, jos tällaista edunvalvojaa ei ole muutoin määrätty lastensuojelulain nojalla. Maistraattien näkemyksen mukaan tällaiset prosessiedunvalvontamääräykset olisivat tehokkainta hoitaa siellä, missä varsinainen oikeudenkäyntikin on vireillä eikä kuormittaa niillä maistraatteja, joiden tehtävänä kuitenkin pääasiassa on pysyvämpien edunvalvontojen määrääminen.

Ehdotetussa 5 luvussa on muutoinkin edunvalvojan ja päämiehen puhevaltaa koskevia säännöksiä (34-37 §§). Säännökset ovat selkeitä ja yhdenmukaisia holhoustoimien periaatteiden kanssa.

Maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö tuo esiin, että oikeudenkäyntikuluriski on tähän asti hallintoasioissa ollut pieni. Se, mikä vaikutus uusilla säännöksillä tältä osin on, jää nähtäväksi. Viranomaisen velvollisuus oikeudenkäyntikulujen korvaamiseen on määritelty aiempaa tarkemmin, mutta oikeuskäytännössä määriteltäväksi jää, mitä on ”selvästi lainvastainen päätöksenteko”. Viranomaisenkin on hyvä mieltää todellisen kuluriskin mahdollisuus.

Ylijohtaja

Elli Aaltonen

Aluehallintolakimies

Anne Bäckman



8.4.2011

12/41/2007  
8.4.2011  
Oikeusministeriö

Oikeusministeriö

Viite

Lausuntopyyntö OM 12/41/2007 ja OM004:00/2008

**Lausunto Oikeudenkäynti hallintoasioissa työryhmän mietinnöstä**

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto toteaa, että työryhmän mietintö on perusteellisesti valmisteltu ja mietinnön ehdotukset tarpeellisia. Mietinnön ehdotukset selkeyttävät menettelyä hallintotuomioistuimissa ja parantavat asianosaisen oikeusturvaa. Aluehallintovirasto toteaa lausuntonaan eräistä mietinnön kohdista seuraavaa:

Työryhmän 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. Pohjois-Suomen aluehallintovirasto pitää tarpeellisena, että päätöksen tehneelle viranomaiselle säädetään mahdollisuus valittaa hallintotuomioistuimen päätöksestä. Kuitenkin erityisesti ympäristölupa ja vesitalousasioissa ratkaisujen vaikutukset saattavat ulottua laajalle ja niillä voi olla merkitystä yhteiskunnan kannalta, mistä syystä näissä asioissa olisi perusteltua harkita ehdotettua laajempaa valitusoikeutta päätöksen tehneelle viranomaiselle.

Ympäristölupavastuualue on kiinnittänyt huomiota työryhmän ehdotukseen siitä, missä järjestyksessä mielipiteet äänestyksessä esitettäisiin (90 §). Ehdotuksen mukaan asiantuntijajäsen lausuisi mielipiteensä ennen lainoppineita jäseniä. Uusi äänestysjärjestystä koskeva säännös voi johtaa tarpeeseen laatia erityissäännökset äänestämisestä ympäristövastuualueella.

Peruspalvelut, oikeusturva ja luvat vastuualueella käsitellään eräitä oikeus- ja valitusasioita, joihin mietinnön mukaan ei sovellettaisi lakia oikeudenkäynnistä hallintoasioissa vaan hallintolakia. Tästä voi kuitenkin seurata oikeusturvan kannalta ongelmallisia tilanteita esimerkiksi oikeudenkäyntikuluvaatimusten käsittelyn ja päätöksen tehneen viranomaisen muutoksenhakuoikeuden rajaamisen kannalta. Lain soveltamisalaa olisi tältä osin hyvä vielä pohtia.

Täytäntöönpanomääräyksiä ja turvaamistoimia koskevat säännökset nopeuttavat erityisesti kiireellisten tilanteiden hoitamista. Hallintopäätösten täytäntöönpanon osalta on hyvä, että päätöksen välitön toimeenpano on edelleen mahdollista. Sen sijaan säännös siitä, että hallintoviranomaisen on ilmoitettava tuomioistuimelle, jos se päättää panna päätöksensä välittömästi täytäntöön, saattaa joissakin erityistilanteissa aiheuttaa ongelmaa.

Pohjois-Suomen aluehallintoviraston ympäristölupa sekä peruspalvelut, oikeusturva ja luvat vastuualueet ovat antaneet tarkemmat kommenttinsa mietintöön. Vastuualueiden kommentit ovat liitteenä.

Ylijohtaja

  
Terttu Savolainen

Johtaja  
Hallintopalvelujen vastuuyksikkö

  
Maria Siurua

Liitet

Pohjois-Suomen aluehallintoviraston ympäristölupa sekä peruspalvelut, oikeusturva ja luvat vastuualueiden lausunnot



7.4.2011

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto  
Hallintopalvelut-vastuuyksikkö

Asia Lausunnon antaminen työryhmän mietinnöstä "Oikeudenkäynti hallintoasioissa.  
Prosessityöryhmän mietintö (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 4/2011)

Viite Oikeusministeriön lausuntopyyntö 9.2.2011 (OM 12/41/2007)

### Pohjois-Suomen aluehallintoviraston ympäristölupavastuualueen lausunto

Päätöksen tehneen viranomaisen oikeus valittaa päätöksestä

Työryhmän 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.

PSAVIn ympäristölupavastuualue pitää tarpeellisena säätää päätöksen tehneelle viranomaiselle mahdollisuus valittaa hallintotuomioistuimen päätöksestä.

Ympäristölupaa ja vesitalousasioita koskevien ratkaisujen vaikutukset saattavat ulottua laajalle ja niillä voi olla merkitystä yhteiskunnan kannalta. Päätökset saattavat sisältää vaikeasti hallittavia monitahoisia asiakokonaisuuksia. Tämän vuoksi tulisi harkita ehdotettua laajempaa valitusoikeutta aluehallintovirastolle ympäristölupia ja vesitalousasioita koskevissa asioissa.

Ehdotuksessa tarkoitettujen tilanteiden ohella valitusoikeus voi joissakin harvoissa tapauksissa olla tarpeen myös esimerkiksi prosessuaalisesta syystä. Lisäksi tulisi harkita tarve säätää päätöksen tehneelle viranomaiselle oikeus valittaa myös, kun se on hallintotuomioistuimessa määrätty korvaamaan asianosaisen kuluja.

#### Äänestysäännökset

Työryhmä on ehdottanut säädettäväksi sen, missä järjestyksessä mielipiteet äänestyksessä esitettäisiin (90 § 1 momentti). Ehdotuksen mukaan asiantuntijajäsen lausuisi mielipiteensä ennen lainoppineita jäseniä.

Ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annetun lain (20.11.2009/898) äänestämistä koskevassa 4 §:ssä on viittaussäännös hallintolainkäyttölakiin. Uusi äänestysjärjestystä koskeva säännös voi johtaa tarpeeseen laatia erityissäännökset äänestämisestä ympäristölupavastuualueella.

Pohjois-Suomen aluehallintoviraston ympäristölupavastuualueella ei ole muuta lausuttavaa mietinnöstä.

