4.1.2019 Dnro: VakO 1398/00.08/2018

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Viite: Hallituksen esitys HE 29/2018 vp eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi sekä lakialoite LA 1/2015/2015 vp

Asiantuntijalausuntona lakivaliokunnalle esitän kunnioittaen seuraavaa:

Yleistä

Hallituksen esityksen mukaan uudessa laissa säädettäisiin hallintoasioita koskevasta oikeudenkäynnistä nykyistä täsmällisemmin ja informatiivisemmin. Lakiesityksestä saadun vaikutelman perusteella tämä näyttäisi pitävän paikkansa. Vaikka hallintolainkäyttölaki on vain parikymmentä vuotta vanha ja esimerkiksi vakuutusoikeudessa sitä on pidetty toimivana, niin esitettyä lakia voi pitää hallintolainkäyttölakia kehittyneempänä versiona. Esitetyn lain jäsentely on varsin selkeä ja lain käytettävyyttä lisää se, että viittaukset oikeudenkäymiskaaren pykäliin ovat vähentyneet. Kaiken kaikkiaan uudesta laista voi odottaa tulevan toimiva hallintoprosessilaki.

Lakiesitys sisältää useita tarkennuksia voimassa olevaan hallintolainkäyttölakiin ja asiasisällöltään myös uusia säännöksiä, joihin minulla ei ole huomautettavaa jo senkin vuoksi, että ne enemmänkin koskevat oikeudenkäyntiä korkeimmassa hallinto-oikeudessa ja hallinto-oikeuksissa. Tällä viittaan erityisesti siihen merkittävään muutokseen, jonka mukaan muutoksenhaku korkeimmassa hallinto-oikeudessa edellyttäisi jatkossa lähtökohtaisesti valitusluvan myöntämistä. Kiinnitän seuraavassa huomiota eräisiin lain säännöksiin, joilla on merkitystä asioita vakuutusoikeudessa käsiteltäessä ja ehkä yleisemminkin.

Vakuutusoikeus

Postiosoite	**Käyntiosoite**	**Puhelin**	**Telekopio**	**Sähköposti**
PL 1005 00520 HELSINKI	Ratapihantie 9 00520 HELSINKI	029 564 3200	029 564 3100	hallinto.vako@oikeus.fi

Säännöskohtaisia huomioita

Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa

13 § Valituksen tekeminen ja valitusaika sekä 14 § Valituksen toimittaminen

Lakiesityksen 13 §:n 3 momentissa lausutaan: Valituksen tekemisestä säädetään lisäksi sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa (13/2003). Määräaikojen laskemisesta säädetään säädettyjen määräaikain laskemisesta annetussa laissa (150/1930).

Lakiesityksen 14 §:n 1 momentissa lausutaan: Valitus on toimitettava valitusajassa toimivaltaiselle hallintotuomioistuimelle, jollei erikseen säädetä, että valitus toimitetaan viranomaiselle. Jos valitus on saapunut toimivaltaiselle tuomioistuimelle, sitä ei kuitenkaan jätetä tutkimatta sillä perusteella, että se olisi lain mukaan tullut toimittaa viranomaiselle.

Jälkimmäinen säännös vastaisi pääosin voimassa olevan hallintolainkäyttölain 26 §:ää. Oikeuskäytännössä on kuitenkin ilmennyt ongelmaa sen suhteen, miten sanaa **valitusajassa** tulkitaan. Vaikka tuomioistuimilla on tietty virastoaika, niin muilla viranomaisilla se saattaa olla tästä poikkeava. Valitus on esimerkiksi voinut saapua tuomioistuimeen valitusajan viimeisenä päivänä sen virastoajan päättymisen jälkeen, mutta viranomaisen virastoajan sisällä taikka päinvastoin. Erityisesti ongelma tulee esiin lähetettäessä valituksia sähköpostitse tai sähköisen asioinnin kautta, eivätkä 13 §:n 3 momentissa mainitut laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa ja määräaikalaki anna kysymykseen yksiselitteistä vastausta.

Vastaavasti ongelmallinen alkaa käsitteenä nykyisin myös olla määräaikalain 6 §:ssä mainittu **viraston aukioloaika**, koska moniin virastoihin voi lähettää sähköpostia tai käyttää sähköistä asiointipalvelua ympäri vuorokauden. Säännös on ristiriidassa jo sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lainkin kanssa, jonka 6 §:n mukaan viranomaisen tulee huolehtia siitä, että sen sähköiset tiedonsiirtomenetelmät ovat toimintakunnossa ja mahdollisuuksien mukaan käytettävissä muulloinkin kuin viraston aukioloaikana. Lainsäädäntöä, erityisesti kohta 90 vuotta lähes muuttumattomana voimassa ollutta määräaikalakia voisi tältä osin tarkistaa vastaamaan paremmin nykypäivän sähköistä asiointia ja ainakin niin, ettei valitusaikaa koskevien säännösten soveltaminen jäisi pelkästään oikeuskäytännön varaan, kuten nyt lakiin esitettyjen säännösten perusteella näyttäisi käyvän.

