Hämeenlinnan hallinto-oikeus

H 00413/18 04

Lakivaliokunnalle

Viite: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 29/2018)

Pyydettynä lausuntona Hämeenlinnan hallinto-oikeus lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

Uusi prosessilaki ei toisi kovin paljon käytännön muutoksia nyt voimassa olevan hallintolainkäyttölain nojalla toteutettavaan prosessiin, vaikka osaa säännöksistä on avattu aikaisempaa enemmän. Myös monia nyt tehtyjä uudistuksia on voitu hyvällä prosessinjohdolla toteuttaa jo nykyisenkin prosessilain puitteissa. Tosin aikaisempaa yksityiskohtaisempi säätäminen avaa hallintolainkäyttöprosessia paremmin tuomioistuimen ulkopuolisille toimijoille. Toisaalta ehdotuksessa on edelleen säännöksiä, jotka eivät välttämättä avaudu lainkäyttäjällekään tai sitten sanamuodon muutos aikaisempaan lakiin verraten aiheuttaa kysymyksiä siitä, onko aikaisempaa lakia ollut tarkoitus muuttaa vai pelkästään säätää asiasta entistä yksityiskohtaisemmin.

Olemme osaan jatkossa todetuista kysymyksistä kiinnittäneen huomiota jo aikanaan oikeusministeriölle antamassamme lausunnossa, mutta haluamme edelleen tuoda ne esille, jotta uutta lakia säädettäessä voitaisiin ottaa mahdollisimman hyvin huomioon ne seikat, jotka saattavat aiheuttaa ongelmatilanteita käytännön tuomioistuintyössä.

Näiltä osin pyydämme vielä kiinnittämään huomiota seuraaviin kohtiin:

2 luku Valitus hallintopäätöksestä
6 § Hallintopäätöksen valituskelpoisuus

Päätöksen valituskelpoisuus on käytännön lainkäyttötyössä usein hyvin tulkin-

Postiosoite	Käyntiosoite	Puhelinvaihde	Faksi	Sähköposti
Raatihuoneenkatu 1 13100 HÄMEENLINNA	Arvi Karistonkatu 5 13100 HÄMEENLINNA	029 56 4200	029 56 42269	hameenlinna.hao@oikeus.fi

nanvarainen asia. Nyt ehdotetun valituskieltoa koskevan säännöksen ottaminen lakiin saattaa entisestään monimutkaistaa tähän kysymykseen liittyviä ongelmia ja antaa sanamuodon mukaisen tulkinnan perusteella sellaisen harhaanjohtavan kuvan, että säännöksellä voitaisiin selkeästi todeta, mihin päätöksiin ei voi hakea muutosta. Ehdotettu säännös sulkee yksiselitteisesti valituskiellon piiriin valmistelua ja täytäntöönpanoa koskevat päätökset. Lopulta on kuitenkin yhtä tulkinnanvaraista kuin nykyisinkin, milloin päätös on luonteeltaan po. lainkohdassa tarkoitettu valituskelvoton valmistelua tai täytäntöönpanoa koskeva päätös. Käsityksemme mukaan tulkinta voisi jäädä edelleen oikeuskäytännön varaan ilman, että valituskelvottomuudesta otettaisiin säännöstä lakiin. Riittäisi, että valituskelpoisuutta ja tulkinnanvaraisten tilanteiden moninaisuutta olisi avattu ao. pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa.

7 § Valitusoikeus hallintopäätöksestä

Asian käsittelyyn on myös yhdistetty lakialoite LA 1/2015 vp. Sen osalta katsomme, että viranomaisen valitusoikeutta ei ole syytä rajata yksinomaan tilanteisiin, jossa siitä on lailla säädetty. Hallintotuomioistuinten ratkaisuilla on usein myös merkittävä hallinto- ja oikeuskäytäntöä ohjaava vaikutus ja niillä varmistetaan oikeudenhoidon yhdenmukaisuutta. Mikäli valitusoikeus rajattaisiin lakialoitteessa esitetyn mukaisesti, laajempaa merkitystä omaavia tulkinnanvaraisia oikeuskysymyksiä ei aina saataisi tuomioistuinkäsittelyyn, viranomaisten hallintokäytäntö saattaisi kirjavoitua ja samanlaisissa asioissa annettaisiin erilaisia ratkaisuja riippuen siitä, mihin hallinto-oikeuteen asia forumsäännösten mukaan ohjautuu. Tällaista tilannetta pitäisi kaikin keinoin välttää. Käytännössä tapaukset, joissa viranomainen on valittajana sillä perusteella, että valittaminen on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi, lienevät vähäisiä.

