

Asia: OM 17/41/2015

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Yleisiä huomioita

Lausuntonne

Yleisesti esitys on hyvä ja kannatettava. Ehdotuksen sisällön perusteella näyttää siltä, että sen keskeisimmät tavoitteet voidaan saavuttaa.

Asianajajaliitto kannattaa hallintopäätöksiä koskevan valitusoikeuden laajentamista, koska se parantaa yksilöiden oikeusturvaa. Väliaikaisia turvaamistoimia koskevien määräysten antamista koskevan toimivallan siirtäminen kokonaisuudessaan hallintotuomioistuimille edesauttaa järjestelmän johdonmukaisuutta ja on siksi kannatettava ehdotus. Säännökset suullisesta valmistelusta, tarkastuksen tekemisestä ja eri hallinto-oikeuksissa vireillä olevien asioiden yhdistämisestä edesauttavat asian selvittämistä ja parantavat päätöksenteon johdonmukaisuutta.

Valituslupajärjestelmän laajentamiseen ja hallintopäätöksen tehneen viranomaisen oikeuteen hakea valituslupaa hallinto-oikeuden päätöksen johdosta on kuitenkin syytä suhtautua kriittisesti. Sama koskee kirjallisen menettelyn määrittämistä hallintotuomioistuinten pääasiallisiksi käsittelytavaksi.

Esityksessä on laajasti käyty läpi Euroopan unionin oikeutta ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytäntöä, mikä on erityisen hyvä asia. Tältä osin esityksessä on puutteena, ettei Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan tehokkaiden oikeussuojakeinojen vaatimusta ja tätä artiklaa koskevaa oikeuskäytäntöä ole huomioitu. Esimerkiksi ulkomaalaisasioissa ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan vaatimukset eivät tule sovellettaviksi. Tämän vuoksi olisi tärkeää, että myös 13 artiklasta seuraavat velvollisuudet huomioitaisiin lain valmistelussa. Erityisesti oikeudenkäynnin osapuolten tasavertaisuuden toteuttamisessa 6 artiklan ulkopuolelle sulkeutuvissa asioissa 13 artiklalla on keskeinen merkitys.

Asianajajaliitto katsoo, että esitystä tulisi yleisesti täydentää arvioimalla, mitä vaatimuksia Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artikla asettaa hallintoasian oikeudenkäynnille.

1 luku (Yleiset säännökset)

Lausuntonne

Luvun osalta ei ole erityistä lausuttavaa.

2 luku (Valitus hallintopäätöksestä)

Lausuntonne

Asianajajaliitto kannattaa hallintopäätösten valituskelpoisuuden laajentamista ehdotetussa muodossa.

Luvussa säädettäisiin myös toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta (5 §). Onko pykälä mielestänne riittävän yksiselitteinen ja täsmällinen?

Säännös toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta (5 §) on riittävän yksiselitteinen ja täsmällinen.

Toimivaltaa koskevassa säännöksessä on kuitenkin useita vaihtoehtoja toimivallan määräytymiselle. Tämän vuoksi on kiinnitettävä huomiota päätökseen liitettävän valitusosoituksen sisältöön. Valitusosoituksessa tulisi mainita nimeltä se hallinto-oikeus, jolle valitus on osoitettava. Tällä hetkellä viranomaisesta riippuen valitusosoituksissa saattaa olla viittaus valitusoikeudesta yleisesti hallinto-oikeuteen. Tällaisista valitusosoitusten maininnoista on syytä luopua, koska itse asiaansa ajavilla voi olla vaikeuksia selvittää, mikä hallinto-oikeus on asiassa toimivaltainen. Eri viranomaisten päätöksiin liitettäville valitusosoituksille tulisi luoda yksi yhtenäinen malli, joka liitetään kaikkiin hallintopäätöksiin.

Lakiin ehdotetaan uutta säännöstä asiakokonaisuuden yhdistämisestä hallinto-oikeudessa (6 §).

Kannatan ehdotusta

Mahdolliset lisäkommenttinne

Säännöksen toteuttamisessa on kuitenkin kiinnitettävä huomiota siihen, että yhdistämisestä asianosaiselle aiheutuvat ylimääräiset kulut, kuten suulliseen käsittelyyn matkustamisesta aiheutuvat, korvattaisiin valtion varoista asian lopputuloksesta riippumatta. Asianosaisen kannalta on kohtuutonta, jos hänelle aiheutuu ylimääräisiä kuluja siitä, että tuomioistuineläytöksen toiminnan tarkoituksenmukaisuussyyt johtavat asian siirtoon toiseen hallinto-oikeuteen, joka voi sijaita kaukanakin hänen asuinpaikastaan.

