

Lakivaliokunnan mietintö 5/1996 vp

Hallituksen esitys laiksi hallintolainkäytöstä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi

Eduskunta on 8 päivänä helmikuuta 1996 lähettänyt lakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi otsikossa mainitun hallituksen esityksen 217/1995 vp.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina lainsäädäntöneuvos Arja Manner ja vanhempi hallitussihteeri Christer Lundström oikeusministeriöstä, tarkastaja Ari Rouhe ulkoasiainministeriöstä, lainsäädäntöjohtaja Pertti Laitinen sisäasiainministeriöstä, hallitussihteeri Timo Turkki puolustusministeriöstä, hallitusneuvos Petri Syrjänen valtiovarainministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Arto Sulonen opetusministeriöstä, hallitusneuvos Kirsi Koskinen maa- ja metsätalousministeriöstä, hallitusneuvos Hannu Pennanen liikenneministeriöstä, nuorempi hallitussihteeri Kari Mäkinen kauppa- ja teollisuusministeriöstä, ylitarkastaja Jaakko Hannula ja ylitarkastaja Maritta Hirvi sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä, vanhempi hallitussihteeri Mikko Salmenoja työministeriöstä, hallitusneuvos Riitta Rainio ja ylitarkastaja Ulla Kaarikivi-Laine ympäristöministeriöstä, presidentti Pekka Hallberg ja hallitustalon johtaja Pirkko Ignatius korkeimmasta hallinto-oikeudesta, lääninoikeuden ylituomari Liisa Sahi ja lääninoikeudentuomari Ritva Routio Uudenmaan lääninoikeudesta, lääninoikeuden ylituomari Veijo Luomanen Turun ja Porin lääninoikeudesta, lääninoikeuden ylituomari Juhani Silén Keski-Suomen lääninoikeudesta, vesiyläoikeudenneuvos Pekka Kainlauri vesiyläoikeudesta, vesioikeustuomari Seppo Räisänen Itä-Suomen vesioikeudesta, kansliapäällikkö Risto Jaakkola Uudenmaan lääninhallituksesta, lakimies Reijo Hyvönen Kansaneläkelaitoksesta, toimistopäällikkö Sirkku Seppälä ja lakiasiainjohtaja Eija Nuorlahti-Solarmo patentti- ja rekisterihallituksesta, ylitarkastaja Marianne Lindström ja lakimies Juha Julkunen Suomen ympäristökeskuksesta, kirkkoneuvos Matti Halttunen kirkkohallituksesta, lakiasiain päällikkö Kari Prättälä ja ympäristölakimies Tuomas Lehtonen Suomen Kuntaliitosta, asianajaja Pentti Koski Suomen Asianajajaliitosta ja laki-

mies Vesa Korpela Veronmaksajain Keskusliitosta sekä professori Heikki Kulla, professori Olli Mäenpää ja apulaisprofessori Matti Pellonpää.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki hallintolainkäytöstä, joka sisältäisi keskeiset säännökset valituksesta ja eräistä muista hallinto-oikeudellisista oikeusturvakeinoista sekä niiden käsittelyssä noudatettavasta menettelystä. Laki hallintolainkäytöstä olisi oikeudenkäymiskaaren ja hallintomenettelylakiin rinnastettava yleislaki.

Ehdotettua lakia hallintolainkäytöstä sovellettaisiin yleisissä hallintotuomioistuimissa. Lakia sovellettaisiin myös hallintoviranomaisissa ja erityisissä muutoksenhakulautakunnissa niiden käsitellessä hallintopäätöksistä tehtyjä valituksia. Sen sijaan lain soveltamisesta vesituomioistuimissa sekä vakuutus oikeudessa ja sen alaiseen muutoksenhakujärjestelmään kuuluvissa lautakunnissa on tarkoitus säätää erikseen.

Ehdotetussa laissa hallintolainkäytöstä säädettäisiin valitusoikeudesta, valitusviranomaisesta, valituksen vireillepanosta ja käsittelystä, valitukseen annettavasta päätöksestä, oikeudenkäyntikuluista sekä eräistä muista seikoista. Laissa säädettäisiin valituksen ohella ylimääräisestä muutoksenhausta ja hallintoriita-asiasta.

Lakiin koottaisiin nykyisin hajallaan olevat hallintolainkäyttöä koskevat keskeiset säännökset. Samalla sääntelyä täydennettäisiin ja tarkistettaisiin. Laki sisältäisi myös muutamia olennaisia uudistuksia. Lailla kumottaisiin muutoksenhausta hallintoasioissa annettu laki ja ylimääräisestä muutoksenhausta hallintoasioissa annettu laki.

Yhtenä keskeisenä muutoksena nykyiseen järjestelmään verrattuna olisi, että ehdotetun lain mukaan valitus tehtäisiin aina tuomioistuimeen, jollei muualla erikseen toisin säädetä. Tämä mer-

kitsisi luopumista pääsäännöstä, jonka mukaan hallintovalitus valtion alemman hallintoviranomaisen päätöksestä tehdään ylemmälle hallintoviranomaiselle.