11 § Asiakokonaisuuden yhdistäminen hallinto-oikeudessa

Säännöksen tarkoitusperä on hyvä, mutta käytännön soveltaminen saattaa aiheuttaa ongelmia ja monenkirjavaa käytäntöä asioiden käsittelyyn.

Lähinnä säännös soveltunee veroasioihin, joissa on samaa asiakysymystä koskien kysymys sekä yhtiön, että sen osakkaiden verotuksesta.

Säännös jättää siirtämisen vapaasti asian siirtävän hallinto-oikeuden harkintaan ja voisi johtaa jopa siihen, että osa samaan asiaryppääseen kuuluvista asioista käsiteltäisiin yhdistettyinä osa ei.

Mahdollista olisi ajatella niinkin, että päätöksen yhdistämisestä tekisi hallinto-oikeuden esityksestä tai omasta aloitteestaan korkein hallinto-oikeus ja samalla korkeimman hallinto-oikeuden toimivaltaan kuuluisi tarvittaessa yhdistää myös muut kyseiseen asiaryppääseen kuuluvat asiat samaan tuomioistuimeen.

Yhdistettävien asioiden määrä ei hallinto-oikeuden arvion mukaan olisi kovin suuri, joten tästä ei ilmeisesti aiheutuisi kovin suurta hallinnollista työmäärää korkeimmalle hallinto-oikeudelle.

Edelleen tulisi harkita, onko asianosaisen säännönmukainen kuuleminen aina tarpeen. Siirto on kuitenkin ehdotuksen mukaan tuomioistuimen harkinnassa. Ilmoitus siirrosta saattaisi olla riittävä yhdistettynä menettelyyn, jossa asianosaista kuultaisiin tarvittaessa.

3 luku Valituksen tekeminen
15 § 2 mom Valituksen sisältö

Prosessiosoitteen ilmoittamisvelvollisuus on erittäin tärkeä uudistus. Pelkästään säännöksen sanamuodon perusteella on kuitenkin epäselvää, miten prosessiosoite tulkitaan, mikäli valittaja ilmoittaa esim. postiosoitteen ja sähköpostiosoitteen. Koska oikeudenkäynnin osapuolen on syytä olla tarkoin tietoinen prosessiosoitteen määräytymisestä ja merkityksestä, tulisi säännöksen yksityiskohtaisista perusteluista ilmenevä tieto, että mikäli valittaja on ilmoittanut kaksi osoitetta, tuomioistuin voi valita prosessiosoitteen, kirjoittaa selvyyden vuoksi lakitekstiin.

5 luku Puhevalta ja avustajan tai asiamiehen käyttäminen
30 § 3 mom Asiamies ja avustaja

Lainkohdassa todetaan, että asiamiehenä tai avustajana ei saa toimia se, joka on asiaa käsittelevään tuomariin tai esittelijään oikeudenkäymiskaaren 13 luvun 3 §:ssä tarkoitetussa suhteessa. Lakitekstistä välittyy lukijalle sellainen kuva, että asiamiehen tulisi selvittää, mikä tulee olemaan käsiteltävän asian ratkaisukokoonpano ja todeta olevansa siihen nähden esteetön ennen kuin hän voi toimia hallintotuomioistuimessa asiamiehenä tai avustajana. Tämä ei ole käytännössä edes mahdollista. Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa lainkohtaa on avattu todeten, että tässä tarkoitetaan lähinnä tilanteita, joissa asiamies tai avustaja vaihtuu oikeudenkäynnin aikana. Tällöinkään ei aina välttämättä ole tiedossa, mikä on ratkaisukokoonpano, ellei sitten asiaa ole jo käsitelty esimerkiksi suullisessa käsittelyssä. Ehdotettu säännös on sanamuotonsa mukaan tulkiten epäselvä ja yksityiskohtaisilla perusteluillakin tulkiten sen käyttöala on varsin kapea.

6 luku Asian käsittely ja selvittäminen
39 § 2 mom Oikeus selvityksen esittämiseen

Lainkohdassa todetaan, että tuomioistuin voi jättää huomioon ottamatta sellaisen aineiston, joka selvästi ei kuulu käsiteltävään asiaan. Yksityiskohtaisissa perusteluissa on lisäksi todettu, että tällaisesta aineistosta ei olisi tarpeen oikeudenkäynnin osapuolia kuulla, mutta se olisi tarpeen saattaa tiedoksi.