Esityksen puutteena on, ettei siinä määritellä millään tasolla sitä, mihin hallinto-oikeuteen asia siirrettäisiin tilanteessa, jossa vaihtoehtoisia hallinto-oikeuksia on useita.

3 luku (Valituksen tekeminen)

Lausuntonne

Luvun osalta ei ole erityistä lausuttavaa.

4 luku (Muu hallintolainkäyttöasia)

Lausuntonne

Luvun osalta ei ole erityistä lausuttavaa.

5 luku (Puhevalta ja avustajan tai asiamiehen käyttäminen)

Lausuntonne

Luvun osalta ei ole erityistä lausuttavaa.

6 luku (Asian käsittely ja selvittäminen)

Lausuntonne

Tuomioistuimen prosessinjohton toteava säännös on kannatettava.

Esityksessä ehdotetaan asian käsittelyn kirjallisuutta koskevan pääsäännön kirjaamista lakiin, koska kirjallinen menettely on vakiintunut pääsäännöksi.

Asianajajaliitto ei pidä kannatettavana kirjallista menettelyä koskevan lähtökohdan kirjaamista lakiin. Vaikka suullisten käsittelyiden määrä hallinto-oikeuksissa on lisääntynyt, niitä järjestetään edelleen asiatyypistä riippuen harvoin. Kirjallisen menettelyn ottaminen käsittelyn lähtökohdaksi on omiaan johtamaan siihen, että suullinen käsittely nähdään poikkeuksellisenä menettelynä. Hallinto-oikeudessa käsiteltävät asiat ovat kuitenkin yhä enenevässä määrin laadultaan ja luonteeltaan sellaisia, että suullisen käsittelyn voidaan olettaa edesauttavan asian selvittämistä. Suullinen käsittely toteuttaa käsittelyn välittömyyttä, johon pelkällä kirjallisella menettelyllä ei päästä. Hallintopäätösten valmistelussa asianosaisen suullinen kuuleminen viranomaisessa on poikkeuksellista. Tähän nähden suullista kuulemista ei tulisi valitusasteessa pitää poikkeuksellisenä menettelynä.

Esityksen kappaleessa 2.4. arvioitu Euroopan unionin oikeus ja Euroopan ihmisoikeussopimus korostavat suullisen käsittelyn järjestämistä tuomioistuimessa ainakin yhdessä valitusasteessa. Suullista käsittelyä puoltavat esimerkiksi vastavuoroisuuden toteutuminen, tasapuolisuus, puolueettomuus ja oikeudenkäynnin avoimuus.

Asianajajaliitto katsoo, ettei käsittelytapoja koskevaan ehdotuksen 6 luvun 2 §:ään tule ottaa säännöstä, jonka mukaan lähtökohtana olisi kirjallinen menettely. Asian kirjallinen ja suullinen

käsittely tulisi ehdotuksessa ottaa samanarvoisiksi vaihtoehtoiksi. Kummallakaan käsittelytavalla ei tulisi olla ensisijaisuutta suhteessa toiseen. Valinnan kirjallisen menettelyn ja suullisen käsittelyn välillä tulee perustua asian luonteeseen ja siihen, voidaanko asiaa selvittää riittävästi kirjallisen aineiston perusteella.

Suullisen valmistelun ottaminen yhdeksi asian käsittelyn tavaksi on kannatettavaa. Käräjäoikeuksissa ja hovioikeuksissa suulliset valmisteluistunnot ovat vakiintuneesti edesauttaneet asian käsittelyä. Voidaan olettaa vastaavan menettelyn ottamisen hallintotuomioistuinten käsittelytapoihin edesauttavan asian sujuvaa käsittelyä.

Luvussa säädettäisiin päätöksen tehneen viranomaisen velvollisuudesta antaa tuomioistuimen pyynnöstä lausunto sakon uhalla (8 §). Mitä mieltä olette ehdotuksesta?

Asianajajaliitolla ei ole erityistä mielipidettä ehdotuksesta.