Johtaja



Samu Koivula

Ympäristöneuvos

  
Riitta Riihimäki





kokonaisuudessaan. Valtiovarainministeriön nimeämä eräitä aluehallintoviraston tehtäviä selvittävä työryhmä on loppuraportissaan tammikuussa 2011 esittänyt ao. ministeriöille erillisen selvityksen tekemistä näiden asioiden käsittelyn siirtämisestä hallinto-oikeuksiin. Hallintolain soveltaminen em. aluehallintoviraston päätöksiin luo sekä kansalaisten että päätöksen tehneen viranomaisen oikeusturvan kannalta ongelmallisia tilanteita mm. oikeudenkäyntikuluvaatimusten käsittelyn osalta ja päätöksen tehneen viranomaisen muutoksenhakuoikeuden rajaamisen osalta. Valituksen alaisen päätöksen tehneellä viranomaisella voi olla huomattava intressi saattaa asia tuomioistuimen ratkaistavaksi. Lain soveltamisalaa koskevaa säännöstä tulisi vielä jatkovalmistelussa näiden näkökulmien huomioon ottamiseksi tarkentaa.

Päätöksen tehneelle viranomaiselle esitetään oikeutta valittaa hallintotuomioistuimen päätöksestä, jolla viranomaisen päätös on kumottu tai sitä on muutettu, jos valituksen tekeminen on tarpeen soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden turvaamiseksi, on tervetullut muutos nykyiseen käytäntöön.

Todistajan esteellisyyttä koskeva lainsäädännös on niin ikään tarpeellinen ja käytäntöä selkiyttävä erityisesti lastensuojelu- mutta myös ympäristöterveydenhuollon, kuten eläinsuojelua koskevissa asioissa.

Täytäntöönpanomääräyksiä ja turvaamistoimia koskevat säännökset nopeuttavat erityisesti kiireellisten tilanteiden hoitamista. Hallintopäätösten täytäntöönpanon osalta (15§) on hyvä, että päätöksen välitön toimeenpano on edelleen mahdollista. Lainsäädännön 3 mom. mukaan hallintoviranomaisen on ilmoitettava tuomioistuimelle, jos se päättää panna päätöksensä välittömästi täytäntöön 2 mom. 2-3 kohdan perusteella. Säännöksen tarkoituksena on informoida tuomioistuinta täytäntöönpanosta, joka voi tämän tiedon tai valituksessa esityksen vaatimuksen perusteella arvioida, onko perusteita kieltää tai keskeyttää hallintopäätöksen täytäntöönpano. Onko tarkoitus, että kaikista päätöksistä ilmoitetaan hallinto-oikeuteen? Esimerkiksi tilanteissa, jossa eläintautien leviämisen rajoittamiseksi on annettu määräys/kielto eläinten siirtämisestä pois tilalta, olisi oma-aloitteinen ilmoitusvelvollisuus, kun eläintautilaissa ei tällä hetkellä ole varsinaista §:ää, joka oikeuttaa välittömään täytäntöönpanoon? Lakiin on tulossa muutos, mutta ehtiikö se ennen kuin tämä laki tulee voimaan?

Vastuualueen johtaja

  
Marja-Leena Kärkkäinen

Yksikön päällikkö, lakimies

  
Heli Kajava



Justitieministeriet  
Lagberedningen  
PB 25  
00023 Statsrådet

Såsom inbegärt utlåtande över betänkandet "Rättegången i förvaltningsärenden. Processarbetsgruppens betänkande 4/2011" anför Statens ämbetsverk på Åland, till den del den finns tillgänglig på svenska, följande:

Arbetsgruppen föreslår att en lag om rättegången i förvaltningsärenden stiftas, som ska ersätta den gällande förvaltningsprocesslagen. I lagen intas detaljerade bestämmelser om den allmänna besvärsrätten, muntlig förhandling och bevisning. Bestämmelserna om delgivning av beslut ändras. Enligt huvudregeln räcker det med att förvaltningsdomstolens beslut delges som ett vanligt brev eller på elektronisk väg. Dessutom införs nya bestämmelser om interimistiska säkringsförelägganden i lagen. De omständigheter som påverkar bedömningen av grunderna för skyldigheten att betala ersättning för rättegångskostnader preciseras. Dessutom revideras bestämmelserna om extraordinärt ändringssökande. Statens ämbetsverk avgav 4.2.2010 utlåtande över processarbetsgruppens mellanbetänkande.