Vakuutusoikeus

Postiosoite	**Käyntiosoite**	**Puhelin**	**Telekopio**	**Sähköposti**
PL 1005 00520 HELSINKI	Ratapihantie 9 00520 HELSINKI	029 564 3200	029 564 3100	hallinto.vako@oikeus.fi

46 § Selvityksen rajoittaminen

Lakiesityksen 46 §:n mukaan kun hallintotuomioistuin katsoo asian tulleen selvitetyksi, se voi asettaa asian laatuun nähden kohtuullisen määräajan, jonka kuluessa oikeudenkäynnin osapuolten on toimitettava mahdollinen lisäaineisto asiassa. Jos osapuoli toimittaa lisäaineistoa tämän määräajan jälkeen, hallintotuomioistuin voi jättää sen huomioon ottamatta.

Vakuutusoikeudella on runsaasti kokemusta muutoksenhakijoista, jotka jatkuvasti ja monet jopa päivittäin lähettävät asiassaan sähköpostia sekä niihin liitettyjä tiedostoja. Tällainen toiminta hidastaa käsittelyä, vaikka asiat olisivat käytettävissä olevan oikeudenkäyntiaineiston perusteella jo valmiita ratkaistaviksi. Rajoituksia selvityksen toimittamiselle on jo nykyisenkin lain voimassa ollessa jouduttu toisinaan asettamaan prosessinjohdollisilla perusteilla. Säännös selvityksen toimittamisen rajoittamisesta on kuitenkin hyvä saada myös lakiin, vaikka se ei sellaisenaan ratkaisekaan jatkuvaan lisäselvitysten toimittamiseen liittyvää perusongelmaa, vaan antaa ainoastaan keinon rajata sitä. Perusongelmaa on kuitenkin vaikea kokonaan ratkaista, kun sinänsä perustellusti edelleen pidetään kiinni siitä, että lisäselvityksen toimittaminen valitusprosessin aikana on mahdollista.

57 § Suullisen käsittelyn järjestäminen

Lakiesityksen suullisen käsittelyn järjestämistä koskeva säännös on aiempaa täsmällisempi ja informatiivisempi, mikä sopii uuden lain tavoitteisiin.

Hallintolainkäyttölain 39 §:ssä on säädetty, että jos asiassa vedotaan yksityisluonteiseen kirjalliseen todistajankertomukseen, todistajaa kuullaan suullisesti, jollei se ole tarpeetonta tai siihen ole erityistä estettä.

Uuteen lakiin esitetyn 57 §:n 5 momentin mukaan jos asiassa vedotaan asiantuntijalausuntoon tai yksityisluonteiseen kirjalliseen todistajankertomukseen, suullinen käsittely asiantuntijan tai todistajan kuulemiseksi järjestetään vain, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi.

Hallintolainkäyttölain 39 §:ssä todistajan suullinen kuuleminen kysymyksessä olevassa tilanteessa on asetettu lähtökohdaksi. Lakiesityksen perusteella näin tulisi tehdä vain silloin, kun se on tarpeen asian selvittämiseksi. Lakiesitys vastaa sitä, miksi hallintolainkäyttölain 39 §:n soveltaminen on käytännössä jo muodostunut, sillä yksityisluonteisiksi kirjallisiksi

Vakuutusoikeus

Postiosoite	**Käyntiosoite**	**Puhelin**	**Telekopio**	**Sähköposti**
PL 1005 00520 HELSINKI	Ratapihantie 9 00520 HELSINKI	029 564 3200	029 564 3100	hallinto.vako@oikeus.fi

todistajankertomuksiksi luonnehdittavia asiakirjoja esiintyy vakuutusoikeudessa käsiteltävissä asioissa melko paljon. Näissä kertomuksissa esitetyt seikat on usein jo muutoksenhakijakin kertonut, eikä niiden luotettavuutta ole pääsääntöisesti syytä epäillä. Kertomukset eivät useinkaan ole oleellisia asian ratkaisemisen kannalta, mutta mikäli näin olisi, on luonnollisesti syytä kuulla kertomuksen laatijaa suullisesti, ja tästä esitetyssä säännöksessäkin lähdetään.

