

Hallintolainkäytön kehittäminen

Lausuntotiivistelmä
prosessityöryhmän välimietinnöstä

*oikeusministeriö
justitieministeriet*

Hallintolainkäytön kehittäminen

Lausuntotiivistelmä
prosessityöryhmän välimietinnöstä

25.8.2010

Julkaisun nimi Hallintolainkäytön kehittäminen
Lausuntotiivistelmä prosessityöryhmän välimietinnöstä

Tekijä Heini Färkkilä, Minna Laherto

Oikeusministeriön julkaisu Mietintöjä ja lausuntoja **Sarjanumero** 63/2010

OSKARI numero OM 12/41/2007 **HARE numero** OM004:00/2008
ISSN-L 1798-7091
ISSN (nid.) 1798-7091 **ISSN (PDF)** 1798-7105
ISBN (nid.) 978-952-259-046-6 **ISBN (PDF)** 978-952-259-047-3

**Asia- ja avain-
sanat** hallintolainkäyttö, hallintotuomioistuimet, menettelysäännösten toimivuus, menettelysäännösten kehittämistarpeet

Tiivistelmä

Julkaisu sisältää tiivistelmän prosessityöryhmän hallintolainkäytön kehittämistä koskevasta välimietinnöstä (Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2009:19) annetuista lausunnoista. Oikeusministeriö pyysi välimietinnöstä lausuntoa 67 viranomaiselta ja yhteisöltä. Lausunnon antoi 50 tahoa.

Lähes kaikki lausunnonantajat ilmaisivat kannattavansa työryhmän esittämiä tavoitteita selkeyttää ja täsmentää hallintolainkäyttöä koskevia menettelysäännöksiä. Useat lausunnonantajat totesivat, että pääpiirteissään nykyinen hallintolainkäyttölaki on toiminut hyvin, mutta säännösten selkeyttämiseksi ja täydentämiseksi on myös tarvetta. Valtaosa lausunnonantajista kannattaa kokonaan uuden lain säätämistä, jos säännösmuutoksia tulee paljon.

Julkaisussa esitetään lausunnonantajien näkemyksiä työryhmän keskeisistä ehdotuksista asiakohdittain. Esityksen päätavoitteisiin lähtökohtaisesti myönteisesti suhtautuneista lausunnonantajista useilla oli myös kriittisiä kannanottoja joihinkin työryhmän ehdotuksiin tai ehdotuksia koskeviin yksityiskohtiin.

Myönteisimmin lausunnonantajat suhtautuivat työryhmän ehdotuksiin tiedoksianto- yksinkertaistamisesta, muutoksenhaun ohjaamisesta ministeriöiden hallinto- päätöksistä hallinto-oikeuksiin, toimivallan siirtämisestä yleisiltä tuomioistuimilta hallintotuomioistuimille turvaamistoimissa sekä ehdotukseen useiden peräkkäisten purkukemusten rajoittamisen mahdollistavasta säännöksestä.

Lausunnonantajien mielipiteet viranomaisen asemasta oikeudenkäynnissä jakautuivat. Kaikki lausunnonantajat kuitenkin kannattivat viranomaisen aseman täsmentämistä ja selkeyttämistä, mutta mielipiteet toteuttamistavasta erosivat. Lisäksi kannanotot oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta ja eri osapuolten korvausvelvollisuuden edellytyksistä poikkesivat melko paljon toisistaan.

25.8.2010

Publikationens titel Utveckling av förvaltningsprocessen
Sammandrag av utlåtandena om processarbetsgruppens mellanbetänkande

Författare Heini Färkkilä, Minna Laherto

Justitieministeriets publikation Betänkanden och utlåtanden **Serienummer** 63/2010

OSKARI nummer OM 12/41/2007 **HARE nummer** OM004:00/2008
ISSN-L 1798-7091
ISSN (häft.) 1798-7091 **ISSN (PDF)** 1798-7105
ISBN (häft.) 978-952-259-046-6 **ISBN (PDF)** 978-952-259-047-3

Sak- och nyckelord förvaltningsprocessen, förvaltningsdomstolarna, lämpligheten av förfarandebestämmelserna, utvecklingsbehov i fråga om förfarandebestämmelserna

Referat Publikationen innehåller ett sammandrag av utlåtandena om processarbetsgruppens mellanbetänkande som gäller utveckling av förvaltningsprocessen (Justitieministeriets kommittébetänkanden 2009:19). Justitieministeriet begärde ett utlåtande om mellanbetänkandet av 67 myndigheter och sammanslutningar. Utlåtandegavs av 50 instanser.

Nästan alla remissinstanser uttryckte sitt understöd för arbetsgruppens målsättning att klarlägga och precisera bestämmelserna om förfarandena vid förvaltningsprocessen. Flera remissinstanser konstaterade att den nuvarande förvaltningsprocesslagen i huvuddrag har fungerat väl, men att det också finns ett behov av att klarlägga och komplettera bestämmelserna. Merparten av remissinstanserna är av den åsikt att en helt ny lag ska stiftas om antalet bestämmelseändringar blir stort.

I publikationen presenteras remissinstansernas åsikter om arbetsgruppens centrala förslag beträffande olika frågor. Många av de remissinstanser som i princip förhöll sig positivt till propositionens huvudmål framförde även kritiska åsikter om några förslag eller några detaljer i förslagen.

Mest positivt förhöll remissinstanserna sig till arbetsgruppens förslag om att förenkla delgivningen, att styra besvär över ministeriernas förvaltningsbeslut till förvaltningsdomstolarna, att överföra befogenheten i fråga om säkerhetsåtgärder från allmänna domstolar till förvaltningsdomstolarna samt till förslaget om en ny bestämmelse som skulle möjliggöra att upprepade ansökningar om återbrytande i samma ärende kan begränsas.

Remissinstansernas åsikter om myndighetens ställning vid en rättegång var uppdelade. Alla remissinstanser understödde dock preciseringen och klargöringen av myndighetens ställning, men de hade varierande åsikter om hur detta ska göras. Därtill avvek remissinstansernas åsikter om ersättning av rättegångskostnader och förutsättningar för olika parter ersättningskyldighet ganska mycket från varandra.

SISÄLLYS

1	JOHDANTO.....	9
2	YHTEENVETO LAUSUNNOISTA.....	10
3	YLEISET KANNANOTOT	19
3.1	Yleiset kannanotot työryhmän ehdotuksiin.....	19
3.1.1	Myönteiset yleiset kannanotot	19
3.1.2	Varaukselliset tai kielteiset yleiset kannanotot.....	20
3.2	Esityksen toteuttamisvaihtoehtoja koskevat kannanotot	21
4	KANNANOTOT ASIAKOHDITTAIN.....	21
4.1	Yleinen valitusoikeus.....	21
4.1.1	Ehdotukseen myönteisesti suhtautuvat kannanotot.....	21
4.1.2	Ehdotukseen kielteisesti tai varauksellisesti suhtautuvat kannanotot	22
4.2	Muutoksenhaku ministeriöiden hallintopäätöksistä	23
4.2.1	Ehdotukseen myönteisesti suhtautuvat kannanotot.....	23
4.2.2	Ehdotukseen kielteisesti tai varauksellisesti suhtautuvat kannanotot	24
4.3	Viranomaisen asema prosessissa	24
4.3.1	Ehdotukseen myönteisesti suhtautuvat kannanotot.....	24
4.3.2	Ehdotukseen kielteisesti tai varauksellisesti suhtautuvat kannanotot	27
4.4	Yksityisten asianosaisten etujen huomioon ottaminen	30
4.4.1	Ehdotukseen myönteisesti suhtautuvat kannanotot.....	30
4.4.2	Ehdotukseen kielteisesti tai varauksella suhtautuvat kannanotot.....	30
4.5	Suullinen käsittely.....	31
4.5.1	Suullisen käsittelyn järjestäminen.....	31
4.5.2	Ilmoitus suullisen käsittelyn pyynnön hylkäämisestä.....	36
4.5.3	Suullinen valmistelu	37
4.5.4	Suullisen käsittelyn kulkua koskeva suunnitelma ja kirjallinen yhteenveto	38
4.5.5	Todistamisvelvollisuus ja vaitiolo-oikeus.....	39
4.6	Katselmus ja tarkastus	41
4.7	Kannanotot muista todistelua koskevista säännöksistä.....	42
4.8	Selvityksen rajoittaminen ja sakon uhka	45
4.8.1	Ehdotukseen myönteisesti suhtautuvat kannanotot.....	45
4.8.2	Ehdotukseen kielteisesti tai varauksellisesti suhtautuvat kannanotot	46
4.9	Tiedoksianto	48
4.9.1	Ehdotukseen myönteisesti suhtautuvat kannanotot.....	48
4.9.2	Ehdotukseen kielteisesti tai varauksellisesti suhtautuvat kannanotot	49
4.10	Asiakokonaisuuksien yhdistäminen hallinto-oikeuksissa	51
4.10.1	Ehdotukseen myönteisesti suhtautuvat kannanotot.....	51
4.10.2	Ehdotukseen kielteisesti tai varauksellisesti suhtautuvat kannanotot	52
4.11	Oikeuskäytäntöä ohjaava ratkaisu	52
4.12	Täytäntöönpano ja turvaamistoimet.....	53
4.12.1	Ehdotukseen myönteisesti suhtautuvat kannanotot.....	53

4.12.2 Ehdotukseen kielteisesti tai varauksellisesti suhtautuvat kannanotot	54
4.13 Oikeudenkäyntikulujen korvaaminen	55
4.13.1 Ehdotukseen myönteisesti suhtautuvat kannanotot	55
4.13.2 Ehdotukseen kielteisesti tai varauksellisesti suhtautuvat kannanotot	57
4.14 Hallintoriita	59
4.14.1 Ehdotukseen myönteisesti suhtautuvat kannanotot	60
4.14.2 Ehdotukseen kielteisesti tai varauksellisesti suhtautuvat kannanotot	61
4.15 Ylimääräinen muutoksenhaku	62
4.15.1 Kantelu ja purku	62
4.15.2 Menetetyn määräajan palauttaminen	65
LIITTEET	67
LIITE 1 Lausuntopyynnön jakelu	67
LIITE 2 Lausuntopyyntökirje	69

1 JOHDANTO

Oikeusministeriö asetti 26. päivänä syyskuuta 2007 hallintolainkäytön kehittämistä varten toimikunnan (hallintolainkäyttötoimikunta). Toimikuntaa avustamaan asetettiin 6. päivänä helmikuuta 2008 työryhmä (prosessityöryhmä), jonka tehtävänä on selvittää ja arvioida hallintolainkäyttölain (586/1996) nykyisten menettelysäännösten toimivuus ja niiden tarkistamis- ja täydentämistarpeet. Työryhmä on työskennellyt toimeksiantonsa mukaisesti yhteistyössä toimikunnan kanssa.

Prosessityöryhmä luovutti välimietintönsä (Hallintolainkäytön kehittäminen. Prosessityöryhmän välimietintö. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2009:19) oikeusministeriölle 31. päivänä joulukuuta 2009. Loppumietintö menettelysäännösten uudistamisesta tulee antaa työryhmän ja toimikunnan määrääjän päättyessä 31. päivänä joulukuuta 2010.

Annetussa välimietinnössä keskitytään voimassa olevan hallintolainkäyttölain säännösten arviointiin. Hallintolainkäytön menettelyä koskevat säännökset muussa lainsäädännössä on pääosin jätetty mietinnön ulkopuolelle. Keskeiset tarkastamistarpeet liittyvät mietinnön mukaan lähinnä suullista käsittelyä ja todistajien kuulemista, viranomaisten prosessiin osallistumista, päätösten tiedoksiantoa, hallintoriitaa, hallintotuomioistuinten turvaamistoimivaltaa sekä oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskeviin säännöksiin.

Välimietinnössä ehdotetaan, että hallintolainkäyttöä koskevia menettelysäännöksiä täsmennetään ja täydennetään. Työryhmän käsityksen mukaan olisi myös syytä pyrkiä pääosin avaamaan nykyiset viittaukset oikeudenkäymiskaaren säännösten soveltamiseen. Suullisen käsittelyn järjestämisvelvollisuutta ja suullisessa käsittelyssä noudatettavaa menettelyä sekä oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevia säännöksiä on ehdotettu täsmennettäväksi. Työryhmä ehdottaa yleissäännöstä, jonka mukaan hallintopäätöksestä saa valittaa riippumatta hallintopäätöksen tekijän organisatorisesta asemasta. Lisäksi ehdotetaan, että muutoksenhaku ministeriöiden hallintopäätöksistä ohjattaisiin korkeimman hallinto-oikeuden sijasta alueellisiin hallinto-oikeuksiin. Päätöksen tehneen viranomaisen asemaa oikeudenkäynnissä tulisi täsmentää antamatta kuitenkaan tälle viranomaiselle muodollisesti asianosaisen asemaa. Työryhmä ehdottaa myös muutoksia muun muassa hallintoriitaa, tiedoksiantoa, turvaamistoimia sekä ylimääräistä muutoksenhakua koskeviin säännöksiin.

Oikeusministeriö lähetti prosessityöryhmän välimietinnön lausuntokierrokselle 14. päivänä tammikuuta 2010. Lausuntoa pyydettiin 67 viranomaiselta ja muulta taholta, joista 17 ei antanut lausuntoa. Lausunnon antoi yhteensä 50 viranomaista ja muuta tahoa. Lausuntopyynnön jakelu ja lausunnon antaneet tahot käyvät ilmi tämän tiivistelmän liitteistä.

Tämän lausuntotiivistelmän jaksossa 2 esitetään yhteenveto vastaanotetuista lausunnoista. Jaksossa 3 käydään läpi lausunnonantajien yleisiä kannanottoja työryhmän ehdotuksiin. Kannanottoja yksittäisiin säännösehdotuksiin käsitellään jaksossa 4.

2 YHTEENVETO LAUSUNNOISTA

Useat lausunnonantajat totesivat, että pääpiirteissään nykyinen hallintolainkäyttölaki on toiminut hyvin. Enemmistö lausunnonantajista ilmaisi kuitenkin kannattavansa työryhmän ehdotuksia hallintolainkäytön kehittämiseksi. Työryhmän ehdotusta siitä, että hallintolainkäyttölain säännöksiä täsmennetään ja täydennetään, kannatettiin laajalti. Lisäksi työryhmän tavoite, että uudistuksessa on huolehdittava sääntelyn selkeydestä ja tasapuolisuudesta sekä siitä, ettei yksityiselle asianosaiselle aseteta uusia prosessuaalisia vaatimuksia, keräsi kannatusta. Useat lausunnonantajat kiinnittivät huomiota siihen, että hallintolainkäyttöä koskevan lain tulisi edelleen pysyä luonteeltaan yleislakina, vaikkakin laissa tulisi ottaa nykyistä paremmin huomioon hallinnon monimuotoisuus sekä erityislait ja esimerkiksi muutoksenhakulautakunnat.

Koska kyseessä on laajaa uudistusta koskeva lausuntokierros, lausunnonantajien mielipiteet jakautuivat kielteisesti ja myönteisesti asiakohdittain. Eesityksen päätavoitteisiin lähtökohtaisesti myönteisesti suhtautuvistakin useilla lausunnonantajilla oli kriittisiä kannanottoja joihinkin työryhmän ehdotuksiin tai ehdotuksia koskeviin yksityiskohtiin.

Myönteisimmin lausunnonantajat suhtautuivat työryhmän ehdotuksiin tiedoksiannon yksinkertaistamisesta ja muutoksenhaun ohjaamisesta ministeriöiden hallintopäätöksistä hallinto-oikeuksiin. Lisäksi useat lausunnonantajat kannattivat toimivallan siirtämistä yleisiltä tuomioistuimilta hallintotuomioistuimille turvaamistoimissa sekä useiden peräkkäisten purkihakemusten rajoittamisen mahdollistavaa säännöstä.

Lausunnonantajien mielipiteet viranomaisen asemasta oikeudenkäynnissä jakautuivat. Kaikki lausunnonantajat kannattivat viranomaisen aseman täsmentämistä ja selkeyttämistä, mutta mielipiteet toteuttamistavasta erosivat. Lisäksi kannanotot oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta poikkesivat melko paljon toisistaan.

Valtioneuvoston kanslia kannattaa pääosin työryhmän ehdotuksia. Se kuitenkin katsoo, että ehdotusta muutoksenhaun siirtämisestä ministeriöiden päätöksistä korkeimmasta hallinto-oikeudesta hallinto-oikeuksiin, tulisi selvittää tarkemmin. Lisäksi se pitää ongelmallisena ehdotusta, jonka mukaan asianosaisten esittämää selvitystä voitaisiin rajoittaa. Valtioneuvoston kanslia kannattaa viranomaisen aseman täsmentämistä oikeudenkäynnissä ja yleissäännöstä viranomaisen muutoksenhakuoikeudesta.

Ulkoasiainministeriö kannattaa työryhmän ehdotusta siitä, että muutoksenhaku ministeriöiden hallintopäätöksistä ohjattaisiin korkeimman hallinto-oikeuden sijaan hallinto-oikeuksiin. Ministeriö kannattaa viranomaisen aseman täsmentämistä oikeudenkäynnissä antamalla tälle muodollisesti asianosaisasemaa. Ulkoasiainministeriö korostaa, että kaksiasianosaissuhteen vaikutuksia tulisi jatkossa tutkia enemmän.

Sisäasiainministeriö pitää työryhmän ehdotuksia, erityisesti viranomaisen asemasta, ministeriöiden päätösten muutoksenhausta ja tiedoksiannosta, perusteltuina. Valitusoikeuden ulottaminen kaikkeen päätöksentekoon hallintopäätöksen tekijän organisatorisesta asemasta riippumatta on kannatettava ajatus ja oikeusturvan kannalta perusteltua. Ehdotusta hallinto-oikeuden laajasta oikeudesta saada tietoja viranomaisilta ja todistajil-

ta säädetyistä vaihtoehtoisuudesta huolimatta voidaan pitää merkittävänä parannuksena erityisesti turvapaikka-asioissa.

Puolustusministeriö pitää työryhmän linjauksia ja keskeisiä ehdotuksia oikeasuuntaisina jatkotyön pohjaksi. Ministeriö ei näe estettä siihen, että muutoksenhaku ministeriöiden päätöksistä ohjataan hallinto-oikeuksiin. Ministeriö painottaa, että työryhmän tulisi korostaa, mikä on valituskelpoinen hallintopäätös, ja toisaalta täsmentää rajanvetoa hallintoriita-asiana ratkaistavan asian ja hallintoasian välillä. Pääesikunta korostaa ministeriön lausuntoon liitettyssä lausunnossaan, että hallintolainkäyttölain tulee tulevaisuudessakin pysyä yleislakina. Lisäksi se suhtautuu varauksellisesti oikeudenkäyntikuluja koskevien säännösten rinnastamiseen oikeudenkäymiskaaren säännöksiin, sillä hallintovalitusmenettelyä ei tulisi asettaa riita-asioiden kanssa verrannolliseen asemaan. Pääesikunta toteaa, että hallintolainkäytön kehittämistä ja erityisesti muutoksenhakua pohdittaessa tulisi huomioida myös julkisia hankintoja koskevan oikeussuojajärjestelmän uudistaminen ja ns. JUHO-työryhmän johtopäätökset koskien hallintolainkäyttöä julkisissa hankinnoissa.

Valtiovarainministeriö kannattaa työryhmän ehdotusta siitä, että päätöksen tehneelle viranomaiselle säädettäisiin oikeus valittaa hallintotuomioistuimen päätöksestä ja että valitusoikeuden edellytyksenä olisi, että korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Ministeriö kannattaa myös ehdotuksia selvityksen rajoittamisesta, tiedoksiannosta ja asian siirtämisestä toiseen hallinto-oikeuteen. Valtiovarainministeriö näkisi toivottavana mahdollisuuden oikeuskäytäntöä ohjaavien ratkaisujen käyttöön. Ministeriö korostaa lisäksi, että työryhmä ei ole toistaiseksi arvioinut suunniteltujen muutosten kustannusvaikutuksia. Tähän tulee kiinnittää erityistä huomiota uudistuksen jatkovalmistelussa, jossa tulee myös ottaa huomioon mahdollisuus hallinto-oikeuksien nykyistä laajempaan erikoistumiseen.

Opetusministeriö katsoo, että nykyinen muutoksenhakujärjestelmä, jossa ministeriöiden päätöksistä haetaan muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta, on toiminut hyvin. Opetushallitus toteaa opetusministeriön lausuntoon liitettyssä kannanotossaan kannattavansa ehdotusta, jonka mukaan päätöksen tehneen viranomaisen asemaa oikeudenkäynnissä täsmennetään, mutta muulla tavoin kuin antamalla sille asianosaisasema. Lisäksi ministeriö kannattaa, että viranomaisen valitusoikeus rajataan vain tapauksiin, joissa se on tarpeen yhtenäisen soveltamiskäytännön vuoksi. Ministeriö kannattaa työryhmän ehdotuksia eri säännösten selkeyttämisestä sekä oikeudenkäymiskaaren viittausten poistamisesta.

Maa- ja metsätalousministeriö yhtyy työryhmän näkemykseen siitä, että viranomaisen asemaa oikeudenkäynnissä tulisi täsmentää. Ministeriö kannattaa lisäksi ehdotuksia tiedoksiantojen tehostamisesta ja suhtautuu myönteisesti selvityksen rajoittamista koskevaan ehdotukseen.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää työryhmän ehdotuksia perusteltuina huomioiden lain joustavuuden säilyttämisen. Ministeriö katsoo, että viranomaisen asemaa prosessissa tulisi täsmentää ja menettelyn ja prosessinjohton säännöksiä tulisi selventää. Ministeriö

pitää tärkeänä, että hallintoasioiden tulkinnanvaraisuuden vuoksi viranomaisen oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuutta ei laajennettaisi kevyin perustein.

Ympäristöministeriö ei pidä työryhmän ehdotusta viranomaisen yleisestä valitusoikeudesta perusteltuna vesi- ja ympäristöasioiden näkökulmasta. Ministeriö kannattaa tiedoksiantotapojen yksinkertaistamista. Asioiden käsittelyn yhdistämistä tulisi pohtia jatkotyössä ja varmistaa, että asiantuntijajäsenten käyttö vesi- ja ympäristöasioissa ei vaarannu. Ministeriö kannattaa myös turvaamismääräysten antamisen siirtämistä hallinto-oikeuksille.

Valtioneuvoston oikeuskansleri korostaa, että viranomaisen prosessuaalisen aseman muuttaminen saattaisi saada aikaan ennakoimattomia vaikutuksia, minkä vuoksi ehdotusta tulee pohtia perusteellisemmin. Työryhmän ehdottamat täsmennykset viranomaisen asemaan voivat valtioneuvoston oikeuskanslerin näkökulmasta selkiyttää prosessia ja viranomaisen asemaa. Ehdotettu säännös selvityksen esittämisen rajoittamisesta on perusteltu edellyttäen, että sitä sovelletaan asianosaisen oikeusturva huomioiden. Oikeuskanslerinvirasto kannattaa tiedoksiantotapojen lisäämistä, kunhan oikeusturva ei vaarannu, sillä puhelintiedoksiintoon liittyy myös riskejä. Ehdotuksia hallintoprosessuaalisista turvaamismääräyksistä virasto pitää perusteltuina, kunhan soveltamiskynnys on tarpeeksi korkea tämän kuitenkin vesittämättä säännöksen tarkoitusta.

Eduskunnan oikeusasiamies kannattaa säännösten täsmentämistä ja täydentämistä sekä oikeudenkäymiskaaren viittausten avaamista myös oikeudenkäyntikulujen osalta. Lisäksi oikeusasiamies kannattaa ehdotuksia yleisestä valitusoikeudesta, mahdollisuudesta valittaa ministeriöiden hallintopäätöksistä hallinto-oikeuksiin sekä viranomaisen aseman selkiyttämistä. Oikeusasiamiehen mielestä viranomaisen valitusoikeutta ei kuitenkaan tulisi rajoittaa vain soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuteen liittyvään perusteeseen. Eduskunnan oikeusasiamies suhtautuu varauksella puhelintiedoksiannon käyttöön. Ehdotusta purun määräajan lyhentämisestä kolmeen vuoteen oikeusasiamies ei kannata, vaan pitää parempana keinona toistuvien purkuhakemusten karsimiseen avustajapakkoon siirtymistä korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että työryhmän selvityksen pohjalta ei ole edellytyksiä laajan, ainakaan koko hallintolainkäyttölakia koskevan uudistuksen valmisteluun. Mietintöön sisältyy kuitenkin uudistusehdotuksia, joiden korkein hallinto-oikeus voi katsoa parantavan hallintolainkäyttöä. Korkein hallinto-oikeus pitää ongelmallisena ehdotusta siitä, että yleislaissa säädettäisiin yleisestä valitusoikeudesta hallintoasioissa. Ehdotusta muutoksenhaun muuttamisesta ministeriöiden hallintopäätöksistä korkein hallinto-oikeus kannattaa. Tuomioistuimien katsoo, että osa oikeudenkäymiskaaren viittauksista on syytä säilyttää ennallaan, minkä lisäksi se kannattaa ehdotuksia turvaamismääräyksestä, todistelusta ja sakon uhasta. Hallintoprosessin kehittämisessä on nähty omat erityispiirteensä, kuten virallisperiaate, jotka nousevat esiin yksilön oikeusturvatarpeista ja hallinnon monimuotoisuudesta, mutta myös aineellisesta oikeudesta, jonka edelle menettelykysymysten ei ole haluttu menevän. Vaikutteiden hakemisessa muista prosessimuodoista on hallintoprosessin lähtökohtien vuoksi omat rajansa.

Helsingin hallinto-oikeus kannattaa ehdotettuja muutoksia säännösten täsmentämisestä ja täydentämisestä ja pääosin yhtyy esitettyihin ehdotuksiin. Suullisen käsittelyn järjes-

tämistä koskeva säännösluonnos ei hallinto-oikeuden mukaan yhdenmukaistaisi soveltamiskäytäntöä vaan aiheuttaa tulkintavaikeuksia. Viranomaiselle asetettava sakon uhka on kannatettava ehdotus samoin kuin mahdollisuus selvityksen rajoittamiseen. Myös tiedoksiantomenettelyjen keventäminen on kannatettavaa. Hallinto-oikeus suhtautuu varauksella asioiden yhdistämistä sekä turvaamismääräystä koskeviin ehdotuksiin.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus korostaa, että menettelysäännöksiä kirjoitettaessa tulisi noudattaa oikeudenkäymiskaaren riita-asioiden kohdalla omaksuttua tarkkuutta. Työryhmän ehdottamat uudistukset ovat tarpeen erityisesti prosessin osapuolten kannalta. Hallinto-oikeus kannattaa ehdotuksia yleisestä valitusoikeudesta, selvityksen rajoittamisesta, tiedoksiannosta, oikeudenkäyntikuluista sekä ylimääräisestä muutoksenhausta. Asian siirtämisen osalta hallinto-oikeus korostaa erityislainsäädännön tarkempaa tutkimista.

Kouvolan hallinto-oikeuden näkökulmasta työryhmän ehdotukset viranomaisen asemasta ovat perusteltuja ja omiaan selventämään tilannetta. Ehdotuksille todistelusta, selvityksen rajoittamisesta, viranomaiselle asetettavasta uhkasakosta, tiedoksiannosta ja asioiden siirtämisestä hallinto-oikeuksien välillä on hallinto-oikeuden mielestä kannatettavat perusteet. Selvityksen rajoittamisen on oltava hyvin poikkeuksellista. Hallinto-oikeus suhtautuu epäilevästi suullista käsittelyä koskevien säännösten lisäämiseen hallintolainkäyttölakiin.