*Statens ämbetsverk förordar förslaget förutom beträffande delgivning av beslut. Förvaltningsdomstolens beslut gäller parternas rättsskydd och det är speciellt för besvärsrätten viktigt att parterna de facto får del av ett beslut som gäller dem. Det kan inte garanteras att försändelser som sänds som vanlig försändelse eller elektroniskt alltid når mottagaren. Med anledning härav är det viktigt att besluten även i fortsättningen delges parterna bevisligen på det sätt som föreslås i lagförslagets 80 § 2 mom. Vanlig delgivning kan inte anses tillräcklig för att trygga parternas rättsskydd. Bevislig delgivning bör även användas vid kallelser till muntlig förhandling. Detta är betydelsefullt eftersom viten kan utsättas för utebliven närvaro. Statens ämbetsverk föreslår därför att lagförslagets 69 och 80 § ändras i enlighet med detta. Ordalydelsen i förvaltningsprocesslagens 55 §, som förutsätter att ett beslut för vilket gäller att besvärstiden eller någon annan tidsfrist som påverkar mottagarens rätt börjar löpa från delfåendet delges bevisligen, kan härvid bibehållas i den nya lagen. *Besvärärenden berör i allmänhet ärenden som direkt berör parternas rättigheter eller skyldigheter, varför bevislig delgivning är nödvändig för att garantera parternas rättsskydd.* Ifall bevislig delgivning endast i undantagsfall förutsätts, medför det dessutom att parterna förutsätts aktivare följa med hur ärendet handläggs. Följden kan bli att parterna då aktivare än hittills kontaktar domstolen för att efterhöra om ärendet avgjorts, vilket föranleder merarbete för förvaltningsdomstolarna.*

L a n d s h ö v d i n g

Peter Lindbäck

Förvaltningschef

Rainer Åkerblom

Hänvisning

Kontaktperson  
Sören Silverström

Ärende

## **PROCESSARBETSGRUPPENS BETÄNKANDE**

### *Justitieministeriets begäran om utlåtande*

Justitieministeriet ber om landskapsregeringens utlåtande om betänkandet "Rättegången av förvaltningsärenden. Processarbetsgruppens betänkande" (Justitieministeriets betänkanden och utlåtanden 4/2011).

I arbetsgruppens betänkande föreslås det att en lag om rättegången i förvaltningsärenden ska stiftas. Denna lag ska ersätta den gällande förvaltningsprocesslagen. Den nya lagen föreslås innehålla noggrannare och mer informativa bestämmelser om rättegången i förvaltningsärenden. Avsikten är däremot inte att de centrala principerna för förvaltningsprocessen ska ändras.

Landskapsregeringen har tidigare den 18 februari 2010 gett ett utlåtande (dnr K10/10/1/7, brev nr 48 K10) med anledning av arbetsgruppens mellanbetänkande (Utveckling av förvaltningsprocessen. Justitieministeriets arbetsgruppsbetänkande 2009:19).

### *Skriftväxlingsspråket*

Landskapsregeringen konstaterar att betänkandet omfattar ca 320 sidor. Endast förslaget till lagtext och ett kort sammandrag av de viktigaste förslagen finns på svenska. Landskapsregeringen anser att detta strider mot självstyrelselagen, särskilt med beaktande av den tolkning som justitieombudsmannen gjort i ett beslut av den 14 april 2011 (dnr 503/4/09).

Landskapsregeringen förutsätter en översättning till svenska av betänkandet i sin helhet och att landskapsregeringen ges möjlighet att lämna eventuella tilläggskommentarer med anledning av en översättning i sin helhet. I detta skede utlåter sig landskapsregeringen om det material som är tillgängligt på svenska.

*Landskapet Åland och förvaltningsprocesser*

Enligt behörighetsfördelningen i självstyrelselag (1991:71) för Åland faller förvaltningsförfarande inom landskapets behörighet. Detta innebär att bl.a. rättelseyrkande och självrättelse med anledning av beslut fattade av landskapets myndigheter och kommuner faller inom landskapets behörighet.