Lausunnon antamisen hallintotuomioistuimelle voidaan katsoa kuuluvan viranomaisen virkavelvollisuuksiin. Esityksestä jää epäselväksi, millaisessa tilanteessa sakon uhan määrääminen viranomaiselle voi tulla ajankohtaiseksi.

Säännös selvityksen rajoittamisesta olisi uusi (12 §).

Kannatan ehdotusta

Mahdolliset lisäkommentit

Säännös selvityksen rajoittamisesta on kannatettava, mikäli sitä koskeva määräaika voidaan asettaa vasta asian käsittelyn loppuvaiheessa. Tällöin määräajan asettamisella on asianosaiselle myös informatiivinen merkitys. Erityisesti käsittelyajoiltaan pitkissä asiaryhmissä asianosainen kykenee määräajan saatuaan varautumaan siihen, että kaikki selvitys on tullut esittäjä ja asian käsittely on etenemässä ratkaisuun piakkoin.

Säännöstä tulisi täydentää niin, että hallintotuomioistuimen tulisi määräaikaan asettaessaan ilmoittaa ratkaisun antamisajankohta. Tämä on asianosaisen kannalta tärkeää, koska tällä hetkellä hallinto-oikeus ei erikseen tiedota käsittelyn etenemisestä, vaikka asian käsittelyaika olisi pitkä. Jotkin hallinto-oikeudet ilmoittavat käsittelyn aluksi keskimääräisen käsittelyajan, josta ei kuitenkaan voida tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä päätöksen antopäivästä.

Arvioitaessa hallinto-oikeuden velvollisuutta ottaa huomioon määräajan jälkeen esitetty selvitys on kiinnitettävä huomiota siihen, että joissain tapauksissa asianosainen voi saada tarvitsemansa selvityksen itselleen vasta määräajan jälkeen. Ainakin silloin, kun hallintotuomioistuimelle on annettu määräajassa ilmoitettu mahdollisen lisäselvityksen saamisesta, ei selvitystä tulisi jättää huomioimatta määräajan ylittymisen jälkeen. Olosuhteiden muuttumiseen perustuva selvitys tulisi ottaa huomioon myös määräajan jälkeen.

Luvussa säädettäisiin myös eri selvityskeinoista. Uusia selvityskeinoja olisivat suullinen valmistelu ja tarkastus.

Suullinen valmistelu (13 §)

Kannatan ehdotusta

Mahdolliset lisäkommenttinne

Suullinen valmistelu edesauttaa tuomioistuimen prosessinjohtoa, koska asianosaisella ja viranomaisella saattaa olla hyvin poikkeava käsitys siitä, mistä asiassa on kyse. Pääsääntöisesti hallintopäätökset tehdään kirjallisessa menettelyssä, joten asianosainen ei yleensä pääse keskustelemaan asiastaan viranomaisen kanssa. Yksityisellä asianosaisella on harvoin mahdollisuus käyttää lakimiesavustajaa hallintoviranomaisessa, joten hänen mahdollisuutensa selvittää asiaansa viranomaiselle voi olla rajallinen. Suullisessa valmistelussa voidaan varmistua siitä, että osapuolilla ja tuomioistuimilla on yhteinen käsitys siitä, mistä asiassa on kyse ja mistä seikoista selvitystä on esitettävä.

Tarkastus (15 §)

Kannatan ehdotusta

Mahdolliset lisäkommenttinne

Hallintotuomioistuimissa käsitellään monenlaisia toisistaan merkittävästi poikkeavia asiaryhmiä, joten selvityskeinojen laajentaminen ja monipuolisuus on tarpeellista.

Luvussa olisi säännös järjestyssakon tuomitsemisesta tuomioistuimen arvoa loukkaavan kirjallisen aineiston toimittamisen perusteella (20 §). Mitä mieltä olette ehdotuksesta? Pitäisikö tuomioistuimen varoittaa kirjallisen aineiston toimittajaa ennen sakon tuomitsemista?

Asianajajaliitto katsoo, että kirjallisen aineiston toimittajalle on annettava varoitus ennen sakon tuomitsemista. Erityisesti itse asiaansa ajavat saattavat kokea olevansa asiassaan niin oikeassa, että eivät tunnekuohussaan ymmärrä, että tietynlaisen materiaalin toimittaminen voi olla loukkaavaa.