Kuopion hallinto-oikeus pitää työryhmän päälinjauksia yleisesti kannatettavina ja katsoo, että hallintolainkäyttölain muuttamiselle on ilmeinen tarve. Hallinto-oikeus toteaa, että viranomaisen valitusoikeutta voitaisiin laajentaa työryhmän ehdottaman soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden turvaamisen ohella myös muun erittäin painavan syyn perusteella. Hallinto-oikeus kannattaa suullista käsittelyä koskevien säännösten kirjaamista lakiin, sillä tämä osaltaan yhdenmukaistaa tulkintamiskäytäntöä. Kyseenalaista on kuitenkin, tarvitaanko lakiin säännöstä kirjallisen yhteenvedon laatimisesta. Hallinto-oikeus pitää kannatettavana, että kaikki tuomioistuimesta lähetettävät asiakirjat voitaisiin lähettää sähköisesti tai tavallisena kirjeenä.

Oulun hallinto-oikeus pitää työryhmän esittämiä täydennyksiä ja täsmennyksiä kannatettavina. Ne selkeyttävät ja yhdenmukaistavat hallintotuomioistuinten menettelyjä. Hallinto-oikeus katsoo, että suullista käsittelyä koskevasta käsittelysuunnitelmasta ja yhteenvedosta ei ole tarpeen säätää laissa. Hallinto-oikeus pitää erittäin tarpeellisena, että viittaukset oikeudenkäymiskaareen poistetaan ja näistä laaditaan säännökset hallintolainkäyttölakiin. Hallinto-oikeus kannattaa asioiden siirtämistä erityisesti veroasioissa, mutta katsoo, että yleisten asioiden siirtoa koskevan sääntelyn toteuttaminen hallintolainkäyttölaisissa on hyvin ongelmallista.

Rovaniemen hallinto-oikeus kannattaa työryhmän ehdotusta perusteluineen. Hallintoprosessin joustavuuteen ei kuitenkaan ole syytä puuttua. Hallinto-oikeus pitää tärkeänä säännöstä tuomioistuimen oikeudesta saada myös salassa pidettävää tietoa. Asian siirtäminen on kannatettava uudistus, mutta sen ehdoksi ei tulisi panna sitä, että oikeudenkäynnin osapuoli on sitä vaatinut, vaan että osapuolia olisi kuultava siirtämisestä ja siitä olisi niille ilmoitettava. Hallinto-oikeuden mielestä turvaamismääräyksen suhdetta pää-

töksen täytäntöönpanoa koskevaan määräykseen sekä kiirehtimisvaatimukseen ja passiivisuusvalitukseen on vielä mietittävä.

Turun hallinto-oikeus katsoo, että oikeudenkäymiskaaren säännöksiin kohdistuvat viitaukset tulisi avata. Oikeusturvan kannalta valitusoikeus päätöksentekijän organisatorisesta asemasta riippumatta on erittäin kannatettava. Hallinto-oikeus katsoo, että viranomaisen asemaa oikeudenkäynnissä tulisi täsmentää muilla kuin kaksiasianosaissuhteen keinoin. Työryhmän ehdottamia säännöksiä suullisen käsittelyn järjestämisestä, oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta sekä turvaamismääräyksestä tulisi vielä tarkentaa. Lisäksi hallinto-oikeus katsoo, että julkisoikeudelliselle saatavalle maksettavasta korosta tulisi säätää tässä yhteydessä.

Vaasan hallinto-oikeuden näkökulmasta työryhmän linjaukset ovat oikeasuuntaisia ja kannatettavia. Valituksenalaisen päätöksen tehneen hallintoviranomaisen asema prosessissa vastaa jo nyt oikeastaan asianosaisen asemaa ja yksityiset näkevät tämän viranomaisen vastapuolenaan. Hallinto-oikeus esittää harkittavaksi, tulisiko kuitenkin valituksenalaisen päätöksen tehneelle hallintoviranomaiselle antaa selkeä asianosaisasema prosessissa. Hallinto-oikeus kannattaa selvityksen rajoittamista koskevaa säännöstä. Sakon uhka ei liene hallintolainkäyttölaisa tarpeen. Työryhmän tulisi vielä pohtia, millaisiin tilanteisiin asian siirtämistä koskevaa menettelyä on tarkoitus soveltaa ja milloin se olisi tarpeen.

Markkinaoikeus pitää työryhmän linjauksia hyväksyttävänä. Ajatus selvityksen toimitamisesta tietyssä määräajassa on kannatettava kuten ehdotukset tiedoksiannosta. Markkinaoikeus pitää perusteltuna, että lakiin sisällytetään asian käsittelyä koskevat nykyistä selvemmat ja yksityiskohtaisemmat säännökset lisäämään prosessin ennakoitavuutta.

Vakuutus-oikeus katsoo, että yleistä valitusoikeutta ei tule rajoittaa sen toimivaltaan kuuluvissa asioissa. Tuomioistuimen mielestä laissa on tarpeen säätää viranomaisen valitusoikeudesta. Vakuutus-oikeus toteaa, että kaksiasianosaissuhde saattaisi selkeyttää viranomaisen asemaa, mutta se voi vähentää luottamista toimeentulojärjestelmään, kun viranomainen nähdään vastapuolena. Myös työryhmän ehdotukset suullisesta käsittelystä ovat perusteltuja. Vakuutus-oikeus pitää välttämättömänä ehdotusta siitä, että selvityksen huomioonottaminen voidaan sitoa asetettavaan määräaikaan. Vakuutus-oikeus pitää tärkeänä, ettei toimeentuloturva-asioissa noudatettava poistomenettely merkittävästi poikkea hallintolainkäyttölain mukaisesta ylimääräisestä muutoksenhausta jatkossakaan.

Tapaturma-asioden muutoksenhakulautakunta pitää hyvänä, että hallintolainkäyttölain säännöksiä täsmennetään ja täydennetään. Yleislakia säädettäessä on kuitenkin tärkeää huomioida eri hallintolainkäyttöasioiden väliset eroavuudet. Muutoksenhakulautakunta korostaa, että vakuutus-oikeus ja sen alaiset sosiaalivakuutuksen alla toimivat lautakunnat tulisi olla paremmin esillä mietinnössä. Tapaturma-asioden muutoksenhakulautakunta katsoo myös, että eräissä valitusasiatyypeissä tulisi olla nopeutettu käsittelyjärjestys läpi koko linjan vakuutuslaitoksesta vakuutus-oikeuteen.

Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta korostaa, että valituslupamenettelyn käyttöönotto ei muuttaisi nykyistä tilannetta juuri lainkaan työeläkeasioissa. Muutoksenha-

kulautakunta myös toteaa, että sakon uhan asettaminen viranomaiselle ja saapuvan lisäselvityksen rajoittaminen eivät ole muutoksenhakulautakunnassa tapahtuvien asioiden käsittelyssä juuri tarpeen.

Maaseutuelinkeinojen valituslautakunnalla ei ole huomautettavaa työryhmän antamaan välimietintöön. Toivottavana uudistuksena valituslautakunta pitää tiedoksiantomenettelyjen keventämistä luopumalla saantitodistusmenettelystä. Myös oikeudenkäymiskaaren viittausten auki kirjoittaminen ja muokkaaminen hallintolainkäyttöön sopiviksi on tervetullutta.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto pitää työryhmän esittämiä tarkennuksia oikeasuuntaisina. Virasto pitää erityisen tervetulleena ehdotusta viranomaisen aseman täsmentämisestä oikeudenkäynnissä. Virasto lisää, että mietinnöstä ei suoraan ilmene, koskisiko muutoksenhakuoikeus myös valitusviranomaisena toimivia hallintoviranomaisia.

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto pitää työryhmämietinnön ehdotuksia tarpeellisina. Virasto katsoo, että oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevia hallintolainkäyttölainsäädännön uudistettaessa tulisi ottaa huomioon vesilain ja ympäristönsuojelulain säännökset. Valituksen tehneelle viranomaiselle on tarpeen säätää mahdollisuus valittaa hallintotuomioistuimen päätöksestä.

Statens ämbetsverk på Åland (Ahvenanmaan valtionvirasto) kannattaa työryhmän ehdotuksia. Virasto pitää erityisen tärkeänä viranomaisen aseman tarkentamista hallintolainkäytössä. Viranomaisen muutoksenhakuoikeus tulisi olla myös muilla perusteilla ja muissa tilanteissa kuin yhtenäisen soveltamiskäytännön turvaamiseksi.

Ålands landskapsregeringillä (Ahvenanmaan maakuntahallitus) ei ole huomautettavaa työryhmän ehdotuksista. Positiivista on, että viranomaisen asemaa prosessissa täsmennetään. Useilla ehdotuksilla ei ole vaikutuksia Ahvenanmaalla. Maakuntahallitus kannattaa purun määräajan lyhentämistä kolmeen vuoteen sekä toistuvien purkuhakemusten rajoittamista.

Keski-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus kannattaa viranomaisen mahdollisuutta hakea muutosta hallintotuomioistuimen päätökseen ilman valituslupaa, mutta soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden perusteella. Oikeudenkäymiskaareen liittyvistä pykäläviitauksista on perusteltua luopua selkeyden vuoksi. Ely-keskus suhtautuu pidättyväisesti suullisten käsittelyjen lisäämiseen ja korvaussäännösten muuttamiseen.

Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus korostaa, että uudistus ei saisi merkitä huomattavaa kustannusten tai muiden velvoitteiden lisäystä myöskään hallintoviranomaisille. Keskus kannattaa ehdotuksia viranomaisen aseman selventämisestä sekä kantelun ja purun yhdistämisestä. Se suhtautuu varauksella työryhmän ehdotuksiin viranomaisen oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuuden laajentamisesta, katselmuksen ja tarkastuksen erottelusta ja sähköisestä tiedoksiannosta. Ely-keskus katsoo, että on tärkeää, että hallintoviranomaiset voivat aina pitäessään asiaa tärkeänä saattaa hallintotuomioistuimen päätöksen korkeimman hallinto-oikeuden tutkittavaksi ilman erityistä valituslupaa

Espoon oikeusaputoimisto katsoo, että informatiivisemmat säännökset hallintolainkäytössä ovat tarpeen. Lisäksi yksityisiä asianosaisia tulisi informoida paremmin. Oikeusaputoimisto suhtautuu varauksellisesti viranomaisen oikeuteen valittaa hallintotuomioistuimen päätökseen. Viranomaisen asemaa oikeudenkäynnin kulujen korvaamisessa tulisi täsmentää.

Elintarviketurvallisuusvirasto lausuu kannattavansa työryhmän ehdotuksia. Se pitää tärkeänä sitä, että menettelysäännösten täsmentämisessä huomioidaan menettelyn hallittavuus asianosaisen kannalta. Virasto korostaa, että työryhmän tulisi huomioida, että kovin yksityiskohtaisilla menettelysäännöillä saattaa joskus olla myös haitallisia vaikutuksia. Menettelysäännösten vaikeuden ei tulisi muodostaa prosessikynnystä. Virasto katsoo, ettei viranomaiselle tulisi antaa muodollisen asianosaisen asemaa.

Finanssivalvonta pitää hyvänä työryhmän ehdotusta täsmentää ja täydentää hallintotuomioistuinten menettelytapasäännöksiä. Finanssivalvonta katsoo, että asianosaisase-
man antaminen viranomaiselle hallintoprosessissa voi osaltaan täsmentää viranomaisen asemaa. Viranomaisen valitusoikeuden rajaaminen koskemaan vain soveltamiskäytännön yhtenäisyyttä voi rajoittaa valitusoikeutta liikaa. Finanssivalvonta kannattaa ehdotusta lisätä tiedoksiantotapoja huomioiden kuitenkin tietoturvanäkökohdat. Se katsoo, että viranomaisen korvausvelvollisuuden osalta lähtökohtana tulisi erityisesti olla viranomaisen virhe, toimivallan ylitys tai harkintavallan väärinkäyttö. Virasto kannattaa työryhmän ehdotusta kantelun ja purun yhdistämisestä ja katsoo, että uuden lain säätäminen on selkeämpi vaihtoehto kuin voimassa olevan muuttaminen.

Kansaneläkelaitos pitää työryhmän kehittämissuhteita oikeasuuntaisina. Se kannattaa ehdotusta, jonka mukaan päätöksen tehneen viranomaisen asemaa oikeudenkäynnissä tulisi täsmentää antamalla viranomaiselle muodollisesti asianosaisen asemaa. Kelan oikeus muutoksenhakuun on ollut oikeuskäytännön varassa. Asiaa selkeyttäisi, jos hallintolainkäyttölaissa olisi yleissäännös viranomaisen oikeudesta valittaa soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden turvaamiseksi. Kela kannattaa lisäksi suullista käsittelyä koskevien säännösten ottamista hallintolainkäyttölakiin sekä tiedoksiannon yksinkertaistamista.

Kilpailuvirasto pitää työryhmän ehdotuksia kannatettavina ja perusteltuina. Jatkovalmistelussa tulisi viraston näkemyksen mukaan täsmentää viranomaisessa asiaa käsittelevien virkamiesten todistamisvelvollisuuden rajoja. Virasto korostaa, että hyvin myöhäisessä käsittelyn vaiheessa uuden relevantin aineiston esittäminen tulisi olla jatkossakin aina mahdollista. Kilpailuvirasto pitää työryhmän ehdotusta korvausvelvollisuuden täsmentämisestä kannatettavana ja korostaa, että työryhmän tulisi vielä pohtia, milloin korvausvelvollisuus katsotaan alkavaksi.

Kirkkohallitus kannattaa työryhmän ehdotuksia, mutta korostaa kirkollisen muutoksenhakujärjestelmän hallintolainkäyttölaista poikkeavia erityispiirteitä kuten alistusjärjestelmää.

Maahanmuuttovirasto kannattaa asioiden siirtoa tiettyyn hallintotuomioistuimeen, sillä tällaisia tapauksia on paljon ulkomaalaislain piirissä. Virasto lisäksi lausuu kannattavansa oikaisuvaatimusmenettelyn laajentamista ulkomaalaislain ja kansalaisuuslain mu-

kaisiin asioihin. Viraston kanta perustuu kuitenkin prosessin tehokkuuteen ja hallinto-oikeuksien resurssien säästöön liittyviin näkökohtiin eikä niinkään täytäntöönpanokysymyksiin.

Maaseutuvirasto yhtyy laajalti työryhmän ehdotuksiin. Virasto korostaa, että purkua tulisi voida hakea viranomaisen, jolla on asiaa koskeva yleinen etu valvottavanaan. Maaseutuvirastolla on EU-lainsäädännön mukaan toimivana maksajavirastona velvollisuus noudattaa unionin lainsäädäntöä.

Patentti- ja rekisterihallitus pitää sinänsä kannatettava pyrkimystä täydentää ja täsmentää hallintoprosessin menettelysäännöksiä. Patentti- ja rekisterihallitus kannattaa suullisen käsittelyn järjestämisvelvollisuuden selkeyttämistä ja viranomaisen valitusoikeutta. Se katsoo, että ylimääräisen muutoksenhaun määräaika ei tulisi ainakaan lyhentää nykyisestä viidestä vuodesta. Lisäksi viranomaisen oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuutta ei pitäisi laajentaa, ellei siihen löydy erittäin painavia syitä.

Valtiontalouden tarkastusvirasto pitää kannatettavina kaikkia työryhmän ehdotuksia, jotka selkeyttävät hallintoprosessia, esimerkiksi oikeudenkäymiskaaren kohdistuvien viittausten poistamista. Päätöksen tehneen viranomaisen asemaa oikeudenkäynnissä koskevat selvennykset ja ehdotukset ovat tarkastusviraston lausunnon mukaan kannatettavia. Tarkastusvirasto kannattaa ehdotusta siitä, että tuomioistuimien voisi erityisestä syystä asettaa määräpäivän, jonka jälkeen toimitettu selvitys palautetaan. Lisäksi se kannattaa toimivallan siirtoa turvaamismääräysten antamisessa käräjäoikeuksilta hallinto-oikeuksille.

Verohallitus kannattaa työryhmän ehdotusta hallintolainkäyttöä koskevien säännösten täsmäntämisestä, oikeudenkäymiskaaren kohdistuvien viittausten poistamista ja kokonaan uuden lain säätämistä. Verohallitus kannattaa oikeuskäytäntöä ohjaavan ratkaisun ottamista hallintolainkäyttöön. Uuden säännösehdotuksen mukaan tuomioistuimien voisi käsitellä asian kiireellisenä, jos siihen on erityisen painava syy. Verohallinnon käsityksen mukaan säännöksen tulkintaa helpottaisi ja sen käytännön soveltamista yhdenmukaistaisi säännöksen perusteluissa olevat esimerkit sellaisista syistä, jotka voidaan katsoa erityisen painaviksi.

Suomen Kuntaliitto lausuu, että kunnallishallinnon näkökulmasta olisi johdonmukaista, että niissä asioissa, joissa kysymys on kunnan valitusoikeudesta, puhevaltaa käyttäisi kunnanhallitus, jollei se ole muulla kunnan viranomaisella. Muun viranomaisen itsenäinen valitusoikeus tulisi kunnallishallinnossa rajata niihin asioihin, joissa sillä jo nykykäytännön mukaan on itsenäinen puhevalta. Kunnallishallinnossa ei siten näyttäisi olevan tarvetta ehdotettuun sääntelyyn.

Juridiska Föreningen i Finland r.f. pitää työryhmän ehdotuksia kannatettavina. Yleinen valitusoikeus tulisi säilyttää pääsääntönä. Yhdistys katsoo, että selvityksen antamista ei tulisi rajoittaa mietinnössä ehdotetulla tavalla, mutta sitä voisi olla syytä rajoittaa kuten yleisissä tuomioistuimissa. Ehdotus suullisen käsittelyn järjestämisestä on hyvä siltä osin, että siinä painotetaan asian selvittämisen merkitystä, mutta toisaalta ongelmallinen, koska siinä ei mainita asianosaisen oikeutta pyytää suullista käsittelyä. Toimivalta määräjajan palauttamisessa tulisi säilyttää korkeimmalla hallinto-oikeudella oikeuskäy-

tännön yhdenmukaisuuden vuoksi. Kantelun ja purun yhdistäminen yhdeksi ylimääräiseksi muutoksenhakukeinoksi on kannatettavaa.

Suomen Asianajajaliitto katsoo, että välimietinnössä on varsin suppeasti otettu huomioon veroprosessiin liittyviä kysymyksiä. Asianajajaliitto toivoo työryhmän kiinnittävän huomiota jatkossa ne bis in idem -sääntöön eli kysymykseen siitä, miten sovitetaan yhteen hallinnollinen prosessi veronkorotuksineen ja mahdollinen varsinainen rikosoikeudellinen verorikosprosessi. Tähän liittyen voitaisiin selvittää esimerkiksi, voitaisiinko näitä molempia ajaa samanaikaisesti ja samassa paikassa. Liitto myös katsoo, että hallinto-oikeuksien päätöksiä pitäisi julkaista enemmän. Lisäksi olisi syytä pohtia, onko enää tarpeen tai perusteltua, että veroprosessit päätöksineen ovat tuomioistuimissa erityisasemassa eli salassa pidettäviä. Oikeusvarmuuden ja ennustettavuuden sekä päätösten kontrolloitavuuden kannalta suurempaa julkisuutta voidaan voimakkaasti puoltaa.

Suomalainen Lakimiesyhdistys ry pitää työryhmän ehdotuksia perusteltuina. Yleisten ja hallintotuomioistuinten välisen toimivaltasuhteen selkeyttämiselle on selvä tarve. Yhdistys katsoo, että työryhmän ehdotus viranomaisen asemasta hallintoprosessissa ei selkeyttäisi käytäntöä ja voisi aiheuttaa ennakoimattomia muutoksia. Yhdistys kannattaa sääntelyä peräkkäisten purkuhakemusten rajoittamiseksi.

Suomen Oikeusapulakimiehet ry katsoo, että työryhmän mietinnöstä puuttuu asiakasnäkökulma. Oikeusapulakia tulee muuttaa siten, että ulkoprosessuaaliset oikeusapupäätökset mahdollistuisivat. Yhdistys katsoo, että käräjäoikeudet kykenevät paremmin turvaamaan lapsen ja tämän perheen oikeusturvan ja että oikeudenkäymiskaaren säännökset tulee huomioida hallintolainkäyttöä kehitettäessä. Oikeusapulakimiehet korostaa lastensuojeluun ja huostaanottoon liittyvien näkökulmien huomioonottamista sekä lapsen edun parempaa huomioimista hallintolainkäytössä ja suullisten käsittelyjen lisäämistä.

Suomen tuomariliitto ry kannattaa työryhmän näkemyksiä ja tavoitteita. Se pitää pyrkimystä selkiyttää valitusta ja toimivaltaa koskevia säännöksiä kannatettavina. Viittaukset oikeudenkäymiskaareen tulee tuomariliiton näkemyksen mukaan avata. Yhdistys kannattaa lisäksi työryhmän ehdotusta yleisestä valitusoikeudesta sekä ehdotusta muutoksenhaun ohjaamisesta ministeriöiden hallintopäätöksistä hallinto-oikeuteen. Tuomariliitto kannattaa viranomaisen aseman selkiyttämistä antamatta tälle kuitenkaan asianosaisasemaa, purkumääräajan lyhentämistä ja peräkkäisten purkuhakemusta rajoittamista.

Matkailu- ja ravintolapalvelut ry kannattaa ehdotusta, jonka mukaan hallinto-oikeudelle annettaisiin mahdollisuus antaa muutoksenhakijalle väliaikaista oikeusturvaa eli turvaamismääräysten toimivallan siirtoa hallinto-oikeuksille. Yhdistys katsoo, että todennäköinen oikeudenloukkaus viranomaisen taholta tulisi riittää hallintolainkäyttöasioissa turvaamismääräykseen. Se katsoo lisäksi, että pääsääntönä tulisi olla, että yksityisen asianosaisen oikeudenkäyntikulut korvataan, jos tämän valitus hyväksytään.

3 YLEISET KANNANOTOT

3.1 Yleiset kannanotot työryhmän ehdotuksiin

Työryhmä on keskittynyt välimietinnössään hallintolainkäyttölain säännösten arviointiin. Hallintolainkäytön menettelyä koskevat säännökset muussa lainsäädännössä on pääosin jätetty tarkastelun ulkopuolelle. Työryhmässä on arvioitu, että hallintolainkäyttölain säännöksiin ei liity perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien näkökulmasta voimakkaita muutostarpeita. Nykyiset säännökset ovat työryhmän mukaan muutenkin toimineet pääosin hyvin eikä erityisiä muutostarpeita liity ainakaan hallintolainkäytön keskeisiin periaatteisiin.

Hallintotuomioistuinten menettelytapojen yhdenmukaisuutta ja ennakoitavuutta voitaisiin turvata nykyistä paremmin täsmentämällä ja täydentämällä hallintoprosessin menettelysäännöksiä hallintolainkäyttölain soveltamisesta saatujen kokemusten pohjalta. Uudistuksessa on turvattava oikeuden tosiasiallinen saatavuus ja se, ettei muutoksenhausta aiheudu asianosaisille nykyistä enempää kustannuksia. Hallintolainkäyttölain soveltamisesta saatujen kokemusten pohjalta voidaan arvioida, että keskeiset tarkistamistarpeet liittyvät lähinnä suullista käsittelyä ja todistajien kuulemista, viranomaisen prosessiin osallistumista, päätösten tiedoksiantoa, hallintoriitaa, hallintotuomioistuinten turvaamistoimivaltaa sekä oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskeviin säännöksiin. Työryhmä ehdottaa, että säännöksiä täsmennetään ja täydennetään. Sen käsityksen mukaan olisi myös syytä pyrkiä pääosin avaamaan nykyiset viittaukset oikeudenkäymiskaaren säännösten soveltamiseen. Uudistuksessa on huolehdittava sääntelyn selkeydestä ja tasapuolisuudesta sekä siitä, ettei yksityiselle asianosaiselle aseteta uusia prosessuaalisia vaatimuksia.

3.1.1 Myönteiset yleiset kannanotot

Valtaosa lausunnonantajista suhtautuu prosessityöryhmän ehdotuksiin myönteisesti. Lausuntojen mukaan tervetullut uudistus on oikeudenkäymiskaaren viittausten auki kirjoittaminen ja muokkaaminen hallintolainkäytön tarpeisiin soveltuviksi. Useat lausunnonantajat toivovat uuden hallintolainkäyttölain säilyvän nykyiseen tapaan joustavana yleislakina.

Puolustusministeriö pitää työryhmän linjauksia ja keskeisiä ehdotuksia oikeansuuntaisina jatkotyön pohjaksi. *Pääesikunta* korostaa, että uuden lain perusteluissa on perusteltua ottaa kantaa siihen, mikä on laissa tarkoitettu valituskelpoinen hallintopäätös.

Vaasan hallinto-oikeuden, Turun hallinto-oikeuden, Hämeenlinnan hallinto-oikeuden, Etelä-Suomen aluehallintoviraston ja Suomen tuomariliitto ry:n mielestä nykyisin voimassaoleva hallintolainkäyttölaki on käytännön työssä osoittautunut varsin joustavaksi ja säännökset ovat pääosin toimineet hyvin.

Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus korostaa, että uudistus ei kuitenkaan saisi merkitä huomattavaa kustannusten tai muiden velvoitteiden lisäystä myöskään hallintoviranomaisille.

Elintarviketurvallisuusvirasto pitää tärkeänä sitä, että menettelysäännösten täsmentämisessä ja täydentämisessä huomioidaan menettelyn hallittavuus asianosaisen kannalta.

Espoon oikeusaputoimisto korostaa, että informatiivisemmat säännökset ovat tarpeen. Prosessin kestoaikaa tulee kaikin tavoin lyhentää.

3.1.2 Varaukselliset tai kielteiset yleiset kannanotot

Ympäristöministeriö korostaa, että työryhmän tulisi tarkastella nimenomaan sitä, missä määrin asiasta tulisi säätää yleisesti hallintolainkäyttölaissa, ja toisaalta mahdollisuuksia kehittää erityislakien asiaa koskevaa sääntelyä. Tulisi siis ensinnäkin varmistaa, että asiantuntijajäsenten käyttö vesi- ja ympäristöasioissa ei vaarannu. Toisekseen tulisi selvittää, mikä on Vaasan hallinto-oikeuden asiantuntijajäsenten rooli mahdollisessa yhdistetyssä käsittelyssä muiden kuin vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisten asioiden ratkaisemisessa.

Korkein hallinto-oikeus ja *Suomalainen Lakimiesyhdistys* katsovat, että tämänhetkinen hallintolainkäyttölaki on joustava, toimiva sekä huolellisesti valmisteltu, ja ollut voimassa vasta varsin lyhyen aikaa. Edellytyksiä koko hallintolainkäyttölakia koskevan uudistuksen valmisteluun ei ole. Tarvetta eräisiin osittaisuudistuksiin ja hallintolainkäyttölain täydentämiseen aivan ilmeisesti on osoitettavissa. Jatkovalmistelussa olisikin tärkeää pohtia, miten sinänsä hyvin toimivaa hallintolainkäyttölakia olisi täydennettävä vain tarvittavilta osin. Korkein hallinto-oikeus lisäksi korostaa, että laajempaa arviota hallintolainkäyttömenettelyn luonteesta ja asemasta oikeussuojakeinona mietintöön ei sisälly. Mietinnön näkökulma on painottunut tekniseksi ja vienynt mietintöä yksittäisten kysymysten pariin, jolloin kehittämisen suuntaviivat ovat jääneet sivummalle. Ongelmana on myös se, ettei mietinnössä ole avattu hallintolainkäytön yleis- ja erityissääntelyn välisiä rajapintoja. On varottava tuomasta järjestelmäämme uusia muotomääräyksiä, joiden kautta puututaan hallintotuomioistuinjärjestelmän perinteiseen työnjakoon.

Markkinaoikeus ja *tapaturma-asioiden muutoksenhakulauta* pitävät työryhmän linjauksia hyväksyttävänä, mutta korostavat, että työryhmän olisi hyvä pohtia, miten samat menettelysäännökset soveltuvat hallintolainkäytön hyvin erilaisiin asiaryhmiin, jotka poikkeavat muusta hallintolainkäytöstä ja jotka tulisi ottaa paremmin huomioon hallintolainkäyttölain säännöksissä.