Förvaltningsförfarandet vid landskapets myndigheter och kommuner regleras främst i förvaltningslag (2008:9) för landskapet Åland. Denna landskapslag motsvarar till stora delar rikets förvaltningslag (FFS 434/2003). Vissa avvikelser finns ändå, t.ex. har omprövningsinstitutet inte införts i landskapets förvaltningslag.

Rättskipning hör i huvudsak till rikets behörighetsområde, dock innehåller 25 § och 26 § självstyrelselagen särskilda bestämmelser om de domstolar och övriga myndigheter som handhar förvaltningsrättskipningen. Om besvär rätt, överklagbarhet och besvär förfarande stadgas i rikslag.

Det kan konstateras att det främst är förvaltningsdomstolarna som tillämpar den åländska landskapslagstiftningen. I den meningen har dessa domstolar en central ställning vid en tillämpning och konkretisering av den åländska rättsordningen. I ett nationellt perspektiv är de åländska ärendena emellertid en relativt liten grupp inom förvaltningsrättskipningen.

Enligt 25 § självstyrelselagen för Åland får besvär över lagligheten av landskapsregeringens beslut anföras hos högsta förvaltningsdomstolen. Landskapsregeringen konstaterar att högsta förvaltningsdomstolen år 2010 fattade ca 18 beslut rörande landskapsregeringens beslut.

Huvudregeln är att besvärinstans rörande beslut fattade av myndigheter under landskapsregeringen och kommunala myndigheter är Ålands förvaltningsdomstol. Enligt förvaltningsdomstolarnas verksamhetsberättelse för år 2009 inkom det året 120 ärenden och 104 ärenden avgjordes vid Ålands förvaltningsdomstol. Det kan noteras att även försäkringsdomstolen och marknadsdomstolen handlägger åländska ärenden.

*Landskapsregeringens synpunkter gällande arbetsgruppens betänkande*  
Landskapsregeringens erfarenheter av förvaltningsprocesslagens tillämpning har inte visat på några stora problem. Tolkningsituationer har främst uppstått i samband med tillämpningen av 25-26 § självstyrelselagen och val av besvärinstans. Enligt gällande rättspraxis är marknadsdomstolen, trots 25 § 2 mom. självstyrelselagen, behörig att i första instans pröva landskapsregeringens upphandlingsbeslut över EU:s tröskelvärden (HFD 15.12.2005/3357. Dnr 2916/2/03). En liknande tillämpning har uppstått i samband med ett återbrytande av laga kraft vunnet pensionsbeslut (HFD 17.11.2010. Dnr 1596/3/10).

Förslaget till 12 § lag om rättegång i förvaltningsärenden skulle, i likhet med dagsläget, hänvisa till självstyrelselagens särskilda bestämmelser om förvaltningsrättskipning. Landskapsregeringen konstaterar att det kan finnas ett behov av att klargöra hur och på vilka grunder besvär anförs över förvaltningsbeslut fattade av landskapets myndigheter och kommunala myndigheter (se även landskapsregeringens utlåtande 18.6.2009 gällande justitieministeriets begäran om utlåtande om mellanbetänkande om ändring av rättsmedlen vid offentlig upphandling, dnr K16/09/1/23).

Landskapsregeringen understöder den allmänna målsättningen med arbetsgruppens betänkande, dvs. att införa noggrannare och mer informativa bestämmelser om rättegången i förvaltningsärenden. Avsikten har inte varit att ändra de centrala principerna för förvaltningsprocessen.

