

11.4.2011

Dnro 549/5/11

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Ulla-Maija Lindström

LAUSUNTO MIETINNÖSTÄ "OIKEUDENKÄYNTI HALLINTOASIOISSA. PROSESSITYÖRYHMÄN MIETINTÖ"

Viite: Oikeusministeriön lausuntopyyntö 9.2.2011

Oikeusministeriö on viitekohdassa mainitussa kirjeessään pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen lausuntoa työryhmän mietinnöstä "Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Prosessityöryhmän mietintö" (Oikeusministeriön mietintöjä ja julkaisuja 4/2011).

Lausuntonani esitän kohteliaimmin seuraavan.

1

Yleisiä huomioita

Työryhmä ehdottaa, että oikeudenkäynnistä hallintoasioissa säädettäisiin kokonaan uusi laki. Tämä on mielestäni perusteltua, koska lakiehdotus käsittää myös merkittäviä rakenteellisia muutoksia. Uudessa laissa säädettäisiin eri luvuissa valituksesta hallintopäätökseen (lain 2 luku) ja valituksesta hallintotuomioistuimen päätökseen (lain 12 luku). Niin ikään laissa säädettäisiin valituksen tekemisestä (3 luku) ja muun hallintolainkäyttöasian vireillepanosta (luku 4). Tähän lukuun sisältyisivät myös säännökset hallintoriita-asiasta sekä hallintoriidan vireillepanosta ja määrääjasta. Laissa olisi kaikkiaan 14 lukua ja 125 pykälää.

Käsitykseni mukaan lakiehdotus on selkeä ja johdonmukainen. Myös valittu lain nimike laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa on selkeä ja ymmärrettävää suomen kieltä. Vaikka nimike on pitkä, pidän kuitenkin tärkeänä, että sen perusteella yksityiset hallinnon asiakkaat paremmin ymmärtävät kysymyksessä olevan oikeudenkäynnin luonteen ja liittymisen hallintoasioita koskevaan päätöksentekoon. Lain rakenne on johdonmukainen ja antaa ymmärrettävän kuvan oikeudenkäynnin etenemisestä viranomaisen hallintopäätöksestä tai julkisoikeudellista oikeussuhdetta koskevasta erimielisyydestä aina ylimääräiseen muutoksenhakuun asti. Pidän myös tärkeänä, että viittauksia oikeudenkäymiskaareen on avattu ja niistä säädetään mahdollisimman kattavasti laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa.

Lakiehdotuksen perustelujen mukaan keskeisenä lain tarkoituksena on turvata perustuslakiin ja Suomen kansainvälisiin sopimusvelvoitteisiin perustuva oikeus tuomioistuinkäsittelyyn hallintoasioissa. Hallintotuomioistuimissa käsitellään pääasiallisesti muutoksenhakuasioita, joissa on kysymys hallintoviranomaisen päätöksestä tehdystä valituksesta. Erityissäännösten nojalla oikeudenkäynti hallintoasioissa voidaan panna vireille myös hakemuksella tai muulla vireillepanotoimella.

Lakiehdotuksen tarkoituksena on säilyttää jo voimassa olevaan hallintolainkäyttölakiin perustuva yleinen oikeus hakea valittamalla muutosta hallintoviranomaisen hallintoasiassa tekemään päätökseen.

Valituksen kohteena olevien päätösten alaa ehdotetaan laajennettavaksi siten, että valittaminen on mahdollista kaikista hallintopäätöksistä riippumatta siitä, kuuluuko päätöksen tehnyt valtion tai kuntien hallintoon. Tämä toteutettaisiin lakiehdotuksessa siten, että sen 4 §:n 4 kohdassa viranomaisella, jonka päätöksestä saa valittaa, tarkoitettaisiin myös muita kuin valtion tai kunnallisia viranomaisia niiden hoitaessa julkista hallintotehtävää. Julkisen hallintotehtävän käsite saisi sisältönsä perustuslain 124 §:stä. Kysymys olisi tehtävistä, joihin liittyy yleisen edun toteuttamista ja jotka perustuvat lailla tai lain nojalla annettuun toimeksiantoon.

Pidän valitusoikeuden laajennusta perusteltuna ja tärkeänä. Kun viranomaistehtäviä annetaan muulle kuin viranomaiselle hallinnon asiakkaalle tulee turvata oikeus asianmukaiseen oikeusturvaan, johon keskeisesti kuuluu oikeus saattaa myös näiden tahojen päätökset tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Ehdotuksen perustelujen mukaan käsittelyn asianmukaisuutta turvataan lakiehdotuksen kattavalla sääntelyllä. Tavoitteena on, että oikeudenkäynnin osapuoli voisi lain perusteella selvittää omat menettelylliset oikeutensa ja velvollisuutensa. Yksityiselle asianosaiselle ei sen sijaan ehdoteta säädettäväksi uusia prosessuaalisia velvoitteita ja menettelyvaatimuksia. Pidän näitä lähtökohtia perusteltuina.

Lakiehdotuksen 63 §:ssä säädettäisiin asioiden käsittelyjärjestyksestä. Yleisenä sääntönä olisipykäläehdotuksen 1 momentin mukaan, että hallintotuomioistuin käsittelee asiat siinä järjestyksessä, jossa ne tulevat vireille hallintotuomioistuimessa. Pykälän 2 momentissa säädetään syistä, joiden perusteella hallintotuomioistuin voi ottaa asian käsiteltäväkseen ennen muita asioita. Tällaisia ovat asiat, joiden kiireellisestä käsittelemisestä säädetään laissa, sekä asiat joiden käsittelemiselle kiireellisenä on erityisen painava syy. Jälkimmäisessä arvioinnissa otetaan huomioon oikeudenkäynnin kesto, asian laatu ja merkitys asianosaiselle sekä muut perusteet kiireelliselle käsittelylle.

Asianosaisen pyynnöstä hallintotuomioistuimen tulee antaa hänelle arvio asian käsittelyajasta. Kuten jäljempänä totean, lakiehdotuksen 4 §:n määritelmien mukaan hallintopäätöksen tehnyt viranomainen ei ole oikeudenkäynnissä hallintotuomioistuimissa asianosainen, vaan oikeudenkäynnin osapuoli. Säännös ei siten velvoittaisi tuomioistuinta antamaan viranomaiselle arvioita asian käsittelyajasta. En pidä tätä rajausta perusteluna. Nähdäkseni myös muilla oikeudenkäynnin osapuolilla tulee olla oikeus saada tämä arvio.