Ehdotetulla lailla lisättäisiin menettelyn suullisuutta ja siihen otettaisiin säännökset oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Esityksessä ehdotetaan myös tehtäväksi uudesta laista aiheutuvat muutokset korkeimmasta hallinto-oikeudesta annettuun lakiin, lääninoikeuslakiin ja hallintomenettelylakiin.

Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä joulukuuta 1996.

Valiokunnan kannanotot

Yleisperustelut

Uuden lainsäädännön tarpeellisuus

Oikeusvaltion peruslähtökohtia on lainalaisuus ja erityisesti tuomioistuinmenettelyn sidonnaisuus lakiin. Hallintolainkäytön alalla on osittaisuudistuksin annettu yleiset säännökset muutoksenhakekokeinoista, asiakirjojen lähettämisestä ja päätösten tiedoksiannosta. Menettelyä koskevat säännökset sisältyvät pääosin korkeimmasta hallinto-oikeudesta annettuun lakiin sekä lääninoikeuslakiin. Nämä säännökset kattavat lainkäyttömenettelyn alan vain osittain. Kirjoitettujen menettelysäännösten puuttuessa oikeuskäytännössä on ongelmallisissa tulkintatilanteissa turvauduttu oikeudelliseen analogiatulkintaan, lainopilliseen kirjallisuuteen ja ”laillisen oikeudenkäyntijärjestyksen” käsitteeseen. Viimeksi mainitulla tarkoitetaan lähinnä oikeudenkäymiskaaresta aikojen kuluessa tuomioistuimissa johdettuja prosessiperiaatteita. Oikeusvarmuuden kannalta tällainen määrittelytapa on epätydyttävä. Hallituksen esitys on näin ollen erityisen tarpeellinen.

Ehdotettua uutta lainsäädäntöä on yleisesti pidetty myönteisenä ja hyvin valmisteltuna uudistuksena, jolla lainsäädäntöimme saatetaan tältä osin ajan tasalle. Valiokunta puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Hallintolainkäyttölain oikeudellinen luonne

Hallintolainkäyttölaki on oikeudenkäymiskaaren kaltainen yleislaki, joka sisältää keskeiset

säännökset hallinto-oikeudellisista oikeuskeinoista ja menettelystä hallintolainkäyttöviranomaisissa.

Lakiehdotukselle asetettavat vaatimukset sisältyvät hallitusmuodon 16 §:n säännöksiin oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä sekä Suomen kansainvälisten sitoumusten perusteella Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja EY-oikeuteen sisältyviin oikeusturvakriteereihin. Lakiehdotus täyttää hyvin nämä vaatimukset. Samalla säännökset antavat mahdollisuuden purkaa Suomen Euroopan ihmisoikeussopimukseen ratifioinnin yhteydessä tekemän suullista käsittelyä koskevan varauksen hallintotuomioistuinten osalta.

Hallintolainkäyttölaki on luonteeltaan yleislaki ja erityislainsäädäntöön nähden toissijainen. Laissa säädetään niistä menettelyperiaatteista, jotka soveltuvat laajan erityislainsäädännön huomioon ottaen yleisesti noudatettaviksi. Säännöksissä on pyritty riittävään väljyyteen, jotta hallintolainkäytössä voidaan ottaa huomioon sekä hallinnonalan yleiset tavoitteet ja julkisen intressin vaatimukset että kulloinkin ratkaistavana olevan asian erityispiirteet. Lain väljästä ja puiteluonteisesta sääntelytavasta seuraa kuitenkin, että eräiltä osin hallintolainkäyttölaki on vaikeaselkoinen.

Hallintolainkäytössä ei normaalin siviili- ja rikosasian tapaan ole yleensä kaksiasianosaisuutta, minkä mukaisesti päätöksen alemmassa asteessa tehnyt hallintoviranomainen olisi prosessissa asianosaisen asemassa. Tämä peruslähtökohta asettaa hallintotuomioistuimille korostetun velvollisuuden huolehtia prosessin tasapuolisuudesta, jotta menettely vastaa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perusvaatimuksia. Tämän vuoksi on tärkeää, että laissa on korostettu virallisperiaatteen merkitystä eli hallintolainkäyttöviranomaisen velvollisuutta huolehtia asian tulemisesta selvitettyksi ja että selvittämistä koskevat säännökset on rakennettu tämän vakiintuneen periaatteen varaan.

Valiokunta kiinnittää hallintolainkäyttöviranomaisen huomiota erityisesti asian selvittämistä, asianosaisen kuulemistä, asian ratkaisemista ja päätöksen perustelemista koskevien säännösten asianmukaiseen ja huolelliseen soveltamiseen.