L a n t r å d

Viveka Eriksson

Minister

Roger Eriksson



Oikeusministeriö  
Lainvalmisteluosasto  
PL 25  
00023 VALTIONEUVOSTO

## LAUSUNTO PROSESSITYÖRYHMÄN MIETINNÖSTÄ 4/2011 (OIKEUDEN- KÄYNTI HALLINTOASIOISSA)

Keski-Suomen ELY-keskus on antanut 19.2.2010 lausuntonsa Proses-  
sityöryhmän välimietinnöstä 2009:19 "Hallintolainkäytön kehittäminen".  
ELY-keskuksen kommentoimia yksityiskohtia on lausunnolla olevassa  
mietinnössä kehitetty ELY-keskuksen lausunnossaan toivomaan suun-  
taan.

ELY-keskus esittää lisäksi seuraavat kommentit työryhmän lopullisesta  
mietinnöstä.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki oikeudenkäynnistä hallinto-  
asioissa. ELY-keskus pitää ehdotettua lain nimeä onnistuneena.

Ehdotukseen sisältyy käytännössä pieni, mutta periaatteellisesti merkit-  
tävä muutos nykytilanteeseen, kun uuden lain 20 §:ään ehdotetaan  
säännöstä, jonka mukaan valituksen saa tehdä vain sillä perusteella, et-  
tä viranomaisen päätös on lainvastainen. Vaikka säännöksessä ainoas-  
taan kirjataan hallintovalitusta koskeva vakiintunut käytäntö, muutos kui-  
tenkin selkeyttää tilannetta ja häivyttää tältä osin tarpeetonta eroa hal-  
lintovalituksen ja kunnallis- (ja kirkollis)valituksen väliltä. Hallintotuomio-  
istuimen tehtäviin ei kuulu ottaa kantaa hallinnossa tehtävien ratkaisui-  
den hallinnolliseen tarkoituksenmukaisuuteen.

Ehdotetun lain 4 luvussa on pyritty täsmentämään hallintoriitaa koskevi-  
en säännösten soveltamisalaa. Ehdotetun 29 §:n 2 momentin mukaan  
hallinto-oikeus ei käsittele asiaa hallintoriitana, jos 1) viranomaisen voi-  
sivovasti ratkaista asian päätöksellään tai 2) asia voidaan tai on voitu  
saattaa ratkaistavaksi tekemällä oikaisuvaatimus, valitus tai perustevali-  
tus. Siihen, mitkä asiat voidaan ja toisaalta pitää käsitellä hallintoriita-  
asioina hallintotuomioistuimessa ja missä tilanteissa hallintoviranomai-  
sen päätöksellä voidaan tehdä sitovia, muutoksenhakukelpoisia ratkai-  
suja, on liittynyt käytännössä tulkintaongelmia. Keski-Suomen ELY-  
keskuksen havaintojen mukaan hallinto-oikeuden käytäntö on poikennut  
hallintoviranomaista ohjaavan ministeriön antaman ohjauksen linjauk-

sista. On toivottavaa, että uuden lain säännökset selkeyttävät tilannetta. Hallintokäytännön ja oikeuskäytännön yhtenäistäminen edellyttää joka tapauksessa koulutuksen järjestämistä ministeriöiden ja niiden alaisten viranomaisten sekä hallintotuomioistuinten henkilöstölle.

ELY-keskus pitää hyvänä ja tarpeellisena muutosta, jolla kantelu ja purku yhdistetään yhdeksi ylimääräiseksi muutoksenhakukeinoksi. Kantelun ja purun olennainen päällekkäisyys ja kantelun sekoittuminen hallintokanteluun ovat aiheuttaneet hallintokäytännössä ongelmia. On myös hyvä, että mietinnössä ehdotetaan rajoitettavaksi purun toistuvaa hakemista. Lakiehdotuksen 119 § 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että samassa asiassa saa hakea päätöksen purkamista vain kerran. Samaan momenttiin ehdotetaan kuitenkin lisäksi säännöstä, jonka mukaan samassa asiassa tehtyä uutta purkuhakemusta ei tutkita, jos asiassa ei ole välttämätöntä erityisen painavasta syystä käsitellä uudelleen. Säännösten kirjoitustapa jättää säännöksen sisällön jossain määrin epäselväksi. ELY-keskus esittää harkittavaksi, että momentin ensimmäinen lause jätettäisiin tarpeettomana pois tai toinen lause muotoiltaisiin sisällöltään selkeämmin poikkeukseksi ensimmäisen lauseen pääsääntöön. Sinänsä toisen lauseen säännöksestä ilmenee riittävässä määrin, että uuden purkuhakemuksen käsitteleminen samassa asiassa edellyttää erityisen painavaa syytä, jolloin pääsääntöisesti purun hakeminen on mahdollista vain kerran.