Muilta osin pidän sääntelyä tarpeellisenä ja hallintotuomioistuinten työskentelyä selkeyttävänä. Kun osapuolille voidaan osoittaa laissa säädetyt perusteet asioiden käsittelyjärjestykselle ja arvio käsittelyajasta, tämä vähentänee yhteydenottoja ja kiirehtimispyyntöjä tuomioistuimissa.

Lakiehdotuksen 92 §:ssä säädettäisiin hallinnollisen seuraamuksen käsittelyn viivästymisen vaikutusta. Jos asian käsittely on viivästynyt niin, että se loukkaa asianosaisen oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, viivästys voidaan ottaa huomioon hallintotuomioistuimen ratkaisussa. Pykälän 2 momentin mukaan tuomioistuin voi viivästykseen hyvittämisiksi alentaa seuraamuksen määrää, lieventää sitä tai poistaa sen kokonaan.

Sen sijaan viivytyksetöntä käsittelyä hallinnossa samoin kuin viivytyksen hyvittämistä hallintotuomioistuimissa koskevat säännökset ovat erikseen valmisteltavana.

Tässä yhteydessä viittaa oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio antamaan lausuntoon hallintolainkäytön kehittämistoimikuntaa avustavan työryhmän (passiivisuustyöryhmä) mietinnöstä (2008:5) "Käsittelyn joutuisuus hallinnossa ja oikeussuojakeinot käsittelyn viivästyessä". Oikeusasiamies totesi, että työryhmän valmistelun pohjaksi oli omaksuttu viivästysvalitusmenettely, jota hän piti esillä olleista

vaihtoehtoista käytännössä monivaiheisimpana. Tähän vaihtoehtoon verrattuna viivästyshallintoriita ja viivästyskantelu olisivat menettelyiltään yksinkertaisempia ja ehkä myös asiakaslähtöisempiä, koska niiden avulla koettu viivästys olisi mahdollista saattaa suoraan muutoksenhakuelimen tutkittavaksi ilman monivaiheista yhteydenpitoa hallintoviranomaiseen. Oikeusasiamies esitti johtopäätöksensä, että viivästyshallintoriitamenettely ja rahallisen hyvityksen mahdollisuus ansaitsisivat asian jatkovalmistelussa tulla vielä pohdituiksi (12.1.2009 dnro 3715/5/08)

2

Säännöskohtaisia huomioita

Yleiset säännökset

Lain 1 luvussa ovat yleiset säännökset. Lain 1 §:ssä säädetään lain keskeisistä lähtökohdista ja tavoitteista oikeusturvan ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takaamisesta hallintoasiaa koskevassa oikeudenkäynnissä. Lain 2 §:ssä säädetään lain soveltamisesta eri hallintotuomioistuimissa ja lain 3 §:ssä säädetään lain suhteesta muuhun lainsäädäntöön. Lain 3 §:n 1 momentissa todetaan, että laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa on yleislaki, josta voidaan säätää toisin muussa laissa. Pykälän 2 momentin mukaan hallintoasian käsittelyyn hallintotuomioistuimissa sovelletaan hallintolakia. Täsmennys selkeyttäneenä näiden asioiden käsittelyä hallintotuomioistuimissa.

Lain 4 §:ssä selostetaan lain keskeisimpien käsitteiden määritelmät. Niihin kuuluvat muun ohella asianosaisen, oikeudenkäynnin osapuolen, viranomaisen, hallinnollisen seuraamuksen ja lainvoimaisuuden määritelmät. Pykälän määritelmän mukaan asianosaisella tarkoitetaan sitä, johon päätös on kohdistettu, tai jonka oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen päätös välittömästi vaikuttaa (kohta 1). Oikeudenkäynnin osapuolella tarkoitetaan hakijaa ja muuta oikeudenkäynnin asianosaista sekä viranomaista, joka on tehnyt valituksen kohteena olevan hallintopäätöksen (kohta 2). Hallintopäätöksen tehnyt viranomaisella ei siten lakiehdotuksen mukaan ole oikeudenkäynnissä hallintotuomioistuimissa asianosainen. Tällä sääntelyllä on merkitystä arvioitaessa viranomaisen valitusoikeutta, sen asemaa oikeudenkäynnissä ja sen käytettävissä olevia turvaamiskeinoja.

Valitus hallintopäätöksestä

Lain 7 §:ssä säädetään asianosaisen valitusoikeudesta. Pykälän 2 momentissa määritellään valitusoikeuden ulottuvuus. Hallintopäätöksestä saa valittaa se, jonka etuun, oikeuteen tai velvollisuuteen päätös välittömästi vaikuttaa. Säännös on sanamuodoltaan samansisältöinen kuin lakiehdotuksen 4 §:n 1 kohdan asianosaisen määritelmä.

Lain 8 §:ssä säädetään viranomaisen valitusoikeudesta hallintopäätöksestä. Viranomaisella saa valittaa hallintopäätöksestä, jos laissa niin säädetään, jos muutoksenhaku on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi tai jos viranomaisella on asianosainen asiassa. Viranomaisella ei ole ehdotuksen mukaan yleistä valitusoikeutta. Tämä nykyistä sääntelyä vastaava lähtökohtajoutuu ehdotuksen perustelujen mukaan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön, jossa viranomaisen yleistä valitusoikeutta on pidetty ongelmallisena perustuslain 21 §:n 1 momentin asian asianmukaisen käsittelyn vaatimuksen kannalta.

Lain 10 §:ssä säädetään hallintopäätöksen valituskelpoisuudesta. Valituksen saa tehdä hallintopäätöksestä. Sillä tarkoitetaan päätöstä, jolla viranomaisella on ratkaissut hallintoasian tai jättänyt sen tutkimatta. Pykälän 2 momentissa säädetään päätökset, joista ei saa tehdä valitusta. Niihin kuuluvat valmistelua ja täytäntöönpanoa koskevat päätökset (1 kohta), hallinnon sisäiset määräykset (2 kohta), hallintokanteluun annettu päätös ja, jos laissa säädetään, että päätökseen on haettava muutosta

oikaisuvaatimuksella (4 kohta).

Pidän sääntelyä oikeustilaa selkeyttävänä. Kuten ehdotuksen perusteluissa todetaan, ei ole mahdollista luetella kaikkia niitä tilanteita, joissa viranomaisen toimenpide sisältää valituskelpoisen hallintopäätöksen. Pykäläehdotuksen toisessa momentissa kuitenkin luetellaan ne yleiset tilanteet, joissa viranomaisen päätös ei ole valituskelpoinen. Näin hallintoviranomaiset voivat perustaa päätöksiinsä liitettävät muutoksenhakuohjaukset ja ilmoitukset päätöksen valituskelvottomuudesta selkeisiin oikeusohjeisiin ja myös hallinnon asiakas voi ymmärtää kysymyksessä olevan päätöksen luonteen paremmin erityisesti silloin, kun päätös ei ole valituskelpoinen.

