



7.2.2011

Oikeusministeriö

10.02.2011
ad 12.11.2007
Lavo

Oikeusministeriö

PL 25

00023 VALTIONEUVOSTO

LAUSUNTO HALLINTOLAINKÄYTTÖÄ KOSKEVAN TYÖRYHMÄN MIETINNÖN JOHDOSTA

Suomen Oikeusapulakimiehet ry esittää kiitoksensa Oikeusministeriön 30.11.2010 lähettämän lausuntopyynnön n:o OM12/41/2007 johdosta koskien hallintolainkäyttöä koskeneen työryhmän mietintöä ja esittää kunnioittavasti lausuntonaan seuraavaa:

Tässä lausunnossa tarkastellaan työryhmän mietintöä yleisesti. Lastensuojelulain osalta Suomen Oikeusapulakimiehet ry antaa erillisen varatuomari Leeni Ikosen laatiman lausunnon hänen ollessa erittäin perehtynyt lastensuojelulain mukaiseen hallintolainkäyttöön.

Suomen Oikeusapulakimiehet ry suhtautuu kriittisesti työryhmän ehdotukseen oikaisuvaatimusmenettelyn laajentamisesta kaikille hallinnonaloille. Oikaisuvaatimusmenettely ei sovi kaikille hallinnonaloille. Oikaisuvaatimusmenettely on sopivin seuraavissa tapauksissa:

- Asia koskee intressiltään vähäistä ja asiakysymyksiltään selkeää asiaa.
- Asia on ratkaistavissa pelkästään kirjallisten asiakirjojen perusteella ilman muunlaista todistelua.
- Oikaisuvaatimus käsitellään erityisen oikaisuvaatimuksien käsittelyä varten perustetun viranomaisen toimesta.

Esimerkkinä hallinnonaloista, joissa oikaisuvaatimusmenettely on sopiva ja toimiva, ovat veroasiat ja Kansaneläkelaitoksen sairausvakuutusasiat.

Oikaisuvaatimusmenettely ei sovellu sellaisille hallinnonaloille, joissa kysymys on huomattavasta intressistä ja jossa asiaan liittyy monenlaisia tosiasioita ja oikeudellisia seikkoja. Oikaisuvaatimusmenettely ei sovellu hallinnonaloille, joissa asian selvittäminen vaatii esimerkiksi suullista todistelua, katselmuksen toimittamista tai teknistä todistelua. Esimerkiksi ympäristöä, maankäyttöä ja rakentamista koskevissa asioissa oikaisuvaatimusmenettely on huonosti soveltuva muutoksenhakumenettely.

Edellä olevan johdosta Suomen Oikeusapulakimiehet ry katsoo, että oikaisuvaatimusmenettelyä ei pidä laajentaa sellaisille hallinnonaloille, joiden kohdalla menettely ei ole soveltuva ja täten oikaisuvaatimusmenettelyn mahdollinen laajentaminen rajoitetaan vain sellaisille hallinnon aloille, joissa oikaisuvaatimus on edellä mainitut seikat huomioon ottaen tarkoituksenmukainen.

Oikaisuvaatimusmenettelyssä on oikeusturvan kannalta erittäin tärkeää, että oikaisuvaatimuksen käsittelevä viranomainen ei ole sama kuin sen päätöksen tehnyt viranomainen, jonka päätökseen oikaisua haetaan.

Hallinnollinen muutoksenhaku olisi säilytettävä kaksiasteisena. Oikeusturvan kannalta on jo nyt koettu ongelmalliseksi sellaiset tilanteet, joissa asianosaisella on ollut vain yksi muutoksenhaku-mahdollisuus. Esimerkkinä tästä voidaan mainita erityisesti Natura 2000-suojelu, jossa ainoana muutoksenhakuasteena oli Korkein hallinto-oikeus. Kaikki valitukset tulivat samanaikaisesti käsiteltäväksi Korkeimmassa hallinto-oikeudessa mistä johtuen esimerkiksi valituksen käsittelyjen kannalta valittajien intressissä olleita asian selvittämisen vuoksi tärkeitä katselmuksia ei toimitettu kuin vain muutamissa tapauksissa kaikista valituksista.