Käytännössä hallintolainkäyttöasioissa oikeudenkäyntiaineistoon toimitetaan useinkin asiakirjoja, jolla ei ole merkitystä asian ratkaisun kannalta. Koska oikeudenkäynnin osapuolilla ja tuomioistuimella voi olla eri käsitys kyseisten asiakirjojen merkityksestä, niitä ei ole palautettu, vaan ne ovat jääneet oikeudenkäyntiaineistoon ja tarvittaessa päätöksessä on voitu todeta, että niillä ei ole oikeudellista merkitystä asian ratkaisussa. Käsityksemme mukaan tulisi harkita, pitäisikö ehdotettua säännöstä ottaa lainkaan lakiin. Ensinnäkin sen sanamuodon mukainen tulkinta antaa sen kuvan, että asiaan kuulumattoman aineiston ottaminen huomioon asiaa ratkaistaessa olisi jotenkin harkinnanvaraista. Sinänsä lienee selvää, ettei aineistoa, joka ei kuulu käsiteltävään asiaan

voi käyttää päätöksen perusteluna. Säännös ei myöskään velvoita asiaan kuulumattoman aineiston jättämistä pois oikeudenkäyntiaineistosta, mikä olisi selkeä menettely, mikäli aineistoa kuitenkin käsiteltäisiin kuulemisen osalta eri tavalla kuin asiaan vaikuttavaa aineistoa. Hallintolainkäytön ongelma on se, että selvitystä toimitettaessa sitä ei teemoiteta todistusteemoihin, mikä osaltaan varmistaisi sen, että jokaisella asiakirjalla olisi relevantti merkitys oikeudenkäynnissä. Tämä ongelma ei poistu ehdotetulla säännöksellä, vaan tuo pikemminkin lisää epämääräisyyttä asiaan kuulumattoman aineiston käsittelyyn.

47 § Suullinen valmistelu

Suullisen valmistelun huolellisesta toimittamisesta on paljon hyötyä ja se tulisi voida toimittaa mahdollisimman joustavasti. Ehdotetun säännöksessä ei säädetä suullisen valmistelun kokoonpanosta. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan kokoonpano määräytyisi käsiteltävän asian mukaan. Jotta valmisteluistunto olisi joustava ja helposti käytettävissä oleva keino esimerkiksi tarpeettomien todistajien rajaamiseksi, se tulisi voida järjestää myös normaalikokoonpanoa pienemmissä ratkaisukokoonpanoissa eli minimissään yhden tuomarin kokoonpanossa. Nykyisinkin todistajia rajataan usein ilman valmistelevaa suullista käsittelyä sähköpostikirjeenvaihdon tai puhelinkeskustelujen perusteella, eikä niitä käydä koko kokoonpanon kesken. Koko kokoonpano, esimerkiksi asiatuntijajäsen, ei välttämättä ole tässä vaiheessa edes tiedossa, vaan asia voi olla vielä esittelijän ja asian valmistelusta vastaavan tuomarin käsissä. Jotta valmistelevasta suullisesta käsittelystä olisi käytännön hyötyä, *olisi ehdottomasti säädettävä mahdollisuudesta tehdä se yhden tuomarin kokoonpanossa*. Tämä edellyttäisi muutosta hallinto-oikeuslain 12 §:ään ja asiaa koskevaa lisäystä myös nyt puheena olevan 47 §:n yksityiskohtaisiin perusteluihin.

52 § Tulkitseminen ja kääntäminen

Säännöksen 1 mom. 3 kohdan mukaan suullisen käsittelyn järjestäminen toisi aina hallintotuomioistuimelle velvollisuuden huolehtia tulkitsemisesta ja kääntämisestä riippumatta siitä, onko asia alun alkaen tullut vireille ns. viranomaisen aloitteesta. Tämä aiheuttaa käytännössä ongelmia. Säännöksen perusteella jää esim. tulkinnanvaraiseksi, koskeeko velvollisuus vain suullisessa käsittelyssä tapahtuvaa tulkkausta ja siellä mahdollisesti jätettyjen asiakirjojen kääntämistä vai koko oikeudenkäyntiaineistoa. Mikäli tulkitsemis- ja kääntämisvelvollisuutta laajennetaan siitä, mitä se on ollut käsiteltäessä asiaa hallinnossa, tästä aiheutuu merkittävää lisätyötä ja kustannuksia hallintotuomioistuimelle. Niin ikään asianosaiset joutuisivat epäyhdenvertaiseen asemaan sen perusteella, käsitelläänkö heidän asiansa pelkästään kirjallisesti vai järjestetäänkö asiassa suullinen käsittely. Tätä ei voitane pitää tarkoituksenmukaisena. Tulkitsemis- ja kääntämisvelvollisuus pitäisi rajoittaa suulliseen käsittelyyn, jolloin kirjallisen aineiston osalta velvollisuus määräytyisi kaikkien muutoksenhakijoiden osalta yhdenvertaisin perustein.