Lakiehdotuksen perusteluissa todetaan, että hallintokantelu perustuu ylemmän viranomaisen ja yleisten laillisuusvalvojen velvollisuuteen valvoa hallintotoimintaa. Mielestäni perusteluissa voisi todeta, mitä nämä yleiset laillisuusvalvojat ovat. Pidän hyvänä, että kantelusta itsenäisenä ylimääräisenä muutoksenhakeinona luovutaan ja se yhdistetään purkuun. Näin selkeytetään hallintokantelun itsenäistä ja erillistä asemaa viranomaistoimintaan kohdistuvana valvontakeinona.

Ehdotuksen perustelujen mukaan hallintokantelussa on kysymys valvontaan liittyvästä päätöksestä, jota ei pidetä valituskelpoisena. Käsitelmäni mukaan hallintokanteluun annetut päätökset eivät yleensä ole valituskelpoisia jonkun etua, oikeutta tai velvollisuutta koskevia päätöksiä. Säännöksen perustelujen mukaan kuitenkin saattaisi olla mahdollista, että ”hallintokanteluun annettu päätös sisältäisi valituskelpoisen asiaratkaisun”. Käsitelmäni mukaan tällöin kuitenkin lienee kysymys tilanteista, joissa hallintokantelun johdosta saatetaan antaa erillinen jonkun etua, oikeutta tai velvollisuutta koskeva ratkaisu.

Ehdotuksen perustelujen taustalla lienee korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu vuodelta 1983 (KHO 1983 A II 187), jossa korkein hallinto-oikeus tutki ministeriön kantelun johdosta antaman päätöksen. Ehdotuksessa mainitaan esimerkkeinä valituskelpoisista päätöksistä myös toimenpidekieltoja varoitus. En tunne oikeuskäytäntöä, jossa hallintotuomioistuimen olisi tutkinut hallintokanteluun annetun tällaisen toimenpiteen sisältävän päätöksen. Mielestäni ehdotuksen perusteluissa tulisi yksilöidä, millaisessa tilanteessa ja milloin tällaisia päätöksiä on tehty. Jos tällaista oikeuskäytäntöä on, tulisi ehdotuksen 10 §:n 2 momentin 3 kohtaa täydentää. Säännöksessä tulisi todeta, että hallintokanteluun annetusta päätöksestä ei saa valittaa, jollei päätös sisällä sellaista asiaratkaisua, jonka kohteen etuun, oikeuteen tai velvollisuuteen se välittömästi vaikuttaa.

Lakiehdotuksen 11 §:ssä säädettäisiin valituksesta hallintopäätöksestä. Viranomaisen päätöksestä valitettaisiin hallinto-oikeuteen. Valtioneuvoston yleisistunnosta valitettaisiin kuitenkin korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Ehdotuksen perusteluissa todetaan, että yleissäännöstä muutoksenhausta hallinto-oikeuteen sovellettaisiin valtion hallintoviranomaisten tekemiin hallintopäätöksiin näiden viranomaisten organisatorisesta asemasta riippumatta. Säännöstä sovellettaisiin siten myös sellaisten valtionhallinnon toimielinten päätöksiin, jotka eivät kuulu valtioneuvoston alaiseen organisaatioon. Tällainen toimielin on perustelujen mukaan esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia.

Tältä osin totean, että eduskunnan oikeusasiamiehen kanslialla ei ole ratkaisuvalltaa missään asioissa. Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain mukaan oikeusasiamiehellä on yksinään päätösvalta oikeusasiamiehelle lain mukaan kuuluvissa asioissa.

Ylimpien laillisuusvalvojen, eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin, valinnasta, tehtävistä ja oikeudellisesta vastuusta säädetään perustuslaissa. Ylimpien laillisuusvalvojen virkatoimien lainmukaisuutta tutkitaan valtakunnanoikeudessa, jossa käsitellään myös syyte valtioneuvoston jäsenen lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa.

Nämä näkökohdat ja oikeusasiamiehen valtiosääntöoikeudellinen asema huomioon ottaen mielestäni olisi perusteltua, että oikeusasiamiehen päätöksistä valitettaisiin suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Esimerkiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaan muun ohella eduskunnan viraston ja valtioneuvoston päätökseen haetaan muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Lakiehdotuksen 14 §:ssä säädettäisiin asiakokonaisuuden yhdistämisestä hallinto-oikeudessa. Säännös täydentää hallinto-oikeuksien alueellista toimivaltaa koskevaa 13 §:ää. Kysymykseen tulisivat siten vain asiakokonaisuudet, joiden tutkimiseen hallinto-oikeus olisi asiallisesti toimivaltainen. Säännös ei koske sellaisia asiaryhmiä, joiden käsittely on keskitetty yhteen hallinto-oikeuteen. Säännöksen tarkoituksena on tehostaa ja nopeuttaa sellaisten asioiden käsittelyä, joissa arvioidaan samaa asiaa, mutta joissa asianosaiset ovat eri tuomiopiireissä. Mielestäni ehdotus on perusteltu.

Valituksen tekeminen

Lakiehdotuksen 18 §:ssä säädettäisiin valitusajan noudattamisesta. Pykälän 3 momentissa säädettäisiin suljetuksessa laitoksessa olevan henkilön valituksesta valitusajassa. Säännösehdoituksen ja sen perustelujen perusteella jää kuitenkin epäselväksi, mitä tarkoitetaan "suljetulla laitoksella". Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan tällaisia laitoksia olisivat vankilat ja pakkohoitoa antavat toimintayksiköt. Ilmeisesti säännöksen soveltamisen piiriin tulisivat esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollossa kehitysvammalaisissa (lain 32 §) ja päihdehuoltolaisissa (lain 11 ja 12 §) tarkoitettut vastentahtoista huoltoa antavat yksiköt sekä mielenterveyslain pakkohoitoa antavat yksiköt. Sen sijaan on ongelmallista, miten säännös suhtautuu lastensuojelulain tarkoittamaan huostaan otetun lapsen sijaishuoltoon laitoshuollossa ja sijaishuollossa tehtäviin lasta koskeviin rajoitustoimenpideratkaisuihin. Lastensuojelulain mukaan asianosaisena on 12 vuotta täyttänyt lapsi. Mielestäni säännöksessä tai sen yksityiskohtaisissa perusteluissa tulisi kuvata tarkemmin sen soveltamisalaan kuuluvat suljetut laitokset.