Suomen Oikeusapulakimiehet ry:n näkemyksen mukaan työryhmä ei ole paneutunut riittäväällä tavalla eri asiaryhmien käsittelyssä tapahtuviin ongelmakohtiin eikä ole kuulut riittävästi eri tahoja, jotka asioivat hallintotuomioistuimessa. Hallintotuomioistuimille on asetettava samanlaiset tavoitteet kuin yleiselle tuomioistuimelle. Hallintolainkäyttölain uudistamisessa olisi tullut vakavasti pohtia, mikä itse prosessissa tuottaa yhteiskuntaan epäkohtia.

3.2 Esityksen toteuttamisvaihtoehtoja koskevat kannanotot

Työryhmä ei ottanut välimietinnössä kantaa siihen, edellyttävätkö sen ehdottamat muutostarpeet hallintolainkäyttölain muuttamista vai onko lain systematiikan kannalta tarpeen antaa uusi laki. Työryhmän käsityksen mukaan uuden lain säätäminen on selkeämpi vaihtoehto, jos päädytään siihen, että lakiin tehdään paljon muutoksia. Se antaa myös mahdollisuuden tarkistaa lain rakennetta. Uudistuksessa voitaisiin muuttaa myös lain nimike nykyistä selkeämmäksi.

Korkein hallinto-oikeus puoltaa hallintolainkäyttölain muuttamista sitä täydentämällä eikä pidä kokonaan uuden lain säätämistä perusteltuna vaihtoehtona.

Hämeenlinnan hallinto-oikeuden mielestä vasta sitten, kun muutettujen tai lisättyjen säädösten määrä on lopullisesti selvillä, voitaneen päättää, onko syytä säätää kokonaan uusi laki vai muuttaa ja täydentää nykyistä hallintolainkäyttölakia

Valtaosa lausunnonantajista kannattaa kokonaan uuden lain säätämistä, jos säännös-muutoksia tulee paljon.

Sisäasiainministeriö, Helsingin hallinto-oikeus, Turun hallinto-oikeus ja Oulun hallinto-oikeus kannattavat ehdotusta, että uuden lain nimi olisi hallintoprosessilaki. Sen sijaan *eduskunnan oikeusasiamies* toteaa, että Suomen kielitoimiston sanakirja ei tunne sanaa hallintoprosessi. Hän pitää tärkeänä, että lain nimike olisi sellainen, että se täyttää myös suomen kielellä hyvälle kielenkäytölle lainsäädännössä asetetut vaatimukset.

4 KANNANOTOT ASIAKOHDITTAIN

4.1 Yleinen valitusoikeus

Työryhmän ehdotuksen mukaan pääsääntönä säilytetään yleinen valitusoikeus. Lisäksi työryhmä ehdottaa yleissäännöstä, jonka mukaan hallintopäätöksestä saa valittaa riippumatta hallintopäätöksen tekijän organisatorisesta asemasta.

4.1.1 Ehdotukseen myönteisesti suhtautuvat kannanotot

Turun hallinto-oikeus, Kuopion hallinto-oikeus, eduskunnan oikeusasiamies, Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta, Kansaneläkelaitos, Opetushallitus, Suomen Akatemia, kirkkohallitus ja Suomen tuomariliitto pitävät työryhmän ehdotuksia yleisestä valitusoikeudesta kannatettavina ja tärkeinä oikeusturvan kannalta.

Sisäasiainministeriö ja Hämeenlinnan hallinto-oikeus kannattavat työryhmän ehdotusta säätää laissa kaikki hallintopäätökset valituskelpoisiksi riippumatta päätöksentekijän organisatorisesta asemasta.

Puolustusministeriö toteaa, että uuden lain perusteluissa on tarpeen pyrkiä selventämään, mikä on laissa tarkoitettu valituskelpoinen hallintopäätös. Samalla tulisi selventää rajanvetoa hallintoriita-asiana ratkaistavan asian ja hallintoasian välillä. Puolustusministeriön hallinnonalalla annetaan lisäksi sotilaskäskyjä, joista ei saa valittaa. Pääesikunta ei kyseenalaista työryhmän näkemystä yleisestä valitusoikeudesta pääsääntönä. Hallintolainkäyttölain tulisi kuitenkin tulevaisuudessakin säilyä luonteeltaan yleislakina, josta käy ilmi, että se väistyy silloin kun asiasta on muualla erityislainsäädännössä toisin säädetty. *Pääesikunta* ei kyseenalaista työryhmän näkemystä yleisestä valitusoikeudesta pääsääntönä. Pääesikunta kuitenkin korostaa, että yleisen valitusoikeuden yhteydessä on otettava huomioon myös valtion virkamieslain muutoksenhakua pohtimaan perustettu työryhmä.

Vakuutusosikeus toteaa, että valitusoikeutta ei tule rajoittaa sen toimivaltaan kuuluvissa asioissa, joissa valitusoikeudesta on pääosin säädetty sovellettavissa etuuslaeissa, joissa lähtökohtana on myös asianosaisen yleinen valitusoikeus.

Ålands landskapsregering toteaa, että ehdotus ei tuo muutoksia, sillä se ei juuri koske Ahvenanmaata.

Verohallinto linjaa, että valitusluvan myöntämisperusteiden käytännön tulkintaa helpotaisi säännös siitä, että valituslupaa koskeva päätös perustellaan esittämällä ainakin sovelletut lainkohdat.

4.1.2 Ehdotukseen kielteisesti tai varauksellisesti suhtautuvat kannanotot

Korkein hallinto-oikeus korostaa, että laissa ei tulisi säätää hallintotuomioistuimen toimivallasta nykyistä täsmällisemmin niin, että laista ilmenisi, millaisissa tilanteissa hallintotuomioistuimella on käytettävissään. Valitusperusteista ei tule, eikä ole syytä, säätää tällä tavoin erikseen, ja valitusperusteiden rajaaminen tai määrittäminen johtaisi muutoksenhaun monimutkaistumiseen ja käsitteellisiin ongelmiin siitä, millaisiin seikkoihin valituksessa voidaan nojautua. Korkein hallinto-oikeus pitää työryhmän lähtökohtaa siitä, että valitusoikeus hallintoasioissa säädettäisiin ehdotetulla tavalla yleissäännökseen perustuvaksi, periaatteellisesti ongelmallisena. Yleinen valitusoikeus, joka ilmenee myös perustuslain oikeusturvasäännöksestä, muodostaa lähtökohdan luonnollisesti myös hallintolainkäyttölaissa. Se, että valitusoikeuden perusta määrittäisiin pelkästään yleislaissa hallintopäätöksen käsitteen avulla, voi johtaa ongelmallisiin tulkintatilanteisiin käsitteen määrittelypyrkimyksestä huolimatta. Erityislaki on yleensä selkeyttänyt muutoksenhakuoikeutta. Näistä syistä ehdotus ei ole puollettavissa. Jatkovalmistelussa tulisi pohtia sitä, millä tavalla yleinen valitusoikeus ehkä olisi säänneltävissä niin, ettei se aiheuta tarpeettomia tulkintaongelmia ja oikeudellista epävarmuutta

Etelä-Suomen aluehallintovirasto esittää, että nykyinen kantelupäätöksiä koskeva muutoksenhakukielto, joka mainitaan mietinnössä vain lyhyesti, täsmennettäisiin siten, että siinä nimenomaan mainittaisiin kanteluja koskeva valituskielto.

Kutsunta-asiain keskuslautakunta esittää, että asian jatkovalmistelussa tulisi selvittää, onko valituskiellosta tarvetta poiketa välimietinnössä ehdotetulla tavalla, koska asevelvollisuuslain mukaan kutsunta-asiain keskuslautakunnan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

4.2 Muutoksenhaku ministeriöiden hallintopäätöksistä

Työryhmä ehdottaa, että muutoksenhaku ministeriöiden hallintopäätöksistä ohjataan yleisesti hallinto-oikeuksiin. Valtioneuvoston hallintopäätösten muutoksenhakuun ei ehdoteta muutoksia, vaan niihin haettaisiin edelleen muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

4.2.1 Ehdotukseen myönteisesti suhtautuvat kannanotot

Sisäasiainministeriö, puolustusministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, ulkoasiainministeriö, eduskunnan oikeusasiamies, korkein hallinto-oikeus, Hämeenlinnan hallinto-oikeus, Kuopion hallinto-oikeus, Turun hallinto-oikeus, tapaturma-asiain muutoksenhakulautakunta, Maaseutuvirasto sekä Suomen tuomariliitto toteavat, että ministeriöiden tekemissä hallintopäätöksissä on useimmiten kyse tavallisesta hallintoasian ratkaisemisesta. Tähän nähden muutoksenhaun ohjaaminen näistä päätöksistä hallinto-oikeuksiin on luonteva ratkaisu.

Opetusministeriön näkemyksen mukaan nykyinen muutoksenhakujärjestelmä on toiminut hyvin. Jos hallinto-oikeudesta tulee valitustuomioistuin, valitusten määrä voi lisääntyä. On tarkoituksenmukaista, että erityisistä syistä muutoksenhaun ohjaamisesta suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen voitaisiin säätää erikseen, kuten mietinnössä todetaan.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että hallintotuomioistuimissa ratkaistavat asiat, mutta usein myös esimerkiksi ministeriöiden käsiteltäviksi jääneet hallintoasiat, ovat oikeudellisesti vaikeutuneet. Mikäli katsotaan tarpeelliseksi muuttaa nykytilannetta, työ- ja elinkeinoministeriö pitää poikkeamismahdollisuuksien säilyttämistä lainsäädännössä edelleen tarpeellisina.

Valtioneuvoston kanslia, maa- ja metsätalousministeriö ja korkein hallinto-oikeus korostavat lisäksi, että lainsäädännön muutoksenhakusäännökset on tarkoituksenmukaista tarkistaa sen harkitsemiseksi, missä asioissa muutoksenhaku olisi syytä ohjata suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tähän ryhmään kuuluisivat ainakin valtioneuvoston tai ministeriöiden aseman ja toiminnan kannalta keskeiset tai kiireelliset ratkaisut. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan tulisi myös selvittää, onko tarpeen muuttaa esimerkiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 33 §:n mukaisia valitusteitä.

Valtiovarainministeriö kannattaa prosessityöryhmän ehdotuksen lähtökohtaa, että ministeriöiden hallintopäätösten ensimmäinen muutoksenhakuaste on alueellinen hallinto-oikeus. Valtiovarainministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että markkinaoikeus käsittelee ensimmäisenä muutoksenhakuasteena asiat, jotka säädetään sen toimival-

taan kuuluviksi. Hallinto-oikeus ja markkinaoikeus käsittelevät rinnakkain samankaltaisia valituksia, joiden ohjautuminen valitustuomioistuimeen olisi sidoksissa osin päätöksen antaneeseen viranomaiseen ja osin asian sisältöön. Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, että prosessityöryhmä käsittelee kiireellisesti ministeriöiden muutoksenhakuastetta koskevia säännöksiä kokonaisuutena suhteessa valvontaviranomaisten vastaaviin muutoksenhakusäännöksiin. Tämä edesauttaisi erityisesti arvopaperimarkkinoihin liittyvien asioiden osaamisen keskittämistä ja tehokkuushyötyjen saavuttamista tuomioistuinkäsittelyssä.

4.2.2 Ehdotukseen kielteisesti tai varauksellisesti suhtautuvat kannanotot

Suomen Asianajajaliitto lausuu, että työryhmän ehdotus aiheuttanee ylimääräisen valituskierroksen ja viivästyttäneen näin päätösten lainvoimaisiksi tuloa. Nykyään hyvin toimivan käytännön muuttamiselle ei ole esitetty riittäviä perusteita.

4.3 Viranomaisen asema prosessissa

Työryhmä ehdottaa, että 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. Tällöin edellytyksenä voisi olla, että korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Vastaavaa valitusluparajoitusta voitaisiin harkita myös asioissa, joissa vakuutus- tai eläkelaitos valittaa muutoksenhakulautakunnan päätöksestä vakuutus- tai eläkelaitoksen oikeudenkäynnissä tulisi täsmentää. Tämä voitaisiin toteuttaa antamalla tälle viranomaiselle muodollisesti asianosaisen asemaa.

4.3.1 Ehdotukseen myönteisesti suhtautuvat kannanotot

Työ- ja elinkeinoministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, sisäasiainministeriö, valtioneuvoston kanslia, valtioneuvoston oikeuskansleri, Helsingin hallinto-oikeus, Kuopion hallinto-oikeus, Kouvolan hallinto-oikeus, tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta, Kansaneläkelaitos, Valtiontalouden tarkastusvirasto, Elintarviketurvallisuusvirasto, Suomen tuomariliitto sekä Suomen Asianajajaliitto kannattavat viranomaisen aseman täsmentämistä ja selkeyttämistä antamalla kuitenkin viranomaiselle muodollista asianosaisasemaa.

Valtioneuvoston kanslia kannattaa ehdotusta ja ehdottaa, että samalla voitaisiin harkita sitä, pitäisikö sellaisille viranomaisille, joilla on laissa nimenomaisesti annettu tietyn asian valvontatehtävä, antaa asianosaisasema ja valitusoikeus. Tällaisia viranomaisia voisivat olla esimerkiksi erilaiset valtuutetut ja valvontavirastot, jotka eivät ole päätöksen tehneitä viranomaisia, mutta joille muuten kuuluu asiaan liittyvä valvontatehtävä.

Ulkoasiainministeriö kannattaa, että päätöksen tehneen viranomaisen velvollisuutta antaa lausunto, vastata valituksessa esitettyihin vaatimuksiin ja esittää tuomioistuimen

pyytämää lisäselvitystä asetettuun määräaikaan mennessä täsmennettäisiin. On välttämätöntä tutkia viranomaisen kaksiasianaisosaissuhteen piirteiden vaikutuksia hallintolainkäytössä nykyistä laajemmin ja syvällisemmin, huomioiden myös viranomaisen toiminta viranomaisen näkökulmasta.

Valtiovarainministeriö kannattaa työryhmän ehdotusta, että korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Valitusluparajoitusta voitaisiin työryhmän mukaan harkita myös asioissa, joissa vakuutus- tai eläkelaitos valittaa muutoksenhakulautakunnan päätöksestä vakuutusoikeuteen.

Turun hallinto-oikeus kannattaa työryhmän ehdotusta ja katsoo, että hallinto-oikeudessa ratkaistavat asiat ovat kuitenkin pääsääntöisesti sellaisia, että kaksiasianaisosaissuhteeseen siirtymiselle ei ole perusteita. Sillä voisi päinvastoin olla haitallisia vaikutuksia luottamukseen hallinnon puolueettomuuteen ja se voisi johtaa yksityisen asianosaisen oikeudenkäynnistä aiheutuvien kulujen kasvamiseen. Turun hallinto-oikeus kannattaa työryhmän näkemystä siitä, että viranomaisen asemaa oikeudenkäynnissä tulisi täsmentää muilla keinoin kuten valitusoikeutta ja lausunnonantovelvollisuutta täsmentämällä. Turun hallinto-oikeus kannattaa säännösten täsmentämistä mutta siten, että viranomaisen valitusoikeus säädetään luvanvaraiseksi, jolloin hallintotuomioistuimen päätös voidaan panna heti täytäntöön eikä viranomaisen valitusoikeuden laajentamisesta aiheutuisi yksityiselle asianosaiselle mahdollisesti tarpeetontakin viivytystä. Viranomaisen lausunnonantamisvelvollisuutta on myös syytä täsmentää ja siitä voidaan säätää laissa.

Kuopion hallinto-oikeuden mukaan kaksiasianaisosaissuhteeseen siirtyminen olisi luontevampaa siinä yhteydessä, kun tarve koko hallintolainkäyttöjärjestelmän erittäin syvälliseen tarkasteluun katsotaan ajankohtaiseksi. Lisäksi voitaisiin harkita viranomaisen valitusoikeuden rajaamista ehdotettua väljemmin esimerkiksi muun erittäin painavan syyn perusteella.

Vakuutusoikeus lausuu kannattavansa ehdotusta, mutta jos viranomaisen valitusoikeudesta säädetään yleislaissa, tulisi myös arvioida, ovatko etuuslakeihin sisältyvät säännökset viranomaisen tai työttömyysturva-asiamiehen valitusoikeudesta kumottava. Valituslupajärjestelmän vaikutusta tapaturmavakuutuslainsäädäntöön tulisi myös selvittää.

Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta yhtyy työryhmän ehdotuksiin. Vakuutuslaitoksen valitusoikeus vakuutusoikeuteen voitaisiin muutoksenhakulautakunnan lausuman mukaan säätää selkeästi laissa, mutta valitusluparajoitus ei sen mukaan ehkä sovellu lakisääteistä toimeentuloturvaan koskeviin asioihin.

Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta kannattaa työryhmän ehdotusta ja katsoo, että kyseisen uudistuksen voisi ulottaa heti koskemaan myös sosiaalivakuutuksen muutoksenhakua. Eläkelaitosten muutoksenhakuja on suhteellisen vähän, ja lähinnä tällöin on ollut kyse soveltamiskäytännön yhdenmukaisuudesta. Valituslupamenettelyn käyttöön ottaminen ei siis muuttaisi nykyistä tilannetta juuri lainkaan työeläkeasioissa.

Opetushallitus kannattaa ehdotusta siitä, että päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeus rajataan työryhmän ehdottamalla tavalla vain tapauksiin, joissa se on tarpeen soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden turvaamiseksi.

Kansaneläkelaitos korostaa, että asiakkaan ja viranomaisen tarpeetonta vastakkainasettelua tulisi välttää. Prosessin tasapuolisuus ja läpinäkyvyys voidaan turvata täsmentämällä säännöksiä viranomaisen velvollisuudesta antaa lausunto, vastata valituksessa esitettyihin vaatimuksiin, esittää muutoksenhakuelimen pyytämää lisäselvitystä määräaikaan mennessä, osallistua suulliseen käsittelyyn sekä korvata oikeudenkäyntikuluja. Päätöksen tehneen viranomaisen oikeus muutoksenhakuun on Kelan näkökulmasta sääntelemätön. Muutoksenhakuoikeus olisi asiakasnäkökulma huomioon ottaen perusteltua rajoittaa tilanteeseen, jossa valitus perustellaan soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden turvaamisella. Valitusluvan edellyttäminen Kelalta muutoksenhaussa vakuutus-oikeuteen ei ole perusteltua, sillä Kelan tarve hakea muutosta on harvinainen. Valituslupa pidentäisi prosessia ja lisäisi vakuutus-oikeuden työmäärää.

Kirkkohallitus katsoo, että työryhmän esittämä linjaus saattaa vaikuttaa myös kirkollisen viranomaisen asemaan prosessissa. Mietinnössä on kuitenkin myös todettu, että tarkoitus ei ole kaventaa valitus-oikeutta nykyisessä tilanteessa, jossa kunnalla on oikeus valittaa rajoituksetta ylempään oikeusasteeseen. Kirkkohallituksen mielestä on johdonmukaista, että myöskään kirkollisen viranomaisen valitus-oikeus ei nykyisestä kaivennu.

Patentti- ja rekisterihallitus pitää työryhmän ehdotusta harkinnanarvoisena. Tapauksissa, joissa valitusviranomaisen on päätöksellään muuttanut virastossa jo pitkään vallinnutta käytäntöä tai yleisesti vallinnutta periaatetta tai tapauksissa, joilla on laajempaa merkitystä, saattaisi olla hyvä, että päätöksen tehnyt viranomaisen voisi saattaa asian korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Ehdoksi voitaisiin asettaa, että valitus-oikeutta käytettäisiin vain silloin, kun siihen on erityistä aihetta oikeuskäytännön yhtenäisyyden turvaamiseksi.

Valtiontalouden tarkastusvirasto katsoo, että päätöksen tehneen viranomaisen asianosaisasemalla on myös kiistattomia myönteisiä puolia, kuten välimietinnössä esitetään. Mikäli tällainen asema viranomaiselle myönnettäisiin, lienee myös siinä tapauksessa mahdollista korostaa yleissäännöksellä viranomaisen velvollisuutta ottaa oikeudenkäynnissä huomioon yleisen edun ohella myös yksityisen asianosaisen edut, kuten työryhmä ehdottamassaan sääntelyssä on esittänyt, tai muutoin korostaa hallintoviranomaisen puolueettomuutta ja hyvän hallinnon periaatteiden noudattamista.

Verohallinto ehdottaa, että laista tai ainakin sen perusteluista ilmenisi viranomaisen asemaa koskevan uuden sääntelyn vaikutus asioissa, joissa niistä on säädetty erikseen.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto kannattaa ehdotusta, että päätöksen tehneelle viranomaiselle säädettäisiin oikeus valittaa hallintotuomioistuimen päätöksestä ja katsoo sen olevan omiaan selkiyttämään nykytilannetta. Tämä on tärkeää senkin vuoksi, ettei aluehallintovirastoa ole lainsäädännössä määritelty yleiseksi hallintoviranomaiseksi alueellaan. Ehdotusta valitus-oikeuden laajentamisesta koskemaan kaikkia hallintopäätöksiä tekeviä viranomaisia on pidettävä hyvänä. Aluehallintoviraston pelastustoimi ja varautuminen -vastuualue on osalausunnossaan korostanut, että pykälää tulisi täsmentää esimerkiksi niin, lisäämällä täsmennykseksi seuraava lause ”Päätös on valituskelpoinen, jos valvontaviranomainen asettaa valvonnan kohteelle velvollisuuden ryhtyä toimen-

piteisiin”. Puhevaltaa käyttävien virkamiesten tulee hallinnossa vallitsevien yleisten periaatteiden mukaisesti aina pyrkiä lainmukaiseen ratkaisuun.

Keski-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ja Pohjois-Suomen aluehallintovirasto toteavat, että viranomaisella tulisi olla mahdollisuus valittaa hallintotuomioistuimen päätöksestä. Tällainen eteenpäin vienti voinee koskea vain todella tärkeitä yksittäisiä ja periaatteellisia asioita, mutta sellainen tulisi olla olemassa. Tällöin jonkinlainen lupamenettely on oikein tapa edetä. Luvan hakeminen korkeimmalta hallinto-oikeudelta tuntuu kuitenkin ylimitoitetulta ja kankealta menettelyltä. Tarkoituksenmukaisemmalta tuntuisi viranomaisen valitusoikeuden rajaaminen soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden turvaamista koskeviin tilanteisiin. Pohjois-Suomen aluehallintovirasto lisää, että valitusoikeus voi olla tarpeen esimerkiksi prosessuaalisesta syystä, joten säännökseen tulisi harkita lisäystä ”tai muusta erityisestä syystä”.

Statens ämbetsverk på Åland katsoo erityisen tärkeäksi ehdotuksen siitä, että viranomaisen asemaa hallintolainkäytössä täsmennetään. Päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeutta tulisi laajentaa. Viranomaisilla voi myös olla useissa tapauksissa parempi tietämys asiasta kuin tuomioistuimella. Viranomaisen valitusoikeus voisi olla tarpeen myös muilla perusteilla esimerkiksi, jos päätös on ilmeisen virheellinen.

Matkailu- ja Ravintolapalvelut ry pitää erittäin hyvänä työryhmän ehdottamaa yleissääntelyä, jolla viranomaisen oikeutta valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä rajoitettaisiin.

4.3.2 Ehdotukseen kielteisesti tai varauksellisesti suhtautuvat kannanotot

Ympäristöministeriö ei kannata työryhmän ehdotusta siitä, että päätöksen tehneellä viranomaisella olisi yleinen valitusoikeus hallintotuomioistuimen päätöksestä, jos se on tarpeen soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden turvaamiseksi. Koska vesi- ja ympäristöasioita käsittelee vain yksi hallinto-oikeus eli Vaasan hallinto-oikeus, ja yleistä etua muuten valvovat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset, ei tällaista muutosta vesi- ja ympäristöasioiden käsittelyn näkökulmasta voida pitää perusteltuna.

Puolustusministeriö ja pääesikunta pitävät työryhmän ehdotuksia sinänsä kannatettavina. *Merivoimien esikunta* toteaa, että se, että viranomainen ei valvo omaa asiaansa, vaan sen velvollisuutena on perimmältään aina pyrkiä asiassa lainmukaiseen ratkaisuun, tukee sitä, että viranomaiselle ei annettaisi asiassa asianosaisasemaa muissa kuin hallintoriita-asioissa. Viranomaisella tulisi kuitenkin olla jatkovalitusoikeus asiassa olevan julkisen edun vuoksi, jos viranomaisen tekemää päätöstä on muutettu. Samaten viranomaisen on voitava esittää tuomioistuimessa prosessuaalisia vaatimuksia. Tämä ei kuitenkaan edellytä asianosaisen asemaa. Suomessa vakiintunut laintila ja oikeuskäytäntö ovat olleet toimivia, eikä niitä ole tarvetta muuttaa.

Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan viranomaisen valitusoikeudesta on syytä säätää yleislaissa, mutta työryhmän ehdotukset ovat hieman epäselviä. Oikeusasiamies katsoo, että viranomaisen valitusoikeutta ei tulisi rajoittaa vain soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuteen liittyvään perusteeseen, vaan viranomainen voisi käyttää valitusoikeutta ai-

nakin, jos siihen on perusteita asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi ja mahdollisesti myös muun painavan syyn vuoksi. Eduskunnan oikeusasiamies pitää selkeämpänä mallia, jossa viranomaisella olisi oikeus valittaa päätöksestä vain, jos se saa valitusluvan. Valituslupaperusteina olisivat voimassa olevan hallintolainkäyttölain 13 §:n 2 momentissa säädettyjä vastaavat valituslupaperusteet. Tällöin hallinto-oikeuden päätös saisi nopeammin lainvoiman niissä tapauksissa, joissa vain viranomaisella hakee muutosta ja valituslupaa ei myönnetä.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että työryhmän ehdotuksessa jää epäselväksi, miksi viranomaisen asemaa hallintoprosessissa ylimalkaan olisi pidettävä rakenteellisia korjauksia kaipaavana ongelmana. Työryhmän ehdottama viranomaisen valitusoikeus olisi siten periaatteessa yleinen, mutta se edellyttäisi valituslupaa, kun taas muilla osapuolilla valittaminen ei perustuisi tällaiseen lupaedellytykseen. Korkein hallinto-oikeus pitää ehdotusta epätasapainoisena ja muutenkin ongelmallisena jo siksi, että se loisi uudentyypin yksipuolisen muutoksenhakuluvan järjestelmäämme. Joissakin asiaryhmissä ehdotus kaventaisi viranomaisen valitusoikeuden alaa, kun taas joissakin se laajentaisi viranomaisen valitusoikeutta keuhattömin perustein. Nykyinen hallintolainkäytön säätely viranomaisen valitusoikeudesta on toiminut hyvin, ja se on oikeuskäytännössä mahdollistanut erityyppisten ja vaihtelevien tilanteiden huomioon ottamisen intressiperusteisen valitusoikeuden määrittelyssä. Ehdotetusta yleissäännöksestä ei muodostuisi todellista yleisesti sovellettavaa säännöstä, koska päätöksentekijäviranomaisen valitus oikeutta korkeimmassa hallinto-oikeudessa tarkoittavia erityissäännöksiä on ennestään suuri määrä. Myös se, millä tavoin valituslupa rajattaisiin, olisi ongelmallinen ja aiheuttaisi ilmeisesti tarpeettomia tulkintatilanteita korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus katsoo, että viranomaiselle tulisi antaa valitusoikeus silloin, kun päätös on kumottu tai muutettu. Valitusoikeus voisi olla luvanvarainen ja koskea myös muita kuin soveltamiskäytännön yhdenmukaisuutta turvaavia ratkaisuja. Muutoksen tulisi siis koskea vain tilanteita, joissa viranomaisella ei tällä hetkellä ole valitusoikeutta. Valitusoikeuden säätäminen koskemaan vain soveltamisen yhdenmukaisuutta turvaavia ratkaisuja ilman valituslupamenettelyä aiheuttaisi ongelmia valitusosoitusten antamisesta ja myös erilaisia ratkaisuja hallinto-oikeuksissa. Valitusluvan antaminen tulisi siten jättää kokonaan korkeimman hallinto-oikeuden harkintaan.

Vaasan hallinto-oikeus esittää vielä harkittavaksi, tulisiko kuitenkin valituksenalaisen päätöksen tehneelle hallintoviranomaiselle antaa selkeä asianosaisasema prosessissa. Joka tapauksessa laissa tulisi säädellä päätöksen tehneen viranomaisen velvollisuudet prosessissa ja säätää siitä, että hallinto-oikeudella olisi myös mahdollisuus velvoittaa tämä viranomaisella osallistumaan suulliseen käsittelyyn.

Markkinaoikeus toteaa, että olisi syytä selvittää, missä asiaryhmissä muodollinen kaksiasiainosaisuhde paremmin palvelisi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista.

Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan valitusoikeuden antaminen viranomaiselle hallintotuomioistuimen päätöksestä parantaisi omalta osaltaan oikeusvarmuutta. Valitusluvan rajaaminen ehdotetulla tavalla voi rajoittaa valitusoikeudetta viranomaisen kannalta tärkeissä asioissa. Viranomaisella tulisi olla oikeus valittaa aina, jos sen päätös on hal-

linto-oikeudessa kumottu tai muutettu. Asianosaisaseman antaminen hallintoprosessissa myös viranomaiselle voi osaltaan täsmentää viranomaisen asemaa prosessissa. Finanssivalvonnan toiminnan kannalta olisi tärkeää, että myös Finanssivalvonnalla olisi mahdollisuus saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi aina, jos sen päätös on hallinto-oikeudessa kumottu tai sitä on muutettu.

Espoon oikeusaputoimisto suhtautuu varsin varauksellisesti viranomaisen oikeuteen valittaa hallintotuomioistuimen päätöksestä. Valitusoikeus olisi omiaan edelleen pitkitämään prosessia. Vetoaminen "soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden turvaamiseen" on varsin väljä peruste, koska tapaukset ovat yksilöllisiä. Valitusoikeus korostaisi viranomaispainotteisuutta, mikä ei lisäisi kansalaisten luottamusta.

Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus pitää viranomaisen aseman selkiyttämistä prosessissa perusteltuna. Sen sijaan valituslupamenettelyn säätäminen hallintoviranomaisille ei ole onnistunut ratkaisu. Valitusoikeuden sitominen pelkästään ratkaisukäytännön yhtenäisyyden turvaamiseen liittyviin tilanteisiin saattaa olla ongelmallista. Työryhmä ehdottaa myös, että päätöksen tehneen viranomaisen velvollisuutta antaa lausunto, vastata valituksessa esitettyihin vaatimuksiin ja esittää tuomioistuimen pyytämä lisäselvitystä täsmennettäisiin. Uudessa laissa tulisi säätää myös siitä, että päätöksen tehnyttä viranomaista kuullaan aina, vaikka sillä ei olisikaan asianosaisasemaa.

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto ehdottaa, että viranomainen voisi valittaa prosessuaalisella perusteella, ja näin ollen säännökseen tulisi harkita lisäystä "tai muusta erityisestä syystä". Hallintolainkäyttölakiin tai uuteen hallintoprosessilakiin voidaan sisällyttää säännös päätöksen tehneen viranomaisen velvollisuudesta antaa lausunto, vastata valituksessa esitettyihin vaatimuksiin ja esittää tuomioistuimen pyytämää lisäselvitystä asetettuun määräaikaan mennessä.

Suomalainen Lakimiesyhdistys epäilee, miten todellinen itse ongelma viranomaisen asemasta on tai toisaalta myös sitä, mitä mahdollisuuksia asianosaisrakenteiltaan erittäin monimuotoisessa hallintoprosessissa ylimalkaan on säännellä tämäntapaisia asioita yleissäännöksin. Samalla luotaisiin yhden prosessin sisälle valituslupajärjestelmä, joka koskisi vain osaa saman asian valittajista, ja toisaalta suhde muuhun sääntelyyn aiheuttaisi rakenteellista epäselvyyttä. Ehdotus tuskin juurikaan palvelisi aiottua selkeyttämis-tarkoitusta. Samalla se aiheuttaisi ennakoimattomia muutoksia viranomaisten valitusoikeuteen niin supistavaan kuin laajentavaankin suuntaan.

Suomen kuntaliitto toteaa, että tarvetta ehdotettuun sääntelyyn ei kunnallishallinnossa näyttäisi olevan. Ehdotus näyttäisi kuitenkin vaikuttavan myös kunnallishallintoon. Se antaisi kunnalliselle lautakunnalle itsenäisen oikeuden hakea valituslupaa. Sen sijaan kunnanhallitus voisi kunnan puhevallan käyttäjänä edelleen valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman rajoituksia.

Suomen Oikeusapulakimiehet ry toteaa, että lapsi ja vanhemmat kokevat viranomaisen vastapuolena, joka se tosiasiallisesti onkin. Tilanne johtaa siihen, että nimenomaan näyttöön liittyvät kysymykset ja prosessin aineellisen totuuden selvittäminen nousee tärkeään asemaan. Yhdistyksen käsityksen mukaan tosiasiallinen tilanne tulee näkyä myös

lainsäädännössä. Ehdotettu säännös ei selkeytä viranomaisen asemaa, vaan johtaa päinvastaiseen suuntaan.

4.4 Yksityisten asianosaisten etujen huomioon ottaminen

Työryhmä ehdottaa lakiin yleissäännöstä siitä, että viranomaisen tulee ottaa oikeudenkäynnissä huomioon sekä yleinen etu että yksityisten asianosaisten edut.

4.4.1 Ehdotukseen myönteisesti suhtautuvat kannanotot

Ulkoasiainministeriön näkemyksen mukaan hallintolainkäyttölakiin otettava yleissäännös toisi esiin nyt jo vallitsevan käytännön entistä paremmin, vaikka viranomaisilla on jo nyt perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan velvollisuus noudattaa tarkoin lakia kaikessa julkisessa toiminnassa.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin mukaan ehdotettu säännös korostaa viranomaisen puolueettomuutta ja sitä, että prosessin tavoitteena tulee ennen kaikkea olla lainmukainen ratkaisu.

Elintarviketurvallisuusviraston mukaan ehdotettu säännös tukee vaatimusta viranomaisen objektiivisuudesta, ja yleissäännös on perusteltu viranomaistahoa kohtaan tunnetun luottamuksen kannalta.

Juridiska Föreningen i Finland kannattaa ehdotusta yleissäännöksestä, mutta säännöksessä pitäisi mainita ”asianmukaisella tavalla”.

Suomen tuomariliitto ei sinänsä vastusta yleissäännöksen ottamista myös hallintolainkäytön prosessilakiin, mutta ei näe sitä mitenkään välttämättömäksi, kun otetaan huomioon hallintolaissa jo oleva hallinnon oikeusperiaatteita koskeva säännös.

4.4.2 Ehdotukseen kielteisesti tai varauksella suhtautuvat kannanotot

Valtioneuvoston kanslia katsoo, että viranomaisen velvollisuutta objektiivisuuteen voidaan vahvistaa lisäämällä siitä säännös, mutta ”yksityinen etu” on vaikeasti määriteltävissä. Vaihtoehtoisesti voitaisiin viitata yleisiin hallinnon harkintavaltaa rajoittaviin periaatteisiin.

Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan osana normaalia prosessia viranomainen joutuu nykyisinkin harkitsemaan vaikutuksia niin yleisten kuin yksityisten etujen kannalta.

Korkein hallinto-oikeus ei pidä ehdotusta puollettavana, vaan katsoo sen enemmänkin sekoittavan järjestelmää. Etenkin asioissa, joissa yksityisten asianosaisten edut ovat toisilleen vastakkaisia, säännös voisi jopa olla vaaraksi oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille.

Turun hallinto-oikeus korostaa, että hallintoviranomaisen puolueettomuus kuuluu hyvän hallinnon perusteisiin, josta on jo säädetty hallintolaissa. Lisäksi esimerkiksi verotusmenettelylaissa on tästä erityissäännös. Yleissäännöksen ottaminen lakiin siitä, että viranomaisen tulee oikeudenkäynnissä ottaa huomioon sekä yleinen että yksityisten asiensaisten edut on tarpeeton.

Pääesikunta toteaa, että yksityinen etu otetaan laillisuusperiaatteen mukaisesti huomioon hallintolainkäyttölain prosessin kohteena olevaa asiaa säätelevän substanssilain puitteissa, eikä tällaisen yleissäännöksen mukaan ottaminen täten ole tarpeen. Haasteellista tällaisessa yleissäännöksessä olisi lisäksi se, että sitä tulkittaisiin laajasti ja asianosaiset saattaisivat vedota siihen mahdollisesti asioissa, joissa viranomaisella ei ole edes toimivaltaa.

Maaseutuviraston tehtävänä on EU-lainsäädännön suora soveltaminen ja se voi olla ristiriidassa yksityisten etujen kanssa.

Kansaneläkelaitos katsoo, että ehdotettu yleissäännös tuntuu tulkinnanvaraisuutensa vuoksi tarpeettomalta. Kelalla ei ole etuusasioissa valvottavana omaa etua, vaan sen tavoite on pyrkiä lainmukaiseen ratkaisuun, jolloin myös yksityisen edut on otettava huomioon.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto katsoo, että ehdotus on sinänsä ongelmallinen esimerkiksi luvan peruuttamisasiassa. Puolueettomuus kuuluu hyvän hallinnon keskeisiin periaatteisiin ja perusteisiin, joihin sisältyy se, että viranomaisen saa käyttää toimivaltaansa ainoastaan lain mukaan hyväksyttävään tarkoitukseen.

Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus pitää ehdotettua yleissäännöstä tarpeettomana, sillä viranomaisen voi olla vaikeaa tunnistaa asiaan liittyviä yksityisiä etuja, ja etenkin erilaisiin lupa- ja valvonta-asioihin liittyvissä oikeudenkäynneissä yksityisetkin edut saattavat olla keskenään ristiriitaisia. Lisäksi viranomaisen tulee kaikessa toiminnassaan jo nyt ottaa huomioon hyvän hallinnon periaatteet.

4.5 Suullinen käsittely

4.5.1 Suullisen käsittelyn järjestäminen

Työryhmä ehdottaa, että suullisen käsittelyn järjestämisvelvollisuutta koskevaa säännöstä selvennettäisiin siten, että järjestämisvelvollisuutta arvioitaessa korostuisi suullisen käsittelyn tarpeellisuus tosiseikkojen selvittämiseksi tai muutoin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteuttamiseksi. Työryhmä ehdottaa myös suullisen käsittelyn ja muutokin prosessin kulkua ohjaavien ja samalla prosessin sisältöä tuomioistuimen asiakaille selventävien säännösten ottamista lakiin.

Ehdotukseen myönteisesti suhtautuvat kannanotot

Työ- ja elinkeinoministeriöllä ja *Suomen tuomariliitolla* ei ole huomauttamista työryhmän kehittämisajatuksiin.

Valtioneuvoston oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies ja Patentti- ja rekisterihallitus kannattavat ehdotusta suullisen käsittelyn järjestämistä koskevan säännöksen täsmentämisestä. Ehdotus yhdenmukaistaisi käytäntöä.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus kannattaa työryhmän ehdotusta ja katsoo, että suullisen käsittelyn ja katselmuksen kulku tulisi kuvata säännöksissä suunnilleen samalla tarkkuudella kuin oikeudenkäynnissä on kuvattu valmistelun ja pääkäsittelyn kulku riita-asiain oikeudenkäynnissä. Mietinnössä olevaa luonnosta säännöstekstiksi suullisen käsittelyn järjestämisen osalta Hämeenlinnan hallinto-oikeus pitää onnistuneena. Tuomioistuimien katsoo, että lakiin olisi hyvä ottaa myös säännös, joka velvoittaa asianosaisen ilmoittamaan, minkä vuoksi suullisen käsittelyn toimittaminen on tarpeen ja tuomioistuimen velvollisuudesta ilmoittaa suullisen käsittelyn pyynnön hylkäämisestä ennen asian ratkaisua ja tällöin varata vielä suullista käsittelyä pyytäneelle mahdollisuus kirjallisen selvityksen esittämiseen

Kuopion hallinto-oikeus, Kilpailuvirasto ja Patentti- ja rekisterihallitus pitävät työryhmän ehdottamia uudistuksia perusteltuina ja kannatettavina. Kilpailuviraston näkemyksen mukaan työryhmän ehdotusta, jonka mukaan lakiin sisällytettäisiin suullista käsittelyä ja prosessin kulkua ohjaavia säännöksiä, voidaan pitää perusteltuna ja kannatettavana. Suullisen käsittelyn kulkua koskevien säännösten ottaminen lakiin voi olla perusteltua yhdenmukaisten menettelytapojen turvaamiseksi eri tuomioistuimissa. Erityisesti viranomaisen asema ja rooli suullisessa käsittelyssä on nykykäytännössä epäselvä. Kuopion hallinto-oikeus katsoo lisäksi, että asianosaiselle asetettava lakiperusteinen velvoite ilmoittaa suullisen käsittelyn tarpeellisuuden syy ja yksilöidä siinä esitettävä selvitys, on tarpeellinen.

Rovaniemen hallinto-oikeus esittää harkittavaksi, että henkilön kuuleminen voitaisiin toteuttaa myös puhelimen välityksellä.

Turun hallinto-oikeus pitää kannatettavana, että viran puolesta pidettävän suullinen käsittelyn edellytykset on ilmaistu vähän ehdottomammin, mikä korostaa tuomioistuimen asian selvittämisvelvollisuutta. Ehdotettu yksi pykälä kahden sijasta täsmentää lakia. Tuomioistuimien katsoo lisäksi, että pykäläehdotuksen 2 momentin 3 kohta nyt esitetyssä muodossaan saattaa johtaa suullisen käsittelyn pyynnön hylkäämiseen tilanteissa, joita lakia valmisteltaessa ei ole tarkoitettu.

Kouvolan hallinto-oikeus korostaa, että etukäteen ei kuitenkaan voida olla varmoja, johtaako yksityiskohtaisempi sääntely suullisten käsittelyjen määrän lisääntymiseen vai jopa pienenemiseen. Sinänsä harkinnan suuntaaminen mainittuihin seikkoihin on asianmukaista.

Vaasan hallinto-oikeus kannattaa suullisen käsittelyn järjestämistä koskevien säännösten selventämistä mietinnössä ehdotetusti. Luonnosteltu uusi pykälä täsmentää erityisesti perusteita suullisen käsittelyn toimittamatta jättämiselle. Kuitenkin esimerkiksi peruste ”asian merkitys asianosaisille” on pikemminkin peruste suullisen toimittamiselle, pyyntöä ei ole tarpeen hylätä osoittamalla, että asialla ei ole erityistä merkitystä asianosaiselle. Hallinto-oikeuden käsityksen mukaan ilmoittaminen kirjeitse olisi joustavaa. Kaikissa tapauksissa ilmoittaminen erikseen ei kuitenkaan olisi tarpeen. Tässä yhtey-

dessä myös kirjallisen lisäselvityksen esittämispyyntöön tulisi olla harkinnanvarainen. Mikäli suullisen käsittelyn kulun yksityiskohtaiseen sääntelyyn ryhdytään, säännösten tulee olla joustavia niin, että niitä sovelletaan tarpeen vaatiessa.

Vakuutusoiikeus katsoo, että ehdotukset ovat perusteltuja. Laista ilmenevänä tavoitteena tulisi olla, että suullisten käsittelyjen järjestäminen keskittyisi ensimmäiseen muutoksenhakuasteeseen. Vakuutusoiikeus toteaa, että ehdotetut perusteet suullisen käsittelyn toimittamatta jättämiselle ovat nykyistä kattavammat ja vastaavat nykyistä ratkaisukäytäntöä. Jos suullisen käsittelyn toimittamisesta säädetään erikseen korkeimman hallinto-oikeuden osalta, pitäisi samalla arvioida, soveltuvatko samat säännökset vakuutusoiikeuteen.

Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta pitää ehdotettuja suullisen käsittelyn järjestämisvelvollisuutta ja prosessia selventäviä säännöksiä tarpeellisina. Lisäksi se ehdottaa harkittavaksi, että hallintolainkäyttölakiin kirjattaisiin pääperiaate, jonka mukaan lääketieteellisissä asioissa ei järjestetä suullista käsittelyä muutoin kuin asianosaisen vaatimuksesta ja erittäin painavasta syystä.

Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta katsoo, että suullisen käsittelyn vieminen yhä enemmän tosiseikkojen selvittämisen työkaluksi palvelee muutoksenhakuelimen prosessin joustavaa eteenpäin viemistä.

Opetushallitus katsoo, että suullisen käsittelyn tarpeen arvioimiseksi olisi hyvä, jos lakiin otettaisiin säännös, joka velvoittaisi asianosaisen ilmoittamaan, minkä vuoksi suullinen käsittely on tarpeen ja mitä selvitystä asianosainen esittäisi suullisessa käsittelyssä.

Pääesikunta katsoo, että suullisten käsittelyjen määrän harkittu lisääminen voisi olla tarpeen ja valitusviranomaisen tulisi myös omasta aloitteestaan tiedustella viranomaiselta ja asianosaiselta mielipidettä suullisen käsittelyn tarpeesta, mikäli siihen viittaavaa on tullut esiin.

Kansaneläkelaitos, Suomen Asianajajaliitto ja Finanssivalvonta katsovat, että uudistus on oikeansuuntainen ja selkeä sääntely vähentänee aiheettomia suullisen käsittelyn pyyntöjä. Työryhmän ehdotus on oikeansuuntainen ja auttaa keskittämään voimavaroja niihin tilanteisiin, joissa yksityisen asianosaisen oikeusturvan toteutuminen vaatii, että hänellä on mahdollisuus esittää valitustaan tukevaa selvitystä myös suullisessa käsittelyssä.

Juridiska Föreningen i Finland r.f. katsoo, että työryhmän ehdottama säädösmuotoilu on tarkoituksenmukainen, sillä siinä painotetaan riittävän valmistelun ja todistusharkinnan merkitystä, mutta toisaalta ongelmallinen, koska siinä luovutaan yksityishenkilön oikeudesta saada pyynnöstä suullinen käsittely. Käsitelmä siitä, että suullinen käsittely veroasioissa olisi tarpeeton, ei ole todenmukainen, sillä kuuleminen on lähes ainoa keino saada lisänäyttöä, kun asiakirjat ovat epätäydellisiä tai ne puuttuvat. Suullinen käsittely tulisi järjestää aina, kun on syytä kyseenalaistaa kirjallinen todistusaineisto. Yhdistys katsoo, että hallintoprosessilain 39 §:n 1 momentti tulisi säilyttää nykyisellään.

Suomen Asianajajaliitto lausuu, että ehdotus on oikeasuuntainen. Mahdollisen säännöksen kohtaa ”Suullinen käsittely voidaan jättää toimittamatta...” edellytyksiä tulisi tulkita kuitenkin riittävän tiukasti etenkin, jos yksityisen asianosaisen on nimennyt henkilötodistelua riittävästä seikasta ja hänellä on hänen vaatimuksiaan tukevaa näyttöä. Suullisen käsittelyn tarpeellisuutta arvioitaessa olisi nimenomaan kiinnitettävä huomiota myös asian tärkeyteen asianosaiselle ja siihen, että suullinen käsittely on usein pitkää lausumakerrosta tai laajaa asiakirjaselvitystä nopeampi ja keskitetympi tapa saada asian ratkaisemisen kannalta tarpeellista selvitystä asianosaisilta sekä mahdollisilta todistajilta ja asiantuntijoilta.

Ehdotukseen kielteisesti tai varauksellisesti suhtautuvat kannanotot

Korkein hallinto-oikeus huomauttaa, että ehdotetussa sääntelyssä ei oteta huomioon suullisen käsittelyn toimittamisvelvoitteen eroa eri tuomioistuintasojen välillä, toisin kuin nykyisessä 37 ja 38 §:ssä. Ehdotus siitä, milloin suullinen käsittely voidaan jättää toimittamatta, on samoin ongelmallinen. Ehdotettu lainkohta sisältää tyhjentäväksi tarkoitetun luettelon suullisen käsittelyn toimittamatta jättämisen edellytyksistä. On syytä kysyä, kuinka kattavan kriteeristön nämä perusteet muodostavat, ja vastaavatko ne edes kaikilta osin ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä asetettuja edellytyksiä. Nykyinen sääntely onkin ollut suullisen käsittelyn osalta onnistunut, ja se on mahdollistanut joustavasti edellä mainittujen seikkojen huomioon ottamisen. Siksi lain muuttamisen tarvetta tältä osin olisi syytä harkita jatkovalmistelussa. Kulloisenkin prosessin tarpeet tulee voida ottaa joustavasti huomioon, eikä asiassa tarvita laintasoista käytännön menettelyä monimutkaistavaa sääntelyä. Korkein hallinto-oikeus pitää kaiken kaikkiaan hyvänä sitä, että suullisen käsittelyn eri kysymyksiä on pohdittu perusteellisesti työryhmässä.

Helsingin hallinto-oikeuden käsityksen mukaan välimietintöön sisällytetty säännösluonnos ei yhdenmukaista soveltamiskäytäntöä, vaan pikemminkin päinvastoin. Samaan säännökseen on sisällytetty perusteet suullisen käsittelyn järjestämisestä asianosaisen vaatimuksesta ja asian selvittämiseksi. Hallinto-oikeus ei pidä säännösluonnosta onnistuneena, koska esitetyssä muodossaan se saattaa aiheuttaa tulkintavaikeuksia, minkä lisäksi se näyttäisi korostavan liikaa suullisen käsittelyn järjestämisvelvollisuutta pelkästään asian selvittämiseksi.

Kouvolan hallinto-oikeus katsoo, että mietinnössä on melko laajasti käsitelty kysymystä suullista käsittelyä koskevien säännösten tarkistamisesta. Ehdotusten perustelu ei mietinnössä ole ristiriidaton, kun toisaalta todetaan, ettei nykyisten hallintolainkäyttölain säännösten toimivuutta ole arvosteltu ja että ongelmat johtuvat eroista säännösten soveltamisessa eri hallinto-oikeuksissa.

Eduskunnan oikeusasiamies pitää epävarmana, turvaako ehdotettu säännös riittävän selkeästi oikeuden suulliseen käsittelyyn. Ehdotetut yksityiskohtaiset säännökset asian käsittelystä ja selvittämisestä sekä menettelystä suullisessa käsittelyssä tukenevat uudistuksen tarkoitusta lisätä hallintotuomioistuinten menettelytapojen yhdenmukaisuutta ja ennakoitavuutta. Muistion kohdassa 6.5 ”Suullista käsittelyä, katselmusta, tarkastusta ja muuta todistelua liittyvät kysymykset” selostetaan hallinto-oikeuksien ratkaisukäytäntöä

ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä (EIT) koottuja suuntaviivoja suullisen käsittelyn järjestämisvelvollisuudesta. Tämä jakso on oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan perusteellinen ja hyvä pohja hallintotuomioistuimille niiden oman ratkaisukäytännön arvioimiseksi. Oikeusasiamies pitää sen vuoksi tärkeänä, että ainakin EIT:n ratkaisukäytäntöä koskeva osio mahdollisesti täydennettynä uusilla ratkaisuilla otettaisiin työryhmän ehdotuksista aikanaan laadittavaan hallituksen esitykseen. Perusteellinen kooste voisi olla hallintotuomareiden apuna heidän käytännön ratkaisutoiminnassaan.

Keski-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus suhtautuu pidättyvästi suullisten käsittelyjen lisäämiseen. Suurin osa asioista on sellaisia, että olennaiset tosiasiaiseikastot löytyvät asiakirjoista. Suullista käsittelyä esittävän osapuolen tulisikin perustella melko tarkasti syyt vaatimukselleen. Monessa tilanteessa katselmustyyppinen tilaisuus saattaisi korvata suullisen käsittelyn ja tuoda tarvittavaa lisätietoa. Ely-keskus katsoo, että hallintolainkäyttöön liittyvät prosessuaaliset säännökset sisältävät monelta osin hallintolainkäyttöön liittyviä erityispiirteitä, joten on tarkoituksenmukaista siirtää ko. prosessuaaliset säännökset hallintolainkäyttölakiin. Oikeudenkäymiskaaren liittyvistä pykäläviittauksista luopuminen on siis perusteltua, koska se selkeyttää lain luettavuutta.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on pitänyt tärkeänä, että entistä konkreettisemmin kiinnitetään huomiota aineellisen prosessin johdon tehostamiseen. Työryhmän esittämät edellä mainitut suullista käsittelyä, katselmusta, tarkastusta ja muuta todistelua koskevat säännösehdotukset eivät poista kokonaan näitä tarkastuksessa esiin tulleita ongelmia.

Suomalainen Lakimiesyhdistys katsoo, että sekä osapuolten oman edun että järkevän prosessin kannalta on olennaista, että vaatimus suullisen käsittelyn järjestämisestä esitetään jo ensimmäisessä tuomioistuinasteessa. Luonnosteltu säännös saattaa luoda sen vaikutelman, että tuomioistuimen velvollisuus vaaditun suullisen käsittelyn toimittamiseen voisi olla sama oikeusastejärjestyksestä riippumatta.

Suomen tuomariliitto katsoo, ettei voi ottaa kantaa työryhmän ehdotuksiin suullisen käsittelyn ja muutoinkin prosessin kulkua ohjaavien ja samalla prosessin sisältöä tuomioistuimen asiakkaille selventävien säännösten ottamisesta lakiin, koska mietinnöstä ei ilmene, mitä nämä säännökset sisältäisivät.

Ehdotetusta toteuttamistavasta esitetyt kannanotot

Hämeenlinnan hallinto-oikeus katsoo, että lakiin olisi syytä ottaa säännös esikäsittelyn toimittamismahdollisuudesta, ja myös maininta kirjallisen yhteenvedon laatimisesta tarvittaessa erityisesti ennen suullista käsittelyä. Säännöstä suullisen käsittelyn ajankohdan määrittämisestä ei pidetä tarpeellisena. Suullisen kutsun sisällön tarkempaa määrittämistä ei myöskään pidetä tarpeellisena. Hämeenlinnan hallinto-oikeus kannattaa ratkaisua, jossa viittaukset OK 17:19 §, 22 §, 25 §, 27 § ja 28-29 §:iin voitaisiin jättää myös uuteen lakiin. Mikäli oikeudenkäymiskaaren säännökset kuitenkin kirjoitetaan hallintolainkäyttölakiin ne olisi kirjoitettava täsmälleen samalla tavalla kuin oikeudenkäymiskaarella elleivät ne todellisuudessa poikkea toisistaan.

Vakuutusosikeus toteaa, että lakiin voitaisiin sisällyttää säännös viranomaisen velvollisuudesta saapua kutsusta suulliseen käsittelyyn.

Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta toteaa, että valmistelussa tulisi erityisesti huolehtia siitä, että kunkin säännöksen soveltuvuus sosiaalivakuutuksen lautakuntatyyppisiin muutoksenhakuelimiin, jotka eivät ole kaikki valtion viranomaisia, on tarkoin harkittu. Suullisten käsittelyjen järjestäminen kovin suuressa mittakaavassa ei lautakuntien nykyresursseilla ole mitenkään käytännössä mahdollista. Muutoksenhakulautakunta esittääkin harkittavaksi, että hallintolainkäyttölakiin nimenomaisesti kirjattaisiin pääperiaatteeksi, ettei lääketieteellisissä asioissa järjestetä suullista käsittelyä muutoin kuin asianosaisen vaatimuksesta ja ainoastaan painavasta syystä.

Elintarviketurvallisuusvirasto pyytää työryhmää huomioimaan, että ainakin kovin yksityiskohtaisilla menettelysäännöillä saattaa joskus olla myös haitallisia vaikutuksia. Pahimmillaan monimutkaiset menettelysäännöt jopa vieraannuttavat yksityisen asianosaisen prosessista. Elintarviketurvallisuusvirasto painottaa joustavan ja vapaamuotoisen prosessin merkitystä oikeussuojan saatavuuden kannalta.

Verohallinnon käsityksen mukaan säännösten tehokas selkiyttäminen edellyttää kaikkien oikeudenkäymiskaareen kohdistuvien viittausten avaamista hallintolainkäyttöä sääntelevään lakiin.