Hovioikeuden jatkokäsittelylupa heikensi olennaisesti oikeusturvaa yleisissä tuomioistuimissa, koska merkittävä osa tavalisten kansalaisten ja pienyritysten asioista tuli jatkokäsittelylupamenettelyn alaiseksi. Rikosasioissa asianosaisia ei kohdella yhdenvertaisesti, koska vastaaja voi saada jatkokäsittelyluvan helpommin kuin asianomistaja. Yleisen oikeusturvan kannalta olisi toivottavaa, että hovioikeuden jatkokäsittelylupajärjestelmästä luovuttaisiin ja palattaisiin entiseen tilanteeseen siinä, että käräjäoikeuden tuomiosta on valitusmahdollisuus ilman jatkokäsittelylupaa hovioikeuteen kaikissa tapauksissa.

Hallintolainkäyttöön ei tule oikeusturvasyistä luoda mitään hovioikeuden jatkokäsittelylupamenettelyä vastaavaa järjestelyä vaan asianosaisella on oltava aina myös vähintään yksi valitusmahdollisuus kaikissa tilanteissa.

Koska hallintolainkäytössä ei ole kolmitasoista tuomioistuinjärjestelmää vaan yleensä ainoastaan hallinto-oikeudet ja Korkein hallinto-oikeus, hallintolainkäytössä ei ole mentävä siihen, että valitusmahdollisuus Korkeimpaan hallinto-oikeuteen tulisi valituslupan alaiseksi. Yleisen oikeusturvan takaaminen hallintolainkäytössä kuuluu oikeusvaltion keskeisiin perusteisiin. Tämän vuoksi hallintolainkäytössä olisi oltava mahdollisimman monissa asioissa sellainen, että asianosaisella olisi hallinto-oikeuden ohella muutoksenhakumahdollisuus Korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Hallintolainkäyttöä uudistettaessa olisi harkittava, ovatko jotkut asiaryhmät sellaisia, että niiden käsittely olisi tarkoituksenmukaisempaa käräjäoikeuksissa kuin hallinto-oikeudessa.

Menettelyllisesti hallintolainkäyttö on nykyisellään toimiva. Hallintolainkäytön etuna on kirjallinen menettely, joka tulee kustannuksiltaan suullisia käsittelyjä edullisemmaksi. Hallintolainkäytössä olisi pyrittävä väliin prosessuaalisiin säännöksiin. Esimerkiksi kuntalain ja kirkkolain vaatimukset siitä, että valituksessa on tuotava jo kaikki valitusperusteet, on usein valittajalle kohtuuton, koska valittajalla ei ole välttämättä valitushetkellä tiedossa kaikki sellaiset seikat, jotka voivat muodostaa valitusperusteen.

Hallintolainkäytössä olisi erityisesti lisättävä katselmusten määrää asian selvittämiskeinona erityisesti ympäristöä, maankäyttöä ja rakentamista koskevissa asioissa, koska katselmus näissä asioissa antaa hallintotuomioistuimelle tilaisuuden

tehdä välittömästi havaintoja kysymyksessä olevasta alueesta. Yleensäkin hallintolainkäytössä olisi kiinnitettävä nykyistä paremmin huomioita todistusvelvollisuuteen myös viranomais-ten kohdalla. Viranomaisilta olisi vaadittava samanlainen todistusvelvollisuus kuin yksityisiltä asianosaisilta väitteilleen eikä pelkkä viranomaisen lausuma ilman todistelua saisi muodostaa riittävää näyttöä hallintolainkäyttömenettelyssä jos vasta-puolella on yksityinen kansalainen tai yritys.

