



OIKEUSMINISTERIÖLLE

- Asia:** Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (luonnos)
- Viite:** Oikeusministeriön lausuntopyyntö 18.4.2017, OM 17/41/2015

Suomen tuomariliitto – Finlands domareförbund ry (jäljempänä Tuomariliitto) esittää lausuntonaan seuraavaa:

Yleisiä huomioita

Tuomariliitto katsoo, että esitysluonnoksessa (jäljempänä esitys) on löydetty hyvä tasapaino keskeisten tavoitteiden eli tuomioistuimissa noudatettavien käytäntöjen yhtenäistämisen ja hallintoprosessille ominaisen joustavuuden säilyttämisen välillä. Etenkin todistelua koskevien keskeisten säännösten sisällyttäminen lakiin ja muutenkin pyrkimys luopua viittauksista oikeudenkäymiskaareen ja hallintolakiin ovat uudistuksia, jotka olennaisesti selkeyttävät sääntelyä. Asianosaisten kannalta ehdotetut tarkennukset ja lisäykset nykylakiin ovat informatiivisia ja tukevat sen hallintoprosessuaalisen lähtökohdan toteutumista, jonka mukaan yksityisen asianosaisen tulisi pääsääntöisesti pystyä prosessaamaan itsenäisesti ilman asiamiestä.

Lakiin ehdotetut tarkennukset kuten tuomioistuimen prosessinjohtoa koskevat ja sitä tukevat säännökset ovat perusteltuja ja osaltaan järkevöittävät prosessia. Esitys ottaa asianmukaisesti huomioon myös hallintolainkäytössä ratkaistavien asioiden erityispiirteet ja asiaryhmien moninaisuuden.

Tuomariliitto pitää esitystä sen rakenteen ja tavoitteiden osalta kannatettavana.

Yleisenä huomiona esityksen taloudellisista vaikutuksista Tuomariliitto toteaa että esityksellä laajennettaisiin paikoin hallinto-oikeuksien toimivaltaa. Toimivallan siirtäminen turvaamistoimiasioissa käräjäoikeuksista hallinto-oikeuksiin merkitsee hallinto-oikeuden toimivallan laajentamista uudelle alueelle, mikä potentiaalisesti lisää työmäärää ainakin jossain määrin. Edelleen, esityksen sinänsä kannatettava pyrkimys kehittää korkeimman hallinto-oikeuden ennakkotuomioistuinroolia valituslupa-

menettelyn laajentamisen kautta asettaa myös entistä suurempia vaatimuksia hallinto-oikeuksien ratkaisutoiminnan laadukkuudelle. Tuomariliito pitää edellä todettuun nähden tärkeänä, että uudistuksen taloudellisia vaikutuksia arvioitaessa hallintotuo-
mioistuinten riittävien resurssien varmistaminen otetaan asianmukaisesti huomioon.

1 luku (Yleiset säännökset)

Nykyiseen hallintolainkäyttölakiin ei sisälly lain keskeisten käsitteiden määrittelyä. Tuomariliitto pitää erillisen määritelmäsäännöksen ottamista perusteltuna ja tervetulleena lisänä. Viranomaisen määritelmän osalta perusteltu lähtökohta on määritelmän liittäminen julkisen hallintotehtävän hoitamiseen ja nimenomaan niin, että kulloinkin kyseessä olevan organisaation tehtävät perustuvat lakiin tai lain nojalla annettuun toimeksiantoon. Tuomariliitto kiinnittää huomiota siihen, että viranomaisen määritelmän ulottamisella julkisen hallintotehtävän hoitamiseen, kuten Raha-automaattiyhdistykseen ja Suomen Punaiseen Ristiin, saattaa olla asiamääriä lisäävä vaikutus.