7 luku (Suullinen käsittely)

Lausuntonne

Suullista käsittelyä koskevat säännökset ovat kannatettavia.

Esityksessä ehdotetaan hyvänä lähtökohtana, että yksityisen asianosaisen pyynnöstä suullinen käsittely on järjestettävä. Esityksen mukaan tällä tarkoitetaan asianosaisen oikeutta suulliseen käsittelyyn.

Esityksen mukaan lähtökohtaisesta oikeudesta suulliseen käsittelyyn säädetään kuitenkin lukuisia poikkeuksia. Poikkeamisperusteiden täyttyminen on jätetty tuomioistuimen laajaan harkintavaltaan. Tämä vesittää asianosaisen oikeuden merkitystä. Ehdotetuissa säännöksissä vaikuttaakin

pikemminkin olevan kyse voimassaolevan käytännön kuin suullista käsittelyä koskevan nimenomaisen oikeuden kirjaamisesta lakiin.

Asianajajaliiton mielestä tuomioistuimen harkintavaltaa tulisi supistaa niiden perusteiden osalta, joilla suullinen käsittely voidaan yksityisen asianosaisen pyynnöstä huolimatta jättää toimittamatta.

Esityksen mukaan suullisen käsittelyn toimittamatta jättämisestä tehtäisiin erillinen välipäätös tai siitä ilmoitettaisiin asianosaiselle muulla tavoin. Tämä lähtökohta on perusteltu ja edistää asianosaisen oikeusturvaa, koska asianosainen voi tiedon saatuaan esittää kirjallista selvitystä tarpeelliseksi katsomistaan seikoista.

Esityksessä ei kuitenkaan yksiselitteisesti todeta, että suullisen käsittelyn toimittamatta jättämisestä tulisi tehdä välipäätös. Tältä osin esitys jättää tuomioistuimelle harkintavaltaa sen suhteen, miten suullista käsittelyä koskevan vaatimuksen hylkäämisestä ilmoitetaan asianosaiselle.

Esityksestä ei ilmene, miksi tuomioistuimelle jätetään harkintavaltaa ilmoittamisen muodon osalta. Asianajajaliitto esittää, että selvyyden vuoksi suullista käsittelyä koskevan hakemuksen hylkäämisestä tulisi tehdä aina välipäätös, joka on annettava tiedoksi asianosaiselle.

Suullista käsittelyä koskeva erityiskysymys

Suullista käsittelyä koskevien säännösten ollessa nyt uudistettavana, tulisi esityksessä korjata perustuslain 21 §:n kannalta ongelmallinen käytäntö, jossa suullinen käsittely voidaan järjestää osin salaisena asianosaiselta. Esityksessä todetaan, että kaikki oikeudenkäynnissä kertynyt kirjallinen aineisto on joka tapauksessa toimitettava tiedoksi kaikille osapuolille. Voimassa olevan oikeuskäytännön mukaan tämä ei toteudu kaikissa tapauksissa.

Esityksen suullisen käsittelyn järjestämistä koskevien säännösten keskeisin puutteellisuus on, ettei esityksessä ehdoteta minkäänlaisia säännöksiä sen suullista käsittelyä koskevan poikkeuksellisen menettelyn saattamiseksi lain tasolla säädeltäväksi, joka on otettu käyttöön korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisuiden 2007:47-49 perusteella.

Asianajajaliitto on kiinnittänyt huomiota tähän epäkohtaan jo 10.6.2014 lausueessaan hallintolainkäyttölain todistelua koskevien säännösten muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä. (ks. Suomen Asianajajaliiton lausunto 10.6.2014, dnro 17/2014).

Korkein hallinto-oikeus on vuosikirjaratkaisullaan 2007:47-49 luonut oikeuskäytäntöön menettelyn, jossa suullinen käsittely voidaan pitää osin asianosaiselta salaisena eli niin, ettei asianosaisella tai avustajalla ole oikeutta olla läsnä suullisessa käsittelyssä. Menettely on käytössä oleskeluluvan ja Suomen kansalaisuuden myöntämisestä sekä karkottamisesta koskevissa asioissa. Tällaisen asianosaiselta salaisen suullisen käsittelyn järjestämistä on pidetty mahdollisena, jos suullisessa käsittelyssä esitetään tietoja, jotka ovat salassa pidettäviä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain nojalla. Käytännössä kyse on ollut suojelupoliisin kuulemisesta suullisessa käsittelyssä ilman asianosaisen läsnäoloa.