Lainsäädäntötyön jatkaminen

Ehdotetussa laissa lähtökohtana on yleisen valitusoikeuden periaate. Valitusoikeuden toteu-

tumista pyritään tehostamaan siten, että vastaisuudessa valituskielto on säädettävissä ainoastaan lain tasoisella säännöksellä eikä laista ole johdettavissa yleistä valtuutusta valituskiellon säätämiseen asetuksella. Lisäksi valitus tehtäisiin aina tuomioistuimeen eli korkeimpaan hallinto-oikeuteen tai läänioikeuteen, jollei muualla säädetä erikseen toisin. Käytännössä tämä uudistus merkitsee läänioikeuden muuttumista alueellisesta hallintotuomioistuimesta yleiseksi ensimmäisen asteen hallintotuomioistuimeksi.

Hallituksen esitykseen ei kuitenkaan ole tässä vaiheessa sisällytetty kaikkia niitä lakeja, joiden muuttaminen on välttämätöntä lainsäädännön tavoitteiden toteuttamiseksi.

Lakihankkeeseen liittyy erillisenä esityksenä valiokunnassa samanaikaisesti käsiteltävänä oleva vesilain muutosehdotus (HE 218/1995 vp). Omana kokonaisuutenaan valmistellaan sosiaalivakuutusta koskevaa erillislainsäädäntöä ja vakuutus-oikeutta koskevia säädösmuutoksia. Näiden lisäksi on kullakin hallinnonalalla erikseen selvítettävä ja toteutettava sellaiset lainsäädäntömuutokset, joilla hallintolainkäyttö saadaan pääsäännön mukaan kaksipuolaiseksi tuomioistuinmenettelyksi. Tässä yhteydessä on kiinnitettävä erityistä huomiota voimassa oleviin valituskieltoihin ja niiden perusteisiin. Nykykäsitöksen mukaan asiattomat valituskiellot on purettava. Samalla voidaan myös selvittää, onko joissakin tapauksissa perusteltuja syitä osoittaa valitus hallintoviranomaisen päätöksestä lautakuntatyypin muutoksenhaakuelimeen, toiselle hallintoviranomaiselle taikka suoraan korkeimmalle hallinto-oikeudelle.

Valiokunta edellyttää, että nyt hyväksyttävän hallintolainkäyttölain tarkoituksen ja periaatteiden toteutumiseksi kullakin hallinnonalalla erikseen tarkistetaan yhteistyössä hallintotuomioistuintoimikunnan ja oikeusministeriön kanssa voimassa oleviin eri lakeihin ja asetuksiin sisältyvät valitusmenettelysäännökset. Ne on tilanteen mukaan joko yhdenmukaistettava hallintolainkäyttölain kanssa, poistettava tarpeettomina tai muutettava tarpeellisilta osin viittauksiksi hallintolainkäyttölain säännöksiin. Esitykset on kohtuullisessa ajassa annettava eduskunnan käsiteltäviksi.

Hallintolainkäyttölakiin ehdotetun 8 §:n mukaan se, kuka saa valittaa ja mille viranomaiselle valitetaan kunnallisen viranomaisen, Ahvenan-

maan maakunnan viranomaisen ja kirkollisen viranomaisen päätöksestä, määräytyy näitä aloja koskevien erityislakien mukaan. Sen sijaan menettelyn osalta valitusviranomainen noudattaa hallintolainkäyttölain säännöksiä. Myös nämä lait näyttävät vaativan ainakin joitakin muutoksia, ennen kuin niitä voidaan vaikeuksista soveltaa yhdessä uuden lainsäädännön kanssa. Sen vuoksi myös nämä lait on syytä nopeasti saattaa hallintolainkäyttölain kanssa yhteensoviviksi ja samalla selvittää, miltä osin edelleen pitäydytään vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön.

Valiokuntakäsittelyssä on ilmennyt myös, että eräät erikseen uudistettavina olevien lakien säännökset ovat pahasti ristiriidassa nyt säädettävän hallintolainkäyttölain periaatteiden kanssa. Ristiriitaisia ja tulkinnanvaraisia säännöksiä sisältyy muun muassa lakiin oikeudenkäynnin julkisuudesta, lakiin yleisten asiakirjain julkisuudesta ja lakiin tiedoksiannosta hallintoasioissa. Valiokunta pitää myös näiden lakien ripeää uudistamista välttämättömänä.

Maksuttomasta oikeudenkäynnistä annetun lain mukaan maksuton oikeudenkäynti hallintoasioissa on rajoitettu vain tiettyihin asiatyyppeihin. Valiokunta ei pidä tätä asiantilaa asianmukaisena. Valiokunta kiirehtiikin maksuttomasta oikeudenkäynnistä annetun lain uudistamista.

Uudistuksen toteuttaminen käytännössä

Uudistuksen toteuttaminen edellyttää lainsäädännön ohella hyvää käytännön osaamista. Tätä varten on

— hallintovirkamiehille ja hallintotuomareille järjestettävä perusteellinen koulutus ja

— läänioikeuksien erityisosaamista hallinnon eri aloilla kehitettävä ja vahvistettava.