Muu hallintolainkäyttöasia

Lakiehdotuksen 4 luvussa säädetään muun hallintolainkäyttöasian vireillepanosta. Tällaisia asioita ovat hakemuksella sekä esityksellä vireillepantavat asiat ja erityisesti hallintoriita-asiat, joista säädetään luvun 29–31 §:ssä. Hallintoriita on käytettävissä silloin, kun muu muutoksenhaku ei ole mahdollinen. Muita hakemusasioita ovat muun ohella lastensuojelulain tahdonvastaista huostaanottoa koskevat asiat ja kilpailurajoituslain kilpailuasiat markkinaoikeudessa.

Hallintoriita-asia on määritelty lakiehdotuksen 29 §:ssä. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin asiat, jotka käsitellään hallintoriita-asioina, ja 2 momentissa asiat, joita hallinto-oikeus ei käsittele hallintoriita-asioina. Useissa sosiaalihuollon taloudellista korvausta koskevissa asioissa on ollut epäselvää, tuleeko asiassa tehdä kunnassa asianosaisen vaatimukseen päätöstä, vai tulisiko asia käsitellä hallinto-oikeudessa hallintoriita-asiana. Tällaisia tilanteita voi syntyä esimerkiksi lastensuojeluasioissa arvioitaessa kunnan velvollisuutta korvata vaikka lapsen tapaamisesta aiheutuvia kustannuksia tapaamiseen oikeutetulle vanhemmalle tai kun kysymys on lapsen hoidosta ja huolenpidosta vastaaville tahoille maksettavista korvauksista. Kysymyksessä oleva säännös ei välttämättä poista tätä epäselvyyttä. Selvyyden vuoksi mainittua rajoitussäännöstä voisi olla syytä avata yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Lain 4 luvun säännökset on sijoitettu valituksen tekemistä koskevan lain 3 luvun jälkeen. Ehdotuksen perustelujen mukaan lain tarkoituksena on vahvistaa valituksen asemaa ensisijaisena ja pääasiallisena oikeusturvakeinona ja muut hallintolainkäyttöasiat, kuten hallintoriita-asiat, ovat täydentäviä oi-

keusturvan toteuttamiskeinoja. Pidän ehdotusta tältä osin selkeänä ja johdonmukaisena.

Asian käsittely ja selvittäminen

Lain 6 luvussa säädetään asian käsittelystä ja selvittämisestä hallintotuomioistuimessa. Pidän ehdotettua sääntelyä monin osin oikeustilaa selkeyttävänä ja perusteltuna.

Totean, että ehdotuksen perustelujen mukaan 53 §:n 3 momentti vastaa sisällöltään voimassa olevan hallintolainkäyttölain 38 §:n 3 momenttia, jonka mukaan asianosaisen on ilmoitettava, minkä vuoksi suullisen käsittelyn toimittaminen on tarpeen ja mitä selvitystä hän esittäisi suullisessa käsittelyssä. Lakiehdotuksen perusteluissa viitatu seikat ovat oikeastaan pykäläehdotuksen 1 momentissa.

Menettely suullisessa käsittelyssä

Lain 7 luvussa ovat yksityiskohtaiset säännökset suullisen käsittelyn kulusta, kutsumisesta suulliseen käsittelyyn ja menettelystä suullisessa käsittelyssä. Lain 73 §:ssä säädetään todistamisvelvollisuudesta ja vaitiolo-oikeudesta. Pykälän 1 momentissa säädetään yleisestä todistamisvelvollisuudesta. Sen mukaan todistajalla on velvollisuus todistaa, ellei hän ole asianosaisen läheinen. Läheisen määritelmä on lain 4 §:n 4 kohdassa.

Vaitiolo-oikeudesta säädetään pykälän 2 momentissa. Sen mukaan todistaja saa kieltäytyä kertomasta 1) seikan, jonka kertominen voisi saattaa syytteen tai 4 §:ssä tarkoitetun hallinnollisen seuraamuksen vaaraan hänet tai hänen läheisensä tai 2) liike- tai ammattisalaisuuden, elleivät erittäin tärkeät syyt vaadi, että häntä kuullaan siitä. Säännös vastaa oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 24 §:n 1 momenttia. Lain 73 §:n 3 momentissa viitataan oikeudenkäymiskaaren saman säännöksen 2–4 momenttiin, jotka koskevat vastaamista kysymyksiin, jotka ovat lähdesuojan piirissä.

Lain 74 §:ssä säädetään vaitiolo-velvollisuuden vaikutuksesta todistajan kuulemiseen. Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan tuomioistuin voi kuulla todistajaa tämän vaitiolo-velvollisuuden estämättä, jos kuuleminen on välttämätöntä asian selvittämiseksi. Pykälän 2 momentissa säädetään, milloin todistajaa ei saa kuulla tämän vaitiolo-velvollisuuden piiriin kuuluvasta seikasta. Pykälän 3 momentin mukaan hallintotuomioistuin ei saa kuulla asiamiestä tai oikeudenkäyntiavustajaa siitä, mitä päämies on tälle asian ajamista varten uskonut.

Ehdotuksen perusteluissa todetaan, että pykälän 1 momentissa ja 2 momentissa tarkoitettu vaitiolo-velvollisuus perustuu viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain 23 §:ään ja sen kohteena ovat saman lain 24 §:ssä säädetyt salassa pidettävät tiedot. Vaitiolo-velvollisuus voi perustua myös erityislainsäädäntöön. Laissa säädetty vaitiolo-velvollisuus koskee lähtökohtaisesti viranomaisen palveluksessa olevia henkilöitä ja luottamushenkilöitä. Mielestäni pykälästä tulisi ilmetä, että kysymys on laissa säädetyistä vaitiolo-velvollisuuksista. Vaitiolo-velvollisuutta ja sen murtamista koskevat ehdotetut säännökset eivät täysin vastaa OK 17:23 §:ää. Mielestäni sääntelyn tulisi olla yhdenmukaista, jollei poikkeamiselle esitetä painavia perusteluita.

Lakiehdotuksen 77 §:ssä säädetään tallentamisesta. Säännösehdotuksen 1 momentin mukaan säännöksen tarkoittama tallentaminen on tehtävä hallinto-oikeuden järjestäessä suullisen kuulemisen. Yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että tallentaminen tapahtuu tuomioistuimen istunnossa tapahtuvan kuulemisen osalta. Lastensuojelulain 86 §:n mukaan hallinto-oikeus voi kuulla lasta henkilökohtaisesti. Pykälän 3 momentin mukaan kuuleminen voi tapahtua suullisessa käsittelyssä tai muulla tuomioistuimen harkitsemalla tavalla. Lastensuojelulaissa ei ole määritelty, miten lapsen kuuleminen tallennetaan. Nyt ehdotettu säännös ei ilmeisesti ulotu tallentamiseen tilanteissa, jossa lapsen

kuuleminen tapahtuu "muulla tuomioistuimen harkitsemalla tavalla" Mainittu mahdollisuus tulisi ottaa huomioon lopullista säännöstä valmisteltaessa. Muutenkin lapsen kuulemisen tallentaminen voi edellyttää kuulemisen videointia. Tämän takia säännöksessä voisi tarkemmin kuvata erilaisia tapoja tallentamiseen.

Tiedoksianto

Lain 8 luvussa säädetään hallintotuomioistuinten päätösten ja muiden asiakirjojen tiedoksiannosta. Lain 80 §:n 1 momentin mukaan ensisijainen tiedoksiantotapa olisi tavallinen tiedoksianto. Se toimitettaisiin kirjeitse tai käyttäen asianosaisen ilmoittamaa sähköistä yhteistietoa. Sähköinen tiedoksianto edellyttää asianosaisen suostumusta. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin todisteellisesta tiedoksiannosta. Lain 81 §:ssä säädettäisiin suullisesta tiedoksiannosta. Se voi koskea muuta asiakirjaa kuin päätöstä.

Lakiehdotuksen 83 §:ssä säädettäisiin tiedonsaannin ajankohdasta. Asianosaisen katsotaan saaneen tavallisena kirjeenä lähetetystä päätöksestä tai muusta asiakirjasta tiedon seitsemäntenä päivänä asiakirjan lähettämisestä, ellei asianosainen näytä, että tiedoksianto on tapahtunut myöhemmin. Sähköisessä tiedoksiannossa asianosaisen katsotaan saaneen tiedon päätöksestä tai asiakirjasta sinä päivänä, jolloin viesti on vastaanottajan käytettävissä tämä vastaanottolaitteessa siten, että viestiä voidaan käsitellä. Ajankohtana pidetään viestin lähettämispäivää, jollei asiassa esitetä luotettavaa selvitystä tietoliikenneyhteyden toimimattomuudesta tai vastaavasta seikasta, jonka johdosta viesti on saapunut myöhemmin.

Tiedoksiannolla on olennainen vaikutus siihen, miten asianosaisen oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin toteutuu. Tiedoksianto kuuluu siten oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin, jotka toteutetaan lailla.

Ehdotetun lain mukaan hallintotuomioistuinten asiakirjojen ja päätösten ensisijainen tiedoksiantotapa olisi tavallinen tiedoksianto, eli lähettäminen kirjeitse tai sähköpostitse. Laissa olisi myös olettamassäännökset siitä, koska tiedoksianto olisi tapahtunut. Säännösehdotuksessa tai sen perusteluissa ei arvioida tilannetta, jossa asianosaisen osoite olisi muuttunut. Tosin lakiehdotuksen 21 §:n mukaan valittajan yhteystiedot tulee ilmoittaa valituksessa. Myös yhteystietojen muutoksesta olisi valituksen ollessa vireillä ilmoitettava viipymättä hallintotuomioistuimelle. Jos asianosaisen laiminlyö tämän velvollisuuden ja päätös lähetetään väärään osoitteeseen, tiedoksianto lienee kuitenkin tapahtunut oletamasäännöksen mukaisesti.

Oikeudenkäynnissä hallintoasioissa asianosainen toimii usein itse omassa asiassaan. Hänellä ei ehkä ole selkeää kuvaa velvollisuudestaan ilmoittaa yhteystietojen muutoksesta eikä tavallisen tiedoksiannon ja erityisesti siihen kuuluvan sähköisen tiedoksiannon merkityksestä. Vaarana on, että näissä tilanteissa asianosaisen oikeusturva ei toteudu asianmukaisesti. Sama ongelma voi koskea myös viranomaista, jos sen edustajana toimii muu asiantuntija kuin lakimies. Yhteystietojen muutokset esimerkiksi organisaatiomuutosten yhteydessä voivat jäädä ilmoittamatta tuomioistuimelle ja sen seurauksena voi olla oikeuden menetyksiä tai muita seuraamuksia.

Hallintotuomioistuimen päätösten ja asiakirjojen tiedoksianto liittyy myös hallintotuomioistuinten käsittelyn ja oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuuteen ja salassapitoon. Lakiehdotuksen mukaan sähköinen tiedoksianto edellyttää yksityiseltä asianosaiselta tämän suostumusta, jonka tämä voisi ehdotuksen perustelujen mukaan antaa yksinkertaisimmin merkitsemällä valituskirjelmään yhteystiedokseen sähköisen asiointiosoitteen.

Lakiehdotuksessa tai sen perusteluissa ei ole käsitelty salassa pidettäviä tietoja sisältävien asiakirjojen lähettämistä suojaamattomassa sähköpostissa asianosaiselle. Merkittävä osa hallintotuomioistuimissa käsiteltävistä ja ratkaistavista asioista ovat sellaisia, joiden asiakirjat ovat joko viranomaisen toiminnan julkisuudesta tai erityislainsäädännön perusteella salassa pidettäviä.

Olen esimerkiksi 24.3.2011 antamassani päätöksessä dnro 3438/4/11 todennut, että sairaanhoitopiiri ei olisi saanut lähettää avoimessa tietoverkossa kantelijalle sähköpostiviestiä, josta kävi ilmi, että hän oli saanut sairaanhoitopiiristä terveydenhuollon palveluja. Katsoin, ettei asiaan vaikuttanut se, että kantelija oli itse lähettänyt tällaisia tietoja sisältävän viestin sairaanhoitopiiriin. Totesin, että asiassa olisi tullut menetellä tietosuojavaltuutetun ohjeessa 3.1.2007 mainitulla tavalla (Asiaa tietosuojasta 1/2007).

Nähdäkseni sähköistä tiedoksiantoa koskevaa sääntelyä tai ainakin perusteluja tulisi tältä osin täydentää. Jollei hallintotuomioistuin voi varmistua siitä, että käytettävissä on tietoturallinen yhteys tai menetelmä, sähköistä tiedoksiantoa ei voida käyttää, kun kysymys on päätöksestä tai muusta oikeudenkäyntiasiakirjasta, joka sisältää viranomaisten toiminnan julkisuudesta tai muussa laissa salassa pidettäväksi säädettyä tietoa.

Hallintotuomioistuimen päätöksenteko

Lain 9 luvussa säädetään päätöksenteosta hallintotuomioistuimessa. Ehdotuksen perusteluissa lie-nee sivulla 171 kirjoitusvirhe, kun siinä todetaan, että muun hallintolainkäyttöasian toimivallasta säädetään lain 7 §:ssä, pitänee olla lain 87 §:ssä.