Patentti- ja rekisterihallitus korostaa lisäksi, että erityisesti asianosaisen velvollisuus ilmoittaa, minkä vuoksi suullinen käsittely on tarpeen ja mitä selvitystä hän esittäisi suullisessa käsittelyssä, parantaisi selkeästi tilannetta ja näin osaltaan välttyttäisiin turhalta prosessoinnilta.

Kirkkohallitus korostaa, että kirkollishallinnossa on vielä laajasti käytössä alistusjärjestelmä. Hallintoprosessilainsäädännön jatkovalmistelussa olisi hyvä täsmentää, miltä osin menettelysäännöksiä sovelletaan lainkäyttöviranomaisissa. Ottaen huomioon ylemmälle viranomaiselle alistettavien päätösten luonteen on todettava, että esimerkiksi suullisen kuulemisen tarpeen alistusvalituksen käsittelyn yhteydessä voidaan arvioida olevan hyvin vähäinen (esimerkiksi alistettavat normipäätökset).

4.5.2 Ilmoitus suullisen käsittelyn pyynnön hylkäämisestä

Työryhmässä on arvioitu tarpeelliseksi ottaa lakiin säännös tuomioistuimen lähtökohtaisesta velvollisuudesta ilmoittaa suullisen käsittelyn järjestämispynnön hylkäämisestä oikeudenkäynnin osapuolille ennen asian ratkaisemista.

Rovaniemen hallinto-oikeus ja *Oulun hallinto-oikeus* pitävät hyvänä työryhmän aikomusta ottaa lakiin säännös tuomioistuimen velvollisuudesta ilmoittaa oikeudenkäynnin osapuolille ennen asian ratkaisemista suullisen käsittelyn järjestämispynnön hylkäämisestä ja samalla varata tilaisuus kirjallisen lisäselvityksen esittämiseen.

Turun hallinto-oikeus katsoo, että laissa oleva säännös velvollisuudesta ilmoittaa suullisen käsittelyn järjestämispynnön hylkäämisestä ennen pääasian ratkaisemista, on sinäl-

lään kannatettava. Laissa tulisi olla selkeästi ilmaistuna se, missä muodossa ja kuka tällaisen ilmoituksen tekee, sillä kysymys voidaan ratkaista käsittelyn eri vaiheissa ja joskus vasta pääasiaa ratkaistaessa.

Vaasan hallinto-oikeus toteaa, että suullisen käsittelyn pyynnön hylkäämisestä ilmoittaminen on sinänsä kannatettavaa, mutta kaikissa tapauksissa ilmoittaminen erikseen ei hallinto-oikeuden mukaan olisi tarpeen.

Suomen tuomariliitto toteaa, että työryhmä on arvioinut tarpeelliseksi ottaa lakiin säännöksen myös tuomioistuimen lähtökohtaisesta velvollisuudesta ilmoittaa suullisen käsittelyn järjestämispyynnön hylkäämisestä oikeudenkäynnin osapuolille ennen asian ratkaisemista ja samalla varata tilaisuus kirjallisen lisäselvityksen esittämiseen. Säännöksen kirjoittaminen ehdottoman velvoitteen muotoon ei kuitenkaan ole kannatettavaa, vaan asiassa ja uudistuksessa yleisemminkin on syytä ottaa huomioon kysymyksessä olevan prosessilain soveltamistilanteiden moninaisuus, ja säilyttää nykyisen hallintolainkäyttölain säännösten vahvuutena oleva joustavuus.

4.5.3 Suullinen valmistelu

Työryhmässä on tuotu esiin mahdollisuus ottaa suullista valmistelua koskeva säännös hallintolainkäyttölakiin. Uuden säännöksen tarkoitus olisi korostaa suullisen valmistelun käyttämisen mahdollisuutta asian huolellista valmistelua ja selvittämistä edistävänä prosessinjohtotoimena.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että mietinnöstä ei ilmene, mitä olisi tarkoitus säätää ja miksi. Työryhmän ehdotusta tulisi selventää.

Turun hallinto-oikeus toteaa, että käytännössä suullinen valmistelu on järjestetty ilman nimenomaista säännöstäkin, mutta säännöksen ottaminen hallintoprosessilakiin olisi perusteltua.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus lausuu, että lakiin olisi syytä ottaa säännös esikäsittelystä, mutta ei tarkempia säännöksiä siitä, milloin esikäsittely olisi pidettävä.

Suomen Asianajajaliitto katsoo, että suullinen valmistelu voisi yhdenmukaistaa käytäntöjä.

Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta kannattaa työryhmän ehdotusta.

Kilpailuvirasto pitää kannatettavana esitystä siitä, että laissa on oma säännös suullisesta valmistelusta.

4.5.4 Suullisen käsittelyn kulkua koskeva suunnitelma ja kirjallinen yhteenveto

Työryhmän käsityksen mukaan suullisen käsittelyn kulusta tulisi säätää laissa. Työryhmässä on keskusteltu myös kirjallisen yhteenvedon tarpeesta yleensäkin tai ainakin niissä tapauksissa, joissa asiassa järjestetään suullinen käsittely. Siitä ilmeni asiassa esitetyt vaatimukset ja niiden perusteet sekä tarvittaessa ilmoitetut todisteet ja se, mitä kullakin todisteella aiotaan näyttää toteen. Edelleen voitaisiin täsmentää suulliseen käsittelyyn kutsumista koskevia säännöksiä ja avata myös kutsun sisältöä.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että suullisen käsittelyn kulkua koskeva suunnittelu kuuluu hyvään prosessinjohtoon. Kulloisenkin prosessin tarpeet tulee voida ottaa joustavasti huomioon, eikä asiassa tarvita laintasoista käytännön menettelyä monimutkaistavaa sääntelyä.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus toteaa, että käsittelysuunnitelman ja yhteenvedon lakisääteistäminen aiheuttaa lisää työtä ja ylimääräistä byrokratiaa. Käytännössä on tarpeen jättää tuomioistuimelle harkintavaltaa. Käsittelyn ajankohdasta määrääminen laissa ei ole tarpeellista.

Turun hallinto-oikeus katsoo, että jatkotyössä on syytä huolellisesti harkita, ovatko suullisen käsittelyn kulkua ohjaavat säännökset ylipäänsä tarpeellisia laissa.

Oulun hallinto-oikeus toteaa, että ei ole tarpeellista lain tasolla säätää suullista käsittelyä koskevasta käsittelysuunnitelmasta ja yhteenvedosta.

Rovaniemen hallinto-oikeus katsoo, että kirjallisesta yhteenvedosta ja käsittelysuunnitelmasta voidaan niin ikään ottaa lakiin säännös, jos se katsotaan tarpeelliseksi. Niiden laatimista ei kuitenkaan olisi säädettävä pakolliseksi, koska läheskään kaikissa suullisissa käsittelyissä ne eivät ole välttämättömiä. Hallinto-oikeus korostaa, että hallintoprosessin etuna pidettävään joustavuuteen ei ole yleensäkin syytä puuttua, ellei se ole aivan välttämätöntä.

Vaasan hallinto-oikeus lausuu, että suullisen käsittelyn kulkua koskevat yksilöidymmät ehdotukset ovat paljolti asioita, jotka ovat tuomioistuimen sisäisen toiminnan järjestämiseen liittyviä ja ohjeistuksen luonteisia. Mikäli yksityiskohtaiseen sääntelyyn ryhdytään, säännösten tulee olla joustavia niin, että niitä sovelletaan tarpeen vaatiessa.

Vakuutus-oikeus toteaa, että kirjallisesta yhteenvedosta voi olla hyötyä tietyissä asioissa, mutta sen laatiminen ei ole useinkaan tarpeellista. Samaa voidaan todeta suullisen käsittelyn kulkua koskevasta suunnitelmasta. Tämän vuoksi tulee kyseisten asiakirjojen laatimisen tarpeen arviointi jättää tuomioistuimen harkittavaksi. Vakuutus-oikeus katsoo, että suullisen käsittelyn kulusta voidaan säätää tarkemmin laissa.

Elintarviketurvallisuusvirasto lausuu, että kovin yksityiskohtaisilla menettelysäännöillä saattaa joskus olla myös haitallisia vaikutuksia. Pahimmillaan monimutkaiset menettelysäännöt vieraannuttavat yksityisen asianosaisen prosessista. Menettelyllisten säännösten osalta tulisi painottaa joustavan ja vapaamuotoisen prosessin merkitystä oikeussuo-

jan saatavuuden kannalta. Virasto painottaa, että hallintolainkäytössä menettelysäännösten vaikeuden ei tulisi muodostaa prosessikynnystä.

Kilpailuvirasto toteaa, että on kyseenalaista, tarvitaanko lakiin säännöstä kirjallisen yhteenvedon laatimisesta. Kutsua koskevien säännösten sisältöä olisi suotavaa avata laissa.

Suomen Asianajajaliitto lausuu, että mahdolliset säännökset suullisesta valmistelusta, kirjallisesta yhteenvedosta ja käsittelysuunnitelmasta, suulliseen käsittelyyn kutsumisesta voisivat yhdenmukaistaa käytäntöjä prosessien suhteen ja ovat käytössä jo siviili- ja rikosprosesseissa. Suullisen käsittelyn ajankohdasta tulisi jatkossakin sopia niin, että tuomioistuin tiedustelee osapuolilta sopivaa käsittelyajankohtaa.

4.5.5 Todistamisvelvollisuus ja vaitiolo-oikeus

Työryhmä on suunnitellut nimenomaista säännöstä siitä, että tuomioistuimella on oikeus saada viranomaiselta salassapitosäännösten estämättä asian ratkaisemiseksi välttämättömät tiedot ja asiakirjat. Lisäksi on suunniteltu säännöstä, jonka mukaan myös todistaja on vastaavasti velvollinen todistamaan asiasta vaitiolovelvollisuudestaan huolimatta

Sisäasiainministeriö toteaa, että ehdotusta hallintotuomioistuinten laajasta oikeudesta saada tietoja viranomaisilta ja todistajilta säädetystä vaitiolovelvollisuudesta huolimatta voidaan pitää merkittävänä parannuksena erityisesti turvapaikka-asioissa, joissa mm. lähtömaatiedolla on päätöksenteossa suuri merkitys.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että työryhmän luonnostelemat säännökset todistajan esteellisyydestä, todistamisvelvollisuudesta ja vaitiolo-oikeudesta sekä vaitiolovelvollisuuden vaikutuksesta todistajan kuulemiseen vaikuttavat lähtökohtaisesti perustelluilta. Työryhmä ehdottaa edelleen, että laissa säädettäisiin hallintotuomioistuimelle laaja oikeus saada tietoja viranomaisilta ja todistajilta muualla säädetystä vaitiolovelvollisuudesta huolimatta. Korkein hallinto-oikeus puoltaa tätä kantaa.

Helsingin hallinto-oikeus kiinnittää erityistä huomiota säännösluonnokseen, joka koskee vaitiolovelvollisuuden vaikutusta todistajan kuulemiseen. Muotoilu vaatii jatkovalmistelussa täsmennystä, koska esitetystä muodostaan se ei avaudu ja aiheuttaisi huomattavia tulkintavaikeuksia.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus toteaa, että säännökset todistamisvelvollisuudesta ja vaitiolo-oikeudesta ovat jossain määrin vaikeaselkoisia, ja näiden säännösten sisältöä ja kirjoitustapaa tulisi vielä miettiä ja selkeyttää.

Kuopion hallinto-oikeus katsoo, että viranomaisen asema suhteessa todistajan esteellisyyteen samoin kuin todistajan vaitiolovelvollisuuden suhde todistamisvelvollisuuteen on ratkaistava hallintolainkäyttölaissa yksiselitteisesti. Todistajana kuuleminen tulisi aina olla mahdollista, jos kysymys on oikeudenkäynnin piiriin kuuluvista tiedoista ja havainnoista. Säännös todistajan velvollisuudesta todistaa vaitiolovelvollisuudesta huolimatta on tarpeellinen ja omiaan selkeyttämään todistajan oikeuksia ja velvollisuuksia.

Kouvolan hallinto-oikeus pitää vaikeasti avautuvana erityisesti vaitiolovelvollisuuden vaikutusta todistajan kuulemiseen koskevaa säännösehdotusta. Se on omiaan aiheuttamaan epäselvyyksiä soveltamisessa. Säännösehdotus (2 mom.) on kuitenkin rakennettu siten, että lainsoveltaja joutuu kohtalokkaalta tuntuvaan valintatilanteeseen yhteismitattomien erittäin tärkeän yleisen edun tai lapsen edun taikka muun erittäin tärkeän yksityisen edun ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisen välillä. Säännöksen logiikka näyttää johtavan siihen, että viimeksi mainitusta pidetään lopulta ristiriitatilanteessa kiinni. Säännöksen rakennetta ja käytettävää terminologiaa tulisi harkita vielä jatkovalmistelussa.

Turun hallinto-oikeus yhtyy työryhmän näkemyksiin todistamisvelvollisuutta ja vaitiolo-oikeutta koskevalta osalta ja pitää erityisen perusteltuna säännöstä siitä, että todistajaa ei saa kuulla vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvasta seikasta, jos kuuleminen olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä etua tai lapsen etua taikka muuta erittäin tärkeää yksityistä etua. Viranomaisen asemaa todistajana on siten syytä täsmentää. Työryhmä on sisällyttänyt välimietintöönsä alustavan ehdotuksen todistajan esteellisyyttä koskevaksi säännökseksi, jossa on myös otettu kantaa viranomaisen edustajan asemaan todistajana. Ehdotetussa säännöksessä jää epäselväksi, miten viranomaisen edustus määräytyy. Säännös jättää myös avoimeksi, missä oikeudenkäynnin vaiheessa viranomaisen edustus määräytyy. Lisäksi säännöstä tulisi täsmentää ainakin siten, että se koskisi sekä päätöksen että hakemuksen tehneen viranomaisen edustajaa. Päätöksen tehneen viranomaisen asema todistajana on ylipäänsä ongelmallinen.

Rovaniemen hallinto-oikeus pitää tärkeänä sen peruslähtökohdan toteamista, että tuomioistuimella on oikeus kuulla todistajaa vaitiolovelvollisuudesta huolimatta. Tässä yhteydessä on myös tarpeen kiinnittää huomiota tuomioistuimen oikeuteen saada salassa pidettävää tietoa yhtä laajasti muutoinkin kuin todistajien kautta. Ehdotuksessa todetaan aiheellisesti, että henkilöä voidaan kuulla henkilökohtaisesti muutenkin kuin todistajana. Samalla on syytä pohtia, pitäisikö tuomioistuimen sen harkitessa salassa pidettävän kirjallisen aineiston pyytämistä suorittaa vastaavanlainen intressivertailu kuin nyt ehdotetussa todistajan kuulemisesta koskevassa pykälässä.

Vaasan hallinto-oikeuden käsityksen mukaan vaitiolovelvollisuuden vaikutuksesta todistajien kuulemiseen tulisi ehdottomasti säätää laissa, kuten työryhmä on ehdottanut.

Opetushallitus pitää hyvänä ehdotusta, että hallintolainkäyttölaissa selkeytettäisiin vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvien asioiden osalta sekä todistamisvelvollisuutta että viranomaisen tietojenantovelvollisuutta.

Kilpailuvirasto korostaa, että jatkovalmistelussa olisi kenties syytä edelleen täsmentää asiaa viranomaisessa käsitellettävien virkamiesten todistamisvelvollisuuden rajoja mm. sitä, miltä osin asiaa hallintoviranomaisissa käsitellettävillä virkamiehillä on velvollisuus todistaa asian ratkaisemiseen liittyvän harkinnan sisällöstä ja kulusta.

Verohallinto toteaa että työryhmän ehdottamista säännösluonnoksista tai niiden perusteista ei käy ilmi, onko tarkoitus sulkea kokonaan pois oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 12 ja 23 §:n soveltaminen. Nämä oikeudenkäymiskaaren säännökset estävät käytännössä Verohallinnon virkamiestä todistamasta tai esittämästä verotusasiakirjoja yleisissä

tuomioistuimissa muissa kuin verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 18 §:ssä säädetyissä tapauksissa. Verohallinnon näkemyksen tulisi arvioida, pitäisikö todistamisen yhteydessä ilmeneville kolmatta koskeville salassa pidettäville tiedoille antaa erityistä suojaa esimerkiksi oikeudenkäynnin julkisuutta koskevan lain säännöksiä täydentämällä. Verohallinto pitää kannatettavana, että hallintotuomioistuimen tiedonsaantioikeus keskitettäisiin hallintolainkäyttölakiin. Tulisi arvioida pitäisikö näille kolmatta koskeville tiedoille antaa erityistä suojaa esimerkiksi oikeudenkäynnin julkisuutta koskevan lain säännöksiä täydentämällä.

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto toteaa, että jatkovalmistelussa tulisi mahdollisuuksien mukaan ottaa huomioon todistajien kuulemista koskevien säännösten soveltuvuus myös aluehallintoviraston ympäristövastuualueen suorittamaan todistajien kuulemiseen. Tilanteet, joissa ympäristölupavastuualueen päätöksen tehnyt, esitelty tai valmistelut virkamiestä olisi tarpeen kuulla todistajana hallintotuomioistuimessa, on vaikea ymmärtää. Tehtävien lainkäyttöön liittyvästä luonteesta johtuen tilanne rinnastuu jossain määrin tapaukseen, jossa käräjätuomaria kuultaisiin todistajana hovioikeudessa hänen antamastaan päätöksestä.

Finanssivalvonnan toiminnan kannalta on erittäin tärkeää, että luottamus siihen valvojana ei vaarannu, jotta se saa valvonnassaan olevilta valvontaansa varten tarvitsemansa tiedot. Tämä tulisi Finanssivalvonnan lausunnon mukaan ottaa jatkovalmistelussa huomioon.

Kilpailuvirasto toteaa, että työryhmän ehdotuksen voidaan katsoa laajentavan tuomioistuintuimien oikeutta kuulla todistajia vaitiolovelvollisuuden estämättä. Jatkovalmistelussa olisi syytä edelleen täsmentää asiaa käsitteiden virkamiesten todistamisvelvollisuuden rajoja esimerkiksi pyrkimällä määrittämään erittäin tärkeän yleisen ja yksityisen edun käsitteiden sisältöjä.

Suomen tuomariliitto korostaa, että erityisesti päätöksen tehneen viranomaisen asema todistajana on hallintoprosessissa ongelmallinen. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin näkökulmasta ei näytä hyvältä, mikäli esimerkiksi päätöksen tehnyt, esitelty tai valmistelut yksittäistä viranhaltijaa kuullaan todistajana.

4.6 Katselmus ja tarkastus

Työryhmä ehdottaa, että katselmuksen sisältöä tulisi täsmentää säädöstasolla siten, että asianomaisesta säännöksestä ilmenisi katselmuksen tarkoitus tehdä havaintoja ja arvioida kiinteistöstä, maisemasta, rakennelmasta tai muusta sellaisesta kohteesta, jota ei voida tuoda tuomioistuimeen. Työryhmässä on myös pohdittu, pitäisikö hallintolainkäyttölakiin ottaa tarkastusta koskeva säännös. Tarkastuksen tarkoituksena olisi erona katselmuksesta ainoastaan todentaa paikalla tosiseikka. Tarkastuksen voisi tehdä koko kokonpanon asemesta myös yksi tuomioistuimen jäsen tai esittelijä.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että katselmusta koskeva säännösluonnos on ongelmallinen katselmuksen perustarkoituksen ja -piirteiden kannalta. Oikeuskäytännössä hallintolainkäyttölain mukainen katselmus on ymmärretty mietinnössä esitettyä kuvausta laa-

jemmin. Ehdotetun tarkastusta koskevan yleissäännöksen tarpeellisuutta yleislaissa olisi vielä aiheellista miettiä erityislakien säännökset huomioon ottaen. Tuomioistuin korostaa lisäksi, että katselmuspöytäkirjaan ei sovellu oikeudenkäymiskaaren 22 luvun 7 §, koska katselmushavainnoissa ei ole kyse sellaisista yksiselitteisistä havainnoista, jotka voitaisiin kirjata, vaan havainnot liittyvät suoraan päätösharkintaan.

Turun hallinto-oikeus toteaa, että säännös palvelisi nykyistä paremmin katselmukseen kutsuttavien informaationtarvetta. Työryhmä on keskustellut mahdollisuudesta ottaa lakiin säännökset kevennetyssä kokoonpanossa toimitettavasta tarkastuksesta, jonka tarkoitus olisi ainoastaan todentaa tosiseikka. Tämä mahdollisuus voisi jossain hyvin rajatussa tilanteessa olla hyödyllinen. Koska katselmus useimmiten kuitenkin palvelee myös tarvetta arvioida jotakin tosiseikkaa, eikä pelkästään vain todeta sen olemassaolo, tarkastuksen käyttöala jäisi käytännössä suppeaksi.

Oulun hallinto-oikeus ja *Suomen tuomariliitto* kannattavat tarkastusta koskevan säännöksen ottamista hallintolainkäyttölakiin.

Vaasan hallinto-oikeus katsoo, että katselmuksen määritelmän tulee edelleen olla joustava ja mahdollistaa nykyinen soveltamiskäytäntö maankäyttö- ja rakennuslain sekä ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisissa asioissa.

Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus toteaa, että mietinnössä esitetty tarkastuksen ja katselmuksen erottelu ei ole kovin selkeä, eikä yleensääkään ole tarpeen säätää erikseen katselmuksesta ja tarkastuksesta. Parempi ratkaisu olisi sen sijaan säätää katselmuksesta niin, että se voitaisiin asian laatu huomioon ottaen järjestää tarvittaessa kevyemmällä kokoonpanolla.

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto toteaa, että käytännön lainkäyttötyössä suullisen käsittelyn, katselmuksen ja tarkastuksen ero ei aina ole tullut riittävän selväksi. Lisäksi ympäristölupavastuualueen toimittama tarkastus ja katselmus eroavat merkityssisällöltään välimietinnössä tarkoitetuista katselmuksesta ja tarkastuksesta. Lisäksi asianosaisille on tarvittaessa selvitetävä, mitä katselmus tai tarkastus tarkoittaa kyseessä olevassa asiassa.

Suomen Oikeusapulakimiehet ry toteaa, että katselmuksen käyttämisestä on lisättävä ja *Keski-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus* katsoo, että katselmus voi joskus tuoda lisätietoa.

4.7 Kannanotot muista todistelua koskevista säännöksistä

Todistelua koskevia säännöksiä, jotka nykyisin paljolti perustuvat viittauksiin oikeudenkäymiskaareen, ehdotetaan otettaviksi hallintolainkäyttölakiin hallintolainkäytön tarpeisiin muotoiltuna.

Korkein hallinto-oikeus pitää työryhmän lähtökohtia perusteltuina. Osa nykyisistä viittauksista on siten perusteltua säilyttää ennallaan. Toisaalta työryhmä ei ole tässä yhtey-

dessä katsonut tarpeelliseksi luopua kokonaan viittaussäännöksistä oikeudenkäymiskaareen.

Helsingin hallinto-oikeuden mukaan, todistelua koskevien säännösten muotoilu on ollut suurelta osin vasta alustavan pohdinnan alla.

Kuopion hallinto-oikeus katsoo, että todistelua koskevan lainsäädännön ottaminen hallintolainkäyttölakiin hallintolainkäytön tarpeisiin muotoiltuna on ehdottoman välttämätöntä. Lakiin tulisi ottaa myös säännös tarpeettoman todistelun kiellosta, jolloin tuomioistuimella olisi selvästi ja nimenomaisesti mahdollisuus evätä tarjottu tarpeeton todistelu.

Kouvolan hallinto-oikeus, maa- ja metsätalousministeriö, kirkkohallitus, Opetushallitus, ja Suomen tuomariliitto pitävät todistelua koskevien säännösten kirjoittamista pääosin suoraan hallintoprosessia koskevaan lakiin tärkeänä ja hyvin kannatettavana uudistuksena. Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että viittaussäännöksistä luopuminen helpottaa yksityistä asianosaista, joka hoitaa omaa asiaansa.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus katsoo, että oikeudenkäymiskaaren säännösten avaaminen on ongelmallista. Sellainen ratkaisu on kannatettava, jossa viittaukset oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 19 §, 22 §, 27 § ja 28–29 §:iin voitaisiin jättää myös uuteen lakiin. Viittauksissa oikeudenkäymiskaareen on kiinnitettävä erityisesti huomiota säännösten muutoksiin ja niiden vaikutuksiin hallintolainkäyttölain viittausten kannalta. Mikäli viittauksen kuitenkin avataan, säännökset olisi kirjoitettava täsmälleen samalla tavalla kuin oikeudenkäymiskaareessa, elleivät ne todellisuudessa poikkea toisistaan.

Oulun hallinto-oikeus pitää työryhmän ehdotusta siitä, että eräiden todistajan kuulemistä koskevien säännösten osalta voitaisiin poistaa viittaukset oikeudenkäymiskaareen ja siirtää säännökset hallintolainkäyttölakiin hallintolainkäytön tarpeisiin muotoiltuina, erittäin tarpeellisena. Käytännön työssä viittaussäännösten soveltaminen voi olla erittäin hankalaa ja aikaa vievää erityisesti silloin, kun oikeudenkäymiskaaren säännöksiä on muutettu, eikä muutoksia ole huomattu tarkastella hallintolainkäytön näkökulmasta. Hallinto-oikeus katsoo, että työryhmän ehdotus jää valitettavan puolitiehen, kun työryhmä ei pidä aiheellisena luopua viittaussäännöksistä kokonaisuudessaan. Työryhmän perustelu tältä osin ei ole vakuuttava. Oulun hallinto-oikeuden näkemyksen olisi paljon selkeämpää, että kaikki todistajan kuulemistä koskevat säännökset olisivat vain hallintolainkäyttölaissa.

Turun hallinto-oikeus kannattaa hallintolainkäyttölaissa olevien useiden oikeudenkäymiskaareen olevien viittausten avaaminen ja säännösten ottaminen suoraan hallintoprosessilakiin sekä niiden muotoileminen hallintotuomioistuimiin sopiviksi.

Rovaniemen hallinto-oikeus katsoo, että olisi kuitenkin ehkä syytä vielä harkita kokonaan todistajan kuulemistä koskevista viittaussäännöksistä luopumista.

Vaasan hallinto-oikeuden ja Keski-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen käsitysten mukaan todistajan kuulemistä koskevat kaikki oikeudenkäymiskaaren säännökset tulisi selvyiden vuoksi siirtää hallintolainkäyttölakiin.

Vakuutusosikeus pitää perusteltuna, että myös todistelua koskevat säännökset sisältyisivät lakiin mahdollisimman kattavasti, koska tarkoituksena on muutoinkin vahvistaa hallintolainkäyttölain tai uuden hallintoprosessilain asemaa itsenäisenä oikeudenkäyntiä ohjaavana lakina. Vakuutusosikeus pitää työryhmän yksityisluonteista kirjallista todistajankertomusta koskevaa ehdotusta perusteltuna.

Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta katsoo, että myös todistelua koskevat säännökset on syytä ottaa hallintolainkäyttölakiin hallintolainkäytön tarpeisiin muotoiluina. Muutoksenhakulautakunnan osalta tilanne on muun muassa todistajien kuulemisen ja muiden suulliseen käsittelyyn liittyvien menettelykeinojen osalta se, että näistä on jäänyt erikseen sääntelemättä. Muutoksenhakulautakunta ei voi ilman laissa annettua selkeää toimivaltaa kuulla suullisesti todistajaa valan nojalla tai asianosaista totuusvakuutuksen nojalla. Muutoksenhakulautakunta ei voi myöskään kutsua asianosaista tai todistajaa suulliseen käsittelyyn sakon uhalla tai tuomita uhkasakkoa.