Oikeuskäytäntö on vakiintunut niin, ettei asianosaisella ole milloinkaan mahdollisuutta olla läsnä suojelupoliisia kuultaessa eikä asianosaiselle ole annettu mitään tietoja tällaisessa suullisen käsittelyn asianosaiselta salaisessa osassa esitetyistä seikoista, vaikka hallintotuomioistuimen päätös vakiintuneesti perustuu näissä tapauksissa yksinomaan niihin seikkoihin, jotka suojelupoliisi on suullisessa käsittelyssä ilmoittanut. Näitä seikkoja ei vakiintuneesti ilmoiteta hallintotuomioistuimen päätöksen perusteluissa. Perusteluissa lähinnä selvitetään, miksi perusteet jätetään ilmoittamatta.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiin perustuva menettely on ongelmallinen paitsi Euroopan ihmisoikeussopimuksen edellyttämän kontradiktorisen periaatteen kannalta, mutta myös perustuslain 21 §:n sekä voimassa olevan oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 11 §:n ja 12 §:n kannalta.

Voimassa olevan oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 11 §:ssä säädetään suljetusta suullisesta käsittelystä. Säännöksen mukaan suljettu suullinen käsittely toimitetaan kokonaan tai osittain yleisön läsnä olematta, jos suullisessa käsittelyssä esitetään tieto tai asiakirja, joka on viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain tai muun lain mukaan salassa pidettävä. Lain 12 §:n mukaan suljetussa suullisessa käsittelyssä saavat olla läsnä muun ohella oikeudenkäynnin osapuolet ja heidän avustajansa.

Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisut 2007:47-49 ovat aiheuttaneet oikeustilan, jossa 11 §:n ja 12 §:n säännöksiä ei noudateta päätettäessä oleskeluluvan ja Suomen kansalaisuuden myöntämisestä sekä karkottamisesta silloin, kun oleskelulupahakemus on hylätty yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantumisen perusteella tai kansalaisuushakemus on hylätty valtion turvallisuuden tai yleisen järjestyksen vaarantumisen perusteella taikka oleskeluluvalla asuva ulkomaalainen päätetään karkottaa tällaisilla perusteilla. Käytännössä tapauksissa on kyse suojelupoliisin kuulemisesta hallinto-oikeuden asianosaiselta salaisessa suullisen käsittelyn osassa. Vakiintuneen käytännön mukaan suojelupoliisin tällaisessa suullisessa käsittelyssä ilmoittamia oleskelulupa-, kansalaisuus- tai karkotuspäätöksen perusteena olevia seikkoja ei ilmaista asianosaiselle. Asianosainen ei saa niissä minkäänlaista kontradiktorista kuulemismenettelyä.

Menettely on ongelmallinen ottaen huomioon tässäkin esityksessä viitattu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö (ks. kappale 2.4). Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen

asiaa koskevasta oikeuskäytännöstä voidaan esimerkkinä mainita tapaukset Chahal v. The United Kingdom 70/1995/576/662, 11.11.1996 (ks. erityisesti kappaleet 153–155) ja Al-Nashif v. Bulgaria, 50963/99, 20.9.2002 (ks. erityisesti kappaleet 123–124 ja 137).

Esitykseen ei sisälly ehdotusta, jolla tämä oikeuskäytännössä luotu asianosaisen oikeuksia merkittävästi rajoittava menettely saatettaisiin perustuslain 21 §:n edellyttämin tavoin lain säännöksiin kirjatuksi. Näin ollen Asianajajaliitto esittää, että hallituksen esitys palautetaan tältä osin kokonaan uudelleen valmisteltavaksi.

8 luku (Hallintotuomioistuimen päätöksenteko)

Lausuntonne

Asianajajaliitto katsoo, että luvun säännökset ovat kannatettavia.

Asian ratkaisemista koskevan 1 §:n osalta esityksessä kiinnitetään erityistä huomiota siihen, että asiaa ratkaistaessa on osapuolille tärkeää saada vastaus kaikkiin lopputuloksen kannalta merkityksellisiin vaatimuksiin ja niiden perusteluihin ja että tuomioistuimen on otettava niihin kantaa. Samaa korostetaan päätöksen perustelemista koskevassa 8 §:ssä. Säännökset korostavat riittävästi päätöksen perusteluvollisuutta ja perusteluiden laatua.