Lain 88 ja 89 §:ssä säädetään turvaamismääräyksestä. Säännösten sanamuodon perusteella turvaamismääräyksen hakijana voisi olla myös viranomainen. Ehdotuksen perusteluissa (s. 175) todetaan, että turvaamismääräyksen kohteena voivat olla myös tilanteet, joissa yksityinen laiminlyö sille lain mukaan kuuluvan julkisoikeudellisen velvollisuuden toteuttamisen. Kysymyksessä voi olla lakisääteinen velvollisuus, joka liittyy esimerkiksi ympäristön suojeluun, hallintoluvan ehtoihin tai yleisen turvallisuuden toteuttamiseen. Myöhemmin perusteluissa kuitenkin todetaan (s. 176), että turvaamismääräystä koskeva asia pannaan vireille hakemuksella, jonka voi tehdä ainoastaan asianosainen. Jos viranomainen voisi vain olleessaan asiassa asianosainen hakea turvaamismääräystä, sen käyttöala olisi viranomaisten kohdalla merkittävällä tavalla rajoitettu. Esimerkiksi toimeentulotuen takaisinperintää koskevissa hakemusasioissa kuntaa ei voitane pitää asianosaisena, eikä sillä olisi käytettävissään tätä keinoa, jos tuen saaja hukkaa hakemuksen kohteena olevaa omaisuutta.

Ehdotuksesta ei myöskään ilmene, onko tarkoituksena, että turvaamismääräystä koskevia hakemuksia käsitellään vain hallinto-oikeuksissa, mutta ei korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Voinee olla mahdollista, että hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen voisi ilmetä peruste hakea turvaamismääräystä korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Lakiehdotuksen 96 §:ssä säädettäisiin hallintotuomioistuimen päätöksen täytäntöönpanosta. Pääsäännön mukaan hallintotuomioistuimen päätöstä ei saa panna täytäntöön ennen kuin se saa lainvoiman. Lainvoimaista päätöstä on noudatettava ja se voidaan panna heti täytäntöön. Edelleenpykälässä todetaan, että jos asiassa tarvitaan valituslupa, valitus ”ei estä” päätöksen täytäntöönpanoa.

Ehdotetusta säännöksestä tai sen perusteluista ei kuitenkaan ilmene, tuleeko viranomaisen panna sellainen päätös täytäntöön, jota koskeva valituslupahakemus on vireillä, vai onko sillä asiassa harkintavaltaa. Esimerkiksi toimeentulotuki- tai vammaispalveluasioissa on syntynyt epäselvyyttä siitä, saako kunta odottaa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisua, johon voi mennä useita kuukausia tai

jopa pidempään, vai tulisiko sen heti myöntää tuki tai etuus, vaikka valituslupa-asia on vielä vireillä. Näissä asioissa niiden luonne puoltaisi välitöntä täytäntöönpanoa, mutta ehdotettu säännös jättää asian tulkinnanvaraiseksi. Selvyyden vuoksi olisi mielestäni syytä säätää asiasta täsmällisemmin.

Lakiehdotuksessa eikä myöskään sen perusteluissa ole pohdittu tilannetta, jossa hallintotuomioistuin palauttaa asian viranomaiselle uudelleen käsiteltäväksi, mutta viranomainen on passiivinen eikä ota asiaa uudelleen päätettäväkseen. Ehdotetun lain 86 §:n 1 momentissa säädettyihin ratkaisuvaihtoehtoihin kuuluu myös, että viranomainen voi palauttaa asian ja määrätä sen uudelleen käsiteltäväksi. Ehdotuksen perustelujen mukaan tuomioistuin voisi tällöin myös määrätä ohjauksena esimerkiksi käsittelyn kiireellisyydestä. Tällainenkin määräys olisi ehdotuksen mukaan siten luonteeltaan ohjaava eikä viranomaista velvoittava.

Asianosaisella ei olisi käytettävissään muuta tehokasta oikeusturvakeinoa kuin kantelu laillisuusvalvojille. Hallintoviranomaisen passiivisuus voi merkittävästi viivyttää asian kokonaiskäsitteilyaikaa. Kun viranomainen aikanaan ottaa asian uudelleen käsiteltäväkseen ja tekee asiassa päätöksen, asianosainen voi joutua vielä tekemään päätöksestä valituksen hallintotuomioistuimeen ja mahdollisesti jatkovalituksen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Näin asian kokonaiskäsitteilyaika voi muodostua kohtuuttoman pitkäksi. Yksi vaihtoehto olisi säätää laissa siitä, että hallintotuomioistuin voisi asianosaisen vaatimuksesta asettaa viranomaiselle sakon uhalla määräajan, johon mennessä sen tulisi ottaa palautettu asia uudelleen käsiteltäväkseen ja ratkaistavakseen.

Valitus hallintotuomioistuimen päätöksestä

Lakiehdotuksen 12 luvussa säädettäisiin valituksesta hallintotuomioistuimen päätöksestä. Luvussa olisivat muun ohella säännökset asianosaisen valitusoikeudesta ja viranomaisen valitusoikeudesta sekä valitusluvan myöntämisen perusteista.

Viranomaisen valitusoikeudesta säädettäisiin lain 109 §:ssä. Sen mukaan viranomainen saa valittaa hallintotuomioistuimen päätöksestä, jos laissa niin säädetään, jos päätös vaikuttaa välittömästi viranomaisen oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen tai jos valittaminen on tarpeen soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden turvaamiseksi.

Ehdotuksen perustelujen mukaan viranomainen on asianosaisen asemassa esimerkiksi silloin, kun se käyttää julkisyhteisön puhevaltaa luvan hakijana tai kiinteistön omistajana. Viranomaisella olisi asianosaisasema myös hallintoriita-asioissa, joissa asia tulee hallintotuomioistuimessa vireille ensi vaiheessa hakemusasiana. (s. 201). Aikaisemmin perusteluissa todetaan 4 §:n määritelmien kohdalla (s. 71), että valituksen kohteena olevan hallintopäätöksen tehnyttä viranomaista ei pidetä asianosaisena. Hallintopäätöksen tehnyt viranomainen olisi pykäläehdotuksen 2 kohdassa tarkoitettu oikeudenkäynnin osapuoli.

Voimassa olevan hallintolainkäyttölain mukaan viranomaisella on lisäksi valitusoikeus, jos valitusoikeus on viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi tarpeen. Lakiehdotuksen perustelujen mukaan (s. 219) viranomaisen valitusoikeutta hallintotuomioistuimen päätöksestä laajennetaan jonkin verran. Perusteluissa todetaan kuitenkin 109 §:n kohdalla (s. 201), että päätöksen tehnyt hallintoviranomainen voisi soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden turvaamiseksi valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen silloinkin, kun kyse ei ole tämän viranomaisen valvottavana olevasta erityisestä julkisesta edusta. Pelkästään viranomaisen valvottavana oleva yleinen etu ei riittäisi viranomaisen valitusoikeuden perusteeksi silloin, kun asiassa on jo saatu ensimmäisenä oikeusasteena toimivan hallintotuomioistuimen ratkaisu.