2 luku (Valitus hallintopäätöksestä)

Valitusoikeutta koskevan 2 luvun 2 §:n 1 momentin sanamuodon muutos viranomaisen valitusoikeuden osalta on perusteltu ja vastaa paremmin säännöksen tarkoitusta. Nykyisen lain mukainen ”julkinen etu” on korvattu esityksessä termillä ”yleinen etu”.

Toimivaltaista hallinto-oikeutta koskeva 5 § on riittävän yksiselitteinen ja täsmällinen.

Asiakokonaisuuden yhdistämistä hallinto-oikeudessa koskeva 6 § on perusteltu ja tarpeellinen. Lainkohdassa määritellään kolme edellytystä, joiden täytyessä siirto voidaan tehdä. Yhtenä edellytyksenä on se, ettei oikeudenkäynnin osapuolille saa aiheutua siirrosta kohtuutonta haittaa, minkä arvioiminen jää tosin esityksen perusteella jossain määrin avoimeksi. Säännöksessä ei myöskään oteta kantaa siihen, miten yhdistäminen tulee tehdä, vaan säännös jättää tämän hallinto-oikeuksien välisten neuvottelujen varaan. Oletettavasti säännöstä on tarkoitus soveltaa vain tilanteissa, joissa hallinto-oikeuksilla on yhteinen näkemys asioiden yhdistämisestä sekä siitä, mihin hallinto-oikeuteen asia yhdistetään. Esityksen perusteluissa (s. 71 - 72) korostetaan kuitenkin yhdistämisen tarkoituksenmukaisuutta sekä asiasta sopimista hallinto-oikeuksien kesken. Esitetyn 6 §:n mukaan oikeudenkäynnin osapuolta olisi kuultava ennen siirron tekemistä.

3 luku (Valituksen tekeminen)

Valituksen sisältöä koskevan 3 §:n 1 momentin 4 kohta, jonka mukaan valituksessa on ilmoitettava mihin valitusoikeus perustuu, jos valituksen kohteena oleva päätös ei kohdistu valittajaan, on uusi. Lisäys on perusteltu ja selkeyttää tilannetta prosessin-edellytysten selvittämisvaiheessa esimerkiksi laajoissa ympäristöasioissa.

Valittajan yhteystietoja koskevassa 5 §:ssä ei enää ole kirjattuna vaatimusta valituskirjelmän allekirjoittamisesta, mikä vastaa nykytilaa sähköisen asioinnin yleistyessä.

Asian siirtoa koskevan 7 §:n sanamuodon tarkennukset ovat perusteltuja ja selkeyttävät toimintaa siirtotilanteissa, kun säännöksessä on nimenomaisesti todettu, että siirrosta ”voidaan tehdä” erillinen päätös. Säännöksen muotoilu myös vastaa vallitsevaa käytäntöä hallinto-oikeuksissa. Samaisen pykälän 2 momentissa on muokattu nykyisen hallintolainkäyttölain 29 §:n 2 momentin vanhakantaista kieltä selkeämpään ja ytimekkäämpään muotoon.

4 luku (Muu hallintolainkäyttöasia)

Pitkälti oikeuskäytäntöön perustuvan hallintoriitamenettelyn vuoksi sääntelyn selkeyttäminen on tarpeen. Kannatettavaa on, että selvyyden vuoksi esimerkiksi hallintoriidan vireillepanojasta säädetään laissa (ehdotettu luvun 3 §).

5 luku (Puhevalta ja avustajan tai asiamiehen käyttäminen)

Viittauksista oikeudenkäymiskaareen on luovuttu, mikä on ollut perusteltua ja toteuttaa osaltaan esityksen keskeistä tavoitetta hallintoprosessin selkeyttämisestä. Tässä mielessä myös uudet nimenomaiset väliintulijaa ja asianosaisseuraantoa koskevat säännökset ovat tarpeelliset.