7 luku Suullinen käsittely
57 § Suullisen käsittelyn järjestäminen

Ehdotetun 57 §:n 2 momentin 2 kohdassa on todettu, että tuomioistuin voi asianosaisen vaatimuksesta huolimatta jättää suullisen käsittelyn järjestämättä, jos asian ratkaisemiseksi merkityksellisistä tosiseikoista on jo saatu riittävä selvitys, jonka perusteella asia voidaan ratkaista ilman, *että tuomioistuimelle*

jää varteenotettavaa epäilystä ratkaisun oikeellisuudesta.
Säännöksen sanamuoto noudattaa OK 17 luvun 3 §:n 2 momenttia, jossa todetaan, että tuomion, jossa vastaaja tuomitaan syylliseksi, edellytyksenä on, ettei vastaajan syyllisyydestä jää varteenotettavaa epäilyä. Tässä yhteydessä se on ymmärrettävä.

Nähdäksemme mainittu sanamuoto ei kuitenkaan sovi perusteeksi jättää hallintolainkäyttöprosessissa suullinen käsittely järjestämättä. Suullinen käsittely voidaan jättää järjestämättä sillä perusteella, että asian ratkaisemiseksi merkityksellisistä tosiseikoista on saatu riittävä selvitys. Tämä on kuitenkin aivan eri asia kuin säännöksessä esitetty ratkaisun lopputulokseen liittyvä edellytys. Samoilla tosiseikoilla on mahdollista päätyä perustellusti eri ratkaisuun ja myös äänestysratkaisuun. *Siksi 57 §:n 2 momentin 2 kohdan viimeinen sivulause ehdotetaan poistettavaksi.*

Muutoinkin nykyinen hallintolainkäyttölain 38 §:n 1 momentin sanamuoto, jossa todetaan, että asianosaisen pyytämä suullinen käsittely voidaan jättää toimittamatta, jos vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti tai jos suullinen käsittely on asian laadun vuoksi tai muusta syystä ilmeisen tarpeeton, on käytännön työssä toimiva.

Uusi ehdotettu tarkempi sääntely johtaa siihen, että joudutaan tarkoin pohtimaan, minkä lainkohtien perusteella suullinen käsittely voidaan jättää esillä olevassa tapauksessa järjestämättä ja perusteluista tulee asian laatuun nähden monesti tarpeettoman laajat ja monisyiset.

63 § Muiden kuultavien kutsuminen

Todistajan nimennyt osapuoli useimmiten myös kutsuu oman todistajansa, jolloin tilanne, jossa tuomioistuin kutsuu todistajia, muodostuu käytännön lainkäyttötyössä harvinaisemmaksi. On myös prosessiekonomisesti helpompaa, että oikeudenkäynnin osapuolet, jotka usein tuntevat todistajat, huolehtivat kutsumisesta. Hallinto-oikeus pyytää vielä harkitsemaan, pitäisikö säännös kirjoittaa niin päin, että oikeudenkäynnin osapuolet huolehtivat nimeämänsä asiantuntijan ja todistajan kutsumisesta. Oikeudenkäynnin osapuolten pyynnöstä tai muutoin tarvittaessa tuomioistuin huolehtii kutsumisesta.

64 § Kutsun sisältö

Käytännössä ennakkoa maksetaan todistajille tai asiantuntijoille hyvin harvoin. Näin ollen se, että säännökseen kirjoitetaan auki, että todistaja ei ole velvollinen saapumaan hallintotuomioistuimeen, jos hänelle ei pyynnöstä huolimatta ole maksettu ennakkoa vaikuttaa turhankin mahtipontiselta käytännön tilanteisiin nähden. Hallinto-oikeus esittää, että viimeinen sivulause siirrettäisiin perustelutekstiin.

66 § Todistajan esteellisyys

Nähdäksemme myös oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 30 § olisi tullut mainita 66 §:n 3 momentissa.

Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu muun ohella, että to-

distajina voitaisiin kuulla virkamiehiä, jotka eivät käytä viranomaisen puhevaltaa tässä oikeudenkäynnissä. Tältä osin olisi ollut hyvä vielä täsmentää kunnanjohtajan asemaa suhteessa todistajan esteellisyyttä koskeviin säännöksiin. Käytännössä lienee katsottu, että kunnanjohtajaa ei asemansa perusteella voitaisi kuulla todistajana.