86 § Päätöksen sisältö

Lakiesityksen 86 §:ssä säännellään siitä, mitä hallintotuomioistuimen päätöksen tulisi sisältää. Esitys vastaa paljolti sitä, mitä hallintolainkäyttölaissa on päätöksen sisällöstä lausuttu, mutta siihen on tehty eräitä tarkennuksia ja lisäyksiä. Näiltä osin ei ole huomautettavaa.

Hallintolainkäyttölain 54 §:ssä on kuitenkin 2 momentti, jota lakiesityksen 86 §:ssä ei enää ole. Tuossa momentissa on säädetty seuraavaa: Edellä 1 momentissa tarkoitettu selostus (tarpeellisilta osiltaan selostus asian aikaisemman käsittelyn vaiheista) voidaan kokonaan tai osittain korvata liittämällä päätökseen kokonaan tai tarpeellisilta osin jäljennös alemman viranomaisen päätöksestä, vireillepanoasiakirjasta ja muusta asiakirjasta, jos päätöksen selvyys ei siitä vaarannu. Lakiesityksen perusteluista ei ilmene, että tältä osin olisi tarkoitus saada aikaan muutos aiempaan asiantilaan nähden.

Vakuutusoikeus on hallintolainkäyttölain voimassaoloajan rakentanut päätöksensä sanotun 54 §:n 2 momentin mahdollistamalla tavalla. Toisin sanoen asian aiempia käsittelyvaiheita ei ole selostettu, vaan päätökseen on liitetty muutoksenhakulautakunnan päätös, johon on saatettu joissakin lautakunnissa liittää ensi asteena olleen etuuslaitoksen päätös. Päätöksen rakentaminen näin on ollut toimivaa ja työnteon kannalta ekonomista. Myös muutoksenhakijan kannalta tällainen päätösrakenne on ollut toimiva ja paremmin hänen oikeusturvansa huomioon ottava siihen nähden, että muutoksenhakulautakuntien monesti useita sivuja pitkiä päätöksiä olisi ryhdytty tarpeellisilta osin selostamaan vakuutusoikeuden päätöksissä. Mikäli liitepäätöksiä ei voitaisi jatkossa käyttää, merkitsisi se huomattavaa työmäärän lisäystä päätösten kirjoittamisessa, kun otetaan huomioon, että vakuutusoikeus antaa vuosittain noin 6000 päätöstä. Resurssi- ja työekonomisten syiden vuoksi alempien instanssien päätösten selostaminen vakuutusoikeuden päätöksissä ei siten olisi jatkossa mitenkään mahdollista.

Se, onko uudella lailla tarkoitus muuttaa hallintolainkäyttölain 54 §:n 2 momentin mahdollistamaa päätösrakennetta, jää hallituksen esityksen perusteella epäselväksi. Esityksen perustelujen maininta ”pykälässä ei säänneltäisi päätöksen muotoa tai rakennetta” ei tähän viittaisi, mutta hallintolainkäyttölain 54 §:n 2 momentin pois jättäminen uudesta laista jättää

Vakuutusoikeus

Postiosoite	**Käyntiosoite**	**Puhelin**	**Telekopio**	**Sähköposti**
PL 1005 00520 HELSINKI	Ratapihantie 9 00520 HELSINKI	029 564 3200	029 564 3100	hallinto.vako@oikeus.fi

asian epäselväksi, kun lakiesityksen 86 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan päätöksestä on käytävä ilmi tarpeellisilta osiltaan selostus asian aikaisemman käsittelyn vaiheista. Edellä lausuttuun nähden ja laintulkinnallisten epäselvyyksien välttämiseksi katson, että hallintolainkäyttölain 54 §:n 2 momenttia vastaava säännös tulisi lisätä uuden lain 86 §:ään omaksi momentikseen.

112 § Päätöksen perusteleminen eräissä tapauksissa

Lakiesityksen 112 §:n mukaan sen estämättä, mitä 87 §:ssä säädetään, hallintotuomioistuimen päätöstä koskevan valituksen ratkaissut tuomioistuin voi korvata päätöksensä perusteluja liittämällä päätökseen alemman tuomioistuimen päätöksen perustelut tai viittaamalla niihin.

Perustelujen mukaan korkein hallinto-oikeus ja vakuutusoikeus voisivat tehdä säännöksessä esitetyllä tavalla. Säännös vastaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen hyväksymää linjaa. Esityksen perustelujen mukaan näin voitaisiin tehdä, jos alemman tuomioistuinasteen perustelut ovat riittävän kattavat ja selkeät.