6 luku (Asian käsittely ja selvittäminen)

Luvun 8 §:n ehdotus koskien viranomaiselle asetettavaa sakon uhkaa lausunnon antamiseksi on merkittävä muutos aikaisempaan. Säännöksen motiivi on toki ymmärrettävä (hallintoprosessin sujuvuuden takaaminen). Viranomaiset ovat kuitenkin nykyisellään pääsääntöisesti toimittaneet lausunnon, vaikka joissain tapauksissa lisääjän jälkeen. Tilanteet, joissa viranomainen heittäytyisi täysin passiiviseksi, ovat kaiketi harvinaisia. Tähän nähden säännöksen tarpeellisuus voidaan kyseenalaisistaa.

Luvun 12 §:ssä esitetty uusi säännös selvityksen rajoittamisesta on sinänsä kannatettava ja tarpeellinen prosessinjohtollinen lisäinstrumentti. Jossain määrin vaikuttaa kuitenkin kyseenalaiselta, vastaako säännös, siinä muodossa kuin se on esitykseen kirjattu, täysimääräisesti niihin toiveisiin, joita sille hallintolainkäytön puolella on asetettu. Esityksen perusteluissa (s. 102) korostetaan menettelyn poikkeuksellisuutta ja harkintaa. Hallinto-oikeuden on joka tapauksessa perehdyttävä toimitettuun aineistoon ja arvioitava sen merkitys päätöksenteossa, joten säännöksen ei koeta tuovan merkittävää helpotusta nykytilanteeseen.

Luvun 13 §:n uusi säännös koskien suullista valmistelua on kannatettava. Esityksen perusteluissa (s. 103) on tuotu suullisen valmistelun yhtenä tavoitteena esiin sovinnollisuuden edistäminen. Tältä osin on kuitenkin syytä huomioida, että suuri osa hallinto-oikeuksissa käsiteltävistä asioista on indispositiivisia luonteeltaan. Valitus hallinto-oikeuteen tehdään laillisuusperustein. Lainmukaisesta menettelystä ei luonnollisesti voida osapuolten välillä sopia, vaan ratkaisu on joko tai -tyyppinen.

Kuitenkin hallintoprosessissakin on olemassa mahdollisuus sovinnon edistämiseen tuomioistuinvetoisesti. Tällöin olisi kuitenkin soveliaampaa säännellä asiasta nimenomaisesti. Suulliseen valmisteluun sidottu sovinnollisuuden edistäminen ei ole tässä mielessä riittävä.

Luvun 15 §:n säännös katselmusta keveämmän tarkastuksen toimittamisesta toiseikan todentamiseksi on kannatettava. Uusi menettely on säännöksessä määritelty tarkasti ja yksiselitteisesti.

Luvun 20 §:n mukainen järjestyssakko voi poikkeustilanteissa olla tarpeen myös kirjallisessa prosessissa erityisesti niissä tapauksissa, joissa osapuoli toimittaa uutta aineistoa jatkuvasti ja merkittäviä määriä. On kuitenkin kyseenalaista, tarvitaanko asiasta nimenomaista säännöstä, etenkin jos sen asettamisen ehtona on osapuolen kuuleminen tai varoittaminen etukäteen ennen sakon määräämistä. Tällaisena se tuo vain yhden lisätyötä vaativan vaiheen prosessiin. Järjestyssakko puoltaa paremmin paikkaansa osana suullista käsittelyä, jossa osapuolten käyttäytymisellä on prosessin sujuvuuden kannalta olennainen merkitys. Kirjallisessa prosessissa tämä tar-

ve ei ole niin korostunut.

7 luku (Suullinen käsittely)

Esitetty uusi 4 §, jossa esitellään suullisen käsittelyn kulku, sekä 5 §:n uusi säännös koskien todistajien nimeämisen asetettavaa määräaikaan ovat kannatettavia ja tarpeellisia uudistuksia. Niin ikään todistajien esteellisyyttä koskevat täsmennykset ovat perusteltuja. Itsekriminointisuoja koskevan 16 §:n ilmaisu ”hallinnollinen seuraamus” on laaja. Esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 127 – 128) ilmaisua tarkennetaan toteamalla, että tarkoitus on viitata nimenomaisesti rangaistusluonteisiin hallinnollisiin seuraamuksiin. Tarkennuksen kirjaamista itse säännökseen voisi vielä harkita.