Valtioneuvoston oikeuskansleri ja *Kilpailuvirasto* kannattavat ylipäänsä suullista käsittelyä koskevien ja siten osaltaan prosessin kulkua selkeyttävien säännösten antamista

Valtiontalouden tarkastusviraston käsityksen mukaan kaikkien oikeudenkäymiskaareen kohdistuvien viittausten poistaminen hallintolainkäyttölaista merkitsisi hallintolainkäytön aseman korostumista itsenäisenä prosessilajina. Samalla sääntely myös selkiytyisi. Sinänsä työryhmän esittämät täsmennykset ja ehdotukset ovat kannatettavia. Työryhmä ehdottaa lisäksi prosessin kulkua ohjaavien ja samalla prosessin sisältöä tuomioistuinten asiakkaille selventävien säännösten ottamista lakiin (välimietintö s. 94). Tarkastusvirasto pitää tarkastushavaintojensa johdosta tällaisia säännöksiä erittäin tarpeellisina

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto korostaa, että jatkovalmistelussa tulisi mahdollisuuksien mukaan ottaa huomioon todistajien kuulemista koskevien säännösten soveltuvuus myös aluehallintoviraston ympäristövastuualueen suorittamaan todistajien kuulemiseen.

Suomen Oikeusapulakimiehet ry katsoo, että mikäli todistelusäännökset olisivat selkeät, päätöksenteko noudattaisi yleisissä tuomioistuimissa vallalla olevaa tapaa. On hyvä, mikäli oikeudenkäynnin viivästystä koskevat säännökset ulotetaan käsittämään myös hallintolainkäyttöasiat.

Suomalainen Lakimiesyhdistys toteaa, että mahdolliset määräaikojen lyhentämiset ja määräpäivän asettamiset lisäselvitysten toimittamiselle, suullisen käsittelyn perustellut käsittelypyynnöt listattuine todistajineen ja todistusteemoineen sekä kevennetty tiedoksiantotapa aiheuttavat sen, että yksityisen asianosaisten on vaikea valvoa etuaan hallintoprosessissa ilman lainoppinutta avustajaa.

4.8 Selvityksen rajoittaminen ja sakon uhka

Työryhmä harkitsee säännöstä siitä, että tuomioistuin voisi erityisestä syystä asettaa määräpäivän, jonka jälkeen toimitettu selvitys palautetaan. Työryhmä on harkinnut myös sääntelyä siitä, että tuomioistuin voisi etukäteen kieltää ilmeisen tarpeettoman selvityksen esittämisen. Työryhmä ei ehdota yleistä rajoitusta uusien seikkojen esittämisoikeuteen hallintolainkäytössä. Tuomioistuin voisi asettaa viranomaiselle sakon uhan, jos viranomainen ei kehotuksesta huolimatta toimita vaadittuja asiakirjoja tai selvitystä.

4.8.1 Ehdotukseen myönteisesti suhtautuvat kannanotot

Eduskunnan oikeusasiamies, korkein hallinto-oikeus, Turun, Helsingin, Kuopion, Kouvolan, Rovaniemen sekä Oulun hallinto-oikeudet, Valtiontalouden tarkastusvirasto, Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Elintarviketurvallisuusvirasto, Suomen tuomariliitto ja Suomen Asianajajaliitto puoltavat ehdotusta siitä, että tuomioistuin voisi asettaa viranomaiselle sakon uhan, jos viranomainen ei kehotuksesta huolimatta toimita vaadittuja asiakirjoja tai selvitystä.

Maa- ja metsätalousministeriö kannattaa selvityksen rajoittamista ja tarpeettoman selvityksen esittämisen kieltämistä etukäteen.

Valtioneuvoston oikeuskansleri pitää ehdotusta perusteltuna edellyttäen, että sitä sovelletaan huolellisesti asianosaisen oikeusturva huomioiden.

Työ- ja elinkeinoministeriöllä ja tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnalla ei ole huomauttamista työryhmän kehittämisajatuksiin.

Valtiovarainministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, valtioneuvoston oikeuskansleri, Kuopion hallinto-oikeus, Vaasan hallinto-oikeus, Kouvolan hallinto-oikeus, Oulun hallinto-oikeus, Markkinaoikeus, Vakuutusosasto, Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta, Elintarviketurvallisuusvirasto, Finanssivalvonta, kirkkohallitus ja Maaseutu- ja elintarviketurvallisuusvirasto kannattavat työryhmän harkitsemaa säännöstä määräpäivän asettamisesta esitettävälle selvitykselle ja sen palauttamiselle sekä ilmeisen tarpeettoman selvityksen esittämisen kieltä. Useat lausunnonantajat kuitenkin korostavat, että säädös ei saa rajoittaa liiaksi selvityksen antamista ja oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä.

Eduskunnan oikeusasiamies sekä *Etelä-Suomen aluehallintovirasto* katsovat, että ehdotus edistänee käsittelyn joutuisuutta.

Helsingin hallinto-oikeus kannattaa ehdotusta selvityksen rajoittamiseksi, mutta itse säännöksessä tai vähintäänkin hallituksen esityksen perusteluissa olisi syytä korostaa säännöksen soveltamisen poikkeuksellisuutta sekä sitä, ettei menettely saa muodostua osapuolille kohtuuttomaksi.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus kannattaa ehdotusta, että selvityksen esittämiselle voitaisiin asettaa määräaika, mutta tuomioistuinta ei voitane asettaa tilanteeseen, jossa ei enää

olisi mahdollista ottaa huomioon esitettyä selvitystä lähinnä olosuhteiden muututtua oikeudenkäynnin aikana. Hallinto-oikeus toteaa, että sakon asettamisuhan tarpeellisuutta voitaisiin vielä selvittää.

Kuopion hallinto-oikeus toteaa, että hallinto-oikeuksien toimivaltuuksia parantaisi seuraavanlainen säännös: Hallinto-oikeuteen hallinto-oikeuden varaaman määräajan jälkeen toimitetut kirjelmät ja oikeudenkäyntiaineisto jätettäisiin pääsääntöisesti huomioon ottamatta. Myöhästynyt aineisto otettaisiin huomioon ainoastaan erityisestä syystä, esim lailliseen esteeseen verrattava tai muu käytännön syy. Myös hallinto-oikeuteen, viranomaiseen tai toiseen asianosaiseen kohdistuvaan asiattomaan toimintaan olisi voitava puuttua. Tällainen keino voisi olla esimerkiksi hallintolainkäyttölaissa säännelty järjestyssakko. Työryhmän tulisi pohtia myös muita vastaavia keinoja oikeudenkäynnin turvaamiselle.

Elintarviketurvallisuusvirasto painottaa, että mikäli selvitystä rajoitetaan, on asianosaisen oltava hyvissä ajoin tietoinen siitä, mitä seikkoja ja millä tavoin hänen tulee esittää. Tällöin tuomarin velvollisuutta vuorovaikutukseen ja asianosaisten informointiin on korostettava.

Kansaneläkelaitoksen etuasioissa esitetään muutoksenhakuprosessin aikana erityisesti lääketieteellisiä lisäselvityksiä. Tarve esittää uusia selvityksiä liittyy suurelta osin muutoksenhakuelinten pitkiin käsittelyaikoihin valittajan tilanteen muuttuessa prosessin aikana. Kela pitää tarpeellisina kaikkia uudistuksia, joilla prosessin keston ja sujuvuuteen voidaan vaikuttaa myönteisellä tavalla.

Valtiontalouden tarkastusvirasto kannattaa työryhmän esittämää säännöstä siitä, että tuomioistuin voisi erityisestä syystä asettaa määräpäivän, jonka jälkeen toimitettu selvitys palautetaan.

Suomen tuomariliitto muistuttaa, että hallintoprosessi on pääsääntöisesti kirjallista. Asian ratkaisemisen kannalta on usein keskeistä saada viranomaiselta riittävä selvitys asiassa. Työryhmän esitystä täsmentää viranomaisen velvollisuutta antaa lausunto, vastata valituksessa esitettyihin vaatimuksiin ja esittää tuomioistuimen pyytämää selvitystä asetettuun määräaikaan mennessä voidaan tästä syystä pitää perusteltuna. Asian riittävä selvittäminen edellyttää kuitenkin jatkossakin hallintotuomioistuimilta aktiivista prosessinjohtoa. Ehdotus, jonka mukaan tuomioistuin voisi jättää huomioon ottamatta ja palauttaa muita osapuolia asiasta informoimatta tuomioistuimeen ratkaisupäivänä tai sen jälkeen saapuneen selvityksen, olisi harkitsemisen arvoinen.

Suomen Asianajajaliitto pitää uudistusta tervetulleena. On tärkeää, että selvityksen palauttamisen kynnyks asetetaan korkealle ja päätös annetaan pian sen jälkeen.

4.8.2 Ehdotukseen kielteisesti tai varauksellisesti suhtautuvat kannanotot

Valtioneuvoston kanslia katsoo, että lisäselvitystä tulisi voida esittää missä prosessin vaiheessa tahansa ainakin silloin, jos on kyse selkeistä olosuhdemuutoksista, jotka vai-

kuttavat asiaan. Hallintotuomioistuin ei saisi automaattisesti jättää selvitystä huomioon ottamatta, vaan selvityksen merkitys asiassa olisi ensin tutkittava.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että selvityksen esittämistä koskevalle rajoitusmahdollisuudelle on esitettävissä perusteita, mutta samalla siihen liittyy ongelmia. Rajoitus voisi johtaa muutoksenhakuun ylemmässä asteessa vain siksi, että huomiotta jätetty uusi selvitys saataisiin huomioon otetuksi. Se, että tuomioistuin voisi etukäteen kieltää jonkin selvityksen esittämisen, vaikuttaa tulkinnanvaraiselta ja ylimitoitetulta. Avoimien kysymysten jatkotarkastelu on näin ollen tarpeen.

Vaasan hallinto-oikeus, Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta ja Etelä-Suomen aluehallintovirasto katsovat, että sakolla uhkaaminen hallinto-oikeuden ja viranomaisten välisessä yhteydenpidossa saattaa olla ylimitoitettu ja ehkä tarpeeton, koska sellaisia tilanteita ei ole tullut.

Turun hallinto-oikeuden mukaan säännökseen, joka mahdollistaisi tarpeettoman aineiston torjumisen, sisältyy ongelmia oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta. Kuitenkin säännös, jonka mukaan tuomioistuin voi jättää huomiotta sellaisen selvityksen, joka saapuu ratkaisupäivänä tai sen jälkeen, voisi olla harkinnan arvoinen.

Rovaniemen hallinto-oikeus toteaa, että on kyseenalaista, onko työryhmän ehdotus sopusoinnussa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksen kanssa. Pykälästä tulisi ainakin käydä selvästi ilmi se seikka, että kyse on nimenomaan asian ratkaisun kannalta tarpeettomasta selvityksestä. Olisi ehkä aiheellista rajata säännöksen käyttöala sellaiseen selvitykseen, joka selvästi ei kuulu käsiteltävään asiaan. Etukäteen ei tiedetä, onko turhaa aineistoa tulossa.

Oulun hallinto-oikeus, Finanssivalvonta, Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Valtiontalouden tarkastusvirasto, Suomen Asianajajaliitto ja Suomen tuomariliitto yhtyvät työryhmämietinnössä olevaan lausumaan siitä, että tuomioistuimen mahdollisuutta kieltää etukäteen ilmeisesti tarpeettoman selvityksen esittämistä koskevan säännöksen tarve on kyseenalainen, koska etukäteen on vaikea tietää, että turhaa aineistoa aiotaan toimittaa.

Elintarviketurvallisuusvirasto korostaa, että erityisesti selvityksen esittämistä koskevia rajoituksia harkittaessa olisi korostettava tuomarin velvollisuutta aktiiviseen vuorovaikutukseen ja asianosaisen informointiin. Siten selvityksen rajoittamista harkittaessa pitää asianosaisen olla hyvissä ajoin tietoinen niistä seikoista, jotka hänen asiassaan ovat juridisesti merkityksellisiä ja tavasta, jolla hänen on tuotava asiansa prosessissa esille.

Kilpailuvirasto painottaa, että viranomaisen voi saada myöhäisessä käsittelyn vaiheessa tietoonsa uutta relevanttia selvitystä, jonka esittäminen tuomioistuimelle on oltava mahdollista.

Juridiska Föreningen i Finland katsoo, että selvityksen antamista ei ole syytä rajoittaa ehdotetulla tavalla, mutta voi olla syytä rajoittaa selvityksen antamista kuten yleisissä tuomioistuimissa.

Suomen Oikeusapulakimiehet ry vastustaa sellaisen määräpäivän asettamista, jonka jälkeen toimitettu selvitys palautetaan. Asiassa voi tapahtua uutta käsittelyn aikana, ja jos sitä ei oteta huomioon hallinto-oikeudessa, on valitettava korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jotta uusi selvitys otetaan huomioon.

4.9 Tiedoksianto

Työryhmä ehdottaa, että hallintolainkäyttölakiin otettaisiin oma luku asiakirjojen lähettämistä ja tiedoksiannosta. Päätös ja muut asiakirjat lähetettäisiin pääsääntöisesti tavallisella kirjeellä tai sähköisesti. Saantitodistusten käytöstä pyritäisiin luopumaan ja uutena todisteellisen tiedoksiannon muotona otettaisiin käyttöön lähettäminen vastaanottotodistuksin. Uutena tiedoksiantokeinona lakiin kirjattaisiin mahdollisuus toimittaa tiedoksianto puhelimitse.

4.9.1 Ehdotukseen myönteisesti suhtautuvat kannanotot

Valtiovarainministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, sisäasiainministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, ympäristöministeriö, Hämeenlinnan hallinto-oikeus, Kouvolan hallinto-oikeus, Vakuutusosasto, tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta, Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Maaseutuvirasto ja Kansaneläkelaitos pitävät työryhmän tiedoksiantoa koskevia ehdotuksia kannatettavina. *Maa- ja metsätalousministeriö* korostaa lisäksi, että puhelintiedoksiannon käytöstä tulee kuitenkin olla yksiselitteiset ja tarkkarajaiset säännökset hallintolainkäyttölaissa.

Helsingin hallinto-oikeus kannattaa sitä, että tiedoksiantomenettelyä kevennetään ja saantitodistusmenettelyn käyttöä vähennetään. Mietinnössä esitettyjä asiakirjan tiedoksiantoa ja todisteellista tiedoksiantoa koskevia säännöksiä on jatkovalmistelussa kuitenkin syytä täsmentää.

Oulun hallinto-oikeus kannattaa sitä, että tiedoksiantomenettelyä kevennetään työryhmän ehdotuksen mukaisesti. Varsinaisten päätösten tiedoksiannon osalta sekä puhelintiedoksiantoa koskeva kohta jää epäselväksi.

Rovaniemen hallinto-oikeus katsoo, että vastaanottotodistusta käyttäen tapahtuvan tiedoksiannon lisääminen todisteellisiin tiedoksiantotapoihin on perusteltua. Puhelintiedoksiannossa tiedoksiantohetki lienee puhelun ajankohta. Säännösluonnoksessa ei ole mainintaa siitä, että puhelintiedoksianto edellyttäisi vastaanottajan suostumusta toisin kuin hallituksen esityksessä oikeudenkäymiskaaren muuttamiseksi.

Kouvolan hallinto-oikeus pitää asiakirjojen lähettämistä ja tiedoksiantoa koskevia ehdotuksia hyvin tervetulleina. On kuitenkin varmistettava, että uudet menettelyt todella mahdollistavat päätösten ja asiakirjojen tiedoksisaannin siten, että valitusajat ja muut tärkeät määräajat alkavat juosta. Tämä saattaa edellyttää vielä täsmentävää tai täydentävää sääntelyä.

Kuopion hallinto-oikeuden mukaan on kannatettavaa, että lähtökohtaisesti kaikki tuomioistuimesta lähetettävät asiakirjat voitaisiin lähettää sähköisesti tai tavallisena kirjeenä. Myös puhelintiedoksiannon mahdollistuminen on hyvä uudistus. Valitusasioissa kaikki tiedoksiannot tulisi voida poikkeuksetta suorittaa ilmoitettuun prosessiosoitteeseen tavallisena kirjetiedoksiannota.

Finanssivalvonta pitää hyvänä todisteellisen tiedoksiannon keinovalikoiman lisäämistä esitetyllä tavalla (lähettäminen vastaanottotodistuksin). Kuitenkin olisi hyvä korostaa tietoturvanäkökohtien huomioon ottamista

Verohallinto kannattaa työryhmän ehdottamia mahdollisimman yksinkertaisia ja joustavia lähettämisen- ja tiedoksiantotapoja, kuten asiakirjojen lähettämistä pääsääntöisesti tavallisella kirjeellä tai sähköisesti sekä saantitodistusmenettelyn korvaamisesta kevyemmällä vastaanottotodistusmenettelyllä. Laissa tulisi olla selkeät säännökset myös niitä tilanteita varten, joissa vastaanottotodistus ei syystä tai toisesta palaudu takaisin viranomaiselle.

Valtiontalouden tarkastusvirasto pitää kannatettavana asiakirjojen lähettämistä ja tiedoksiantoa koskevan oman luvun sisällyttämistä hallintolainkäyttölakiin. Mitä vapaa- muotoisemmiksi erilaisten asiakirjojen lähettäminen ja tiedoksiannot tulevat, sitä tärkeämpää on varmistua siitä, että yksityinen asianosainen tai asiaan muutoin osallinen ymmärtää kutsujen, pyyntöjen, tiedoksi annettavien asiakirjojen jne. merkityksen ja vaikutuksen asiassaan.

Suomen Asianajajaliitto katsoo, että esitys siirtymisestä tiedoksiantoihin sähköisesti ja postitse sekä vastaanottotodistusten käyttämiseen saantitodistusten sijasta on tervetullut muutos. Todisteellisen tiedoksiannon toimittamistavat vaikuttavat riittävältä. Ehdotettu muutos asettaa vastuuta hallintoviranomaisille arvioida tapauskohtaisesti riittävän luotettava tiedoksiantotapa. Se, että todisteellisen tiedoksiannon tarve jätettäisiin tuomioistuimen harkintaan, herättää pientä huolenaihetta.

Suomen tuomariliitto pitää työryhmän ehdotusta asiakirjojen lähettamisestä pääntöisesti tavallisella kirjeellä perusteltuna. Tuomariliiton käsityksen mukaan nykyinen hallintolain säännös, jonka mukaan asian katsotaan tulleen viranomaisen tietoon kirjeen saapumispäivänä, on selkeä ja ongelmaton. Viranomaiset merkitsevät asiakirjan saapumispäivän asiakirjaan ja/tai kirjaavat sen muutoin saapuneeksi. Tarvetta muuttaa nykykäytäntöä ei Tuomariliiton käsityksen mukaan ole. Sähköisen tiedoksiannon lisääminen ja puhelintiedoksiannon käyttöön ottaminen on kannatettavaa.

4.9.2 Ehdotukseen kielteisesti tai varauksellisesti suhtautuvat kannanotot

Valtioneuvoston oikeuskansleri toteaa, että puhelintiedoksianto voi olla nopea ja käytännöllinen tapa toimittaa tiedoksianto, mutta siihen sisältyy myös riskejä, kuten pystytäänkö varmistumaan siitä, että tiedoksianto toimitetaan oikealle henkilölle ja että tiedoksiannon vastaanottaja ymmärtää asian. Tiedoksiantotapaan liittyvien epävarmuustekijöiden vuoksi tiedoksiantoa koskevan sääntelyn on oltava tarpeeksi ohjaavaa ja yksityiskohtaista, jotta asianosaisen oikeusturva ei vaarannu.

Eduskunnan oikeusasiamies katsoo, että vaarana voi olla se, että yksityinen asianosainen ei esimerkiksi ymmärrä puhelintiedoksiantoa ja sen merkitystä. Toisaalta puhelintiedoksiannon etuna on se, että asiakkaalle voidaan samalla selittää asiaa vapaamuotoisesti ja vastata hänen kysymyksiinsä.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että työryhmän esittämät suunnitelmat tiedoksiannon tehostamisesta ovat vielä varsin keskeneräisiä ja edellyttävät jatkopohdintaa.

Turun hallinto-oikeuden mukaan se, että tiedoksiannon tapa jätettäisiin työryhmän ehdotuksen mukaan tuomioistuimen harkintaan, saattaa johtaa siihen, että tuomioistuin harkitsee aina tarpeelliseksi esimerkiksi hylkäävän päätöksen annettuaan, antaa sen tiedoksi saantitodistuksella. Tällaista ratkaisua voi perustella yksityisen valittajan oikeusturvalla sekä jatkovalitusten osalta tarpeella pystyä selkeästi selvittämään mahdollisten useiden valittamaan oikeutettujen tahojen valitusajan alkaminen. Myös sähköisen tiedoksiannon käyttöä suositellaan lisääväksi, mutta sen tulee perustua asianomaisen tahon nimenomaiseen suostumukseen.

Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta korostaa, että sähköinen asiointi tietoturvallisella tavalla on sähköisen tiedoksiannon perusedellytys. Ennen esimerkiksi kansalaisen oman sähköisen asioimistilin tai muun vastaavanlaisen ratkaisun kehittämistä ei muutoksenhakulautakunnassa ole käytännön mahdollisuutta päätösten sähköiseen tiedoksiantoon.

Opetushallitus katsoo, että uusi todisteellisen tiedoksiannon muoto, jossa asiakirja lähetetään vastaanottotodistuksin, jonka vastaanottaja palauttaa määräajassa joko sähköisesti tai postitse, on ongelmallinen siinä tilanteessa, että vastaanottaja ei lainkaan palauta vastaanottotodistusta. Puhelintiedoksianto lienee käyttökelpoinen menettelytapa erilaisten välitoimenpiteiden tiedoksiantamisessa. Epäselväksi jää, olisiko se käytettävissä myös päätösten tiedoksiannossa kuten myös sen merkitys, kun puhelintiedoksiannon lisäksi asiakirjat lähetettäisiin kuitenkin osapuolelle kirjeitse tai sähköisesti.

Elintarviketurvallisuusviraston kannan mukaan sähköisen asioinnin edistäminen sinänsä on toivottavaa, mutta lainsäädäntö ei ole vielä yksiselitteinen vaaditun tietoturvan tasosta sähköisessä asiointissa.

Keski-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus katsoo, että rajanveto tavallisen tiedoksiannon ja todisteellisen tiedoksiannon välillä jää mietinnössä epäselväksi ja saattaisi johtaa erilaisiin käytäntöihin. Rajanvetoa tulisi ainakin täsmentää.

Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus toteaa, että tiedoksiannon tulisi olla todisteellinen kaikkien sellaisten toimenpiteiden osalta, joiden laiminlyönti saattaisi aiheuttaa asianosaiselle oikeudenmenetyksiä. Saantitodistuksista asianosaisille aiheutuvaa hankaluutta on liioiteltu, koska suurin osa asianosaisista ei kovinkaan usein asioine hallintotuomioistuimessa. Puhelintiedoksiannossa jää helposti epäselväksi, onko tiedoksianto tapahtunut varmasti oikealle henkilölle. Myöskään tiedoksiannon sisältö ei ole myöhemmin yksiselitteisesti todennettavissa, jos sen sisällöstä tulisi kiistaa. Sähköisiä välineitä käytettäessä tiedoksi antaminen saattaa epäonnistua jo pelkästään teknisistä syistä eikä kaikilla ei ole käytettävissään po. välineitä.

4.10 Asiakokonaisuuksien yhdistäminen hallinto-oikeuksissa

Työryhmä on keskustellut mahdollisuudesta, että toisiinsa liittyvät asiat voitaisiin tarvittaessa käsitellä yhdessä hallinto-oikeuksien alueellisesta toimivallasta riippumatta. Asioita voitaisiin myös asianosaisen vaatimuksesta siirtää hallinto-oikeudesta toiseen. Sääntely vaatii edelleen pohdintaa, erityisesti suhde erityislakien oikeuspaikkasäännöksiin on ongelmallinen.

4.10.1 Ehdotukseen myönteisesti suhtautuvat kannanotot

Sisäasiainministeriö, valtiovarainministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, Rovaniemen hallinto-oikeus, Valtiontalouden tarkastusvirasto ja Maahanmuuttovirasto kannattavat ehdotusta. Sisäasiainministeriön käsityksen mukaan ehdotus voisi lisätä päätöksenteon yhdenmukaisuutta ja tehokkuutta. Valtiovarainministeriön mielestä asioiden yhdistämisen tulee olla mahdollista tietyn reunaehdoin.

Työ- ja elinkeinoministeriön ja Turun hallinto-oikeuden mukaan suhdetta erityislakien oikeuspaikkasäännöksiin on epäselvyyksien ja prosessiviiveiden välttämiseksi syytä vielä todetusti selvittää, vaikka kannattavat työryhmän ehdotusta.

Korkein hallinto-oikeus pitää tätä työryhmän lähtökohtaa perusteltuna ja katsoo, että asia vaatii vielä perusteellista jatkovalmistelua. Yksittäiset aluehallintovirastot ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ovat monimutkaisella, asiakohtaisia ja alueellisia perusteita yhdistävillä, pääosin asetuksentasoisilla perusteilla tulleet toimivaltaisiksi myös jonkin toisen viraston tai keskuksen alueella tai koko maassa vuoden 2010 alussa toteutuneen valtion aluehallintouudistuksen seurauksena. Siksi hallintolainkäyttölain 12 § saattaa merkitä sitä, että toimivaltaiseksi tulee viranomaisen päätoimipaikkaperusteella asianosaisista ehkä hyvinkin kaukana sijaitseva hallinto-oikeus, ja samaan asiakysymykseen liittyvät valitukset saattavat hajautua eri hallinto-oikeuksille.

Helsingin hallinto-oikeus korostaa, että yhdistettäviä asiakokonaisuuksia on säännönmukaisesti veroasioissa. Lisäksi esimerkiksi arvonlisäveroasioissa Helsingin hallinto-oikeudella on yksinomainen toimivalta. Yhteiskäsittely saattaisi johtaa hallitsemattomaan veroasioiden lisäämiseen ja keskittymiseen Helsingin hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuden toimivaltakysymyksiin liittyvät muutokset olisi toivottavaa tehdä ensisijaisesti erityislainsäädäntöä muuttamalla. Laissa tulisi olla tarkka ohjaus toisiinsa liittyvien asioiden käsittelypaikasta.

Oulun hallinto-oikeuden mielestä säännös, joka mahdollistaa asian siirtämiseen, sopisi parhaiten verotusmenettelyä koskevaan lakiin.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus näkee säännöksen tarpeellisena, mutta sen sisältöä on vielä mietittävä erityisesti erityislainsäädännön oikeuspaikkasäännösten kannalta. Mahdollisuus siirtää toisiinsa yhteydessä olevat asiat käsiteltäviksi samassa tuomioistuimessa on prosessiekonomisesti ja mahdollisesti myös ratkaisujen yhdenvertaisuuden tur-

vaamiseksi kannatettava uudistus. Säännökset sen ratkaisemiseksi, mikä tuomioistuinin asiat käsittelee, olisi tehtävä mahdollisimman yksinkertaisiksi.

Kouvolan hallinto-oikeus katsoo, että asioiden siirtämisestä hallinto-oikeuksien välillä, on hyväksyttävät perusteet. Täsmäntävä lisäsäätely on tässä kysymyksessä yleisesti ottaen paikallaan.

Verohallinto kannattaa tarpeellisten muutosten tekemistä oikeuspaikkasäännöksiin, mikäli asian siirtämistä koskevan säännöksen ottaminen lakiin näitä muutoksia edellyttää. säännöksen perusteluissa olisi tarpeen mainita myös verotuspäätöksiä koskeva esimerkiksi säännöksessä tarkoitetuista erityisistä syistä.

4.10.2 Ehdotukseen kielteisesti tai varauksellisesti suhtautuvat kannanotot

Ympäristöministeriö ja *Suomen tuomariliitto* korostavat, että säännöksen suhde erityislakien oikeuspaikkasäännöksiin on ongelmallinen, ja asia vaatii pohdinnan jatkamista.

Vaasan hallinto-oikeus katsoo, että selvyyden vuoksi saattaisi olla tarpeen ottaa lakiin nimenomainen säännös samassa tuomioistuimessa vireillä olevien asioiden yhdessä käsittelemisestä varsinkin, jos päädytään siihen, että toisiinsa liittyvät asiat voitaisiin tarvittaessa käsitellä yhdessä hallinto-oikeuksien alueellisesta toimivallasta riippumatta. Mahdollisuus käsitellä toisiinsa liittyvät asiat tarvittaessa yhdessä hallinto-oikeuksien alueellisesta toimivallasta riippumatta vaikuttaa sinänsä hyvältä. Olisi kuitenkin syytä pohtia, millaisiin tilanteisiin menettelyä on tarkoitus soveltaa ja milloin se olisi tarpeen. Lakiin tulisi ottaa riittävät säännökset oikeuspaikasta, vireillepano-oikeudesta sekä menettelytavoista kuten kuulemisesta.