Hallintolainkäytössä olisi säilytettävä nykyiset asiamiehen ja avustajan kelpoisuutta koskevat säännökset. Hallintolainkäy-tössä esiintyy sellaisia erityisasiota, joissa asian hoitamiseen tarpeellinen asiantuntemus saattaa olla kyseisen asian tunte-valla henkilöllä lakimiestä parempi (esimerkiksi veroasioissa kaupallisen koulutuksen saaneilla henkilöillä).

Hallintomenettelyssä ja hallintolainkäytössä olisi asianajajat ja muut lakimiehet saatettava kaikilta osin yhdenvertaiseen ase-maan. Erityisesti asianajajien erityisoikeus toimia asiamiehenä ilman valtakirjan esittämistä olisi poistettava ja valtakirjaa kos-kevat säännökset saatettava yhdenvertaisiksi kaikkien lakimies-ten kesken. Tämän vuoksi olisi säädettävä, että oikeustieteen kandidaatin (nyk. oikeustieteen maisterin) tutkinnon suorittanut asiamies tai asianajaja olisi velvollinen esittämään valtakirjan vain tuomioistuimen sitä vaatiessa tai että kaikkien asiamiesten olisi esitettävä valtakirja ensimmäisen kerran asiamiehenä toi-miessaan. Valtakirjan esittäminen muutoksenhakuvaiheessa ei ole perusteltua, jos asiamies on sama kuin asian aikaisemmissa vaiheissa, koska pääsääntöisesti asianosainen käyttää samaa asiamiestä myös muutoksenhaussa jota hän on asiassa alun perin käyttänyt. Oikeusapulain nojalla määrätyltä avustajalta ei olisi myöskään edellytettävä valtakirjan esittämistä.

Valtakirjan esittämisvelvollisuutta koskevat nykyiset säännökset ovat perusteettomasti erilaisia asianajajien ja lakiasiaintoimistojen lakimiesten välillä antaen huomattavan etuuden asianajajille ver-rattuna muihin lakimiehiin. Koska eduskunnan käsiteltävänä on laki luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista, ainakin luvat saa-neet oikeudenkäyntiavustajat olisi vapautettava valtakirjan esittä-misvelvollisuudesta samaan tapaan kuin asianajajat ja julkiset oikeusavustajat, koska myös luvan saaneet oikeudenkäyntiavus-tajat tulevat lakiehdotuksen mukaan samanlaisen sanktioiden ja valvonnan alaiseksi kuin asianajajat.

Hallintolainkäyttöasioissa on ongelmana, että oikeusapulain mukainen oikeusapu ei ulotu asian käsittelemiseen hallinto-

viranomaisessa tai oikaisuvaatimusmenettelyssä. Tässä kohdin oikeusapulain säännöksiä olisi muutettava siten, että oikeusapulain mukainen oikeusapu ja yksityisen avustajan määrääminen tulisi mahdolliseksi vähäisiä asioita lukuun ottamatta myös asian käsittelemiseen hallintoviranomaisessa ja oikaisuvaatimusmenettelyssä. Vähävarainen asianosainen pystyy nykyään hankkimaan lainoppineen avustajan itselleen oikeusavun turvin vasta kun asiassa olisi valitettava hallinto-oikeuteen. Tässä kohdin on aukko oikeusapulain antamassa oikeusturvassa. Moni asia voi olla sellainen, että asiassa ei olisi tarvetta muutoksenhakuun hallintotuomioistuimessa jos asianosaisella olisi ollut lainoppinut oikeusapulain mukainen yksityinen avustaja jo hallintomenettelyssä tai oikaisumenettelyssä niin että asianosainen olisi osannut avustajan avulla tuoda esiin oikeat hänen näkemystään puoltavat oikeudelliset ja tosiasiaperusteet.

Kunnioittavasti

SUOMEN OIKEUSAPULAKIMIEHET RY



Lasse Lehtinen
puheenjohtaja

Osoite: Suomen Oikeusapulakimiehet ry
PL 11
04201 KERAVA