Johtava lakimies



Juhani Schiestl

Lakimies



Eeva-Maria Särkijärvi



8.4.2011

Oikeusministeriö  
/lainvalmisteluosasto  
PL 25  
00023 VALTIONEUVOSTO

Viite Lausuntopyyntö 9.2.2011  
nro OM 12/41/2007  
OM004:00/2008

**Lausunto oikeusministeriön työryhmän mietinnöstä "Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Prosessityöryhmän mietintö"**

Yleistä Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (jäljempänä ELY-keskus) esittää lausuntonaan lakiehdotuksesta seuraavaa:

Viranomaisen asema prosessissa

Viranomainen on ehdotuksessa määritelty oikeudenkäynnin osapuoleksi, joka ei ole asianosainen, mutta jolla kuitenkin on oma roolinsa oikeudenkäynnissä. Ratkaisu lienee toimiva tietyin varauksin.

Hallintopäätöksen valituskelpoisuus

Hallintopäätöksen valituskelpoisuudesta on otettu ehdotukseen oma pykälä, jossa on todettu mm. että valitusta ei saa tehdä hallintokanteluun annetusta päätöksestä. Esitöissä on kuitenkin todettu, että joskus kanteluasiassa annetusta päätöksestä kuitenkin saa valittaa (esim. kun kantelun kohteelle määrätään toimintakielto tms.). ELY-keskus esittää, että lakiehdotuksen 4 §:n määritelmiin lisättäisiin selkeä säännös siitä, mitä kantelulla tarkoitetaan ja 10 §:ään maininta siitä, millaisissa tapauksissa kantelupäätöksestä kuitenkin saa valittaa. Käytännössä asia on nimittäin kaikkea muuta kuin selvä ja kantelujen määrä ei ainakaan näyttäisi vähenevän.

Kuuleminen

Lakiehdotukseen on kirjoitettu, että hallintotuomioistuimen on kuultava *asianosaista* ennen asian ratkaisemista. Jotta ei jouduttaisi jäljempänä kuvattuun tilanteeseen, myös päätöksen tehnyttä ja oikeudenkäynnin osapuolena olevaa viranomaista olisi syytä kuulla pakollisesti aina ennen ratkaisua, paitsi jos se olisi



ilmeisen tarpeetonta (esim. valitus jätetään heti tutkimatta). Sen sijaan *ilmeisen tarpeellista* kuuleminen on silloin, jos viranomaisen päätöstä muutetaan tai se kumotaan.

#### Asian käsittely ja selvittäminen

Lakiehdotuksessa on edelleen säilytetty erillisinä asian selvittelykeinoina sekä tarkastus että katselmus. ELY-keskuksen näkemyksen mukaan koko tarkastusmenettely on käytännössä tarpeeton, jos katselmuksen käyttöalaa laajennettaisiin siten, että katselmus voitaisiin asian laatu huomioon ottaen järjestää tarvittaessa kevyemmällä kokoonpanolla. Kyse ei toki ole mistään suuresta asiasta, mutta muutos toisi selkeyttä keinovalikoimaan.

