

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 3/2010 vp

Hallituksen esitys laeiksi hallintolain ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 10 päivänä marraskuuta 2009 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laeiksi hallintolain ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta (HE 226/2009 vp).

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti lakivaliokunta on antanut asiasta lausunnon (LaVL 26/2009 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- esittelijäneuvos Leena Halila, korkein hallinto-oikeus, edustaen oikeusministeriötä
- hallinto-oikeustuomari Liisa Heikkilä, Helsingin hallinto-oikeus
- johtava lakimies Heikki Harjula, Suomen Kuntaliitto.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— korkein hallinto-oikeus.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi hallintolakeja ja hallintolainkäyttölakia. Hallintolakiin ehdotetaan otettavaksi uusi luku, jonka tarkoituksena olisi ohjata oikaisuvaatimuksen käsittelyä yleislain tasoisesti. Tavoitteena olisi selkeyttää oikaisuvaatimuksen asemaa ja luonnetta oikeussuojakeinona sekä lisätä tämän menettelyn ennustettavuutta. Samalla tehostettaisiin hallintoviranomaisten toimintaedellytyksiä oikaisuvaatimuksen ratkaisemisessa. Tämä lisäisi hallintoviranomaisten itsenäistä roolia ja vastuuta jälkikäteisessä oikeusturvassa hallinnon palveluperiaatetta tukevalla tavalla.

Tarkoituksena olisi, että hallintolaki ohjaisi jatkossakin kokonaisuutena oikaisuvaatimuksen käsittelyä ja että oikaisuvaatimusmenettelystä säädettäisiin edelleen myös erikseen eri hallin-

nonaloilla. Ehdotetuilla säännöksillä olisi siten ennen muuta oikaisuvaatimusmenettelyä täydentävä ja täsmentävä merkitys lähtien siitä, että asianmukaisesti toimiva oikaisuvaatimusjärjestelmä voisi korjata joustavasti, tehokkaasti ja kustannuksiltaan edullisesti sellaiset hallintopäätösten virheellisyydet, jotka soveltuvat hallintoviranomaisten ratkaistaviksi jälkikäteisen oikeussuojajärjestelmän kokonaisuudessa. Oikaisuvaatimusmenettelyn selkeyttäminen ja täsmentäminen voisi näin vaikuttaa laajemminkin oikeussuojajärjestelmän toimivuuteen.

Ehdotetulla yleissääntelyllä pyrittäisiin ohjaamaan asianosaista mutta myös hallintoviranomaista oikaisuvaatimuksen vireille tulossa, käsittelyssä ja ratkaisemisessa. Tämä voisi parantaa viranomaisten toiminnan laatua sekä edistää

yleensäkin hallinnon tuloksellisuutta. Ehdotettu menettelysääntely koskisi näistä lähtökohdista oikaisuvaatimusaikaa, oikaisuvaatimuksen muotoa ja sisältöä, käsittelyn kiireellisyyttä, oikaisuvaatimusviranomaisen oikeutta antaa määräys päätöksen täytäntöönpanosta sekä oikaisuvaatimuksen ratkaisemista ja siinä yhteydessä tapahtuvaa asia- tai kirjoitusvirheen korjaamista.

Tavoitteena on lisäksi vahvistaa hallintolais-
sa olevan asiavirheen korjaamiskeinon asemaa ja käytettävyyttä. Asiavirheen korjaamisen edellytyksiä ehdotetaan laajennettavaksi niin, että virheen korjaamisen perusteena saattaisi myös olla asiaan tullut uusi selvitys, joka voi olennaisesti vaikuttaa päätökseen.

Oikaisuvaatimusjärjestelmän suhdetta valitukseen esitetään myös selkeytettäväksi. Tämän vuoksi ehdotetaan, että hallintolainkäyttölakiin

lisätään säännökset valitusoikeudesta oikaisuvaatimuspäätökseen sekä oikaisuvaatimuksen vaikutuksesta valituksen sisältöön.

Esityksen tavoitteena on vahvistaa oikaisuvaatimusjärjestelmän asemaa ja merkitystä oikeusturvakeinona. Menettelysääntelyn lisäksi keskeisenä keinona tämän tavoitteen toteuttamisessa on oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalan laajentaminen. Mitä laajemmin oikaisuvaatimusjärjestelmä toimii hallinnon eri osa-alueilla, sitä paremmin hallintoviranomaisilla on mahdollisuus osallistua hallintopäätösten virheiden korjaamiseen jälkikäteistä oikeusturvaa tehostavalla tavalla. Siksi esityksessä on vielä tuotu esiin oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalan laajentamisen vaihtoehtoja ja mahdollisuuksia.

Esitykseen sisältyvät lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan keväällä 2010.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Hallituksen esityksen tavoitteena on selkeyttää ja vahvistaa oikaisuvaatimuksen asemaa ja luonnetta ensimmäisen vaiheen oikeussuojakeinona. Oikaisuvaatimusjärjestelmässä hallintoviranomainen tutkii lakiin nojautuvasta vaatimuksesta sen, rasittaako aikaisempaa hallintopäätöstä oikaisuvaatimuksessa väitetty virhe. Vasta tämän käsittelyvaiheen jälkeen asia voidaan saattaa valitusviranomaisen tutkittavaksi.