68 § Vajaavaltaisen kuuleminen

Vajaavaltaisen kuulemisessa on käytännössä jo nyt noudatettu säännöksessä ehdotettuja periaatteita. Säännöksen 1 momentin viimeisessä virkkeessä on kuitenkin rajattu vajaavaltaisen kuuleminen liian suppeasti siten, että joko kuullaan kaikkien oikeudenkäyntiin osallistuvien läsnä ollessa tai sitten läsnä voi olla vain yksi tai useampi hallintotuomioistuimen jäsen. Myös vaihtoehto, jossa vanhemmat poistuvat, mutta heidän asiamiehensä jäävät saliin, on melko yleinen. Niin ikään säännös ei sallisi asian esittelijän olevan läsnä kuultaessa lasta rajoitetulla kokoonpanolla, vaikka tuomioistuimen ulkopuolella lasta kuultaessa tavanomainen kokoonpano on ollut asiantuntijajäsen ja asian esittelijä. Säännöksen tulisi jättää tuomioistuimelle nyt ehdotettua enemmän harkintavaltaa siihen, missä kokoonpanossa ja keiden läsnä ollessa lasta kuullaan.

77 § Muiden kustannusten korvaaminen

Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan yksityisellä asianosaisella tai tämän laillisella edustajalla, joka on velvoitettu saapumaan sakon uhalla, on oikeus kulukorvauksiin valtion varoista, jos hänen läsnäolonsa on ollut tarpeen asian selvittämiseksi. Käsityksemme mukaan läsnäolon tarpeen selvittäminen tulisi tehdä siinä kohdin, kun asianosainen velvoitetaan saapumaan paikalle sakon uhalla. Näin ollen oikeutta kulukorvauksiin ei tarvitsisi enää arvioida erikseen sen perusteella, onko läsnäolo ollut tarpeen.

9 luku Tiedoksianto
90 § Tavallinen ja todisteellinen tiedoksianto

Tiedoksisaantisäännösten yhtenäistäminen hallintolakia vastaaviksi säästää todisteellisesta tiedoksiannosta syntyviä kustannuksia. KHO:n antamien lainvoimaisuustodistusten osalta voi kuitenkin syntyä ongelmia verrattuna nykytilaan, jolloin tiedoksianto on voitu todeta saantitodistuksesta.

11 luku Päätöksen korjaaminen ja täydentäminen
103 § Päätöksen täydentäminen

Päätöksen täydentämistä koskeva säännös saattaa hyvästä tarkoitusperästään huolimatta aiheuttaa hallintotuomioistuimille hyvin paljon lisätöitä. On nimittäin varsin tavallista, että asiakkaat saatuaan kielteisen päätöksen vaativat asian uudelleen käsittelyä, mutta koska nykyinen lainsäädäntö ei teknisen virheen korjausta lukuun ottamatta sellaista mahdollisuutta tunne, näihin vaatimuksiin ei ole tarvinnut reagoida.

Nyt ehdotetun uuden säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että täydennystä voi vaatia osapuoli tai se voidaan tehdä tuomioistuimen aloitteesta. Edelleen on todettu, että täydentäminen on tuomioistuimen harkinnassa eikä tuomioistuimelle voi esittää uusia vaatimuksia. Epäselväksi jää se, onko

tuomioistuimen tehtävä päätös täydentämisestä, jos oikeudenkäynnin osapuoli sitä vaatii. Jos näin on niin tulkinnanvaraiseksi mitä ilmeisemmin nousee useita kysymyksiä. Maallikko ei ymmärrä, mikä on sivuvaatimus, vaan vaatii myös pääasiaan täydennystä ja muutoksia. Edelleen todennäköisesti esitettäisiin uusia vaatimuksia ja selvityksiä. Mikäli kaikkiin näihin asianosaisten vaatimuksiin tulisi tehdä valituskelpoinen päätös, työmäärä muodostuisi hallintotuomioistuimille kohtuuttomaksi verrattuna siihen hyötyyn, että joskus – ilmeisesti äärimmäisen harvoin – johonkin sivuvaatimukseen olisi jäänyt annetussa päätöksessä vastaamatta. Ainakin lakiehdotuksen perusteluissa olisi tullut selkeästi mainita, että asianosaisella ei ole subjektiivista oikeutta vaatia täydennystä, eikä asianosaisen vaatimuksen johdosta tarvitse tehdä eri päätöstä.

Lausunto on käsitelty hallinto-oikeuden johtoryhmässä.

Hämeenlinnassa, tammikuun 8. päivänä 2019

Ann-Mari Pitkäranta, ylituomari

Teemu Nurmi, hallintopäällikkö