#### Viranomaisen valitusoikeus

Ehdotuksessa ei ole esitetty säädettäväksi viranomaiselle varsinaista valituslupamenettelyä hallinto-oikeuden päätöksestä valitettaessa, mutta valittaminen olisi kuitenkin rajoitettua. Esitöiden mukaan viranomainen ei saisi valittaa pelkästään sillä perusteella, että se katsoisi yleisen edun vaativan hallinto-oikeuden päätöksen muuttamista. Näin ollen yleisestä edusta päättäisi viime kädessä hallinto-oikeus. Lisäksi pahimmassa tapauksessa tuomioistuin olisi saattanut päätyä ratkaisuunsa jopa täysin ilman viranomaisen lausuntoa, sillä ehdotuksen mukaanhan vain *asianosaista* on kuultava, muun osapuolen kuuleminen on harkinnanvaraista.

ELY-keskus katsoo, että valitusmahdollisuus pelkästään hallintokäytännön yhdenmukaisuuden perusteella ei ole riittävä. Lisäksi hallintokäytännön yhdenmukaisuuden turvaaminen on epäselvä käsite ja tulkittavissa eri tavoin. ELY-keskus toistaa käsityksensä siitä, että viranomaiset eivät valita huvikseen hallinto-oikeuden päätöksistä, joten valitusmahdollisuutta ei ole syytä sitoa epämääräiseen "hallintokäytännön yhdenmukaisuuden turvaaminen" -käsitteeseen.

#### Tiedoksianto

Tiedoksiantomenettelyä on yritetty ehdotuksessa uudistaa ottamalla mukaan mm. mahdollisuus suullisen tiedoksiannon käyttämiseen. Sen käyttö rajoittuisi vain muihin oikeudenkäynnin aikana tiedoksi annettaviin asiakirjoihin kuin päätöksiin. Lisäksi tiedoksi annettava asiakirja lähetettäisiin asianosaiselle myös postitse.

ELY-keskuksen näkemyksen mukaan on sinänsä hyvä, että tiedoksiantomenettelyä yritetään keventää. Herää kuitenkin kysymys, onko järkeä ottaa keinoksi suullista tiedoksi antamista, jos sitä jo lähtökohtaisesti pidetään niin epäluotettavana, että juuri luettu asiakirja pitää vielä lähettää vastaanottajalle postitse kirjeellä. Jos suullinen tiedoksianto kuitenkin otetaan käyttöön, asiakirjan lähettäminen

myös postitse lienee oikeusturvan vuoksi välttämätöntä juuri puhelimen käyttöön liittyvien ongelmien vuoksi (identiteetti-, kuuluvuus- yms. ongelmat).

#### Oikeudenkäyntikulut

Ehdotuksen mukaan viranomainen olisi velvollinen korvaamaan yksityisen asianosaisen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos viranomainen olisi toiminut päätöstä tehdessään *selvästi lainvastaisesti*.

Säännös vaikuttaa periaatteessa hyväksyttävältä, mutta voinee silti johtaa (viranomaisen kannalta) kohtuuttomaan lopputulokseen esim. tilanteessa, jossa aiempaa oikeuskäytäntöä ei ole ja päätöksessä sovellettu säännös on erityisen vaikeaselkoinen. Tällaisessa tilanteessa hallinto-oikeus voi päätyä tulkinnassa eri lopputulokseen kuin viranomainen, jolloin se voisi periaatteessa jälkiviisaasti todeta, että viranomainen on toiminut päätöstä tehdessään selvästi lain vastaisesti. Säännöstä voisi täsmentää esim. toteamalla, että selvästi lainvastaisella toiminnalla tarkoitetaan lain tahallista rikkomista, mutta ei pelkästään eri tulkintaa kuin valitusviranomaisella.

Muilta osin ELY-keskus viittaa aikaisempaan lausuntoon sikäli kuin siinä mainitut seikat eivät jo ole tulleet huomioon otetuiksi.

Ylijohtaja



Pekka Sundman

Johtava lakimies



Auli Juhanoja