Läänioikeuksien oletetaan selviävän nykyisillä voimavaroillaan uudesta aikaisempaa yksityiskohtaisemmasta prosessista, koska 1990-luvun alkupuolen ruuhkat on saatu miltei kokonaan puretuiksi ja juttumäärät ovat vähentyneet. Läänioikeuksien selviämistä uusista tehtävistä on kuitenkin seurattava. Mikäli asiamäärät kääntyvät nousuun, on resursseja lisättävä, jotta valitukset saadaan käsitellyiksi kohtuullisessa ajassa eikä valittajille koidu päätöksen viivästyttämisestä tarpeettomia menetyksiä. Kohtuullisena on esimerkiksi verotuksen osalta pidettävä, että verovalitus on ratkaistu ennen seuraavan vuoden verotuksen toimittamista.

Yksityiskohtaiset huomautukset

Valiokunta esittää hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten johdosta seuraavat yksityiskohtia koskevat huomautukset ja muutosehdotukset.

1. lakiehdotus — Laki hallintolainkäytöstä

Lain nimi. Hallitus ehdottaa, että lain nimi ke olisi laki hallintolainkäytöstä.

Lakihanketta on koko sen pitkän valmisteluajan nimitetty hallintolainkäyttölainsiksi. Nimi ke on viimeisessä laintarkastusvaiheessa kielellisiin syihin viitaten muutettu. Valiokunnassa kuullut asiantuntijat ovat yleisesti pitäneet uutta nimekettä käytännössä hankalana ja kankeana. Valiokunta ehdottaakin, että laki nimitään alkupe räisen ehdotuksen mukaisesti hallintolainkäyttölainsiksi.

1 §. Soveltamisala. Pykälän 1 momentin mukaan lakia sovelletaan lainkäyttöön yleisissä hallintotuomioistuuksissa. Pykälän 2 momentissa lain soveltamisalaa tarkennetaan.

Pykälän perustelujen mukaan oikaisuvaatimusasioiden käsittely jää lain soveltamisalan ulkopuolelle. Valiokunnassa on harkittu, olisiko tämä selkeyden vuoksi nimenomaisesti mainittava myös lakitekstissä. Koska hallintomenettelylakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 24 a §, josta ilmenee, että oikaisuvaatimusta pidetään hallintomenettelynä, valiokunta viitaten hallintomenettelylain ja hallintolainkäyttölain muodostamaan kokonaisuuteen katsoo, ettei säännöstä ole tarpeen lisätä.

3 §. Lain suhde muihin säännöksiin. Pykälässä on lain toissijaisuutta koskeva säännös, jonka mukaan muussa laissa tai ennen tämän lain voimaantuloa annetussa asetuksessa olevia, tästä laista poikkeavia säännöksiä sovelletaan tämän lain asemesta.

Valiokuntakäsittelyssä on asetettu kyseenalaiseksi se, että ennen tämän lain voimaantuloa annetuissa asetuksissa olevia poikkeavia säännöksiä sovelletaan tämän uuden lain sijasta. Lakia valmisteltaessa on arvioitu, ettei poikkeavia asetuksen tasoisia säännöksiä ole kovin paljon, mutta asetusten suuren kokonaismäärän vuoksi voimassa olevien asetusten läpikäymistä ja mahdollista muuttamista ennen hallintolainkäyttölain voimaantuloa ei ole pidetty tarkoituksenmu-

kaisena. Valiokunta pitää valmistelussa omaksettua lähtökohtaa sinänsä ymmärrettävänä, mutta katsoo, ettei tilanne voi jatkua tällaisena pitkää aikaa. Valiokunta onkin edellä yleisperusteluissa edellyttänyt asiantilan korjaamista kohtuullisessa ajassa.

Pykälän perusteluihin viitaten valiokunta toteaa, että vallitsevan lainsäädäntökäytännön mukaan hallintolainkäyttölain säännöksistä voidaan poiketa muussa laissa olevan yksilöidyn valtuutuksen nojalla annetuilla asetuksen tasoisilla säännöksillä.

6 §. Valittaja. Pykälän 2 momentissa on säännökset viranomaisen valitusoikeudesta.

Kysymyksessä on yleissäännös, jonka tarkoituksena ei ole nykyisen käytännön muuttaminen. Se jättää viranomaisen valitusoikeuden määrittelyn laajalti oikeuskäytännön varaan. Valiokunta pitää säännösten täsmentämistä näiltä osin asianmukaisena, mutta katsoo, että se tapahtuu parhaiten ja tarkoituksenmukaisimmin erityislaeissa.

7 §. Valitus valtion hallintoviranomaisen päätöksestä. Pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvoston alaisen viranomaisen päätöksestä saa valittaa lääninoikeuteen.

Käsite ”valtioneuvoston alainen viranomainen” saattaa aiheuttaa tulkintaongelmia, mutta yksiselitteistä ilmaisua ei tähän ole löytynyt. Tulkintaongelmien ratkaisemiseksi valiokunta korostaa pykälän perusteluista ilmenevää ohjetta tulkita käsite laajasti.

Pykälän 3 momentin mukaan asetuksella voidaan säätää, että valitus valtioneuvoston alaisen viranomaisen päätöksestä on eräissä tapauksissa tehtävä hallintoviranomaiselle ennen valittamista hallintotuomioistuimeen.

Pykälän perustelujen mukaan asetuksen tasoisia säännöksiä on tarkoitettu käytettäväksi vain rajatuissa asiaryhmissä. Asiantuntijakuulemisen perusteella valiokunta arvioi, että käytännössä säännöstä pyritäisiin soveltamaan tarkoitettua laajemmin. Tämä puolestaan vaarantaa lain tavoitteiden toteutumisen.

Valiokunta ehdottaa, että pykälän 3 momentti poistetaan. Mikäli käytännössä ilmenee todellinen tarve säätää muutoksenhakutiestä poikkeussäännöksiä asetuksella, on tarvittava yksilöity valtuutus mahdollista antaa erityislaila.

10 §. Valitus muusta päätöksestä. Pykälän mukaan oikeudesta valittaa muusta kuin

7—9 §:ssä tarkoitettusta päätöksestä säädetään erikseen.

Esityksessä on valittu lainsäädäntötekniikka, jonka mukaan valitusoikeuden olemassaolo riippuu viranomaisen organisaatiomuodosta. Yksityisille oikeushenkilöille voidaan antaa toimivalta hallintopäätöksen tekemiseen, mutta tällaisia päätöksiä koskevaa yleistä säännöstä valitusoikeudesta ei ole.

Valiokunta pitää valittua säädöstekniikkaa selkeänä, koska on vaikeaa määritellä käsite hallintoasia. Tämä johtaa kuitenkin siihen, että annettaessa hallintotohtäviä yksityisille oikeushenkilöille tai muille kuin 7 ja 8 §:ssä tarkoitetuille viranomaisille on aina erityissäännöksiä valmisteltaessa selvitettävä valitusoikeuden tarpeellisuus ja laajuus. Tämä edellyttää huolellisuutta lainlaatijoilta ja laintarkastukselta. Asia on syytä saattaa tehokkaasti lainvalmistelijoiden tietoon.

12 §. *Toimivaltainen lääninoikeus.* Pykälän mukaan pääsääntönä on, että valitus tehdään päätöksen tehneen viranomaisen toimialan alueen mukaisesti määräytyvälle lääninoikeudelle. Säännöksellä halutaan estää yhden viranomaisen päätöksistä tehtyjen valitusten hajaantuminen useaan lääninoikeuteen.

Vaarana on, että säännös johtaa monien asiar ryhmien osalta valitusten keskittymiseen Uudenmaan lääninoikeuteen, jolloin muut lääninoikeudet kuihutuvat.

Valiokunta pitää lääninoikeuksien tasapuolista kehittämistä kansalaisten tasavertaisen kohtelun kannalta välttämättömänä. Parhaiten tämä voidaan turvata säädettävällä erityislainsäädännöllä, jossa voidaan ottaa huomioon kuhunkin asiaan liittyvät eri näkökohdat. Poikkeaminen pääsäännöstä saattaisi olla perusteltua esimerkiksi asioissa, joissa valtakunnallisessa viranomaisessa ratkaistulla asialla on erityisiä liittymäkohtia kiinteistön sijaintipaikkakuntaan. Asiaan on syytä kiinnittää erityistä huomiota parhaillaan työskentelevässä hallintotuomioistuimikunnassa.

14 §. *Valitusosoituksen liittäminen päätökseen.* Pykälän mukaan päätökseen, josta saa valittaa, on liitettävä valitusosoitus.

Säännös muuttaa nykyistä hallintokäytäntöä siten, että myös ministeriöiden päätöksiin on lain voimaan tultua liitettävä valitusosoitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Kun korkeimman hallinto-oikeuden tutkintavalta rajoittuu pelkästään laillisuuteen, on tärkeää, että valitusosoitus laaditaan riittävän informatiiviseksi niin, että asian-

osaiset saavat valitusoikeuden sisällöstä ja ulottuvuudesta oikean kuvan. Tässä yhteydessä valiokunta samalla toistaa aikaisemmin esittämänsä kannan, että valitusosoituksesta tulee muun ohella käydä ilmi, mitä valittaminen maksaa.

34 §. *Asianosaisen kuuleminen.* Pykälän 3 momentin mukaan rajoituksista asianosaisen oikeuteen saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka ei ole julkinen, säädetään erikseen.

Viittaus kohdistuu yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain 19 §:ään, jota ei enää voida pitää ajan tasalla olevana. Pykälää ei kuitenkaan ole tässä yhteydessä ehdotettu muutettavaksi, koska asiakirjajulkisuutta koskevien säännösten kokonaisuudistus on parhaillaan vireillä. Epätydyttävää asiointilaa voidaan uudistusta odottaessa jossain määrin parantaa perustuslakivaliokunnan suosittamalla ihmisoikeusmyönteisellä tulkinnalla.

41 §. *Katselmus.* Pykälän mukaan asian selvittämiseksi voidaan toimittaa paikalla katselmus, josta on soveltuvin osin voimassa, mitä suullisesta käsittelystä säädetään.

Useat asiantuntijat ovat esittäneet säännöksen täydentämistä siten, että valitusviranomaisen voisi katselmuksen sijasta toimittaa vähäisemmissä asioissa tarkastuksen, johon osallistuisi vain yksi tai kaksi oikeuden jäsentä.

Katselmusta muistuttava tarkastus päätösvaltaista kokoonpanoa pienemmässä kokoonpanossa olisi vastoin oikeudenkäynnin välittömyysperiaatetta. Tämän periaatteen mukaan näyttökysymysten ratkaisemiseksi tarvittavat todisteet esitetään oikeudenkäynnissä niille tuomioistuimen jäsenille, jotka ratkaisevat asian. Se kuuluu yhtenä osatekijänä Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksiin. Välittömyysperiaatteen toteuttaminen suomalaisessa oikeudenkäynnissä on ollut yksi keskeisimmistä lähtökohdista uudistettaessa siviili- ja rikosasioiden oikeudenkäyntimenettelyä alioikeuksissa.

Edellä sanotun perusteella valiokunta katsoo, että katselmus, joka aina liittyy todisteluun ja näytön hankkimiseen, on toimitettava lääninoikeuden päätösvaltaisessa kokoonpanossa.

Koska katselmus on todistelua, asianosaiset kutsutaan katselmukseen. Valiokunta katsoo, että katselmuksia koskevia säännöksiä voidaan jossain määrin keventää yksinkertaistamalla kutsumista koskevia säännöksiä. Valiokunta viittaa tältä osin jäljempänä 43 §:n kohdalla esittävään.

43 §. *Kutsu suulliseen käsittelyyn.* Pykälän 3 momentin mukaan kutsumisessa noudatetaan, mitä tiedoksiannosta hallintoasioissa säädetään.

Tiedoksianto koskevat säännökset ovat tulkinvaraisia. Siitä johtuu, että läänioikeudet käytännössä yleensä varmuuden vuoksi kutsuvat asianosaiset ja todistajat suulliseen käsittelyyn ja katselmukseen todisteellisesti. Yleisten tuomioistuinten puolella on osittain siirrytty ja osittain ollaan siirtymässä asiakirjojen ja kutsujen toimitamiseen asianosaiselle postitse asianosaisen tuomioistuimelle ilmoittamaan ns. prosessiosoitteeseen. Valiokunta katsoo, että vastaava menettely on syytä ottaa käyttöön hallintotuomioistumisissa. Valiokunta ehdottaa tätä koskevan virkkeen lisäämistä 3 momenttiin.

53 §. *Äänestäminen.* Pykälän 3 momentin mukaan äänestämisestä on soveltuvin osin voimassa, mitä oikeudenkäymiskaassa säädetään.

Lakivaliokunnassa on parhaillaan käsiteltävänä hallituksen esitys rikosasioiden oikeudenkäyntimenettelyn uudistamisesta (HE 82/1995 vp). Siinä ehdotetaan rikosasioiden oikeudenkäyntisäännösten kokoamista itsenäiseen oikeudenkäymiskaaren ulkopuolella olevaan lakiin. Tällöin kaikki äänestysäännökset eivät enää ole oikeudenkäymiskaassa eikä viittaus oikeudenkäymiskaaren säännöksiin ole riittävä. Jotta hallintolainkäyttölakia ei tarvitsisi rikosprosessiuudistuksen takia muuttaa, valiokunta ehdottaa viittauksen sanamuodon tarkistamista ehdotettua yleispätevämmäksi niin, että pykälässä viitataan säännöksiin, jotka koskevat äänestämistä yleisissä tuomioistumuissa.

11 luku. *Ylimääräinen muutoksenhaku.* Lukuun kootut säännökset vastaavat voimassa olevia ylimääräisiä muutoksenhakuaineita koskevia säännöksiä. Niissä ei nimenomaisesti ole otettu huomioon mahdollisuutta kannella tai purkaa päätös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisun johdosta.

Oikeustieteellisessä kirjallisuudessa on hyväksytty käsitys siitä, että kantelun ja purun perusteena voi olla ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisu. Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan ei myöskään näytä olevan estettä siihen, että nykyisiä ylimääräisiä muutoksenhakuja koskevia säännöksiä sovellettaisiin näin. Jos kuitenkin myöhemmin päädytään siihen, että lain tasoiset säännökset ovat tarpeen, on samalla kertaa muutettava oikeudenkäymiskaaren 30 luvun ja hallintolainkäyttölain 11 luvun säännöksiä.

13 luku. *Oikeudenkäyntikulut.* Lukuun kuuluiin 74 ja 75 §:ään sisältyvät säännökset asianosaisen velvollisuudesta korvata toisen asianosaisen oikeudenkäyntikulut. Säännöksiä voidaan soveltaa myös päätöksen tehneeseen hallintoviranomaiseen.

Valiokunnalle on esitetty ristiriitaisia näkemyksiä siitä, onko viranomaisten korvausvelvollisuuden perusteena oltava se, että viranomainen on tehnyt virheen, vai riittääkö, että yksityisen asianosaisen vaatimus hyväksytään kokonaan tai osittain.

Oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevat säännökset on kirjoitettu joustaviksi, jotta hallintolainkäytännön monenlaiset tilanteet ja asianosaissuhteet voidaan ottaa huomioon. Säännösten soveltamista silmällä pitäen valiokunta korostaa säännösten tarkoitusta parantaa yksityisen asianosaisen mahdollisuuksia saada korvaus kuluistaan.

Valiokunnan huomiota on kiinnitetty myös siihen, että päätösten päiväyskäytäntö vaihtelee hallintolainkäyttöviranomaisissa. Sen johdosta viivästyskoron maksamista koskevat säännökset saattavat johtaa siihen, että oikeudenkäymiskulujen korvauksen viivästyskorko alkaa kertyä jo ennen kuin päätös on ollut asianosaisten saatavilla.

Asiantilan korjaamiseksi valiokunta ehdottaa, että 75 §:n 2 momentin loppuun lisätään säännös, jonka mukaan viivästyskorko määrätään siitä lähtien, kun kuukausi on kulunut päivästä, jona päätös on ollut asianosaisten saatavissa.

2.—4. lakiehdotus

Lakiehdotuksiin sisältyvissä säännöksissä on viittauksia hallintolainkäytöstä annetun lain säännöksiin. Koska valiokunta on edellä ehdottanut lain nimikkeen muuttamista, valiokunta on tarkistanut tällaiset 2.—4. lakiehdotuksiin sisältyvät viittaussäännökset.

Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että lakiehdotukset hyväksyttäisiin näin kuuluvina:

1.

Hallintolainkäyttölaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

I OSA

YLEISET SÄÄNNÖKSET

1 luku

Lain soveltamisala ja suhde muihin säännöksiin

1—3 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

2 luku

Valitusoikeus ja valitusviranomainen

4—6 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

7 §

Valitus valtion hallintoviranomaisen päätöksestä

(1 ja 2 mom. kuten hallituksen esityksessä)
(3 mom. *poist.*)

8—13 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

3 luku

Valitusosoitus

14—16 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

4 luku

Puhevallan käyttäminen

17—21 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

II OSA

VALITUKSEN TEKEMINEN JA KÄSITTELY

5 luku

Valituksen tekeminen

22—30 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

6 luku

Valituksen vaikutus päätöksen täytäntöönpanoon

31 ja 32 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

7 luku

Asian käsittely ja selvittäminen

33—42 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

8 luku

Täydentäviä säännöksiä asian käsittelystä

43 §

Kutsu suulliseen käsittelyyn

(1 ja 2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Edellä 1 momentissa tarkoitettujen henkilöiden samoin kuin todistajan ja asiantuntijan kutsumisesta suulliseen käsittelyyn huolehtii valitusviranomainen noudattaen, mitä tiedoksiannosta hallintoasioissa säädetään. *Asianosainen voidaan kutsua suulliseen käsittelyyn myös lähettämällä kutsu asianosaiselle postitse tämän tuomioistumelle ilmoittamaan osoitteeseen.*

44—50 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

9 luku

Päätöksenteko

51 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

52 §

Äänestäminen

(1 ja 2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Äänestämisestä on muuten soveltuvien osin voimassa, mitä *äänestämisestä yleisissä tuomioistuimissa* säädetään.

53—55 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

10 luku

Päätöksen korjaaminen

56 ja 57 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

III OSA**MUU HALLINTOLAINKÄYTTÖ**

11 luku

Ylimääräinen muutoksenhaku

58—68 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

12 luku

Hallintoriita-asia ja muu hallintolainkäyttöasia

69—73 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

IV OSA**ERINÄISET SÄÄNNÖKSET**

13 luku

Oikeudenkäyntikulut

74 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

75 §

Muut säännökset kulujen korvaamisesta

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Oikeudenkäyntikuluista on muuten soveltuvien osin voimassa, mitä oikeudenkäymiskaaren 21 luvun 7—16 §:ssä säädetään. *Oikeudenkäymiskaaren 21 luvun 8 §:n 2 momentissa tarkoitettu viivästyskorko määrätään kuitenkin siitä lähtien, kun kuukausi on kulunut päivästä, jona päätös on ollut asianosaisten saatavissa.*

14 luku

Täydentävät säännökset

76—80 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

15 luku

Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

81 ja 82 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

2.

Laki**Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain eräiden lainkohtien kumoamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §
(Kuten hallituksen esityksessä)

2 §
(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Asiaan, johon *hallintolainkäyttölakia* (/) ei sovelleta sen 82 §:n 1 momentin nojalla, sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

3.

Laki**lääninoikeuslain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan 31 päivänä joulukuuta 1974 annetun lääninoikeuslain (1021/74) 3 ja 12 §, 13 §:n 2 momentti, 14 §, 15 §:n 3 momentti, 16—19, 21—25 §, 27 §:n 1 ja 2 momentti sekä 28 §:n 1 ja 3 momentti, sellaisena kuin niistä 3 § on 10 päivänä maaliskuuta 1989 annetussa laissa (242/89) ja 14 § osittain muutettuna 17 päivänä tammikuuta 1986 annetulla lailla (41/86), sekä

muutetaan 1 §:n 1 momentti, 2 §, 11 §:n 1 momentin 1 kohta, 15 §:n 2 momentti ja 20 §, sellaisina kuin ne ovat, 1 §:n 1 momentti, 11 §:n 1 momentin 1 kohta ja 15 §:n 2 momentti mainitussa 10 päivänä maaliskuuta 1989 annetussa laissa, 2 § osittain muutettuna viimeksi mainitulla lailla ja 20 § osittain muutettuna 21 päivänä joulukuuta 1984 annetulla lailla (949/84), seuraavasti:

1 §
(Kuten hallituksen esityksessä)

2 §
Lääninoikeus käsittelee ja ratkaisee ne hallinto-oikeudelliset valitukset, hallintoriita-asiat ja muut asiat, jotka on säädetty kuuluviksi sen toimivaltaan *hallintolainkäyttölaissa* (/) tai muussa laissa tai asetuksessa.

11, 15 ja 20 §
(Kuten hallituksen esityksessä)

Voimaantulosäännös
(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)
Asiaan, johon *hallintolainkäyttölakia* ei sovelleta sen 82 §:n 1 momentin nojalla, sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

4.

Laki

hallintomenettelylain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 6 päivänä elokuuta 1982 annetun hallintomenettelylain (598/82) 22 § sekä
lisätään lakiin uusi 24 a § seuraavasti:

22 §
 (Kuten hallituksen esityksessä)

Valitusosoituksen liittamisestä päätökseen
 säädetään *hallintolainkäyttölain* (/) 3 luvus-
 sa.

24 a §
Ohjeet oikaisukeinon käyttämisestä
 (1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Voimaantulosäännös
 (Kuten hallituksen esityksessä)

Helsingissä 29 päivänä toukokuuta 1996

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa
 ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Henrik Lax /r,
 varapuheenjohtaja Matti Vähänäkki /sd ja jä-
 senet Sulo Aittoniemi /kesk, Jouko Jääskeläinen
 /skl, Juha Karpio /kok, Anne Knaapi /kok, Irina
 Krohn /vihr (osittain), Pekka Kuosmanen /kok,

Kari Myllyniemi /kesk, Reino Ojala /sd, Markku
 Pohjola /sd, Heikki Rinne /sd (osittain), Mauri
 Salo /kesk, Sade Tahvanainen /sd (osittain), Juk-
 ka Tarkka /nuors (osittain) ja Jorma Vokkolai-
 nen /vas (osittain).

Vastalause

Valiokunnan enemmistö on hyväksynyt halli-
 tuksen esitykseen sisältyvän ehdotuksen hallin-
 tolainkäyttölain 41 §:ksi sellaisenaan. Tämän py-
 kälän mukaan tuomioistuim voi suorittaa katsel-
 muksen havaintojen tekemiseksi esineestä tai tie-
 tystä paikasta. Katselmus edellyttää kaikkien
 tuomioistuimen jäsenten läsnäoloa.

Käytännön lainkäytössä tulee kuitenkin tilan-
 teita, joissa yhden tai kahden tuomioistuimen
 jäsenen läsnäolo on tarvittavan selvityksen saa-
 miseksi riittävä. Tästä syystä olisi järkevää mah-
 dollistaa myös katselmusta kevyempi toimitus-
 muoto, josta voitaisiin käyttää nimitystä tarkas-
 tus. Kuten katselmuksessa, myös tarkastuksessa
 tulisi asian eri osapuolille varata mahdollisuus
 olla toimituksessa läsnä.

Edellä esitetyn perusteella ehdotamme,

*että 1. lakiehdotuksen 41 § hyväksyttäi-
 siin näin kuuluvana:*

41 §

Asian selvittämiseksi voidaan toimittaa kat-
 selmus. *Asian laadusta riippuen voidaan katsel-
 muksen sijasta toimittaa tarkastus, johon osallis-
 tuu yksi tai kaksi oikeuden jäsentä.* Katselmukses-
 ta ja tarkastuksesta on soveltuvin osin voimassa,
 mitä tässä laissa säädetään suullisesta käsittelys-
 tä.

Helsingissä 29 päivänä toukokuuta 1996

Kari Myllyniemi /kesk
 Mauri Salo /kesk

Sulo Aittoniemi /kesk
 Jukka Tarkka /nuors