Käytännössä ehdotettu rajaus voi olla ongelmallinen muun ohella silloin, kun sosiaalihuollon ratkaisulla voi olla huomattavaa taloudellista merkitystä kunnalle, mutta välttämättä valittamista ei ole pidettävä säännöksen tarkoittamassa mielessä tarpeellisena soveltamiskäytännön yhtenäisyyden turvaamiseksi. Niin ikään tilanteissa, joissa viranomaisen järjestää henkilölle tahdonvastaista huoltoa muissa kuin lastensuojeluasioissa (kehitysvammahuollossa, päihdehuollossa tai mielenterveyslain perusteella), toimielimellä voisi olla vakavia henkilön etuun pohjautuvia perusteita hakea muutosta hallinto-oikeuden päätökseen. Ehdotuksen yksityiskohtaisten perustelujen ja säännöksen sanamuodon mukaan valvottavana oleva julkinen etu ei kuitenkaan oikeuttaisi valituksen tekoon.

Hallintolainkäyttölakia sovelletaan myös valitusasioita käsittelemään perustetuissa muutoksenhakulautakunnissa. Toimeentuloturva-asioissa ensimmäisen asteen päätöksentekijöillä on vakiintuneesti katsottu olevan mahdollisuus hakea valittamalla muutosta muutoksenhakulautakunnan päätökseen. Näin ollen muun muassa työeläkelaitokset, tapaturmavakuutuslaitokset ja työttömyyskassat ovat voineet hakea muutosta asianomaisen lautakunnan päätökseen. Viranomaisen muutoksenhakuoikeudesta on säädetty nimenomaisesti esimerkiksi valtioneuvoston eläkeläisissä (162 a §) ja kirkon eläkeläisissä (43 §). Sen sijaan esimerkiksi työntekijän eläkeläisissä (128 §) muutoksenhakuoikeus on säädetty asianosaiselle. Asianosaisasema eläkelaitoksilla on katsottu olevan muun muassa silloin, kun niillä on välitön etu valvottavanaan. Työttömyysturva-asioissa saa muutoksenhakulautakunnan päätökseen hakea valittamalla muutosta se, joka on päätökseen tyytymätön (työttömyysturvalaki 12 luku 1 §). Tapaturmavakuutuslain 53 a §:n mukaan puolestaan asianosainen, joka ei tyydy tapaturma-asioden muutoksenhakulautakunnan päätökseen, saa hakea siihen muutosta vakuutusosoikeudelta kirjallisella valituksella.

Mielestäni ehdotusta ja sen vaikutuksia eri viranomaisten valitusoikeuteen tulisi selvittää tarkemmin ja laajemmin. Ehdotettu muutos nykytilaan saattaisi tosiasiallisesti merkittävästi rajoittaa viranomaisten valitusoikeutta korkeimpaan hallinto-oikeuteen tai vakuutusosoikeuteen erityisesti silloin, kun viranomaisen valitusoikeudesta ei ole säädetty erikseen laissa ja se on perustunut viranomaisen valvottavana olevaan julkiseen etuun.

Käsitykseni mukaan viranomaisella tulisi olla valitusoikeus myös silloin, jos hallinto-oikeuden ratkaisu perustuu virheelliseen tai väärään lain soveltamiseen tai on muutoin ilmeisen virheellinen. Kysymys voi olla tilanteesta, jossa soveltamis- tai muu virhe on voinut tapahtua myös yksityisen asianosaisen vahingoksi. Asianosainen ei kuitenkaan mahdollisesti ymmärrä päätöksen virheellisyyttä eikä osaa hakea siihen muutosta. Näissä tilanteissa viranomaisen tulisi mielestäni voida hakea päätökseen muutosta. Muutoin ainoa käytettävissä oleva keino virheen korjaamiseksi olisi odottaa päätöksen lainvoimaisuutta, jotta viranomaisen voisi hakea siihen purkua.

Ehdotuksen perusteluissa ei arvioida viranomaisen valitusoikeuden ja valitusluvan myöntämisen perusteiden välistä suhdetta. Ehdotettu viranomaisen valitusoikeus on yhteydessä tarpeeseen saada soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden vuoksi ylimmän oikeusasteen ratkaisu. Tämä peruste on lähellä valitusluvan myöntämistä prejudikaattiperusteella. Säännösten sanamuodot eivät kuitenkaan ole yhtenevät. Lisäksi viranomaisen saa valittaa, jos se on tarpeen soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden turvaamiseksi. Valituslupa on sen sijaan myönnettävä, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi.

Mielestäni asiassa jää tulkinnanvaraisuutta siitä, onko korkeimmalla hallinto-oikeudella erilainen harkintavalta valitusoikeuden edellytysten arvioinnissa ja toisaalta harkittaessa valitusluvan myöntämisen perusteita. Tilanteessa, jossa viranomaisen valitusoikeudesta ei erityislaissa ole säädetty, mutta valittaminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen on luvanvarainen, tulee korkeimman hallinto-oikeuden ensin

harkita valitusoikeuden edellytyksiä ja sen jälkeen valitusluvan myöntämisen edellytyksiä. Voiko se päätyä ratkaisuun, jonka mukaan valitusoikeus olisi, mutta valitusluvan edellytykset eivät täyty.

Ylimääräinen muutoksenhaku

Lakiehdotuksen 13 luvussa säädetään ylimääräisestä muutoksenhausta. Näitä muutoksenhakukeinoja olisivat uuden määräajan myöntäminen ja lainvoimaisen päätöksen purkamisen. Ylimääräistä muutoksenhakua haettaisiin korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Uusi määräaika voidaan ehdotuksen 115 §:n mukaan myöntää sille, joka laillisen esteen tai muun erityisen painavan syyn vuoksi ei ole voinut määräajassa hakea muutosta päätökseen tai ryhtyä vastaavaan toimenpiteeseen hallintomenettelyssä.

Ehdotuksen 118 §:ssä säädettäisiin sekä purun edellytyksistä (1 ja 2 momentti) että purkukynnyksestä (3 momentti). Purkua voitaisiin hakea viidellä perusteella. Kantelu olisi yhdistetty purkuun ja tästä perusteesta säädettäisiin 118 §:n 1 momentin 1 kohdassa (kuulemisvirhe) ja 5 kohdassa (epäselvä ja puutteellinen päätös). Kuulemisvirheen perusteella purkua olisi haettava lain 120 §:n 2 momentin mukaan kuudessa kuukaudessa. Muiden purkuperusteiden määräaika on viisi vuotta siitä, kun purettava päätös sai lainvoiman.

