

## LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 26/2009 vp

### Hallituksen esitys laeiksi hallintolain ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta

*Hallintovaliokunnalle*

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 10 päivänä marraskuuta 2009 lähettäessään hallituksen esityksen laeiksi hallintolain ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta (HE 226/2009 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että lakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- esittelijäneuvos Leena Halila, oikeusministeriö
- hallinto-oikeustuomari Liisa Heikkilä, Helsingin hallinto-oikeus
- lakimies Mika Paavilainen, Suomen Kuntaliitto
- professori Olli Mäenpää.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- korkein hallinto-oikeus
- Kuopion 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 hallinnonaloilla. 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 laajemmin oikeussuojajärjestelmän toimivuuteen.

Ehdotetulla yleissääntelyllä pyrittäisiin ohjaamaan asianosaista mutta myös hallintoviranomaista oikaisuvaatimuksen vireilletulossa, kä-

sittelyssä 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 laajennettaviksi 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 oikaisuvaatimus päätökseen 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*

Useissa hallintoasioissa on jo nykyisin käytössä oikaisuvaatimusjärjestelmä, jossa hallintoviranomainen asianosaisen vaatimuksesta oikaisee hallintomenettelyssä tapahtuneen virheen. Tällöin asianosainen voi valittaa hallintotuomioistuimeen vasta oikaisuvaatimusvaiheen jälkeen. Hallituksen esityksen tavoitteena on selkeyttää ja vahvistaa oikaisuvaatimuksen asemaa ja luonnetta ensimmäisen vaiheen oikeussuojakeinona. Samalla annettaisiin nykyistä tarkempia säännöksiä hallintoviranomaisen toimivallasta ja menettelystä oikaisuvaatimuksen käsittelyssä.

Lakivaliokunta kannattaa oikaisuvaatimusjärjestelmän vahvistamista esitetyllä tavalla. Hallinnossa tehtyjen selvien virheiden oikaiseminen hallintoviranomaisen toimesta edistää oikeusturvan toteuttamista joutuisasti sekä vähentää asianosaisten ja viranomaisten kuluja. Oikaisuvaatimuksen voidaan arvioida myös vahvistavan luottamusta hallintoviranomaisten toimintaan ja näin tukevan hyvän hallinnon ja palveluperiaatteen toteuttamista.

Selvien virheiden korjaaminen jo hallinnossa on tarkoituksenmukaista myös voimavarojen käytön kannalta. Oikaisuvaatimusjärjestelmä edistää osaltaan hallintotuomioistuimien mahdollisuuksia keskittyä varsinaisten oikeusriitojen käsittelemiseen. Lakivaliokunta korostaa-  
kin sitä esityksestä ilmenevää lähtökohtaa, ettei oikaisuvaatimuksen vahvistamisen tarkoitus ole siirtää tuomioistuimelle kuuluvia tehtäviä hallinnolle.

Esityksessä ei ehdoteta, että oikaisuvaatimuksesta tulisi kaikissa hallintoasioissa pakollinen vaihe. Tarkoitus on, että hallintolakiin (434/2003) sisällytettävä uusi 7 a luku ohjaisi oikaisuvaatimuksen käyttöä yleislakina. Oikaisuvaatimuksen tekemisestä säädettäisiin siten jatkossakin erikseen eri hallinnon aloilla. Lakivaliokunta kannattaa esitettyä lähtökohtaa, sillä oikaisuvaatimus ei sovellu kaikkiin hallintoasioihin. Sellaisessa asiassa, jossa ei ole kyse yksinkertaisen ja selvän virheen korjaamisesta, on perusteltua, että ensimmäisen oikeussuojakeinon muodostaa varsinainen muutoksenhaku tuomioistuimeen.

Lakivaliokunta pitää joka tapauksessa tärkeänä, että oikaisuvaatimuksen käyttöönoton tai käytön laajentamisen mahdollisuuksia arvioidaan, kun oikeussuojajärjestelmää jatkossa kehitetään eri hallinnon aloilla. Hallinnon alojen sääntelyssä voidaan säätää myös erityiskysymyksistä. Esimerkiksi kun pääsääntönä hallinnossa on, että asianosaiset vastaavat kukin omista kuluistaan, niin jollakin erityisellä hallinnonalalla voidaan tarvittaessa antaa tästä pääsäännöstä poikkeavia säännöksiä.

Ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta on tärkeä kiinnittää huomiota oikeudenkäyntien kokonaisekseen. Niissä tapauksissa, joissa oikaisuvaatimuksen jälkeen haetaan muutosta, oikaisuvaatimusvaihe pidentää asian kokonaiskäsittelyaikaa. Valiokunta pitääkin tähdellisenä esitykseen sisältyvää säännöstä siitä, että oikaisuvaatimus on käsiteltävä kiireellisesti.

Hallinnossa esiintyy tilanteita, joissa ensi asteen päätöksen tehnyt viranhaltija osallistuu toisen asteen toimielimessä oikaisuvaatimuksen käsittelyyn. Hallintolain mukaan virkamies ei ole tällaisessa tilanteessa esteellinen käsittele-

mään asiaa. Esityksessä ei ehdoteta muutoksia hallinnon esteellisyysäännöksiin. Lakivaliokunta pitää tätä perusteltuna, sillä esteellisyysäännösten kiristäminen voisi käytännössä vaikeuttaa hallintoviranomaisen mahdollisuuksia tehdä päätöksiä. Tämä ei olisi asianosaisenkaan etu. Toisaalta valiokunta korostaa esityksen perusteluista ilmenevin tavoin sitä, että esteellisyttä tulee arvioida erityisesti siltä kannalta, vaarantaako saman viranhaltijan osallistuminen luottamusta asian puolueettomaan käsittelyyn.

Muutoksenhaussa esitettävät vaatimukset eivät ole sidottuja oikaisuvaatimuksen sisältöön, vaan esityksen mukaan oikaisuvaatimuksen tekijä saa muutoksenhaussa esittää myös uusia perusteita. Lakivaliokunta katsoo, että esitys parantaa myös tältä osin asianosaisen oikeusturvaa.

#### **Lausunto**

Lausuntonaan lakivaliokunta esittää,

*että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.*

Helsingissä 10 päivänä joulukuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Janina Andersson /vihr  
jäsen. Esko Ahonen /kesk  
Kalle Jokinen /kok  
Oiva Kaltiokumpu /kesk  
Ilkka Kantola /sd  
Sampsa Kataja /kok  
Krista Kiuru /sd

Sanna Lauslahti /kok  
Raimo Piirainen /sd  
Tuomo Puumala /kesk  
Pirkko Ruohonen-Lerner /ps  
Tero Rönni /sd  
Kari Uotila /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila.