

HÄMEENLINNAN HALLINTO-OIKEUS

7.4.2011

H 0002/11 04



Oikeusministeriölle

Viite

Asia Hämeenlinnan hallinto-oikeuden lausunto
 työryhmän mietinnöstä: ”Oikeudenkäynti työryhmän hallintoasioissa, Prosessiryhmän mietintö”
 (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoa 4/2011)

Työryhmän mietintö sisältää ehdotuksen hallintolainkäytön menettelysäännösten kokonaisuudistukseksi. Voimassa oleva menettelylaki, hallintolainkäyttölaki on ollut voimassa vain hieman yli 14 vuotta. Se on suhteellisen lyhyt aika tuomioistuintoiminnan menettelysäädöksi. Onhan tuomioistuinlaitoksen perussäännöstö eli oikeudenkäymiskaari säädetty jo vuonna 1734. Siihen nähden voidaan jo lähtökohtaisesti esittää kysymyksenalaiseksi, onko syytä tällaiseen kokonaisuudistukseen tässä vaiheessa. Itsenäisen Suomen hallintolainkäytön vahvimmat juuret ovat korkeimman hallinto-oikeuden perustamisessa vuodelta 1919. Muut hallintolainkäyttöelimet järjestäytyivät tuomioistuimiksi kuitenkin pääosin vasta hieman yli 20 vuotta sitten. Laki muutoksenhausta hallintoasioissa (154/50) pohjautui pitkälti hallinnon näkökulmiin ja sisälsi vain suppeasti tuomioistuin näkökulmaa vahvistavia menettelysäännöksiä. Hallintolainkäyttölaki (586/1996) on ollut alemman asteen hallintolainkäytön näkökulmasta ensimmäinen riittävän yksityiskohmainen menettelysäännösten kodifiointi. Tämä laki on laadittu riittävän joustavaksi ja siten antanut hyvän pohjan toimia oikeusturvan toteuttamiseksi eikä välitöntä tarvetta lain uudistamiseksi ole ilmennyt. Toisaalta nimenomaan hallintolainkäytön alalla monet ulkoa tulleet uudistukset ovat antaneet perustellun syyn uudistaa hallintolainkäytön menettelysäännöksiä. Näitä ovat olleet perustuslakiuudistus, kansainvälisyyden lisääntyminen sekä hallinnossa että oikeushoidossa jne. Kotimainen ja globaalinen tuomioistuinikäytäntö on muovannut oikeuskäytäntöä siten, että hallintolainkäytön kirjoitettu säännöstö ei enää täysin vastaa nykyisen lainkäytön todellisuutta.

Tällaista menettelyllistä lainsäädäntöä on uudistettava siten, että sen pohja on rakennettava mahdollisimman hyvin sopivaksi jo sovellettuun ja toimivaan lainsäädäntöön. Toisaalta tällainen prosessilaki on tarpeen paitsi ohjaamaan tuomioistuinta toiminnassaan myös antamaan informaatiota tuomioistuimen asiakkaille siitä, miten tuomioistuin tulee toimimaan ja mitä toimia tuomioistuimelta voi vaatia yksittäisen asian käsittelyssä ja ratkaisemisessa. Epäilemättä hallintolainkäytön perusvahvuutena on ollut joustavuus. Eri asiaryhmät ja niiden sisällä yksittäiset asiatkin voivat edellyttää toisistaan poikkeavia menettelyjä,

Postiosoite

Raatihuoneenkatu 1
 13100 HÄMEENLINNA

Käyntiosoite

Raatihuoneenkatu 1
 HÄMEENLINNA

Puhelin

Vaihe 010 36 42200
 Suora 010 36 42289
 Telekopio 010 36 42269

Sähköposti

hameenlinna.hao@oikeus.fi (virasto)

joilla tavoite eli lainmukaisen aineellinen ratkaisu saavutetaan. Toisaalta kuitenkin oikeudenkäynnin sisällä tapahtunut asiakkaiden informointi on ollut ainakin jossakin määrin puutteellista. Jos prosessijohto on passiivista, asiakas ei ehkä koko oikeudenkäynnin aikana ymmärrä, mistä hallintoasian oikeudenkäynnissä on kysymys eikä osaa myötävaikuttaa asiansa selvittämiseen eikä tehdä etujensa, oikeuksiensa eikä velvollisuuksiensa puolustamiseksi oikeutettuja vaatimuksia. Mitkä kysymykset ovat asiassa merkityksellisiä ja kuinka asiakas prosessin kestäessä voi niihin varautua ja toimia asiaansa edistäen. Tämä asiakasnäkökulman vahvistaminen tässä esityksessä on edistyksestä. Toki tuomioistuintoiminnan menettelysäännöksissä joudutaan käyttämään sellaista ammattikieltä, joka ei välttämättä kokonaan avaudu kaikille.

Hämeenlinnan hallinto-oikeuden käsityksen mukaan kokonaan uuden lain laatiminen on parempi vaihtoehto kuin tehdä muutoksia voimassa olevaan hallintolainkäyttölakiin, vaikka keskeisimpiin peruslähtökohtiin ei olekaan esitetty eikä ole tarvettakaan esittää suuria muutoksia. Kokonaan uusien ja sinänsä tarpeellisten säännösten sisällyttäminen hallintolainkäyttölakiin saattaisi olla lain systematiikan kannalta vaikeaa ja tehdä laista sekavan.

Hallintolainkäyttölaissa on nykyään 85 pykälää. Työryhmän ehdotus laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa sisältää 125 pykälää. Ehdotus merkitsee siten noin kolmanneksen lisäystä nykyisiin menettelysäännöksiin. Määritelmiä on tullut lisää. Tiedetyt menettelyt, kuten suullinen käsittely, on saanut uusia, yksityiskohtaisempia säännöksiä. Hallintolainkäyttölaista poiketen ehdotus uudeksi laiksi sisältää enemmän informatiivisia säännöksiä.

Hallintoasioiden tuomioistuinkäsittelyn sääntelyä on ainakin jossakin määrin syytä verrata riita- ja rikosasioiden käsittelyn vastaaviin säännöksiin. Oikeudenkäymiskaaren riita-asioiden käsittely on huomattavasti tarkemmin säännelty kuin nyt ehdotettu hallintoasioiden sääntely. Laissa oikeudenkäynnistä rikosasioissa on lähes 170 pykälää. Näihin pykälämääriin verraten ehdotus on laajuudeltaan vielä kohtuullinen. Sisällöllisestikin ehdotetut säännökset ovat huomattavilta osin ns. joustavia normeja ja antavat tuomioistuimelle liikkumavaraa yksittäisen käsiteltävän tapauksen suhteen. Jos menettelysäännöksiä lisätään, on vaarana, että niistä tulee oikeudenkäytön pääsisältö ja aineellisoikeudellisen lainsisällön tulkitseminen saa liian pienen osan. Ainakin hallintolainkäytössä viimeksi mainitulla tulisi olla keskeisin rooli. Hämeenlinnan hallinto-oikeus katsoo, että ehdotettu uusi lainsäädäntö on vielä tasapainossa tuon hallintotuomioistuintoiminnan päätehtävän kanssa, vaikka yksityiskohtaista sääntelyä onkin lisätty.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus lähtee tässä lausunnossaan yksityiskohtaisesti kommentoimaan työryhmän esitetystä lakiehdotusluonnoksen pykäläiden pohjalta luvuittain.

1 luku

Lakiehdotuksen 1. luvun säännökset eivät sisällä vallitsevaan menettelyyn nähden suuria muutoksia. Uutta on 4 §:n määritelmät. Niiden sisällyttämistä lakiin puoltaa se, ettei jäljempänä lakitekstissä tarvitse näille eri toimijoille toistuvasti antaa määritelmiä. Hallinnollista seuraamusta ja lainvoimaisuuden käsitteitäkin käytetään jäljempänä. Näin on hyvä siitakin huolimatta, että määritelmät varsinkaan näistä käsitteistä eivät varmaankaan avaudu kaikille maallikoille.

Hallintolainkäyttölain 76 §:ssä on viittaus oikeudenkäymiskaaren 1 luvun 6 §:ään, missä säädetään lähisukulaisten mahdollisuudesta osallistua tuomareina samassa kokoonpanossa asian ratkaisemiseen. Tässä ei ole kysymys varsinaisesti esteellisyydestä, vaikka se onkin tuossa, esteellisyyttä muutoin käsittelevässä hallintolainkäyttölain säännöksessä. Kysymyksessä olevasta lainsäädäntöehdotuspaketista tämä kokoonpanon rajoittamissädös näyttää kokonaan jäävän pois hallintotuomioistuinten osalta.

Postiosoite

Raatihuoneenkatu 1
13100 HÄMEENLINNA

Käyntiosoite

Raatihuoneenkatu 1
HÄMEENLINNA

Puhelin

Vaihde 010 36 42200
Suora 010 36 42289
Telekopio 010 36 42269

Sähköposti

hameenlinna.hao@oikeus.fi (virasto)

2 luku

Lakiehdotuksen 2. luvun säännöksissä on kysymys valitukseen liittyvistä eri elementeistä. Ensimmäinen eli 7 § näyttää kirjoitustavaltaan hieman mutkikkaalta. Ensimmäisessä momentissa todetaan, että (ihan) jokaisella on valitusoikeus. Toisessa momentissa kuitenkin valitusoikeutta asiallisesti rajataan. Seuraavassa eli 8 §:ssä viranomaisen valitusoikeus määritellään samoin kuin hallintolainkäyttölaissakin siten, että valitusoikeus perustuu valvottavana olevaan yleiseen etuun silloin, kun valitusoikeutta ei ole annettu suoraan lain nojalla. Valitusoikeus jää siten edelleenkin asiaryhmäkohtaisesti korkeimman hallinto-oikeuden antaman tulkinnan varaan. Kun on kysymys näinkin tärkeästä oikeusturvaan vaikuttavasta tekijästä, olisi toivottavaa, että kysymys saataisiin lainsäädännön kautta selkeämmin ratkaistuksi. Hieman parannusta tilanteeseen kuitenkin tuo se, että viranomaisen on ehdotuksen 19 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan kuitenkin ilmoitettava, mihin se katsoo perustavansa valitusoikeutensa.

Luvun yksi merkittävistä uudistuksista on valituksen ohjautuminen ministeriön päätöksistä ensi asteessa alueellisiin hallinto-oikeuksiin, mitä on pidettävä hyvänä.

Toimivaltaista hallinto-oikeutta koskeva säännös eli 13 § vastaa nykyistä säädäntää, joka on hieman sekavan tuntuinen. Oikeasta foorumista voi syntyä asianosaisten ja jopa tuomioistuinten kesken erimielisyyttä. Näin on asianlaita myös 14 §:ssä säädettyssä tapauksessa eli asiakokonaisuuden yhdistämistapauksessa. Mikäli tuomioistuin näiden säännösten perusteella siirtää asian toiseen tuomioistuimeen, ei tuolla toisella tuomioistuimella enää pitäisi olla mahdollisuutta siirtää asiaa takaisin. Tästä olisi hyvä laatia säännös. Asiakokonaisuuden yhdistämismahdollisuus on sinänsä uutta ja kannatettavaa. Siirtäminen on säädetty mahdolliseksi vain asianosaisen vaatimuksesta. Ymmärtääkö asianosainen tehdä tällaista vaatimusta? Tähän säännökseen olisi hyvä antaa aloiteoikeus myös hallinto-oikeudelle.

3 luku

Lakiehdotuksen 3. luku sisältää säännökset valituksen tekemisestä. Koska hallinnon sisäisessä muutoksenhaussa on pitkään ollut mahdollista tehdä valitus myös tarkoituksenmukaisuusperusteella, on hyvä, että tämä mahdollisuus poistetaan selkeästi säädöksellä. Jos lakiteknillisesti vain kiellettäisiin valitusmahdollisuus tarkoituksenmukaisuusperustella, lainvastaisuutta ei ehkä tarvitsisi määritellä. Toisaalta tässäkin jäisi spekulatiomahdollisuus sille, mikä päätösharkinnassa on tarkoituksenmukaisuutta. Näin ollen on valittajan ja tuomioistuimen kannalta selkeämpää valita tämä työryhmän vaihtoehto ja yrittää määritellä, mitä tämä lainvastaisuus kattaa. Hallinto-oikeus pitää lainvastaisuuden määrittelyä riittävän kattavana.

Yhteystietoja koskevassa pykälässä 22 sanamuodon mukaan edellytetään valituksessa ilmoitettavan sekä valittajan että laillisen edustaja tai asiamiehen yhteystiedot. Perusteluissa kuitenkin todetaan, kuten järkevää olisi, että vain yhden henkilön yhteystiedot eli ns. prosessiosoite riittää.

4 luku

Lakiehdotuksen 4. luvussa on säännöksiä muiden kuin valitusasioiden käsittelystä hallintotuomioistuimissa. Tärkeimpänä oikeussuojakeinona näistä on hallintoriita-asia. Perusteluissa mainitaan, että hallintolainkäyttölakiin verrattuna tarkemmalla lainsäädännöllä ei pyritä laajentamaan hallintoriidan käyttöalaa. Lakiehdotuksen 87 §:ssä on määritelty hallintotuomioistuimen hallintoriitaan antaman ratkaisun sisältö. Pykälän 2 momentista ja erityisesti sen 2 kohdasta voisi kuitenkin vetää sellaisenkin johtopäätöksen, että hallintoriidan kautta voisi nykyistä laajemmin saada tuomioistuimilta vahvistusratkaisun epäselvään oikeustilaan. Tämä voisi olla tarpeen erityisesti silloin, kun viranomainen katsoo jo tehneensä

Postiosoite

Raatihuoneenkatu 1
13100 HÄMEENLINNA

Käyntiosoite

Raatihuoneenkatu 1
HÄMEENLINNA

Puhelin

Vaihe 010 36 42200
Suora 010 36 42289
Telekopio 010 36 42269

Sähköposti

hameenlinna.hao@oikeus.fi (virasto)

lainvoimaisen ratkaisun etua, oikeutta taikka velvollisuutta koskevassa asiassa, mutta asianosaisilla on asiasta erilainen käsitys. Valituksen ja hallintoriidan käyttöalan rajapinta on joka tapauksessa aina hieman tulkinnanvarainen. Lakiehdotuksen 29 §:n 3 momentti on kirjoitettu siten, että hallintoriidan käyttämismahdollisuus oikeusturvakeinona jää asianosaisen tahdonvaltaan (="asianosaista kuultuaan") ja vielä tuomioistuimen harkintaan (="hallinto-oikeus voi"). Asianosaiselle valituksen ja hallintoriidan välisen eron ymmärtäminen voi olla vaikeaa. Näin ollen, jos asianosaisen vaatimus sinänsä on riittävän selvä, ei asianosaisen pakollisella kuulemisella liene perusteita. Tässä on otettava huomioon, että hallintoriidan kautta saatavan päätöksen täytäntöönpanostakin voitaneen useissa tapauksissa luopua, jos asianosainen ei sittenkään halua sitä. Hallinto-oikeudelle lienee ehdotuksessa joka tapauksessa tarkoitettu antaa käsittelypakko myös hallintoriita-asioiden suhteen eikä siinä ole harkintaa.

Lakiehdotuksen 31 §:n 2 momentissa on säädetty, että asianosainen voi valita oikeuspaikan valtiota vastaan esittämilleen vaatimuksille ilman, että tälle vaihtoehdon valinnalle on kerrottu perusteita. Yleisesti ottaen vaihtoehtomahdollisuus lisää mahdollisuutta jopa sellaiselle sekaannukselle, että samaa asiaa käsitellään kahdessa tuomioistuimessa.

5 luku

Lakiehdotuksen 5 luvussa on useita säännöksiä, jotka täsmentävät nykyistä oikeuskäytäntöä puhevallan, avustajan taikka asiamiehen käyttämisessä muun ohessa asianosaisseurannon ja väliintulijoiden suhteen. Säännökset asiamiehen velvollisuudesta esittää valtakirja vastaavat likimain nykyisiä säännöksiä. Käytännössä lienee kuitenkin niin, että hallinto-oikeudet ovat hyväksyneet lähisukulaisten toimimisen asiamiehinä ilman valtakirjaa taikka suullista valtuutusta ainakin silloin, kun he toimivat toimintakyvyltään heikentyneen puolesta heidän etujaan taikka oikeuksiaan koskevissa asioissa eikä asian käsittely tuomioistuimessa mitenkään voi heikentää heidän asemaansa. Tässäkin on otettava huomioon, että asianosainen voi täytäntöönpanovaiheessa kieltäytyä vastaanottamasta etua tai oikeutta, vaikka mahdollisuus sen saamiseen tuomioistuimen päätöksen kautta tulisikin. Näin ollen valtakirjan esittamisvaatimusta voitaisiin ehkä jossakin määrin lieventää.

6 luku

Lakiehdotuksen 6 luku asian käsittelystä ja selvittämisestä on selvästi seikkaperäisempi kuin hallintolainkäyttölain vastaava luku 7. Keskeiseen säännökseen eli asian selvittämisen perussäännökseen 45 § (vrt. hallintolainkäyttölain 33 §) on lisäyksenä tullut 3 momentissa oleva asianosaisten myötävaikuttamisperiaate. Vaikka tämä onkin kirjoitettu varsin väljästi ja jättää paljon tulkinnanvaraa, periaatteen tuominen lakiin on hyvä ja korostaa oikealla tavalla kaikkien vastuuta osallistua asian selvittämiseen - asian luonteen vaatimalla tavalla.

Asianosaisen kuulemista koskeva 47 § on ilmeisen tarkoituksella kirjoitettu ehdottomaan muotoon. Perusteluissa on paljon selostusta, mitä säännöksen sisältämään aktiiviseen prosessinjohtoon saattaa kuulemisen suhteen sisältyä. Ne ovat kuitenkin niin tapauskohtaisia, ettei niiden johdosta ole syytä tehdä muutoksia itse laadittuun säädöstekstiin. Kuitenkin lisäaineiston toimittamisen rajoittamista koskeva 51 § on tarpeen tietyissä poikkeustilanteissa.

Suullista käsittelyä koskevat säännökset ovat pääosin onnistuneita. Asiassa jää kuitenkin epäselväksi, pitäisikö suullisen käsittelyn toimittamiseenkin päätyvä ratkaisu tehdä vielä erikseen kirjallisena ("... tekee asiasta erillisen välipäätöksen"), vaikka ratkaisu kaikkien tarpeellisine elementteineen ilmenee asianosaisille heille lähetettävässä kutsussa saapua suulliseen käsittelyyn sekä vielä merkintänä diaarissa.

Postiosoite

Raatihuoneenkatu 1
13100 HÄMEENLINNA

Käyntiosoite

Raatihuoneenkatu 1
HÄMEENLINNA

Puhelin

Vaihde 010 36 42200
Suora 010 36 42289
Telekopio 010 36 42269

Sähköposti

hameenlinna.hao@oikeus.fi (virasto)

Edellytykset yksityisluonteisen kirjallisen todistajakertomuksen kelpuuttamisesta relevantiksi selvitykseksi ovat tähän asti olleet myös jossakin määrin epäselviä. Nyt lakiehdotuksen 53 §:n 3 momentin säännös ja sen perustelut selkeyttävät tätä olennaista kysymystä.

Katselmuksen ja tarkastuksen sisällöstä on ehdotuksessa selventävät ja tarpeelliset säännökset. Näiden toimitusten osalta kuitenkin puuttuu säännökset siitä, kuinka näiden järjestäminen ratkaistaan toisin kuin suullisen käsittelyn osalla (ks. 54 §). Editiovelvollisuuden pakkototeuttamisen osalta näytetään luovuttavan esineen tai asiakirjan määräämisestä tuotavaksi oikeuteen ulosottomiehen toimesta toteamalla uhkasakon olevan tässä tehostena. Ehdotuksessa ei tätä luopumista tuomiseen määräämisestä ole perusteltu.

Lakiehdotuksen 63 §:n 1 momentti sisältää sinänsä tärkeän periaatteen asioiden käsittelyjärjestyksestä. Hallinto-oikeuksissa kuitenkin tehtävät yleensä jaetaan jaostoille asiaryhmittäin ja edelleen valmistelusta vastaaville tuomareille taikka esittelijöille. Tämä muodostaa käytännössä esteen ratkaista asiat vireilletulojärjestyksessä. Tässä yhteydessä on syytä verrata tuomioistuinlaitoksen kahta pääosaa, yleistä tuomioistuinpultoa ja hallintotuomioistuinpuolta toisiinsa ennen, kuin säädetään sellaisia säännöksiä, jotka saattavat sisältää jopa puuttumista tuomioistuinlaitoksen itsenäiseen asemaan. Hallintolainkäytössä on lukuisia eri substanssilaeissa olevia säännöksiä asian käsittelyn kiireellisyydestä. Käräjäoikeus itse voi asianosaisen vaatimuksesta määrätä asian käsittelyn kiireellisyydestä. Nyt käsiteltävänä olevassa ehdotuksessa näytetään menevän selvästi pidemmälle töiden järjestämisessä hallintotuomioistuimissa. Sikäli kun katsotaan mahdolliseksi lain tasolla määrätä tuomioistuimet antamaan käsittelyaika-arvioita asiaosaisille, tämäkin säännöstö pitäisi antaa yhteisesti kaikille tuomioistuimille eikä yksin hallintotuomioistuimille.

7 luku

Lakiehdotuksen 7 luku sisältää säännöksiä menettelystä suullisessa käsittelyssä. Luonnollisesti suullisessa käsittelyssä voi tapahtua sellaistaakin, mihin ei säännöksiin voida varautua, joten esimerkiksi ehdotuksen 65 §:ssä pitäisi oikeastaan jotenkin ilmaista perusteluissa tuotu näkemys siitä, että säännös on tarkoitettu informatiiviseksi.

Ehdotuksen 66 §:n 2 momentissa edellytetään, että asianosaisille pitäisi aina varata tilaisuus esittää näkemyksensä suullisen käsittelyn ajankohdasta ja käsittelysuunnitelmasta, jollei tämä kuuleminen tarpeettomasti viivästyttä asian käsittelyä. Tähän ehkä pitäisi lisätä tuomioistuimen prosessijohtovallan korostamiseksi: ”ja se on erityisestä syystä tarpeen.” Käytännössä asianosaisten kanssa kyllä sovitellaan näitä asioita, mutta eri asianosaisilla voi olla hyvinkin erilaisia näkemyksiä näihin kysymyksiin. Erityisesti viranomaistahojen tulisi olla valmiita toimimaan tuomioistuimen määrittelemässä aikataulussa. Toisaalta useimmissa tapauksissa kaikki asianosaiset kuitenkin toivovat mahdollisimman nopeaa käsittelyä. Mikäli eri asianosaistahoilla on laillinen este saapua käsittelyyn, heillä on mahdollisuus pyytää ajankohdan siirtoa.

Selkeää säännöstä siitä, kuka oikeastaan päättää, ketä todistajaa suullisessa käsittelyssä kuullaan, ei ehdotuksessa ole. Kutsumisesta kyllä ehdotuksen 67 §:n 2 momentin mukaan päättää hallinto-oikeus, mutta suulliseen käsittelyyn saattaa viranomaisen taikka yksityisen asianosaisen toimesta saapua sellaisiakin, joita vasta käsittelyssä vaaditaan kuulla todistajina. Pitäisikö laissa selvemmin ottaa kantaa, miten tällaiseen tilanteeseen pitää suhtautua? Lakiehdotuksen 70 §:n 3 momentin viittaussäännöksissä oikeudenkäymiskaaren ei ole enää OK 17:26 §:n 1 momenttia ja esitöissä mainitaan, että tavoitteena tässä on, että tuomioistuimen tulisi etukäteen tietää, ketä todistajina tullaan kuulemaan. Tämä pyrkimys on sinänsä oikeansuuntainen. Mainittu oikeudenkäymiskaaren säännös koskee kuitenkin ainakin sanamuodon mukaan todistajan velvollisuutta. Jos asianosainen taikka tuomioistuin nimeää paikalla olevan, todistajaksi

Postiosoite

Raatihuoneenkatu 1
13100 HÄMEENLINNA

Käyntiosoite

Raatihuoneenkatu 1
HÄMEENLINNA

Puhelin

Vaihe 010 36 42200
Suora 010 36 42289
Telekopio 010 36 42269

Sähköposti

hameenlinna.hao@oikeus.fi (virasto)

kelpaavan todistamaan, tällainen henkilö ei ole kuitenkaan velvollinen ryhtymään todistajaksi, kun viittaussäännös puuttuu. Henkilötodistelulla pyritään asian selvittämiseen. Mikäli todella halutaan estää suullisen käsittelyn käynnissä ollessa tilaisuudessa nimetyn todistajan (ns. "yllätystodistajan") kuuleminen, sillä voidaan heikentää asianosaisen mahdollisuuksia selvittää asiaa ja tuomioistuimen mahdollisuutta saada tietoa relevanteista tosiseikoista. Oikeudenkäymiskaaressa lähdetään siitä, että tuomioistuin kutsuu todistajan, mutta voi antaa tiedoksiannon asianosaisen huoleksi. Käytännössä asianosaiset itse tuovat siviiliasioissa haluamansa todistajat oikeuteen ja heitä kuullaan OK 17:26 §:n 1 momentin nojalla. Esivalmistelu kuitenkin varmistaa, etteivät todistajat tule tuomioistuimelle eikä muille asianosaisille yllätyksenä.