Säännökseen on kirjattu perustelukäytäntö, jota vakuutusoikeudessa on jo noudatettu ja jonka laillisuusvalvojatkin ovat hyväksyneet. On siten hyvä, että tämä käytäntö saatetaan myös lain tasolla hyväksytyksi. Säännös sopii hyvin yhteen edellä mainitun hallintolainkäyttölain 54 §:n 2 momentin kanssa, mikä sekin puoltaa viimeksi mainittua lainkohtaa vastaavan säännöksen lisäämistä uuteen lakiin.

<u>Laki oikeudenkäynnistä vakuutusoikeudessa annetun lain muuttamisesta</u>

18 a § Valituskielto vakuutusoikeuden päätöksestä

Esityksen mukaan vakuutusoikeuden päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla, jollei laissa erikseen toisin säädetä.

Säännös on tarpeellinen ja selkeyttävä, koska useissa erityislaeissa, joissa on kuvattu muutoksenhakutie vakuutusoikeuteen, ei ole erikseen mainintaa siitä, että vakuutusoikeuden päätökseen ei saa hakea muutosta.

Vakuutusoikeus

Postiosoite	**Käyntiosoite**	**Puhelin**	**Telekopio**	**Sähköposti**
PL 1005 00520 HELSINKI	Ratapihantie 9 00520 HELSINKI	029 564 3200	029 564 3100	hallinto.vako@oikeus.fi

Lakialoite LA 1/2015 vp

Lakialoitteessa on esitetty, että viranomaiselle ei tulisi antaa hallintolainkäyttölain 6 §:n 2 momentin mukaisella yleissäännöksellä valitusoikeutta viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi, vaan ainoastaan silloin, jos laissa niin säädetään. Esitystä on perusteltu sillä, että edellä mainittuun säännökseen perustuva valitusoikeus saattaa julkisen edun perusteella kuulua sellaisellekin viranomaiselle, jonka tehtäviin julkisen edun valvominen kuuluu, mutta joka ei ole tehnyt päätöstä kyseisessä asiassa. Aloitteen mukaan julkiselle edulle ei ole olemassa täsmällistä käsitettä, ja sen määritteleminen on vaikeaa. Tästä syystä olisi perusteltua rajoittaa viranomaisen valitusoikeus ainoastaan asioihin, joissa valitusoikeudesta on laissa nimenomainen erityissäännös.

Hallituksen esityksessä laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa on edellä mainittu viranomaisen valitusoikeus haluttu säilyttää (7 §). Esityksen perusteluissa on tältä osin lausuttu, että viranomainen saa hakea muutosta valittamalla myös, jos valittaminen on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi. Perustelujen mukaan julkisen edun käsite on muutettu yleiseksi eduksi, koska viimeksi mainittu kuvaisi paremmin käsitteen tarkoitusta esimerkiksi tilanteissa, joissa viranomaisen valvottavana voi toisinaan olla sellaisten yksityisten henkilöiden etu, jotka eivät voi puolustaa etuaan. Esityksen mukaan yleissäännöksessä tarkoitettu viranomaisen valitusoikeus liittyy vain tilanteisiin, joissa viranomaiselle on laissa nimenomaan säädetty erityinen valvontatehtävä ja valitusoikeus on yleisen edun vuoksi tarpeen tämän valvontatehtävän hoitamiseksi. Kysymys voi olla myös esimerkiksi terveyden, turvallisuuden ja kulttuuriarvojen suojeluun taikka markkinoiden toimivuuteen liittyvästä valvontatehtävästä, joka voi perustua myös Euroopan unionin oikeuteen. Sen sijaan viranomaiselle yleisesti kuuluva velvollisuus valvoa esimerkiksi alaisensa hallinnon toimintaa ei perusta sille valitusoikeutta alemman hallintoviranomaisen päätöksistä. Myöskään julkisyhteisön taloudellisen edun valvominen ei perusta valitusoikeutta.

Hallituksen esityksessä lausutun perusteella katson, että yleissäännökseen pohjautuva viranomaisen valitusoikeus on perusteltua edelleen säilyttää. Valitusoikeuden kautta tietyt hankkeet voivat tosin viivästyä, mutta toisaalta valitusoikeuden voi nähdä yleisen edun kannalta tarpeellisena viranomaiselle asetettujen valvontatehtävien hoitamiseksi. Tähän nähden katson, että lakialoite tulisi hylätä.

Juha Pystynen

ylituomari

Vakuutusoikeus

Postiosoite	**Käyntiosoite**	**Puhelin**	**Telekopio**	**Sähköposti**
PL 1005 00520 HELSINKI	Ratapihantie 9 00520 HELSINKI	029 564 3200	029 564 3100	hallinto.vako@oikeus.fi