9 luku (Tiedoksianto)

Lausuntonne

Asianajajaliitto vastustaa ehdotusta esitetyssä muodossa.

Hallintotuomioistuimen päätöksen tiedoksiannosta alkaa määräaika, jonka kuluessa on haettava valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Mikäli asianosainen ei postinkulun häiriöiden vuoksi kuitenkaan saa tiedoksi päätöstä, on vaarana oikeudenmenetyksen kärsiminen. Vastaanottotodistuksin tapahtuva tiedoksianto ja sen palauttamatta jättämisestä seuraava toisen tiedoksiantotavan käyttö tosin pienentää vaaraa.

Tavallisen tiedoksiannon käyttö ensisijaisena tiedoksiannon muotona voisi tulla kyseeseen, mikäli esitykseen otettaisiin säännökset hallinto-oikeuden velvollisuudesta ilmoittaa asianosaiselle ratkaisunantopäivä. Tuolloin asianosainen voisi oma-aloitteisella aktiivisuudellaan varmistua päätöksen tiedoksisäännöistä mikäli tavallinen tiedoksianto ei syystä tai toisesta toimi tarkoitetulla tavalla.

Sähköisellä viestillä tapahtuva tiedoksianto on syytä mahdollistaa. Tällöin on varmistuttava sähköisen viestin salauksesta. Tiedoksiannon ajankohdan todentamiseksi sähköisen viestin

avaamisesta tulisi jäädä päätökseen merkintä tiedoksisaannin ajankohdasta. Sähköisen viestin käytön osalta tulisi selvittää, liittyykö esimerkiksi erilaisten ilmaisten sähköpostiosoitteiden käyttöön tietoturvaongelmia.

Ehdotuksen mukaan ainoastaan velvoittavat päätökset, joiden tiedoksisaannista alkaa kulua muutoksenhaku-aika tai muu vastaanottajan oikeuteen vaikuttava määräaika, tulisi antaa tiedoksi todisteellisesti (1 §). Mitä mieltä olette ehdotuksesta?

Asianajajaliitto viittaa edellisessä kohdassa lausumaansa.

10 luku (Oikeudenkäyntikulut)

Lausuntonne

Asianajajaliitto katsoo, että mikäli viranomaiselle annetaan yleinen valitusoikeus hallintotuomioistuinten päätöksistä, on säädettävä asianosaisen oikeudesta saada oikeudenkäyntikulunsa korvatuksi tällaisessa viranomaislähtöisessä muutoksenhaussa asian lopputuloksesta riippumatta.

11 luku (Päätöksen korjaaminen ja täydentäminen)

Lausuntonne

Asianajajaliitolla ei ole lausuttavaa luvun osalta.

Säännös päätöksen täydentämisestä olisi uusi (2 §).

En ota kantaa

Mahdolliset lisäkommentit

-

12 luku (Valitus hallintotuomioistuimen päätöksestä)

Lausuntonne

-

Ehdotuksen mukaan uudessa yleislaissa olisi pääsääntönä, että hallinto-oikeuden päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan (1 §). Tarvittaessa poikkeuksista säädettäisiin jatkossa erikseen. Ehdotus valituslupamenettelystä pääsääntönä poikkeaisi voimassa olevasta laista.

Vastustan ehdotusta

Mahdolliset lisäkommentit

Asianajajaliitto suhtautuu ehdotukseen kriittisesti.

Asianajajaliitto suhtautuu varauksella siihen, että valittaminen hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen muuttuisi luvanvaraiseksi. Korkeimman hallinto-oikeuden kehittämällä kohti ennakkopäätöstuomioistuinta on etunsa, mutta muutos tarkoittaisi, että suuri joukko yksityiselle asianosaiselle merkittäviä asioita jäisi vain yhden perusteellisen tuomioistuinkäsittelyn kohteeksi. Muutoksesta seuraisi myös, että hallinto-oikeuksia ohjaava ylempi oikeuskäytäntö vähenisi tuntuvasti KHO:n ratkaisujen määrällä mitattuna. Muutos edellyttäisi hallinto-oikeuksien riittävää resursointia ja oikeushallinnollista huomiota hallinto-oikeuksien päätöksenteon laatuun. Asianajajaliiton mielestä valituslupa voi tulla kyseeseen vain tilanteissa, joissa oikeussuojasta on riittävästi huolehdittu aselmmalla tasolla. Tästä ei nyt ole varmuutta.

Asianajajaliitto toteaa, että muutoksen periaatteellinen merkittävyys edellyttäisi tarkempaa luetteloa tai muuta kuvausta kaikista niistä asioista, jotka muuttuisivat valitusluvanvaraisiksi. Luettelo on tarpeen muutoksen todellisen suuruuden ja merkityksen hahmottamiseksi. Asianajajaliitolla ei ole ollut mahdollisuutta laatia aiheesta kattavaa selvitystä. Liiton käsityksen mukaan lakimuutos kohdistuisi kuitenkin esimerkiksi lastensuojelulain, uhkasakkolain, kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain, sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain, terveysuojelulain ja valtionavustuslain nojalla annettuihin päätöksiin, joilla voi olla yksityisen asianosaisen kannalta suuri henkilökohtainen tai taloudellinen merkitys.

Mikäli hallituksen esitys valmistellaan nyt ehdotetun mukaiseksi, tällainen luettelo tulisi liittää esitykseen. Nyt esitetyillä tiedoilla Asianajajaliitto ei ole voinut ottaa kantaa lakimuutoksen laajuuteen ja vastustaa esitystä.

Hallintopäätöksen tehneellä viranomaisella ei nykyisten yleissäännösten mukaan ole valitusoikeutta hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Viranomaiselle ehdotetaan valitusoikeutta tilanteessa, jossa ensi asteen hallintotuomioistuin on kumonnut sen päätöksen tai muuttanut sitä (3 §). Ehdotus päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeudesta poikkeaisi voimassa olevasta laista.

Vastustan ehdotusta

Mahdolliset lisäkommentit

Esityksessä lähdetään siitä, että viranomaisella on oltava mahdollisuus valittaa hallintotuomioistuimen päätöksestä, jos sen päätöstä on muutettu, koska tällaisissa tapauksissa saattaa olla tarve ennakkopäätöksen saamiseen. Mikäli hallintotuomioistuimen päätös on asianosaiselle myönteinen, hänellä ei ole intressiä valittaa päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tällaiseen lähtökohtaan viranomaisen yleisen valitusoikeuden perusteena on syytä suhtautua kriittisesti. Oikeus valittaa viranomaisen päätöksestä kuuluu yksilön oikeusturvan takeisiin. Viranomaisella ei ole vastaavaa tarvetta oikeusturvaan.

Asianajajaliitto ei pidä onnistuneena ratkaisua, jossa viranomaisen yleisen valitusoikeuden toteuttamisen perusteeksi esitetään halu saada viranomaisen intresseihin perustuvalla tulkinnalla ennakkopäätös korkeimmasta hallinto-oikeudesta. Tulkinnanvaraisissa tilanteissa voi asianosaisen kannalta syntyä kohtuuttomia tilanteita, mikäli hän ei voi luottaa itselleen myönteiseen hallintotuomioistuimen ratkaisuun.

Mikäli viranomaiselle annetaan oikeus valittaa hallintotuomioistuimen päätöksestä, tulee tämän olla sidottu valituslupajärjestelmään. Viranomaisella ei tule edellä mainituista syistä olla yleistä valitusoikeutta, vaan valituksen käsittelyn tulee olla riippuvainen siitä, myöntääkö korkein hallinto-oikeus viranomaiselle valitusluvan.

Mikäli viranomaiselle annetaan oikeus valittaa tai hakea valituslupaa hallintotuomioistuimen päätöksen johdosta, on tarkasteltava myös oikeudenkäyntikulujen korvaamisvelvollisuutta koskevaa säännöstä. Kun hallinto-oikeus on ollut tulkinnanvaraisessa tilanteessa asianosaisen kannalla, on kohtuutonta, mikäli asianosaiselle aiheutuu oikeudenkäyntikuluja sen vuoksi, että viranomaisen haluaa saada voimaan oman tulkintansa lain säännöksestä. Tämän vuoksi viranomaisen valittaessa on asianosaisen oikeudenkäyntikulut korvattava asian lopputuloksesta riippumatta.