Kun hallintotuomioistuin lakiehdotuksen 67 §:n 3 momentin mukaan voi oikeuttaa asianosaisen itse kutsumaan nimeämänsä todistajan, voiko asianosainen todella myös ilmoittaa todistajan niskoittelusta todistajalle mahdollisesti aiheutuvista pakkokeinoista, kuten 68 §:n 3 momentti antaa ymmärtää?

Lakiehdotuksen 69 §:n 2 momentin mukaan asianosainen taikka hänen laillinen edustajansa voidaan edelleenkin velvoittaa saapumaan suulliseen käsittelyyn henkilökohtaisesti sakon uhalla, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi. Velvoitettuja kohtaan ei kuitenkaan ole, toisin kuin todistajia kohtaan, käytettävissä mitään pakkokeinoja, jos he eivät halua paikalla ollessaan selvittää asiaa. Viranomaiselle voidaan ehdotuksen mukaan asettaa sakon uhka niskoittelun varalta tuomioistuimen pyytäessä viranomaiselta asiakirjoja, mutta ei viranomaisen läsnäolon varmistamiseksi suullisessa käsittelyssä. Tähän nähden ehkä pitäisi vielä harkita, onko syytä säätää mahdollisuudesta pakkokeinon käyttämiseen pelkästään yksityisen asianosaisen läsnäolon varmistamiseksi.

Ehdotuksen 70 §:n 1 momentissa annetaan tuomioistuimelle mahdollisuus torjua tarpeetonta henkilötodistelua. Tämä merkitsee samalla selkeää ennakkokannanottoa esitettyihin vaatimuksiin ja olisi syytä tehdä lopullisessa päätöksentekokokoonpanossa.

Totuusvakuutuksen jättäminen pois todistelukeinoista on hyvä uudistusehdotus. Samoin hyvänä on pidettävä ehdotuksen 71 §:n 2 momentissa säädettyä viranomaisen edustajan aseman selkiyttämistä siten, ettei edustaja hänen asemastaan riippumatta enää voi toimia todistajana. Tämä pakottaa viranomaiset entistä tarkemmin harkitsemaan, ketä edustaksi on syytä valtuuttaa. Toisaalta hallintopäätöksen päättäjät voivat entistä useammin joutua yksityisen asianosaisen nimeämänä todistajiksi, kun muodollisen edustajan asema ei enää nouse niin ratkaisevaksi esteeksi kuin nyt.

8 luku

Lakiehdotuksen 8. luku tiedoksiantoja koskevat säännökset joustavoittavat nykyisestään tiedoksiantoa. Nykyisin saantitodistusmenettelyä ja jopa haastetiedoksiantoa käytetään vielä varsin laajasti. Nämä tiedoksiantotavat aiheuttavat suurehkoja kustannuksia, hidastavat asian käsittelyä ja jopa hankaloittavat asianosaisten toimia prosessissa. Toisaalta kuitenkin on huolehdittava, että asianosaiset saavat tiedon kaikesta oikeudenkäyntimateriaalista ja sen sisällöstä ainakin jossakin prosessin vaiheessa. Tämän vuoksi on paikallaan, että tuomioistuimen käytössä on monia eri tapoja.

9 luku

Lakiehdotuksen 9. luku sisältää päätöksentekoa koskevia säännöksiä. Ehdotuksen 86 §:n ratkaisuvaihtoehtovalikoimassa ei mainita ns. "viivytyksen välttämiseksi suoraan ratkaisemista" koskevaa vaihtoehtoa. Se on kuitenkin eräs elävässä oikeudenkäynnissä käytettävä vaihtoehto. Ilmeisesti sitä on kuitenkin vaikeaa

Postiosoite

Raatihuoneenkatu 1
13100 HÄMEENLINNA

Käyntiosoite

Raatihuoneenkatu 1
HÄMEENLINNA

Puhelin

Vaihde 010 36 42200
Suora 010 36 42289
Telekopio 010 36 42269

Sähköposti

hameenlinna.hao@oikeus.fi (virasto)

muotoilla lainsäädännökseksi. Ehdotuksen 88 §:n turvaamismääräys lienee hyvä lisäys siitä tilanteesta, missä täytäntöönpanon kieltoa ei voida käyttää. Käyttöalaa olisi kuitenkin hyvä kuvata hieman enemmän esityksissä, jotta tilanteet mihin määräyksen pyytämistä ja antamista voisi käyttää, tulisi paremmin tunnistetuiksi.

Äänestysjärjestyssäännös ei ilmeisesti ole tarkoitettu ulottumaan koskemaan asian valmisteluun useimpiin liittyvää esittelijän esityksen tarkastavan jäsenen kommentteja, jotka yleensä esitetään heti seuraavana esittelijän suorittaman esittelyn jälkeen, vaan ainoastaan varsinaista äänestystilannetta.

Lakiehdotuksen 91 §:n 1 momentissa todetaan kategorisesti, että tuomioistuimen tulee päätöksessään ottaa kantaa asian kannalta merkityksellisiin valitusperusteisiin. Ensimmäisen tuomioistuinasteen ratkaisujen osalla tässä saattaa piillä ongelma. Usein päätöksen kumoamiseen johtava valitus sisältää sellaisiakin valitusperusteita, jotka eivät johda päätöksen kumoamiseen. Hallintolainkäytössä kannanotto tällaisiin valitusperusteisiin ei saavuta lainvoimaisuutta. Valittajalla ei ole oikeussuojan tarvetta valittaa näistä "hylätyistä valitusperusteista" ylemmälle tuomioistuimelle. Oikeussuojan tarvetta ei ole myöskään hävinneellä osapuolella. Mikäli kumoamisen perusteet ylemmässä oikeusasteessa todetaankin virheellisiksi, miten ylempi oikeusaste voi ottaa kantaa näihin alkuperäisiin, ensiasteessa esitettyihin valitusperusteisiin? Nehän voisivat itse asiassa johtaakin tuohon päätöksen kumoamiseen, mutta ensi aste on väärin perustein ne perusteluissaan hylännyt. Palauttaminen alemmalle asteelle aiheuttaa jääviysongelman sen kokoonpanon osalla, joka on perusteluissaan ottanut kantaa myös näihin "hylättyihin valitusperusteisiin".

Lakiehdotuksen 91 §:n 2 momentin 8 kohdan mukaan eriävät mielipiteet on liitettävä päätökseen. Nykyisin käytössä olevissa tekstinkäsittelyohjelmissä eriävät mielipiteet tulevat osaksi itse päätöstä, eikä niitä näin ollen enää liitetä itse päätökseen.

Lakiehdotuksen 93 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan hallintotuomioistuimen perustelut eivät saisi korvata perustelujaan viittaamalla viranomaisen valituksenalaisen päätöksen perusteluihin. Seuraavaksi tässä yksityiskohtaisissa perusteluissa kuitenkin todetaan, että säännös ei estäisi viittaamasta viranomaisen antaman päätöksen perusteluihin, mikäli ne tuomioistuimen mielestä ovat laadukkaat ja kattavat. Ensin kielletään viittaamasta ja sitten pidetään viittaamista mahdollisena. Toki tässä on kysymys ehdotuksen perusteluista, ei itse ehdotetusta säännöksestä. Hämeenlinnan hallinto-oikeuden mielestä tuomioistuimen päätöksestä tulee selkeästi näkyä, että tuomioistuin on itsenäisesti arvioinut ratkaisuaan valituksesta lähtöisin eikä nojautuen viranomaisen näkemyskseen.

10 luku

Lakiehdotuksen 10 luku koskee oikeudenkäyntikuluja. Ehdotuksen 97 §:n 2 momentin mukaan oikeudenkäyntikulujen määrää arvioitaessa on otettava huomioon paitsi oikeusriidan kohteen merkitys myös osapuolen maksukyky. Maksukyvyn arvioiminen pelkän oikeudenkäyntiaineiston pohjalta on useimmiten mahdotonta. Säännösehdoituksen 3 momentin mukaan viranomaisen toimivallan ylitys, harkintavallan väärinkäyttö ja toimiminen muutoin selvästi lainvastaisesti johtaa korvausvelvollisuuden perusteen syntymiseen. Varsinkin toimivallan ylitys saattaa useissa tapauksissa olla varsin tulkinnanvaraista. Näin ollen korvaamiskynnys ei ehkä saisi olla tässä matalampi kuin muussa lainvastaisuudessa, missä korvausvelvollisuus syntyy vain, jos toiminta on selvästi lainvastaista. Riittäisikö tässä säännöksessä pelkästään se, että korvausvelvollisuus syntyy, jos päätös on selvästi lainvastainen? Toimivallan ylitys ja harkintavallan väärinkäyttö voitaisiin tulkita olevan eräitä lainvastaisuuden ilmenemismuotoja.

Postiosoite

Raatihuoneenkatu 1
13100 HÄMEENLINNA

Käyntiosoite

Raatihuoneenkatu 1
HÄMEENLINNA

Puhelin

Vaihe 010 36 42200
Suora 010 36 42289
Telekopio 010 36 42269

Sähköposti

hameenlinna.hao@oikeus.fi (virasto)

Oikeudenkäymiskaaren 21 luvun 8 §:n 1 momentin mukaan korvattavia oikeudenkäyntikuluja ovat oikeudenkäynnin valmistelusta ja asian tuomioistuimessa ajamisesta sekä asiamiehen tai avustajan palkkiosta aiheutuneet kustannukset. Korvausta suoritetaan myös oikeudenkäynnin asianosaisille aiheuttamasta työstä ja oikeudenkäyntiin välittömästi liittyvästä menetyksestä. Lakiehdotuksen 99 §:n 2 momentti poikkeaa edellä olevasta oikeudenkäymiskaaren säännöksestä siten, että hallintolainkäytössä osapuoli on oikeutettu saamaan korvausta oikeudenkäynnistä aiheutuneesta työstä ja oikeudenkäyntiin välittömästi liittyneestä menetyksestä aiheutuneista kuluista vain, jos hän ei ole käyttänyt asiamiestä tai jos maksamiseen on muuten erityinen syy. Perustelut tälle rajoitetummalle mahdollisuudelle saada korvausta näillä perusteilla ovat ehdotuksessa jääneet kovin puutteellisiksi. Ehdotuksen 100 §:n 2 momentissa todetaan, että ennen erityisen korvausvelvollisuuden määrittämistä velvoitettavalle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi. Perusteluissa ei kuitenkaan tehdä eroa "normaalien" oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuuden ja erityisen korvausvelvollisuuden välillä kuulemisen suhteen.