Hallintovaliokunta katsoo, että oikaisuvaatimus on toimiva järjestely sekä asianosaisten että viranomaisten kannalta. Se vähentänee myös hallintotuomioistuinten työmäärää, koska osa hallintopäätösten virheistä tulee korjatuksi viranomaisen itsensä toimesta. Oikaisuvaatimusmenettelyssä käsitelty asia on lisäksi hallintotuomioistuimeen tullessaan käynyt jo läpi eräänlaisen esivalmistelun, minkä ansiosta riidanalaiset kysymykset ovat selkiintyneet ja asian tosiasiapohjaa on selvitetty. Oikaisuvaatimuksen voidaan arvioida myös vahvistavan luottamusta hallintoviranomaisten toimintaan ja tukevan näin hyvän hallinnon ja palveluperiaatteen toteuttamista.

Esityksessä ei ehdoteta, että oikaisuvaatimusmenettelystä muodostettaisiin yleinen ja pakollinen ensi vaiheen menettely ennen varsinaista muutoksenhakua hallintotuomioistuimeen. Hallintolakiin (434/2003) lisättävä uusi 7 a luku ohjaisi oikaisuvaatimuksen käyttöä yleislakina. Yleisääntelyllä olisi siten ennen muuta oikaisuvaatimusmenettelyä täydentävä ja täsmentävä vaikutus. Oikaisuvaatimuksen tekemisestä säädettäisiin jatkossakin erikseen eri hallinnon aloilla. Tällöin olisi mahdollista säätää erikseen myös menettelyvaatimuksista. Jos erityissäännökset eivät kuitenkaan sisältäisi menettelyä koskevia vaatimuksia, olisi niiden osalta sovellettava ehdotettua 7 a luvun yleisääntelyä.

Hallituksen esityksen tarkoituksena ei ole, että hallintotuomioistuinten tehtäviä siirretään hallintoviranomaisten vastuulle. Sen sijaan kysymys on siitä, että hallintopäätösten virheiden korjaaminen tapahtuisi voimavarat oikealla tavalla kohdentaen viranomaisessa, jolle tämän oikeusturvatehtävän voidaan katsoa parhaiten kuuluvan oikeussuojajärjestelmän kokonaisuudessa.

Säädettäessä oikaisuvaatimuksen tekemisestä eri hallinnon aloilla on kuitenkin tarpeen huolehtia, ettei oikaisuvaatimusjärjestelmän painopiste siirry virheiden korjaamisesta oikeusriitojen ratkaisemiseen. On kyettävä erottamaan ilmeiset virheidenkorjaukset ja niihin merkitykseltään rinnastettavat tilanteet varsinaisista riitaisuuksista ja oikeuskysymyksistä, jotka kuuluvat riippumattomille tuomioistuimille. Esimerkiksi monet oikeussuojan kannalta kiireelliset asiat, kuten hallintopakkoasiat, eivät lähtökohdaisesti sovi oikaisuvaatimuksen piiriin.

Hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksen 26 a §:ssä säädetään oikaisuvaatimuksen vaikutuksesta valituksen sisältöön. Kun oikaisuvaatimus on täysin hyväksytty ja hallintopäätöstä on muutettu vaaditulla tavalla, oikaisuvaatimuksen tekijällä ei ole oikeussuojan tarvetta hakea muutosta päätökseen valittamalla. Jos oikaisuvaatimus on hylätty tai sen johdosta tehty muutos vastaa vain osaksi oikaisuvaatimuksen tekijän vaatimuksia, oikaisuvaatimuksen tekijällä voi sitä vastoin olla tarve valittaa päätöksestä hallintotuomioistuimeen. Tässä tilanteessa oikaisuvaatimuksen tekijä voi esittää uusia perusteita aikaisemmin esittämilleen vaatimuksille ja esittää tietyin edellytyksin myös uusia vaatimuksia, mikä merkitsee mahdollisuutta laajentaa muu-

toksenhakua siitä, mitä se on ollut oikaisuvaatimuksen käsittelyssä.

Ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta on tärkeää kiinnittää huomiota oikeudenkäyntien kokonaiskeston. Niissä tapauksissa, joissa oikaisuvaatimuksen jälkeen haetaan muutosta, oikaisuvaatimusvaihe pidentää asian kokonaiskäsitteilyaikaa. Valiokunta pitää tähdellisenä esitykseen sisältyvää säännöstä siitä, että oikaisuvaatimus on käsiteltävä kiireellisesti.

Hallintovaliokunta yhtyy lakivaliokunnan kantaan (LaVL 26/2009 vp), jonka mukaan on tärkeää, että oikaisuvaatimuksen käyttöönoton tai käytön laajentamisen mahdollisuuksia arvioidaan, kun oikeussuojajärjestelmää jatkossa kehitetään eri hallinnon aloilla.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä muuttamattomina.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotukset hyväksytään muuttamattomina.

Helsingissä 21 päivänä huhtikuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Tapani Tölli /kesk	Valto Koski /sd
vpj.	Tapani Mäkinen /kok	Outi Mäkelä /kok
jäs.	Thomas Blomqvist /r	Petri Pihlajaniemi /kok
	Juha Hakola /kok	Raimo Piirainen /sd
	Rakel Hiltunen /sd	Lenita Toivakka /kok
	Heli Järvinen /vihr	Unto Valpas /vas
	Pietari Jääskeläinen /ps	vjäs. Veijo Puhjo /vas.
	Timo V. Korhonen /kesk	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Sivonen.