13 luku (Ylimääräinen muutoksenhaku)

Lausuntonne

Asianajajaliitto pitää ehdotettuja 13 luvun säännöksiä yleisesti perusteltuina.

Liittyy myös lakiluonnoksen 4 §:n määritelmiin kiinnitämme huomiota siihen, että hallintolainkäyttölain perusteluissa on viitattu korkeimman hallinto-oikeuden vanhempaan oikeuskäytäntöön, jonka mukaan päätös tulee lainvoimaiseksi huolimatta mahdollisuudesta hakea valituslupaa (KHO 1971 II 119 ja 1973 II 591). Lakiluonnoksen sanamuotojen perusteella tätä mahdollisesti edelleenkin vallitsevaa oikeustilaa on tarkoitus muuttaa niin, että jos valitusluvanvaraisessa asiassa haetaan valituslupaa, päätös ei saisi lainvoimaa ennen kuin valituslupahakemus on ratkaistu. Tämä lähestymistapa onkin järkevä. Kysymyksestä olisi kuitenkin linjattava laissa tai sen perusteluissa yksiselitteisesti ottaen huomioon, että se vaikuttaa muun muassa siihen, milloin ylimääräiset muutoksenhakekeinot ovat käytettävissä valitusluvanvaraisessa asiassa.

Kantelu ylimääräisenä muutoksenhakekeinona ehdotetaan poistettavaksi. Nykyiset kanteluperusteet yhdistettäisiin purkuperusteisiin (5 §). Mitä mieltä olette ehdotuksesta?

Asianajajaliitto kannattaa kantelusta luopumista ylimääräisenä muutoksenhakekeinona.

Luvussa ehdotetaan nimenomaista säännöstä ylimpien laillisuusvalvojen oikeudesta hakea purkaa lainvoimaiseen päätökseen (6 §). Mitä mieltä olette ehdotuksesta?

Asianajajaliitto kannattaa nimenomaista säännöstä ylimpien laillisuusvalvojen oikeudesta hakea purkua lainvoimaiseen päätökseen.

Ehdotuksen mukaan muun hakijan kuin viranomaisen olisi päätöksen purkamista koskevassa asiassa käytettävä lainoppinutta avustajaa (6 §). Mitä mieltä olette ehdotuksesta?

Asianajajaliitto pitää hyvänä, että yksityisen tulisi purkihakemusasioissa käyttää korkeimmassa hallinto-oikeudessa lainoppinutta avustajaa. Tämä on omiaan vahvistamaan purkihakemusten menestymismahdollisuuksia ja vähentää sekä hakemusten laatijoiden että ratkaisijoiden ylimääräistä työtä. Vastaava säännös koskee jo tällä hetkellä purun hakemista korkeimmasta oikeudesta, mikä ei ole Asianajajaliiton käsityksen mukaan johtanut oikeusturvaongelmiin.

14 luku (Päätöksen täytäntöönpano ja hallintotuomioistuimen väliaikaiset määräykset)

Lausuntonne

Ehdotetut säännökset ovat yleisesti perusteltuja. Ehdotetun 1 §:n 3 momentin soveltaminen kaikkien, ei vain valitusluvanvaraisten, asioiden täytäntöönpanoon on tervetullut muutos ja selkeyttää täytäntöönpanosääntöjä.

Oikeudenkäymiskaaren ehdotettujen muutosten johdosta yleisiltä tuomioistuimilta poistuisi toimivalta antaa turvaamismääräyksiä hallintolainkäyttöasioissa. Mitä mieltä olette ehdotuksesta?

Asianajajaliitto pitää johdonmukaisena, että turvaamismääräysten antaminen hallintolainkäyttöasioissa on hallintotuomioistuimen eikä yleisen tuomioistuimen tehtävä. Pääasian ratkaisevalla hallintotuomioistuimella on parhaat edellytykset arvioida turvaamistoimien tarpeellisuus.

15 luku (Voimaantulo)

Lausuntonne

Asianajajaliitolla ei ole lausuttavaa tämän luvun osalta.

Liitelait

Mahdolliset kommenttinne

-

Yksityiskohtaisia huomioita

Tekniset huomionne

-

Enne Heidi

Suomen Asianajajaliitto - Asianajaja Ville Punto, Asianajajaliiton hallinto-
oikeuden asiantuntijaryhmän puheenjohtaja