Kouvolan hallinto-oikeus katsoo, että tällaisen vaihtoehdon avaamisella voitaisiin saavuttaa mietinnössä kuvattuja hyötyjä, mutta se voi tuoda mukanaan myös uusia ongelmia, kuten mietinnössä todetaan. Asiaa kannattaa edelleen selvittää.

4.11 Oikeuskäytäntöä ohjaava ratkaisu

Työryhmä ei ehdota säännöstä erityisestä oikeuskäytännön yhdenmukaisuutta ohjaavasta ratkaisusta, koska säätely saattaisi työryhmän arvion mukaan aiheuttaa enemmän ongelmia kuin tilanteen hoitaminen tavanomaisin prosessinjohton keinoin.

Korkein hallinto-oikeus ja *valtionalouden tarkastusvirasto* ovat samaa mieltä työryhmän kanssa oikeuskäytäntöä ohjaavan ratkaisun ongelmallisuudesta ja tarpeettomuudesta. Korkein hallinto-oikeus pitää työryhmän lähtökohtaa ja kannanottoa perusteltuna jos siksikin, että säännös olisi periaatteellisesti kyseenalainen ylimpien tuomioistuinten asemaa ja tehtäviä koskevan perustuslain 99 §:n kannalta.

Valtiovarainministeriö kannattaa ajatusta, että hallinto-oikeus ratkaisisi yhden tai muuttaman mahdollisimman edustavan tapauksen ja jättäisi muut tapaukset odottamaan lainvoimaisuutta tai korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisua. Valtiovarainministeriö työ-

ryhmän mainitsemia näkökohtia ongelmista tärkeinä, muttei niin painavina, etteikö yleisen lainkäytön puolelle säädettäväksi ehdotetun kaltaista järjestelmää voitaisi säätää ja soveltaa myös hallintolainkäytön puolella. Ennakkopäätösvalitusta vastaavankaltaiset säännökset selkeyttäisivät menettelyn käyttämisen mahdollisuutta verrattuna tilanteen hoitamiseen tavanomaisin prosessinjohtollisin keinoin.

Verohallinto kannattaa oikeuskäytäntöä ohjaavien ratkaisujen ottamista hallintomenettelyyn. Verohallinnossa on asetettu työryhmä laatimaan esiselvitystä verotusta koskevan muutoksenhaku- ja ennakkoratkaisumenettelyn kehittämisestä tilanteisiin, jotka koskevat ennakkopäätösluonteista oikeuskysymystä. Esimerkiksi säännöksen tarpeellisuudesta käy Verohallinnon näkemyksen mukaan joitakin vuosia sitten käsillä ollut niin sanottujen erityisalojen työntekijöiden lisääntyneiden elantokulujen vähennyskelpoisuutta koskenut massiivinen muutoksenhakuprosessi.

Suomen Asianajajaliitto kannattaa oikeuskäytäntöä ohjaavien ratkaisujen ottamista hallintomenettelyyn. Liitto katsoo, että etenkin suomalaisten verosäännösten varsin yleisen ja käytännössä paljon harkintavaltaa jättävän laadintatavan ja toisaalta veroprosessien pitkä keston takia olisi aiheellista luoda ohivalitusjärjestelmä, jossa esimerkiksi hallinto-oikeus voitaisiin ohittaa tilanteissa, joissa asiaan liittyy selvä ennakkopäätöskysymys.

4.12 Täytäntöönpano ja turvaamistoimet

Työryhmä ei ehdota mainittavia muutoksia päätöksen täytäntöönpanoa koskeviin säännöksiin. Oikeusturvan antamista hallintoviranomaisen passiivisuustilanteessa on käsitelty erillisessä työryhmässä. Työryhmä ehdottaa hallinto-oikeudelle toimivaltaa antaa turvaamismääräys hallintoasiassa, jos asianosaisen oikeusturva sitä välttämättä edellyttää. Käräjäoikeuden turvaamistoimivalta hallintoasioissa ehdotetaan samalla poistettavaksi.

4.12.1 Ehdotukseen myönteisesti suhtautuvat kannanotot

Ympäristöministeriö, eduskunnan oikeusasiamies, korkein hallinto-oikeus, Oulun hallinto-oikeus, Rovaniemen hallinto-oikeus, tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta, Maaseutuvirasto, Valtiontalouden tarkastusvirasto, Suomen Asianajajaliitto, Suomen tuomariliitto ja Matkailu- ja Ravintolapalvelut ry pitävät kannatettavana työryhmän ehdotusta, jonka mukaan käräjäoikeuksille kuuluva toimivalta antaa turvaamismääräyksiä siirretään hallintoasioissa hallinto-oikeuksille.

Työ- ja elinkeinoministeriö, valtioneuvoston oikeuskansleri, Kuopion hallinto-oikeus ja Kouvolan hallinto-oikeus kannattavat työryhmän ehdotusta, mutta korostavat, että turvaamismääräyksen soveltamiskynnyksen tulisi olla korkea ja soveltamisen poikkeuksellista. Valtioneuvoston oikeuskansleri painottaa lisäksi, ettei soveltamiskynnys saa olla niin korkea, että säännöksen tarkoitus vesitty.

Korkein hallinto-oikeus kannattaa työryhmän ehdottamaa turvaamistoimenpiteitä koskevaa yleisuudistusta, mutta korostaa, että turvaamistoimiin liittyy niin kunnallis- kuin

hallintovalitusasioissa myös kysymys EU:n valtiontukivalvonnan edellyttämistä väliaikaistoimista tukitoimenpiteiden lainmukaisuutta koskevassa prosessissa Näiltä osin kansallisen prosessilainsäädännön täydennystarpeet on syytä mahdollisimman pikaisesti selvittää.

Valtiontalouden tarkastusvirasto kiinnittää huomiota myös mahdollisuuksiin tähdentää hakijan vastuuta ja vastuun realisoitumista turvaamistoimien hankkimisessa.

Suomen Asianajajaliitto korostaa, että jatkossa on seurattava, onko yleissäännös riittävä.

4.12.2 Ehdotukseen kielteisesti tai varauksellisesti suhtautuvat kannanotot

Helsingin hallinto-oikeus suhtautuu suurella varauksella turvaamismääräystä koskevaan ehdotukseen. Turvaamismääräyksen antaminen ennen asian vireilläoloa hallinto-oikeudessa ja ennen tutustumista asiaan saattaa muodostua käytännössä erityisen vaikeaksi toteuttaa. Ehdotettu säännös laajentaa hallinto-oikeuksien toimivaltaa täysin uudelle alueelle, joten on tärkeää, että itse säännös tai vähintäänkin lain perustelut kirjoitetaan tältä osin mahdollisimman kattaviksi ja selkeiksi.

Helsingin hallinto-oikeus, *Kuopion hallinto-oikeus* ja *Suomen tuomariliitto* toteavat, että odotettavissa on, että säännös voimaantullessaan aiheuttaisi hallinto-oikeuksiin sosiaalietuuksia koskevan hakemustulvan, kuten työryhmän esityksessä on todettu.

Turun hallinto-oikeus pitää työryhmän ehdotusta kannatettavana, mutta korostaa, että ennen säännöksen säätämistä, sen vaikutuksia tulisi vielä tarkemmin kartoittaa, sillä on vaikea ennakoida, mikä merkitys tällaisella säännöksellä on eri asiaryhmissä.

Rovaniemen hallinto-oikeus lisää, että turvaamismääräyksen suhdetta päätöksen täytäntöönpanoa koskevaan määräykseen sekä kiirehtimisvaatimukseen ja passiivisuusvalitukseen on vielä mietittävä.

Vakuutus-oikeus esittää tässä yhteydessä kantanaan, että hallintolainkäyttölain 66 §:n soveltamisen ulottamista myös vakuutus-oikeuteen tulisi selvittää.

Verohallinto painottaa, että laissa verojen ja maksujen täytäntöönpanosta säädetään pääsäännöksi, että julkinen saatava saadaan periä ulosotossa, vaikkei saatavan määrääminen tai maksuunpano ole tullut lainvoimaiseksi. Ehdotettu säännöksen sanamuoto vaikuttaisi edellyttävän, että ainakin kaikissa verotusta koskevissa valitusasioissa tulisi Verohallinnon erikseen ilmoittaa verotuspäätöksen täytäntöönpanosta hallintotuomioistuimelle. Täysin sananmukainen tulkinta näyttäisi lisäksi mahdollistava myös tulkinnan, että periaatteessa kaikista verotuspäätöksistä tulisi ilmoittaa tuomioistuimille.

4.13 Oikeudenkäyntikulujen korvaaminen

Työryhmä ehdottaa oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuusperusteiden täsmentämistä. Lisäksi lähes kaikki viittaukset oikeudenkäymiskaareen poistettaisiin ja säännökset muokattaisiin hallintolainkäyttöön sopiviksi.

4.13.1 Ehdotukseen myönteisesti suhtautuvat kannanotot

Hämeenlinnan hallinto-oikeus, Oulun hallinto-oikeus, vakuutusoikeus, eduskunnan oikeusasiamies, tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta, työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta, Finanssivalvonta, Etelä-Suomen aluehallintovirasto ja Opetushallitus pitävät työryhmän ehdotusta oikeudenkäyntikulusäännösten kirjoittamisesta kaikilta osin hallintolainkäyttölakiin kannatettava.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus korostaa lisäksi, että perusteluissa voisi avata kohtuullisuuden ja viranomaisen virheen käsitteitä.

Turun hallinto-oikeuden mukaan on kannatettavaa sisällyttää oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevat säännökset uuteen lakiin niin, että lähes kaikki viittaukset oikeudenkäymiskaareen voidaan poistaa. Esitetyssä muodossaan säännöstekstin 1 momentti asettaa ehkä liikaakin yksityisen asianosaisen ja viranomaisen samanarvoiseen asemaan, kun siinä puhutaan vain oikeudenkäynnin osapuolista. Yksityisen asianosaisen erilainen asema näkyy vasta pykälätekstin 4 momentissa. Säännöksen alkuun voisi olla syytä siirtää korvausvelvollisuutta koskeva pääsääntö eli asiassa annettu ratkaisu. Säännöksen 2 momenttiin on syytä ottaa perusteet ehdotetulla tavalla, mutta ”tulkinnanvaraisuuden” asemesta voisi harkita ilmaisua ”oikeudellinen epäselvyys”. Julkisen osapuolen korvausvelvollisuuden harkinnan perusteeksi voisi 3 momentissa esitetyn asemesta säätää sen, ”onko viranomainen toiminut virheellisesti”.

Vakuutusoikeus toteaa, että korvausvelvollisuutta harkittaessa on ensisijaisesti painotettava asiassa annettua ratkaisua ja asian merkitystä asianosaiselle.

Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan mielestä ehdotus selkeyttäisi korvausvelvollisuutta. Säännösehdotus vastaa pitkälti sitä periaatetta, jota on noudatettu ja jossa ei ole edellytetty suoranaista viranomaisen virhettä.

Finanssivalvonta katsoo, että viranomaisen korvausvelvollisuuden osalta lähtökohtana tulisi erityisesti olla viranomaisen virhe, toimivallan ylitys tai harkintavallan väärinkäyttö. Viranomaisten korvausvelvollisuuden laajentamista pohdittaessa tulisi ottaa huomioon, että monet hallintoasiat ovat varsin tulkinnanvaraisia.

Kansaneläkelaitos toteaa, että oikeudenkäyntikulujen korvaamisen sääntely hallintokäyttölaissa oikeudenkäymiskaareen viittaamisen sijasta on myös asiakkaan kannalta nykyistä parempi vaihtoehto. Kelan mukaan asioiden tulkinnanvaraisuus pitäisi ottaa erityisesti huomioon arvioitaessa Kelan korvausvastuuta, jonka ei tulisi perustua pelkästään ratkaisun lopputulokseen. Etuusratkaisut perustuvat usein lääketieteelliseen tai muuhun harkintaan, jolloin ainoaa oikeaa ratkaisua ei ole osoitettavissa.

Maaseutuvirasto kannattaa oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuuden täsmentämistä, ja katsoo, että viranomaista vastaan nostettujen ilmeisen perusteettomien oikeudenkäyntien osalta on tärkeää, että yksityinen asianosainen voidaan velvoittaa korvaamaan julkisen osapuolen oikeudenkäyntikulut.

Kilpailuvirasto pitää työryhmän ehdottamaa korvausvelvollisuusperusteiden täsmentämistä perusteltuna ja kannatettavana. Jatkovalmistelussa olisi siten kenties syytä pyrkiä täsmentämään sitä, voidaanko viranomaisen velvoittaa korvaamaan asianosaiselle viranomaiskäsittelyn aikana aiheutuneita kuluja, ja jos voidaan, niin miltä osin ja mistä käsittelyn vaiheesta alkaen.

Patentti- ja rekisterihallitus pitää ehdotusta sinänsä perusteltuna. Patentti- ja rekisterihallitus katsoo, että korvausvelvollisuus voisi aiheutua vain tapauksissa, joissa viranomaisen on menetellyt selvästi väärin, sillä viranomaisen näkökulmasta monet asiat ovat tulkinnanvaraisia.

Valtiontalouden tarkastusvirasto kannattaa hallintolainkäyttölain oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevien säännösten täsmentämistä ja muokkaamista hallintolainkäyttöön sopiviksi sekä niiden sisällyttämistä hallintolainkäyttölakiin oikeudenkäymiskaaren olevien viittausten sijasta. Tarkastusvirasto tuo esille kuitenkin mahdollisuuden harkita yleisestä hallintolainkäyttölaista poikkeavaa oikeudenkäyntikulusääntelyä julkisissa hankinnoissa ja kilpailuasioissa. Yksi mahdollisuus voisi olla lähestyä kulukysymystä oikeudenkäymiskaaren soveltamiskäytännön eikä hallintolainkäyttölain kulusääntelyn pohjalta.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto katsoo, että oikeudenkäymiskulujen korvaamista koskevien säännösten tarkentaminen ja kirjaaminen hallintolainkäyttöä koskevaan lakiin olisi asiakaslähtöistä. Viraston näkökulmasta pykälän sanamuotoa pitäisi selvyden vuoksi korjata niin, että se alkaisi ”oikeudenkäynnin hävinnyt osapuoli on velvollinen...”.

Juridiska Föreningen i Finland r.f. katsoo, että yksityisellä asianosaisella tulisi olla oikeus saada kulujen korvausta voittaessaan jutun. Työryhmän säännösehdotus on melko varovainen. Voisi olla syytä säätää, että hallintotuomioistuimien voisi määrätä korvattavaksi myös oikaisulautakuntavaiheessa aiheutuneita kuluja.

Suomen Asianajajaliitto linjaa, että oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuuden täsmentäminen niin, että se laajentaa viranomaisten korvausvelvollisuutta on erittäin tarpeellinen uudistus edellyttäen, että se oikeuskäytännössä tosiasiallisesti helpottaa yksityisen asianosaisen mahdollisuutta saada korvausta oikeudenkäyntikuluistaan. Täsmennyksen tulisi olla vieläkin selkeämpi niin, että se johtaa varmasti soveltamiskäytännössä muutokseen vallitsevaan tilanteeseen. Hallintoprosessin toimivuus ja yksityisen asianosaisen oikeusturva ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumismahdollisuus edellyttävät, että yksityinen asianosainen voi käyttää juridisen koulutuksen saanutta avustajaa tai asiamiestä ilman, että avustajan käytön kalleus ja tieto siitä, ettei hän saa mistään edes voittotapauksessa korvausta oikeudenkäyntikuluistaan, estäisi yksityistä asianosaista esimerkiksi valittamaan vahvassa asiassa. Toisaalta viimeinen kohta siitä, että ”Yksityistä asianosaista ei saa velvoittaa korvaamaan julkisen osapuolen oikeuden-

käyntikuluja ”on hyvä pääsääntö. Jatko ”ellei yksityinen asianosainen ole esittänyt ilmeisen perusteetonta vaatimusta” voi kuitenkin aiheuttaa tulkintaongelmia ja säännöstä tulisi ehkä vielä täsmentää niin, että siitä ilmenee selvemmin se, että yksityisen asianosaiset korvausvelvollisuus voi tulla kysymykseen vain äärimmäisissä poikkeustapauksissa.

Suomen tuomariliitto pitää työryhmän ehdotuksia perusteluina. Oikeusturvan toteutumisen kannalta erityisen kannatettavaa on pyrkimys parantaa yksityisen asianosaisen mahdollisuuksia saada oikeudenkäyntikulunsa korvatuksi. Mietinnön perusteluista ei kuitenkaan ilmene, että tarkoituksena olisi tältä osin siirtää kuluharkinnan painopistettä ja vähentää asiassa annetun ratkaisun merkitystä. Säännöksen muotoilua on siten syytä harkita tarkkaan.

Suomen Oikeusapulakimiehet ry:n mielestä, pääsääntönä tulee olla periaate, että yksityinen asianosainen saa voittaessaan jutun kulujensa korvauksen julkisyhteisöltä eikä häntä saa velvoittaa korvaamaan julkisen osapuolen kuluja, ellei hän ole esittänyt ilmeisen perusteetonta vaatimusta. Erityisesti täysimääräinen korvaus olisi määrättävä, jos viranomaisen on ylittänyt toimivaltansa, käyttänyt harkintavaltansa väärin tai toiminut muutoin virheellisesti. Pääsääntönä tulisi olla myös, että yksityinen asianosainen joutuu korvaamaan toisen yksityisen asianosaisen kuluja vain erittäin painavista syistä.

4.13.2 Ehdotukseen kielteisesti tai varauksellisesti suhtautuvat kannanotot

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää muun muassa hallintoasioiden tulkinnanvaraisuudesta johtuen tärkeänä, että viranomaisen korvausvelvollisuutta ei laajennettaisi ainakaan kovin kevyin perustein.

Opetusministeriö sekä *valtiovarainministeriö* toivovat, että jatkovalmistelussa täsmennetään, mitä käytännössä tarkoitetaan sillä, että muutoksella pyritään myös jossain määrin laajentamaan viranomaisen korvausvelvollisuutta.

Valtiovarainministeriön mukaan jatkotyössä tulee selvittää ja kuvata, millaisissa tilanteissa viranomaisen nykyistä laajempi korvausvelvollisuus tyypillisesti tulisi sovellettavaksi ja millaisia taloudellisia vaikutuksia muutoksesta aiheutuisi. Työryhmän mietintö ei anna pohjaa tällaiselle arvioinnille. Säännösmuutoksia ei tule esittää ennen tarvittavien selvitysten laatimista.

Korkeimman hallinto-oikeuden mielestä viittauksia oikeudenkäymiskaareen voidaan avata jossain määrin. Nykyinen hallintolainkäyttölain 74 § tarjoaa joustavat ja asianmukaiset lähtökohdat korvausvelvollisuuden arvioinnille hallintoprosessissa. Jos epäyhtenäistä käytäntöä on, asiaan tulisi voida puuttua hallinto-oikeuksien yhteistyöllä ja koulutuksella. Ehdotettu 2 momentti on soveltamista ajatellen liian yksityiskohtainen ja antaa tarpeetonta aihetta oikeudenkäyntikuluja koskeville riidoille ylemmässä asteessa. Ehdotetussa 1 momentissa "toinen osapuoli" korvaisi nykyisen ilmauksen "toinen asianosainen" ja kattaisi sellaisenaan myös päätöksen tehneen viranomaisen. Tällöin viranomaisen saisi helposti prosessissa yksityisen asianosaisen vastapuolen aseman, mikä saattaa heikentää asianosaisen mahdollisuuksia kulukorvausten saamiseen. Puhe "toisesta osa-

puolesta" myös sivuuttaa sen seikan, että tietyissä tilanteissa on kyse kolmesta eri tahosta, jotka kukin ovat keskenään mahdollisia kuluvaatimusten osapuolia. Ehdotus ei näistä syistä ole hyväksyttävissä. Sen sijaan korkein hallinto-oikeus pitää perusteltuna, että 75 §:n viittauksia oikeudenkäymiskaareen jossain määrin avattaisiin hallintolainkäytön sääntelyssä.

Kuopion hallinto-oikeus pitää hyvänä uudistuksena sitä, että viranomaisen korvausvelvollisuutta laajennettaisiin. Ehdotus tullee kuitenkin sellaisenaan voimaan tullessaan aiheuttamaan tulkinnanvaraisuutta. Työryhmä voisi pohtia sitä, voisiko lakiin sisällyttää jonkinlaisen oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevan selkeän pääsäännön, jonka mukaan yksityisen osapuolen voittaessa oikeudenkäynnin julkinen osapuoli velvoitettaisiin korvaamaan yksityisen osapuolen tarpeellisista toimenpiteistä johtuvat kohtuulliset oikeudenkäyntikulut, jollei muualla laissa toisin säädetä. Toisaalta on huomioitava, että joihinkin tilanteisiin tämä pääsääntö sopii huonosti. Jos kyseessä on kaksiasianosaissuhde, kuten veroasioissa, kulujen korvausvelvollisuus olisi päätöksen tehneellä viranomaisella, eikä oikeudenkäynnin osapuolena olevalla viranomaisella.

Vakuutus-oikeus linjaa, että jos päätöstä muutetaan yksityisen asianosaisen hyväksi, voidaan kokonaisuutena arvioiden pitää kohtuullisena, ettei tämä joudu pitämään oikeudenkäyntikulujaan vahinkonaan. Vakuutus-oikeudessa on painotettu asian ratkaisua ja merkitystä yksityiselle asianosaiselle enemmän kuin viranomaisen virhettä. Osapuolten taloudellista asemaa ei voida yhdenvertaisuudenkaan kannalta pitää hyväksyttävänä perusteena oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevassa ratkaisussa. Ehdotuksessa ei ole määritelty viranomaisen harkintavallan väärinkäyttöä. Korvausvelvollisuuden edellytysten voitaisiin katsoa täyttyvän, jos viranomainen päätyy harkintaa mahdollistavan säännöksen soveltamisessa eri lopputulokseen kuin muutoksenhakuviranomainen.

Espoon oikeusaputoimisto katsoo, että ehdotuksessa tulisi selventää, milloin viranomaistaho on oikeusapulain 22 §:n mukainen vastapuoli. Käytännössä tästä aiheutuu jatkuvasti epäselvyyttä.

Pääesikunnan lausuntoon sisältyvässä kannanotossa Merivoimien esikunta suhtautuu varauksellisesti oikeudenkäyntikulujen korvaamisvelvollisuutta koskevien sääntöjen ottamiseen oikeudenkäymiskaaren säännöksistä, sillä hallintovalitusmenettelyä ei tulisi asettaa riita- ja rikosasioiden kanssa verrannolliseen asemaan. On perusteltua täsmentää oikeudenkäyntikulujen korvausperusteita. Merivoimien esikunta pitää tärkeänä ehdotusta, jonka mukaan yksityinen taho voitaisiin velvoittaa korvaamaan julkisen osapuolen oikeudenkäyntikuluja, jos hän on esittänyt ilmeisen perusteettoman vaatimuksen tai tietoisesti täysin perusteettomia ja totuudenvastaisia selvityksiä tai väitteitä. Pääesikunta yhtyy tähän ja pitää oikeudenkäyntikulujen korvausperusteiden täsmentämistä perusteltuna.

Verohallinnon näkemyksen mukaan säädösehdotuksen muotoilu, etenkin sen 2 momentti, on liian tulkinnanvarainen. Myös viranomaisen tulisi pystyä säännöksen perusteella ennakoimaan omaa mahdollista korvausvelvollisuuttaan ja mahdollisten korvattavien oikeudenkäyntikulujen määrää.

Keski-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus toteaa, että puhdas ”voitto/häviö-tilanne” ja sen aiheuttamat vaikutukset valituskuluihin ei sovi luonteensa puolesta hallintoon, koska hallintoviranomaisella on tietty harkintavallan piiri, jossa sen tulee voida toimia. Ely-keskus ei näe tältä osin aihetta erityisille muutoksille.

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto toteaa, että oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevia hallintolainkäyttölain säännöksiä uudistettaessa tulisi ottaa huomioon muutosten vaikutus myös YSL 107 §:n ja VL 21:3:n säännösten näkökulmasta.

Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus toteaa, että säännösten täsmentäminen ja muokkaaminen saattaa sinänsä olla paikallaan, mutta muutoin mietinnöstä ei ilmene vakuuttavia perusteluja säännösten muuttamiseksi edellä mainittuun suuntaan. Jos viranomaisen korvausvelvollisuutta olennaisesti laajennetaan, kulukysymysten käsittely voi viedä aikaa itse pääasian käsittelyltä ja ohjata viranomaisen ratkaisukäytäntöä epäasianmukaisesti.

Suomalainen Lakimiesyhdistys toteaa, että oikeudenkäyntikulujen korvaussäännöksissä ei liene sanottavia rakenteellisia muutostarpeita. Oikeudenkäymiskaaren säännöksiin kohdistuvien viittaussuhteiden ”avaaminen” on perusteltua. Joustavan yleissäännöksen tulisi kuitenkin jatkossa perustaa korvausvastuuta nykyistä enemmänkin juttulajista riippuen. Tarkasteluun olisi lisäksi otettava kuluvastuuta koskeva erityissääntely ja sen suhde hallintolainkäyttölain yleissäännökseen. Sääntelyn tulisi toimia silloinkin, kun asiassa on keskenään vastakkaisia yksityisiä osapuolia. Voisi olla syytä säätää, että hallintotuomioistuimien voisi määrätä korvausta myös oikaisulautakuntavaiheessa syntyneistä kuluista.

Matkailu- ja Ravintolapalvelut ry:n näkemys mukaan selkeänä lähtökohtana tulisi olla se, että viranomaisen olisi korvattava yksityisen asianosaisen oikeudenkäyntikulut, jos yksityisen asianosaisen valitus hyväksytään, eikä kyseessä ole ollut erityisen tulkinanvarainen asia.

4.14 Hallintoriita

Työryhmän käsityksen mukaan hallintoriitasäännösten käyttöalaa ei ole syytä laajentaa nykyisestä, mutta sääntelyä voidaan selkeyttää täsmentämällä hallintoriitaa koskevien säännösten soveltamisalaa nykyisen sääntelyn ja oikeuskäytännön pohjalta. Työryhmän käsityksen mukaan hallintoprosessin menettelysäännökset tulisi muotoilla niin, että ne soveltuvat valitusten lisäksi myös hallintoriita-asioihin. Tarvittaessa hallintoriitahakemuksen ja siihen annetun ratkaisun sisältöä koskevia vaatimuksia voitaisiin kuitenkin täsmentää omassa säännöksessään. Lisäksi olisi syytä harkita, tulisiko laissa selkeyden vuoksi säätää yleinen määräaika hallintoriita-asian vireillepanoon.

4.14.1 Ehdotukseen myönteisesti suhtautuvat kannanotot

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että hallintoriitamenettelyn käyttöalaa tulisi selkeyttää työryhmän esittämällä tavalla ja samalla säätää yleinen määräaika hallintoriita-asian vireillepanoon.

Työ- ja elinkeinoministeriöllä ja tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnalla ei ole huomauttamista työryhmän kehittämisajatuksiin.

Eduskunnan oikeusasiamies toteaa, että verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetun lain mukaan julkinen saatava vanhentuu viiden vuoden kuluttua sitä seuranneen vuoden alusta, jona se on määrätty tai maksuunpantu, ja muussa tapauksessa sitä seuranneen vuoden alusta, jona se on eräännytynyt. Tässä ajassa saadaan tehdä myös perustevalitus. Hallintoriita-asiassa on kysymys julkisoikeudelliseen oikeussuhteeseen perustuvia oikeuksia tai velvollisuuksia koskevasta riidasta. Lisäksi näistä molemmista muutoksenhakukeinoista säädettäisiin ehdotuksen mukaan samassa luvussa ”Hallintoriita ja muu hallintolainkäyttöasia”. Edellä todetun vuoksi mielestäni olisi luontevampaa kytkeä hallintoriita-asian vireillepanoa koskeva yleinen määräaika perustevalituksen tekemiselle säädettyyn määräaikaan. Muilta osin oikeusasiamies pitää ehdotusta perusteltuna.