11 luku

Lakiehdotuksen 11 luvun säännöksissä on kokonaan uutta päätöksen täydentämismahdollisuus. Ehdotuksen 104 §:n sanamuoto on melko väljä. Perusteluissa viitataan oikeudenkäymiskaaren 24 luvun 11 §:n säännökseen ja todetaan nyt käyttöön otettavaksi ehdotetun menettelyn olevan osaksi samankaltainen kuin mikä on jo käytössä yleisessä lainkäytössä. Mainitussa oikeudenkäymiskaaren säännöksessä on säädetty täydennysmenettelystä vain käsittelemättä jääneiden vaatimusten suhteen. Tässä hallintolainkäyttöön tarkoitettussa säännösehdoituksessa on kysymys myös käsittelemättä jääneestä asian käsittelyn kannalta merkityksellisistä valitusperusteluista. Tuomioistuintoiminnan kannalta tässä on viimeksi mainitussa vaarana se, että asianosaiset saatuaan päätöksen, joka ei heitä tyydytä, ryhtyvät vaatimaan tuomioistuimelta asian uudelleen esille ottamista vetoamalla tässä esitettyihin täydentämisedellytyksiin. Valituskirjelmät nimittäin usein sisältävät perusteluja, joita voidaan tulkita eri tavoin. Vaikka tuomioistuin ei suostuisikaan täydentämismenettelyyn, vastaaminen vaatii joka tapauksessa työpanosta. Tällaisen välttämiseksi olisi paikallaan, että säännöksessä selkeästi todettaisiin, että täydennys olisi mahdollista vain käsittelemättä jääneiden vaatimusten osalta.

12 luku

Lakiehdotuksen 12 luku sisältää säännökset valittamisesta hallintotuomioistuimen päätöksestä. Keskeistä uutta tässä on ehdotuksen 109 §:n säännös viranomaisen valitusoikeudesta hallintotuomioistuimen päätöksestä. Valitusoikeutta on tässä pyritty varovaisesti laajentamaan. Edelleenkin kuitenkin katsotaan, että päätöksen tehneelle viranomaiselle ei voida antaa rajatonta valitusoikeutta siinä tapauksessa, että hallintotuomioistuin on muuttanut viranomaisen päätöstä. Tulkinnanvaraisuuden jättäminen valitusoikeuden suhteen ei ole kovin tyydyttävä oikeustila. Saattaa käydä niin, että itse pääasian ratkaisu voisi olla yksinkertaisempi kuin tämä valitusoikeuden olemassaolon ratkaiseminen. Säännös avaa kyllä valitusmahdollisuuden silloin, kun viranomainen perustelee sen olemassaoloa soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden turvaamiseksi. Tätä on pidettävä hyvänä uudistuksena. Perusteluissa mainitaan, että tätä mahdollisuutta voitaisiin käyttää myös silloin, kun hallinto-oikeus on päätöksellään hylännyt asianosaisen tekemän valituksen ja pysyttänyt hallintoviranomaisen päätöksen. Tätä on vaikea ymmärtää. Valitusoikeuden olemassaoloa voitaisiin kyllä perustella, mutta millainen voisi olla viranomaisen vaatimus pääasiassa, kun viranomaisen tekemä päätös on sinänsä pysytetty alemmassa hallintotuomioistuimessa.

Postiosoite

Raatihuoneenkatu 1
13100 HÄMEENLINNA

Käyntiosoite

Raatihuoneenkatu 1
HÄMEENLINNA

Puhelin

Vaihe 010 36 42200
Suora 010 36 42289
Telekopio 010 36 42269

Sähköposti

hameenlinna.hao@oikeus.fi (virasto)

13 luku

Lakiehdotuksen 13 luvun ylimääräistä muutoksenhakua sisältäviin säännöksiin merkittävimpana uudistuksena on pidettävä kantelun poistamista. Sen käyttö on ollut varsin vähäistä. Tämä poistaminen selkiyttää muutoksenhakujärjestelmää eikä vaaranna olennaisesti oikeusturvaa. Purkuhakemuksen rajoittaminen pääsääntöisesti yhteen kertaan on varmasti myös hyvä uudistus.

Lausunnon valmistelu

Tämän lausunnon valmisteluun Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa ovat osallistuneet: ylituomari Heikki Jukarainen, hallinto-oikeustuomarit Leena Nurmi, Aarne Reiman, Ulla-Maarit Heljasvuo, Maija-Liisa Marttila Matti Haapaniemi ja Minna Koskinen, määräaikaiset hallinto-oikeustuomarit Elina Tanskanen ja Johanna Virmavirta sekä hallinto-oikeussihteeri Virpi Juujärvi.

Postiosoite

Raatihuoneenkatu 1
13100 HÄMEENLINNA

Käyntiosoite

Raatihuoneenkatu 1
HÄMEENLINNA

Puhelin

Vaihde 010 36 42200
Suora 010 36 42289
Telekopio 010 36 42269

Sähköposti

hameenlinna.hao@oikeus.fi (virasto)