8 luku (Hallintotuomioistuimen päätöksenteko)

Säännökset perustuvat osittain vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön. Etenkin 3 §:n myötä on aikaisempaa selvemmin oikeudenkäynnin osapuolten tiedossa, millaiseen ratkaisuun hallinto-oikeus voi kussakin tapauksessa päätyä.

9 luku (Tiedoksianto)

Tavallisen tiedoksiannon käyttöalan laajentaminen on kannatettava, mutta se ei ole kaikin osin ongelmaton uudistus. Ainakin säännöksen tarpeellisuutta ja sen vaikutuksia asianosaisten oikeusturvaan tulisi pohtia tarkasti, etenkin kun otetaan huomioon valitusajkojen lyhentäminen esimerkiksi ulkomaalaisasioissa. Näin ollen uudistuksella voi olla kumulatiivisesti asianosaisten oikeusturvaan heikentävä vaikutus.

10 luku (Oikeudenkäyntikulut)

Luvun 1 §:n sanamuoto oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuudesta on lähes nykyisen vastaavan hallintolainkäyttölain 74 §:n mukainen. Esitetyssä säännöksessä todetaan, että osapuoli on velvollinen korvaamaan toisen osapuolen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos erityisesti asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen on kohtuutonta, että tämä joutuu itse vastaamaan oikeudenkäyntikuluistaan. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan hallintolainkäyttölain 74 §:n vastaavaa säännöstä on tulkittu siten, että viranomaisen on velvoitettu korvaamaan oikeudenkäyntikulut vain, jos se on menetellyt erityisen virheellisesti. Tämän käytännön muuttamista Tuomariliitto ei pidä tarpeellisena. Kuitenkin esityksen perustelujen (s. 154) mukaan ”*pääsääntönä olisi, että mikäli päätöksen tehnyt viranomaisen tai muu julkinen osapuoli häviää asian, se velvoitettaisiin korvaamaan toisen osapuolen oikeudenkäyntikulut*”. Tältä osin esitys ei Tuomariliiton näkemyksen mukaan täytä vaatimusta sääntelyn selkeydestä ja tarkkarajaisuudesta. Mikäli vakiintunutta oikeuskäytäntöä mainitun säännöksen tulkinnasta halutaan muuttaa, on se käytävä ilmi säännöksen sanamuodosta. Säädetessä oikeudenkäyntikulujen korvattavuudesta tulisi säännökseen kirjata viranomaisen menettelyn arviointi korvausvelvollisuuden perusteena.

Kaikissa hallinto-oikeuksissa käsiteltävissä asiaryhmissä ei vallitse kaksiasianosaissuhdetta sen varsinaisessa merkityksessä häviäjineen ja voittajineen. Esityksen perustelut eivät siten täysin istu nykyiseen hallintoprosessiin. Sellaisenaan ne toki soveltuvat hallintoriita-asioihin, joissa tällainen asianosaissasetelma on tunnistettavissa. Säännöksen perusteluja voisi tältä osin tarkentaa hallintoprosessin moninaisuuden paremmin huomioon ottaviksi.

11 luku (Päätöksen korjaaminen ja täydentäminen)

Luvun 2 § päätöksen täydentämisestä on sinänsä kannatettava, mutta se saattaa

johtaa turhien täydentämisspyyntöjen esittämiin asianosaisten puolelta. Tuolloin se lisäisi huomattavasti hallinto-oikeuksien työmäärää.