Helsingin hallinto-oikeus kannattaa työryhmän ehdotusta. Käytännössä on esiintynyt ongelmia sen vuoksi, ettei asiassa ole selvitystä siitä, että asian vireillepanija olisi vaatinut suoritusta tai että vastaajana oleva viranomainen tai muu taho olisi kieltäytynyt maksusuorituksesta tai muusta toimenpiteestä. Laissa tulisi säätää myös edellytyksistä asian käsittelemiseksi hallintoriita-asiana.

Kuopion hallinto-oikeus kannattaa työryhmän hallintoriita-asioista esittämiä yksittäisiä linjauksia. Hallintoriitaan liittyvien ongelmien vuoksi sen soveltamisala olisi ehkä syytä säätää mahdollisimman pieneksi esimerkiksi valituskelpoisuutta ja asianosaispiiriä laajentamalla. Hallintoriitaa koskevien säännösten teoreettisempi pohdinta samoin kuin tämän menettelyn syvällisempi tarkastelu muihin oikeussuojakeinoihin peilaten voisi olla edellä mainituista syistä tarpeen.

Turun hallinto-oikeus katsoo, että hallintoriitaa koskeva sääntely kaipaa täsmentämistä, vaikka päädyttäisiin siihen työryhmän esittämään ja Turun hallinto-oikeuden mielestä kannatettavaan johtopäätökseen, ettei hallintoriidan käyttöalaa ole syytä laajentaa nykyisestä. Hallintoriita tulisi nostaa uudessa sääntelyssä esiin hallinnollisen oikeussuojan yhtenä oikeuskeinona valituksen ohella. Työryhmän ehdotus menettelysäännösten muotoilusta niin, että ne soveltuisivat myös hallintoriitaan, on kannatettava. Samoin työryhmän ehdotus yleisen, esimerkiksi kolmen vuoden pituisen määräajan säätämisestä hallintoriidan vireille panemiseksi on hyvä ja tarpeellinen.

Kouvolan hallinto-oikeus pitää myönteisenä sitä, että työryhmä on ottanut täsmentävän sääntelyn tehtäväkseen. Jatkotyössä tulisi kyetä yksityiskohtaisemmin kuvaamaan tilanteet, joissa ratkaisua voidaan hakea hallintoriitahakemuksella samoin kuin hakemuksen tutkimisen edellytykset ja hyvä olisi jos myös hallinto-oikeuden päätöksen sisällölliset peruskategoriat määriteltäisiin.

Pääesikunta kannattaa rajanvedon selkiyttämistä kuten myös sen tarkentamista, mitkä asiat ovat yleisen valitusoikeuden alaisia hallintopäätöksiä, hallintoriita-asioita ja asioita, joista ei voi valittaa.

Maaseutuvirasto kannattaa yleistä määräaika hallintoriita-asian vireillepanoon.

Suomen Asianajajaliitto katsoo, että hallintoprosessilain soveltaminen myös hallintoriita-asioden käsittelyyn yhdenmukaistaisi käytäntöä. Työryhmä on todennut, että yleisen määräajan asettaminen hallintoriita-asian vireillepanolle on hankalaa, sillä usein on vaikea määrittellä riidan perusteen syntyhetki. Mikäli asiassa päädytään esittämään jotain määräaika, tulee se asettaa riittävän pitkäkestoiseksi. Menettely on vanhastaan sinällään oikeuskäytännössä vakiintunut, eikä sen alaa tule tässä yhteydessä ainakaan supistaa.

Suomen tuomariliitto toteaa, että nykyisten hallintoriitasäännösten käyttöala ja menettely ovat täsmentyneet oikeuskäytännössä. Tehtyjen tutkimusten mukaan suuri osa asiamiehistä ja avustajista ja osa hallintotuomioistuinten lainkäyttöhenkilöstöstäkin pitävät kuitenkin säännöksiä epäselvinä. Säännösten selkiyttäminen on tästä syystä toivottavaa. Myös ehdotukset menettelysäännösten muotoilusta ja vireillepanolle asetettavasta kolmen vuoden määräajasta ovat kannatettavia.

Suomalainen Lakimiesyhdistys katsoo, että hallintoriitamenettelyä koskevat tarkentavat säännösehdotukset ovat perusteltuja.

4.14.2 Ehdotukseen kielteisesti tai varauksellisesti suhtautuvat kannanotot

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että hallintoriidan perustehtävää ei ole syytä muuttaa eikä kehittää hallinnon oikeussuojajärjestelmää muutenkaan kanneperusteiseen suuntaan. Siksi hallintoriidan käyttöalan "selkeyttämiseen" laissa on syytä suhtautua varauksellisesti, koska sääntelyn muuntaminen siitä, voi johtaa uudentyyppisten oikeudellisten ongelmien syntymiseen. Myös hallintoriitaa koskevien menettelysäännösten ottamiseen hallintolainkäyttölakiin on syytä suhtautua pidättyvästi, eikä hallintoriitaa tulisi lähtökohtaisesti nostaa erilleen hallintoprosessin yleisistä menettelyvaatimuksista. Päinvastoin hallintoprosessin menettelysäännökset tulisi muotoilla niin, että ne soveltuvat valitusten lisäksi myös hallintoriita-asioihin.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus toteaa, että hallintoriidan soveltamisala on muotoutunut ja muotoutuu edelleen korkeimman hallinto-oikeuden päätöksissään tekemien linjausten kautta eikä sitä tulisi lainsäädöksin pyrkiä laajentamaan. Valituksen käsittelyä koskevien menettelysäännösten tulisi soveltua myös hallintoriita-asioihin. Hallintoriita-asian nykyistä tarkempi määrittely hallintolainkäyttölaissa on vaikeaa. Substanssilaisissa tulisi säätää, että asia käsitellään hallinto-oikeudessa hallintoriita-asiana.

Rovaniemen hallinto-oikeus lausuu, että työryhmän käsityksen mukaan hallintoriitasäännösten käyttöalaa ei ole syytä laajentaa nykyisestä. Hallinto-oikeudella ei ole tähän huomauttamista, mutta asian hallintoriitana tutkimisen edellytyksiä suhteessa valitukseen ja perustevalitukseen, samoin kuin vahingonkorvaukseenkin tulisi täsmentää aina-

kin lakiehdotuksen perusteluissa. Myös hallintoriitahakemuksen ja siihen annetun ratkaisun sisältöä koskevia vaatimuksia voitaisiin täsmentää.

Opetushallitus ei näe perusteita hallintoriitasäännösten käyttöalan laajentamiseen. Sen sijaan hallintoriidan vireillepanoa ja menettelyä koskevia säännöksiä on syytä täsmentää nykyisestä. Mikäli siitä seikasta, että hallintoriita-asian vireillepanolle ei ole säädetty yleistä määräaikaa ei ole aiheutunut merkittävää haittaa, opetushallituksen käsityksen mukaan ei ole tarvetta säätää määräaikaa hallintoriita-asian vireillepanoon edelleenkään, koska ei ole aina yksiselitteistä, milloin riidan perusteen katsotaan syntyneen, josta määräajan alkaminen laskettaisiin.

4.15 Ylimääräinen muutoksenhaku

4.15.1 Kantelu ja purku

Työryhmä harkitsee kantelun ja purun yhdistämistä yhdeksi ylimääräiseksi muutoksenhakukeinoksi, jonka nimenä olisi purku. Purkumääräaikaa voitaisiin lyhentää esimerkiksi kolmeen vuoteen. Toimivalta päätöksen purkamiseen olisi korkeimmalla hallinto-oikeudella. Työryhmä ehdottaa, että laissa säädettäisiin viranomaisista, jotka voivat tehdä purkuhakemuksen. Lisäksi purun toistuvaa hakemista samassa asiassa rajoitettaisiin.

Ehdotukseen myönteisesti suhtautuvat kannanotot

Työ- ja elinkeinoministeriö, valtioneuvoston oikeuskansleri, Turun hallinto-oikeus, Kuopion hallinto-oikeus, Oulun hallinto-oikeus, Vaasan hallinto-oikeus, tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta, Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta, Valtiontalouden tarkastusvirasto kannattavat työryhmän ehdotusta kantelun ja purun yhdistämisestä sekä purkumääräajan lyhentämisestä kolmeen vuoteen.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus kannattaa työryhmän ehdotuksia kaikilta osin.

Turun hallinto-oikeus, Finanssivalvonta ja Suomen tuomariliitto kannattavan prosessuaalisen kantelun nimikkeestä luopumista, koska se usein sekoitetaan hallinnolliseen kanteluun. Turun hallinto-oikeus lisäksi lausuu, että on tavanomaista, että joku asianosaisista on tehnyt valituksensa valitusajan jälkeen, mutta esittää asiansa tutkimusta kanteluna. Työryhmän ehdotus johtaisi siihen, että samasta viranomaisen päätöksestä on vireillä säännönmukainen valitus hallinto-oikeudessa sekä purkuhakemus korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Työryhmän tulisi hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan pohtia, aiheuttaako tällainen ehdotuksen mahdollistama tilanne lisäsääntelyn tarvetta.

Vaasan hallinto-oikeus kannattaa ehdotettua. Kun otetaan huomioon päätöksessä olevan asia- ja kirjoitusvirheen korjaamisen mahdollistavat säännökset sekä prosessuaalisen kantelun ja purun välisen rajanvedon osittainen epäselvyys, niiden yhdistäminen olisi perusteltua ja sitä tulisi pohtia edelleen. Näiden asioiden siirtyminen korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltäväksi olisi oikeuskäytännön yhtenäisyydenkin kannalta parempi menettely.

Vakuutusosikeus toteaa, että työryhmän ylimääräistä muutoksenhakua koskevat ehdotukset eivät pääsääntöisesti koske vakuutusosikeutta. Se pitää tärkeänä, ettei toimeentuloturva-asioissa noudatettava poistomenettely merkittävästi poikkea hallintolainkäytön ylimääräisestä muutoksenhausta. Jos purkumääräaika lyhennetään kolmeen vuoteen, tulisi myös arvioida, onko lainvoimaisen päätöksen poistamiselle säädettyä määräaika lyhennettävä. Samoin tulee menetellä, jos työryhmän ehdotus toistuvien purkuhakemusten rajoittamisesta toteutuu.

Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta katsoo, että lainvoimaisen päätöksen oikeusvarmuuden ja päätösten pysyvyyden takaamiseksi on perusteltua rajoittaa lainvoimaisen päätöksen poistohakemukset yhteen kertaan päätöstä kohden.

Pääesikunta katsoo, että esitystä ylimääräisten muutoksenhakukeinojen yhdistämisestä tulee harkita. Pääesikunnan henkilöstöosasto on tuonut esille, että myös ylimääräisen muutoksenhaun kynnyksen madaltamista tulisi harkita.

Ålands landskapsregering kannattaa työryhmän ehdotusta purun määräajan lyhentämisestä kolmeen vuoteen kuten myös rajoitusta, joka estäisi toistuvien purkuhakemusten tekemisen samassa asiassa.

Valtiontalouden tarkastusvirastolla ei ole huomautettavaa työryhmän ehdotuksiin ylimääräisestä muutoksenhausta ja menetetyin määräajan palauttamisesta. Se katsoo, että mikäli purun määräaika lyhennetään, olisi erityisen tärkeää säilyttää säännös, jonka mukaan päätös voidaan purkaa erityisen painavista syistä määräajan jälkeenkin, mikäli purkumääräaika ehdotetaan lyhennettäväksi.

Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus kannattaa työryhmän ehdotuksia ylimääräisestä muutoksenhausta, mutta korostaa, että työryhmän tulisi miettiä, tulisiko tulevaan hallintoprosessilakiin tai muuhun lakiin ottaa selventävät säännökset siitä, mitä hallintokantelulla tarkoitetaan, koska tämän asian hahmottaminen on ollut vaikeaa oikeudenkäynnin osapuolille.

Finanssivalvonta pitää kannatettavana työryhmän ehdotusta kantelun ja purun yhdistämisestä. Säännöksen siitä, millä viranomaisella olisi oikeus hakea purkua, olisi lakia soveltavan viranomaisen näkökulmasta hyvä sisältyä lakiin. Finanssivalvonnalla ei ole huomauttamista purkumääräajan lyhentämisestä esimerkiksi kolmeen vuoteen.

Maaseutuvirasto katsoo tärkeäksi, että purkua voi hakea viranomainen, jolla on asiaa koskeva yleinen etu valvottavana. Maaseutuvirastolla EU-lainsäädännön mukaan toimivana maksajavirastona on velvollisuus noudattaa Euroopan unionin lainsäädäntöä.

Suomen tuomariliitto ei näe esteitä kantelun ja purun yhdistämiselle. Mikäli kantelun ja purun yhdistämiseen päädytään, tulee miettiä, onko tarvetta säännellä myös tilanteesta, jossa hallintotuomioistuimessa jo on vireillä valitus ja kolmas osapuoli tekee samasta asiasta korkeimmalle hallinto-oikeudelle purkuhakemuksen. Purkumääräajan lyhentäminen ja peräkkäisten purkuhakemusten tekemisen rajoittaminen myös vähentäisi asioiden määrää.

Ehdotukseen kielteisesti tai varauksella suhtautuvat kannanotot

Valtiovarainministeriö toteaa, että työryhmä ehdottaa, että laissa säädettäisiin viranomaisista, jotka voisivat tehdä lainvoiman saaneen hallintopäätöksen purkuhakemuksen. Tällaisena viranomaisena mainitaan mm. viranomainen, jonka valvottavana on asiaa koskeva yleinen etu. Tällainen valvontavelvollisuus sisältynee lähes kaikkien julkista valtaa käyttävien viranomaisten tehtävään. Työryhmän muistiosta ei kuitenkaan käy yksiselitteisesti ilmi, onko työryhmän tarkoituksena ollut säilyttää oikeustila tältä osin ennallaan vai laajentaa tai supistaa purkuhakemuksen tekemiseen oikeutettujen viranomaisten piiriä. Ehdotuksen toteuttaminen ei saisi kangistaa hallintomenettelyä eikä kaventaa hallinto lain tai erityislainsäädännön mukaisia mahdollisuuksia hallintopäätöksessä olevan virheen korjaamiseen tai päätöksen itseoikaisuun.

Korkein hallinto-oikeus ei pidä työryhmän ehdotusta kannatettavana. Päätöksen purkamista koskevan määräajan lyhentämiseen kolmeen vuoteen on syytä suhtautua varauksellisesti, koska siitä saattaa seurata hallintoon erilaisia osin vaikeasti ennakoitavissa olevia vaikutuksia. Viiden vuoden määräaika voi olla muutenkin tärkeä oikeusturvасыistä. Määräajalle ei tulisi siten antaa liian suurta merkitystä, koska kysymys on joka tapauksessa ylimääräisestä muutoksenhausta purkukynnyksineen. Kantelun yhdistäminen purkuun merkitsisi sitä, ettei hallinto-oikeuksilla olisi enää toimivaltaa kanteluasioissa. Vaikka kanteluasioita ei ratkaistaisikaan hallinto-oikeuksissa lukumääräisesti paljon, kanteluinstituutio antaa hallinto-oikeuksille oikeuskeinon selvimpien menettelyvirheiden korjaamisessa. Tuomioistuin katsoo myös, että purun toistuvaa hakemista samassa asiassa voitaisiin perustellusti pyrkiä rajoittamaan.

Eduskunnan oikeusasiamies toteaa, että lainsäädännön yhdenmukaisuuden kannalta olisi hyvä, että menettelyjä ylimmissä oikeusasteissa ylimääräisessä muutoksenhausta ei perusteetta säädetä toisistaan poikkeavaksi. Oikeusasiamies ei pidä ehdotettua purun määräajan lyhentämistä kolmeen vuoteen perusteltuna, vaan pitää riittävänä ja yksilön oikeusturvan kannalta parempana keinona toistuvien purkuhakemusten karsimiseen avustajapakkoon siirtymistä myös korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Muilta osin oikeusasiamies pitää ehdotuksia perusteltuina.

Patentti- ja rekisterihallitus toivoo, ettei nyt ehdotettu hallintolainkäyttölain mukainen lyhennetty purkua koskeva määräaika muodostu esikuvaksi, jonka perusteella myös hallintolain virheen korjaamista koskevaa määräaika pyritäisiin jatkossa lyhentämään. Hallituksen mukaan käytännössä on ollut tapauksia, joissa viiden vuoden määräaika on osoittautunut liian lyhyeksi.

Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus toteaa, että purkamisen määräaika ei tulisi määrätä kolmea vuotta lyhyemmäksi. Miettimisen arvoinen seikka on myös se, pitäisikö tulevaan hallintoprosessilakiin tai muuhun lakiin ottaa selventävät säännökset siitä, mitä hallintokantelulla tarkoitetaan.

Juridiska Föreningen i Finland r.f. katsoo, ettei ole olemassa perusteita rajoittaa määräaika vain kolmeen vuoteen. Lisäksi purkuhakemuksia ei tulisi rajoittaa, koska ensimmäisen hakemuksen jälkeen voi ilmetä uutta selvitystä.

Suomen Asianajajaliiton mukaan purkumääräaika ei tule lyhentää liian lyhytkestoiseksi. Ehdotettu kolmen vuoden määräaika lyhentäisi jo tuntuvasti sitä nykyisestä. Purun toistuvaa hakemista samassa asiassa voitaisiin perustellusti pyrkiä rajoittamaan.

Suomalainen Lakimiesyhdistys katsoo, että työryhmän ehdotuksia ylimääräisen muutoksenhaun oikeuskeinojen ja toimivaltojen uudelleenjärjestelystä on vielä paikallaan vaikutusten osalta tarkemmin selvittää.

4.15.2 Menetetyn määräajan palauttaminen

Työryhmä ehdottaa, että menetetyn määräajan palauttamistoimivalta (uuden määräajan asettamistoimivalta) annetaan kaikille valituksia käsitteleville hallintotuomioistuimille. Lisäksi säännöksen sisältöä selvennettäisiin ja sanamuotoa uudistettaisiin.

Ehdotukseen myönteisesti suhtautuvat kannanotot

Puolustusministeriö korostaa, että ehdotus koskee myös kutsunta-asiain keskuslautakuntaa. Päätökseen, joka koskee määräajan palauttamista koskevaan hakemukseen annettua päätöstä, saisi hakea muutosta valittamalla. Tältä osin kiinnitetään huomiota kutsunta-asiain keskuslautakunnan päätöksistä säädettyyn valituskieltoon. Puolustusministeriö esittää, että työryhmän jatkotyön aikana selvitettäisiin, onko valituskiellosta tarpeen poiketa välimietinnössä ehdotetulla tavalla.

Oulun hallinto-oikeus kannattaa ehdotettua menetetyn määräajan palauttamistoimivallan antamista kaikille hallintotuomioistuimille.

Turun hallinto-oikeus kannattaa työryhmän ehdotusta siitä, että menetetyn määräajan palauttamistoimivalta tai uuden määräajan myöntämistoimivalta annetaan kaikille valituksia käsitteleville hallintotuomioistuimille, myös muutoksenhakulautakunnille. Uudistus myös helpottaisi joitakin käytännössä ilmeneviä tilanteita, joissa valitus on myöhässä, mutta syistä, joiden perusteella menetetty määräaika voidaan palauttaa. Tällöin hallinto-oikeus voisi tutkia pääasian palautettuaan ensin määräajan.

Suomen tuomariliitto ja *Suomen Asianajajaliitto* katsovat, että käytännön hallintoprosessia on omiaan helpottamaan myös se, että kaikki valituksia käsittelevät hallintotuomioistuimet saavat uuden määräajan myöntämistoimivallan eikä uutta määräaika tarvitse hakea aina korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Ehdotukseen kielteisesti suhtautuvat kannanotot

Korkein hallinto-oikeus pitää työryhmän ehdotusta valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena ja tuomioistuintasojen tehtäväjakoon soveltumattomana. On tärkeää, että oikeuskäytäntö säilyy näissä asioissa yhdenmukaisena ja samoihin tulkintaperusteisiin nojautuvana. Kysymys on joka tapauksessa sen tyyppisestä ylimääräisestä muutoksenhakukeinosta, jonka perusteet on syytä arvioida ylimmässä hallintotuomioistuimessa. Työryhmä ehdottaa myös terminologista uudistusta: oikeuskeinon nimike olisi uuden

määräajan myöntäminen. Korkein hallinto-oikeus ei pidä uudistusta tältäkään osin perusteltuna eikä tarpeellisena, vaan se päinvastoin sekoittaisi oikeussuojajärjestelmää.

Vaasan hallinto-oikeuden mukaan hallinto-oikeuden roolia tulisi pohtia erityisesti tilanteissa, joissa valitus jätetään hallinto-oikeudessa tutkimatta, koska se on tehty myöhässä. Palauttamishakemusten määrä hallinto-oikeuksissa kasvaisi, koska toimivallan siirtämisen mielletäisiin tekevän määräajan palauttamisesta vähemmän poikkeuksellisen keinon. Mikäli toimivalta siirretään alueellisille hallintotuomioistuimille, lakiin tulisi ottaa säännös, jonka mukaan määräajan palauttamishakemus on pantava vireille eri hakemuksella. Muutoksenhaun hallinto-oikeuden päätöksestä tulisi olla mahdollista valituslupamenettelyn kautta. Toimivallan siirtämistä harkittaessa tulee ottaa huomioon, että säännönmukainen ja ylimääräinen muutoksenhaku on pidettävä selvästi erillään toisistaan.

Juridiska Föreningen i Finland r.f. kannattaa määräajan palauttamisen säilyttämistä korkeimman hallinto-oikeuden toimivallassa oikeuskäytännön yhdenmukaisuuden vuoksi.

LIITTEET

Liite 1 – Lausuntopyynnön jakelu

Prosessityöryhmän välimietinnöstä (Oikeusministeriön työryhmämietintö 2009:19) pyydettiin lausuntoa seuraavilta viranomaisilta ja yhteisöiltä¹. Näiden lisäksi lausunnon antoi Matkailu- ja ravintolapalvelut MaRa ry.

Valtioneuvoston kanslia
 Ulkoasiainministeriö
 Sisäasiainministeriö
 Puolustusministeriö²
 Valtiovarainministeriö
 Opetusministeriö³
 Maa- ja metsätalousministeriö
 Liikenne- ja viestintäministeriö*
 Työ- ja elinkeinoministeriö
 Sosiaali- ja terveysministeriö*
 Ympäristöministeriö

Oikeuskanslerinvirasto
 Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia

Korkein oikeus*
 Korkein hallinto-oikeus

Helsingin hallinto-oikeus
 Hämeenlinnan hallinto-oikeus
 Kouvolan hallinto-oikeus
 Kuopion hallinto-oikeus
 Oulun hallinto-oikeus
 Rovaniemen hallinto-oikeus
 Turun hallinto-oikeus
 Vaasan hallinto-oikeus
 Ålands förvaltningsdomstol*

Markkinaoikeus
 Vakuutusosasto

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta*
 Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta
 Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta
 Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta*
 Opintotuen muutoksenhakulautakunta*

¹ *-merkityt eivät antaneet lausuntoa

² Pääesikunnan lausunto on puolustusministeriön lausunnon liitteenä

³ Opetushallituksen ja Suomen Akatemian lausunnot ovat opetusministeriön lausunnon liitteinä

Kutsunta-asiain keskuslautakunta
Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta
Valtion tilintarkastuslautakunta*
Virkamieslautakunta*

Etelä-Suomen aluehallintovirasto
Pohjois-Suomen aluehallintovirasto
Statens ämbetsverk på Åland

Ålands landskapsregering

Saamelaiskäräjät*

Keski-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

Espoon oikeusaputoimisto
Rovaniemen oikeusaputoimisto*

Elintarviketurvallisuusvirasto
Finanssivalvonta
Kansaneläkelaitos
Kilpailuvirasto
Kirkkohallitus
Liikennevirasto*
Maahanmuuttovirasto
Maaseutuvirasto
Patentti- ja rekisterihallitus
Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto*
Suomen ympäristökeskus*
Tullihallitus*
Valtiontalouden tarkastusvirasto
Verohallitus

Suomen Kuntaliitto

Julkiset oikeusavustajat ry*
Juridiska Föreningen i Finland r.f.
Oikeuspoliittinen yhdistys - Demla ry*
Suomen Asianajajaliitto
Suomen Lakimiesliitto - Finlands Juristförbund ry*
Suomalainen Lakimiesyhdistys ry
Suomen Oikeusapulakimiehet ry
Suomen tuomariliitto ry

LIITE 2 - Lausuntopyyntökirje

OIKEUSMINISTERIÖ
Lainvalmisteluosasto

LAUSUNTOPYYNTÖ

14.1.2010 OM 12/41/2007
OM004:00/2008

Jakelussa mainituille

LAUSUNTOPYYNTÖ

Oikeusministeriö pyytää kunnioittaen lausuntoanne työryhmän välimietinnöstä ”Hallintolainkäytön kehittäminen. Prosessityöryhmän välimietintö.” (Oikeusministeriön työryhmämietintö 2009:19).

Toimitamme mietinnön tämän saatekirjelmän liitteenä. Mietintö on lisäksi saatavissa internetin kautta oikeusministeriön verkkosivuilta osoitteesta:
<http://www.om.fi/Etusivu/Julkaisut/Tyoryhmamietintoja>.

Työryhmän välimietinnössä on arvioitu, että hallintolainkäyttölain säännöksiin ei liity perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien näkökulmasta voimakkaita muutostarpeita. Hallintotuomioistuinten menettelytapojen yhdenmukaisuutta ja ennakoitavuutta voitaisiin kuitenkin turvata nykyistä paremmin täsmentämällä ja täydentämällä hallintoprosessin menettelysäännöksiä hallintolainkäyttölain soveltamisesta saatujen kokemusten pohjalta.

Välimietinnön mukaan keskeiset tarkistamistarpeet liittyvät lähinnä suullista käsittelyä ja todistajien kuulemista, viranomaisen prosessiin osallistumista, päätösten tiedoksiantoa, hallintoriitaa, hallintotuomioistuinten turvaamistoimivaltaa sekä oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskeviin säännöksiin.

Lausunnonantajilta pyydetään kannanottoa työryhmän esittämiin linjauksiin. Erityisesti lausunnossa pyydetään kiinnittämään huomiota työryhmän keskeisiin ehdotuksiin. Kannanottoja pyydetään mahdollisuuksien mukaan välimietinnön esitysjärjestyksessä.

Lausunto pyydetään toimittamaan viimeistään **maanantaina 22.2.2010** osoitteella: Oikeusministeriö, Lainvalmisteluosasto, PL 25, 00023 Valtioneuvosto, sekä lisäksi sähköisessä muodossa (rtf-tiedostona) osoitteella: oikeusministerio@om.fi.

Lisätietoja asiasta antaa lainsäädäntöneuvos Arja Manner, puh. (09) 1606 7692 tai etunimi.sukunimi@om.fi, ja lainsäädäntösihteeri Minna Laherto, puh. (09) 1606 7661 tai etunimi.sukunimi@om.fi.

Hallintolainkäyttötoimikunta järjestää yhdessä oikeusministeriön kanssa seminaarin hallintolainkäytön kehittämiseksi maanantaina 15. päivänä helmikuuta 2010 klo 9.00–15.00 Säätytalolla Helsingissä. Toivotamme edustajanne tervetulleeksi seminaariin. Kutsu toimitetaan myös erikseen postitse.

Ylijohtaja Pekka Nurmi

Lainsäädäntöneuvos Arja Manner

LIITE

Oikeusministeriön työryhmämietintö 2009:19

JAKELU

- - -



OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

ISSN-L 1798-7091
ISBN 978-952-259-046-6 (nid.)
ISBN 978-952-259-047-3 (PDF)

Oikeusministeriö
PL 25
00023 VALTIONEUVOSTO
www.om.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 STATSRÅDET
www.jm.fi