Mielestäni on perusteltua yhdistää kantelu purkuperusteisiin. Näin korostuu hallintokantelun asema erillisenä valvonta- ja oikeusturvakeinona. Kantelun käsittely kuuluu joko ylemmälle viranomaiselle tai laillisuusvalvontaviranomaisille eikä kantelua tutkita hallintotuomioistuimissa.

Ehdotetun lain 119 §:ssä säädettäisiin purkuhakemuksista. Pykälän 1 momentin mukaan purkua voi hakea asianosainen, viranomainen, jolla olisi ollut valitusoikeus asiassa, valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies. Pykälän 3 momentin mukaan samassa asiassa saa hakea päätöksen purkamista vain kerran. Samassa asiassa tehtyä uutta purkuhakemusta ei tutkita, jos asiaa ei ole välttämätöntä erityisen painavasta syystä käsitellä uudestaan.

Pidän myönteisenä sitä, että laissa säädettäisiin nimenomaisesti, että myös ylimmät laillisuusvalvojat voivat hakea päätöksen purkamista. Sen sijaan viranomaisen oikeus hakea purkua on rajoitettu viranomaisen valitusoikeuteen. Viranomainen voi valittaa lakiehdotuksen 119 §:n mukaan vain, jos laissa niin säädetään, jos päätös vaikuttaa välittömästi viranomaisen oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen tai valittaminen on tarpeen soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden turvaamiseksi. Tutkiakseen viranomaisen purkuhakemuksen korkein hallinto-oikeus joutuu ensin arvioimaan, onko viranomaisella valitusoikeutta. Ongelmallinen arviointi voinee olla, kun valitusoikeus perustuu soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden turvaamiseen. Vasta tämän jälkeen korkein hallinto-oikeus voi tutkia purkuperusteita.

Tämän lisäksi samassa asiassa voidaan pykäläehdotuksen 3 momentin mukaan hakea purkua vain kerran. Tämä koskee säännöksen sanamuodon mukaan kaikkia tahoja, jotka saavat hakea purkua, myös esimerkiksi ylimpiä laillisuusvalvojia. Ehdotuksen perustelujen mukaan sitä seikkaa, haetaanko purkua samassa asiassa, ei ratkaistaisi pelkästään sillä perusteella, miten purkuhakemuksessa purkuperusteet on esitetty. Asian samuutta arvioitaisiin pitäen lähtökohtana sitä, että purkuhakemus kohdistuu asiasisältöisesti samaan päätökseen kuin aikaisemmin.

Perusteluissa todetaan, että purun haun rajoittamista yhteen kertaan ei säännöksenä kuitenkaan ole muotoiltu siten, että muotoilu estäisi tuomioistuinta harkitsemaasta asiasta uudestaan, joten myös toinen purkuhakemus voi menestyä, jos ensimmäisen purkuhakemuksen hylkääminen havaitaan virheelliseksi ja hakijan oikeussuoja vaatii asiantilan korjaamista tämän oikeussuojakeinon mahdollistamalla

tavalla. Mielestäni nämä perustelut eivät täysin vastaa pykälätekstiä.

Nähdäkseni ehdotuksen perusteluissa ei ole riittävän kattavasti punnittu sitä, ovatko ehdotetut purun haun rajoitukset välttämättömiä. Asianosaisena olevan maallikon tunnekuohussa tehty harkitsematon purkuhakemus käytännössä johtaisi siihen, ettei hän itse voi enää saada samassa asiassa tehtyä harkittua purkuhakemusta tutkituksi. Myöskään viranomaisen tai esimerkiksi oikeusasiamiehen samassa asiassa tekemä uusi purkuhakemus tutkittaisiin ehdotuksen mukaan vain, jos asiaa olisi välttämätöntä erityisen painavasta syystä käsitellä uudelleen. Tämä korottaisi merkittävästi purun kynnystä. Ennen hakemuksen tekoa olisi syytä varmistua siitä, onko asianosainen itse jo tehnyt purkuhakemuksen. Jos tällainen purkuhakemus olisi tehty ja se olisi hylätty, viranomaisen tai oikeusasiamiehen tulisi arvioida purun hakua myös tämän korotetun purkuvedellytyksen kannalta.

Viitataan tältä osin vielä hallituksen esitykseen (HE 318/2010 vp) laiksi luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, jossa muun ohella ehdotettiin avustajapakkoa ylimääräisessä muutoksenhaussa korkeimmassa oikeudessa. Esityksen perustelujen mukaan avustajapakko voisi vähentää sellaisia hakemuksia, jotka eivät voi menestyä ja joiden tekemistä asianosaisen oikeusturva ei siten edellytä. Lainvoimaisen tuomion purkamista haluavan asianosaisen olisi ensin käännyttävä lainoppineen avustajan puoleen, joka arvioisi hakemuksen tekemisen tarpeellisuuden. Lisäksi asianosainen voisi edelleen esimerkiksi tehdä kantelun ylimmälle laillisuusvalvojalle, joka voisi tarvittaessa tehdä hakemuksen. Silloin, kun hakemuksen tekemiseen on aihetta, lainoppineen avustajan käyttäminen parantaisi hakemuksen laatua. Tämä edistäisi asianosaisen oikeusturvaa ja hakemuksen käsittelemistä korkeimmassa oikeudessa. Esityksen mukaan uudistus ei siten tosiasiallisesti heikentäisi asianosaisten oikeusturvaa.

Eduskunta hyväksyi hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen 1.3.2011. Hallituksen esitykseen sisältyvät ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan samanaikaisesti vuoden 2013 alusta.

Ylimääräisessä muutoksenhaussa korkeimmassa oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa on kysymys samankaltaisten oikeudellisten seikkojen arvioinnista. Mielestäni olisi tärkeää, että menettelyjä ylimääräisessä muutoksenhaussa ylimmissä oikeusasteissa ei ilman painavia syitä säädetä toisistaan poikkeaviksi. Pidän korkeimpaan oikeuteen omaksuttua ratkaisua asianosaisen oikeusturvan kannalta selvästi parempana.

3

Säätämisyjärjestys

En ole havainnut lakiehdotuksessa perustuslain kanssa selvästi ristiriidassa olevaa sääntelyä. Jotkut ehdotukset, kuten ylimääräisen muutoksenhaun rajoittaminen, voivat kuitenkin perustellusti edellyttää tarkempaa valtiosääntöoikeudellista arviointia. Tämän vuoksi lakiehdotuksesta olisi syytä pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto.