

LAUSUNTO

Hallintopalveluosasto
Oikeudellinen yksikkö

Pvm/Datum/Date
18.2.2010

Dnro/Dnr/DNo
282/0004/2010

Oikeusministeriö
Lainvalmisteluosasto
PL 25
00023 Valtioneuvosto

Oikeusministeriö

19.02.2010

oel 12/41/2007

Viite Oikeusministeriön lainvalmisteluosaaston lausuntopyyntö 14.1.2010, OM 12/41/2007

ELINTARVIKETURVALLISUUSVIRASTON LAUSUNTO PROSESSITYÖRYHMÄN VÄLIMETINTÖÖN

Elintarviketurvallisuusvirasto Evira pitää kannatettavana prosessityöryhmän välimietinnössä esitettyjä linjauksia. Evira pitää ymmärrettävänä hallintolainkäytössä esiintyvää tarvetta yhdenmukaistaa menettelytapoja ja turvata menettelytapojen ennakoitavuus. Evira yhtyy työryhmän näkemykseen siitä, ettei yksityiselle asianosaiselle pidä asettaa uusia prosessuaalisia vaatimuksia. Evira pitää tärkeänä sitä, että menettelysäännösten täsmentämisessä ja täydentämisessä huomioidaan menettelyn hallittavuus asianosaisen kannalta. Vaikka prosessisäännösten selkeyttäminen ja täsmentäminen on oikeusturvan kannalta tärkeää, ei yksityisellä asianosaisella välttämättä ole prosessiosapuolena tietoa menettelysäännöksistä.

Eviran hallinnonalalla on paljon substanssisääntelyä, joka ei yleisesti ole avustajille tuttua. Usein asianosainen on Eviran hallinnonalalla paras asiansa hoitaja siinä mielessä, että hän tuntee parhaiten ne toimintaolosuhteet, jonka piiriin hallintolainkäytössä ratkaistava asia kuuluu. Asianosainen saattaa myös harjoittamansa toimialan vuoksi olla avustajaansa paremmin perillä toimintaansa koskevasta lainsäädännöstä. Siksi olisi toivottavaa, ettei hallintoprosessi muodostuisi sellaiseksi, että asianosainen kokee tarvitsevänsä avustajaa pelkästään prosessin kulun hallitsemiseksi. Avustajitta selviäminen on tärkeää sekä kustannusten kurissapitämiseksi, että asianosaisen prosessia kohtaan tuntevan luottamuksen kannalta. Vaikka menettelyn ennakoiminen kieltämättä vaikuttaa osaltaan prosessia kohtaan tunnettuun luottamukseen, yhtä tärkeää on myös menettelyn säilyminen ymmärrettävänä asianosaiselle.

Mietinnössä on todettu, että menettelytapojen täsmentäminen ja täydentäminen parantaa yksityisen asianosaisen mahdollisuuksia valmistautua oikeudenkäyntiin ja selvittää asianosaisen käsitystä prosessuaalisista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Vaikka nyt uudistettavat menettelysäännöt eivät muuttaisikaan hallintoprosessin luonnetta merkittävästi, Evira pyytää työryhmää huomioimaan, että ainakin kovin yksityiskohtaisilla menettelysäännöillä saattaa joskus olla myös haitallisia vaikutuksia. Yleisen prosessin puolella tehtyjen tutkimusten mukaan yksityinen asianosainen ei tyypillisesti tunne menettelysääntöjä, vaan pahimmillaan monimutkaiset menettely-

Hallintopalveluosasto
Oikeudellinen yksikkö

Pvm/Datum/Date
18.2.2010

Dnro/Dnr/DNo
282/0004/2010

säännöt jopa vieraannuttavat yksityisen asianosaisen prosessista. Näiden tutkimusten mukaan menettelysäännöksiä tärkeämpiä ovat yksityisen asianosaisen tunne siitä, että hänen asiansa tulee käsitellyksi oikeudenmukaisesti. Luottamusta herättää prosessi, jossa tuomari opastaa asianosaista siinä, mikä on juridista, relevanttia, ja ratkaisukelpoista. Epäoikeudenmukaisuuden tunteita on sitä vastoin herättänyt menettely, josta asianosaisella ei ollut tietoa.

Menettelyllisten säännösten osalta Evira painottaa joustavan ja vapaamuotoisen prosessin merkitystä oikeussuojan saatavuuden kannalta. Siten Evira pitää tärkeänä sitä, että kaikkia menettelyä koskevia muutoksia toteutettaessa säilytetään hallintolainkäytön asema prosessina, jossa menettelysäännösten vaikeus ei muodosta prosessikynnystä. Erityisesti selvityksen esittämistä koskevia rajoituksia harkittaessa olisi korostettava tuomarin velvollisuutta aktiiviseen vuorovaikutukseen ja asianosaisen informointiin. Siten selvityksen rajoittamista harkittaessa pitää asianosaisen olla hyvässä ajoin tietoinen niistä seikoista, jotka hänen asiassaan ovat juridisesti merkityksellisiä ja tavasta, jolla hänen on tuotava asiansa prosessissa esille. Yleisellä puolella on esiintynyt ylivarustautumista preklusion osalta, jota ei ole saatu lievennetyksi sanamuotojen lievennyksillä. Syynä on pidetty preklusion aiheuttamaa pelotevaikutusta.

Prosessin rakentuminen tuomarin selvitysvastuulle ja virallisperiaatteelle on edelleenkin muodollista kaksiasianosaissuhdetta parempi vaihtoehto. Siten viranomaisen aseman selkeyttämisessä Evira kannattaa työryhmän linjausta olla antamatta viranomaiselle muodollisen asianosaisen asemaa. Yleissäännös viranomaisen velvollisuudesta ottaa huomioon yleinen ja yksityinen etu tukee vaatimusta viranomaisen objektiivisuudesta. Viranomaisella ei prosessissa ole varsinaista omaa etua, vaan viranomaisen toimintaa leimaa lakisidonnaisuuden periaate. Viranomaistahoa kohtaan tunnetun luottamuksen kannalta yleissäännös on perusteltu.

Evira ei vastusta mahdollisuutta asettaa viranomaiselle sakon uhka asiakirjojen tai selvityksen esittämiselle.

Menettelyllisenä yksityiskohtana Evira kiinnittää huomiota sähköisenä tapahtuvan päätöksen tiedoksiannon tietoturvaan. Eviran käsityksen mukaan vahvan sähköisen allekirjoituksen tekniikkaa ei ole vielä käytössä hallintotuomioistuimissa tai laajalti viranomaispuolella. Sinänsä sähköisen asioinnin edistäminen on Eviran kannan mukaan toivottavaa, mutta lainsäädäntö ei ole vielä yksiselitteinen vaaditun tietoturvan tasosta sähköisessä asioinnissa.

Työryhmän mietinnössä on paikoin tarkasteltu yleisen prosessin oikeustilaa. Hallintoprosessia uudistettaessa on hyödyllistä kiinnittää huomiota yleisen prosessin puolella tapahtuneeseen kehitykseen ja ennen kaikkea prosessin muodollisuuden mukanaan tuomiin ongelmiin, jotka ilmenevät muun muassa tuomioistuinsovitteita koskevasta lainvalmisteluaineistosta. Myös yleistä prosessia koskevien tutkimusten hyödyntäminen on kannatettavaa hallintoprosessia kehitettäessä. Tässä lausunnossa on esitetty yleisen puolen tutkimuslainauksia seuraavasti:

Asianosaisen kokemukset menettelysäännöksistä: Haavisto, Vaula: Asiakkaana oikeudenkäynnissä. Raportti Joensuun käräjäoikeuden tutkimus- ja kehittämishankkeesta. Gummerus kirjapaino Oy, 2007, s. 70-72, 117-118 sekä Tyler, Tom: Citizen Discontent with Legal Procedures. American Journal of Comparative Law, 45 (4), 871-903.

Hallintopalveluosasto
Oikeudellinen yksikkö

Pvm/Datum/Date
18.2.2010

Dnro/Dnr/DNo
282/0004/2010

Prekluusion pelotevaikutus: Jokela, Antti: Oikeudenkäynti III, Talentum, Helsinki, 2004, s. 16-17 ja s. 44).

Evira kannattaa työryhmän esittämää vaihtoehtoa uuden lain säätämisestä, jos se edistää selkeyttä.

Lakiasiainjohtaja


Kirsi Hannula

Lakimies


Leena Brotherus