Epäselväksi saattaa jäädä, onko 4 §:ssä tarkoitettu rajoittaa korjatun päätöksen maksutta saavien osapuolten lukumäärää. Nykyisellään korjattu päätös lähetetään maksutta kaikille osapuolille.

12 luku (Valitus hallintotuomioistuimen päätöksestä)

Valituslupamenettelyn laajentaminen pääsäännöksi on sinänsä kannatettava muutos, mutta sillä edellytyksellä, että valituslupamenettelyn laajentamisen tosiasialliset vaikutukset arvioidaan asianmukaisesti muidenkin kuin korkeimman hallinto-oikeuden näkökulmasta. Eesityksen perusteluissa (s. 42) on viitattu ympäristöministeriön arviointityöryhmän raporttiin, jossa on puollettu valituslupamenettelyn laajentamista ja todettu, ettei siihen liity ongelmia. Hallinto-oikeuksissa on kuitenkin asiaryhmiä, joiden osalta valituslupamenettelyn laajentamista ei ole kaikilla tahoilla varauksetta kannatettu, kuten lastensuojeluasioista huostaanottoasiat.

Merkitys yksilöille niissä asiaryhmissä, joihin valituslupamenettely laajenisi, on suuri. Edelleen muutos luonnollisesti asettaa vaatimuksia hallinto-oikeuksien päätöksenteon laadukkuudelle sikäli kuin yhä suurempi osa niiden päätöksistä jäisi pysyviksi. Laadukkaan työn tekeminen vaatii asianmukaiset resurssit.

Säännös koskien viranomaisen valitusoikeutta tilanteessa, jossa sen päätös on kumottu tai sitä on muutettu, on sinänsä kannatettava. Viranomaisen valitusoikeus puoltaa parhaimmin paikkaansa asiaryhmissä, joissa viranomaisen valvottavana on tärkeä julkinen etu. Nämä asiaryhmät mitä ilmeisimmin kuitenkin ovat jo tulleet huomioiduksi erityislainsäädännön kautta (esimerkiksi ulkomaalaislaki).

13 luku (Ylimääräinen muutoksenhaku)

Eesityksessä ehdotetaan, että kantelusta ylimääräisenä muutoksenhakukeinona luovuttaisiin ja purkuperusteisiin yhdistettäisiin kanteluperusteet. Luvun säännösehdotukset ovat perusteltuja ja kannatettavia. Säännökset selkeyttävät menettelyä, kun kantelun ja purun välinen ero ei aina ole ollut yksiselitteinen.

Purkuasiassa ehdotetaan asiamiespakkoa. Hallintoprosessissa on lähdetty siitä, että asianosaisten tulee lähtökohtaisesti voida itse ajaa omaa asiaansa. Purkuasiat voivat olla juridisesti vaativia, mikä puoltaisi osaltaan esitystä. Asioiden monimutkaistumisen kautta asiamiehen käyttö hallinto-oikeuksissa on muutenkin lisääntynyt. Toisaalta purkuasioiden työllistävyys on vähentynyt, kun purkua voi nykyisäntelyyn (hallintolainkäyttölain 64 a § / 7.8.2015/891) mukaisesti hakea vain kerran.

Luku 14 (Päätöksen täytäntöönpano ja väliaikaiset määräykset)

Turvaamistoimiasioiden siirtäminen hallinto-oikeuksiin on perusteltu uudistus, mutta se tulee huomioida hallinto-oikeuksien resurssoinnissa.

Lausunnon valmistelu

Lausunnon valmistelusta ovat vastanneet Tuomariliiton oikeuspoliittisen valiokunnan jäsenet Hanna Piitulainen ja Teija Orjala-Heikkinen. Lausuntoasiaa on käsitelty Tuomariliiton oikeuspoliittisessa valiokunnassa ja hallituksessa 12.6.2017.

Turussa 30.6.2017

Tuomariliiton puheenjohtaja,
hovioikeudenneuvos


Kimmo Vanne