



1.4.2011

OIKEUSMINISTERIÖ
Lainvalmisteluosasto

Viite Oikeusministeriön lausuntopyyntö 9.2.2011 OM 12/41/2007 prosessityöryhmän mietinnöstä

Lausunto

Oikeusministeriö on pyytänyt Lounais-Suomen aluehallintovirastolta lausuntoa työryhmän mietinnöstä "Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Prosessityöryhmän mietintö" (4/2011). Mietinnössä ehdotetaan säädettäväksi laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa, joka korvaisi nykyisin voimassa olevan hallintolainkäyttölain. Uudessa laissa on työryhmän mukaan tarkoitus säätää hallintoasioita koskevasta oikeudenkäynnistä nykyistä täsmällisemmin ja informatiivisemmin, mutta keskeisiä hallintoprosessin periaatteita ei ole ehdotettu muutettavaksi.

Lounais-Suomen aluehallintovirasto katsoo, että työryhmän ehdotus laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa on johdonmukainen ja työryhmä on yleisesti ottaen onnistunut tavoitteessaan luoda informatiivinen hallintoasioita koskeva oikeudenkäyntilaki. Lounais-Suomen aluehallintovirasto toteaa lisäksi lausuntonaan seuraavaa:

Lain nimike

Työryhmä on ehdottanut säädettäväksi lain oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Nimike on pitkä, mutta se on informatiivinen ja vastaa rakenteeltaan lakia oikeudenkäynnistä rikosasioissa. Työryhmä on käsitellyt myös muita nimikevaihtoehtoja kuten nimikettä hallintoprosessilaki. Aluehallintovirasto katsoo, että vaikka hallintoprosessilaki olisi sinänsä nimikkeen lyhydestä johtuen perustellumpi vaihtoehto, on se nimikkeenä varsin harhaanjohtava eikä siten käyttökelpoinen. Vaikka termi prosessi onkin työryhmän toteamin tavoin käytössä kuvattaessa tuomioistuimenmenettelyä, on sama termi myös muuten laajasti käytössä kuvattaessa asioiden käsittelymenettelyä. Hallinnossa käytetään termiä pro-

sessi kuvaamaan esimerkiksi asian käsittelyä sekä organisaatorakennetta (kanteluprosessi, prosessikuvaus, viraston ydinprosessi, prosessiorganisaatio jne.). Termi hallintoprosessi voikin yleisessä kielenkäytössä tarkoittaa myös hallinnon sisäistä hallintolain mukaista hallintoasian käsittelyprosessia.

Viranomaisen asema tuomioistuinprosessissa

Lounais-Suomen aluehallintovirasto katsoo työryhmän esittämin tavoin olevan perusteltua säilyttää asetelma, jossa päätöksen tehnyt viranomainen ei ole oikeudenkäynnissä asianosaisasemassa.

45 §

Lain 45 §:n 3 momenttiin ehdotetaan yleissäännöstä, jonka mukaan osapuolena olevan viranomaisen on otettava oikeudenkäynnissä tasapuolisesti huomioon sekä yleiset että yksityiset edut.

Lounais-Suomen aluehallintoviraston käsityksen mukaan säännöksen sisällyttäminen lakiin on tarpeetonta, koska perustuslain ja hallintolain edellyttämiin hyvän hallinnon takeisiin sisältyy jo nykyisellään viranomaistoimintaa velvoittavat hyvän hallinnon oikeusperiaatteet ja harkittavallan rajat. Lisäksi tilanteessa, jossa viranomaisen tehtävänä on yleisen edun valvonta, on ehdotettu yleisluonteinen säännös järjestelmää sekoittava, vaikka myös tällaisissa tapauksissa harkinnassa toki huomioidaan lain edellyttämällä tavalla myös yksityiset edut.

48 § ja 58 §

Lain 48 §:ään on ehdotettu nimenomaista säännöstä siitä, että viranomaisen on hallintotuomioistuimen pyynnöstä vastattava asianosaisen esittämiin vaatimuksiin. Vastauksessaan viranomaisen tulee esittää käsityksensä myös esitetyistä selvityksistä. 48 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen on pyynnöstä toimitettava hallintotuomioistuimelle päätöksen perusteena olleet ja muut asiakirjat.

Aluehallintovirasto katsoo, että vaikka yllä mainittujen viranomaisen veloitteiden voidaan katsoa olevan jo olemassa hyvän hallinnon vaatimuksen perusteella, voidaan säännösten sisällyttäminen uuteen ehdotettuun lakiin katsoa lain informatiivisuuden kannalta perustelluksi. Aluehallintoviraston käsityksen mukaan ehdotetut 48 §:n 2 momentti ja 58 § ovat tarpeettomasti sisällöltään päällekkäisiä säännöksiä.

109 §

Ehdotuksen mukaan päätöksen tehneelle viranomaiselle säädettäisiin nykyisestä poiketen oikeus valittaa hallintotuomioistuimen päätöksestä, jolla päätös on kumottu tai sitä on muutettu, myös silloin, jos valituksen tekeminen on tarpeen soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden turvaamiseksi.

Muutosehdotus on tältä osin perusteltu ja hyvin tarpeellinen.

Kantelupäätöksen valituskelvottomuus

10 § 2 mom. 3 kohta

Säännöksessä on ehdotettu nimenomaista valituskieltoa hallintokanteleluun annetusta päätöksestä.

Säännös vastaa nykyistä oikeuskäytäntöä sekä erityislainsäädännössä säädettyä (esim. erikoissairaanhoidolaki 53 §, jossa säädetty hallinnollisen ohjauksen eli huomautuksen ja huomion kiinnittämisen valituskelvottomuudesta). Ehdotettu yleissäännös on perusteltu ja tarpeellinen.

Aluehallintovirasto katsoo kuitenkin, että ehdotetussa säännöksessä on tarpeettomasti rajattu valituskelvottomuus ainoastaan hallintokantelusta annettuun päätökseen, vaikka myös muunlaiset valvontaan liittyvät päätökset, joissa ei anneta velvoittavaa määräystä tai sanktioluonteista seuraamusta (varoitus), on oikeuskäytännössä todettu valituskelvottomiksi. Säännöksessä ei tulisi erottaa hallintokanteluasiassa annettuja päätöksiä muista valvontaan liittyvistä päätöksistä, koska päätöksen valituskelpoisuuden kannalta sillä ei ole merkitystä, onko valvonnallinen asia tullut vireille ulkopuolisen ilmoituksen johdosta (hallintokantelupäätös) vai valvontaviranomaisen omasta aloitteesta (muu valvontapäätös).

Aluehallintoviraston käsityksen mukaan 10 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa olisi lisäksi tarpeen nimenomaisesti todeta, että myös valvontaviranomaisen päätös olla ryhtymättä valvontatoimenpiteisiin on valituskelvoton. Kuten oikeuskirjallisuudessakin on todettu (Mäenpää: Hallintoprosessioikeus, 2007, s. 145-146), ei oikeuskäytäntö tältä osin ole ollut aivan vakiintunutta, joten tilanne vaatii selkiyttämistä.

Oikeudenkäyntikulut

Aluehallintovirasto pitää myönteisenä sitä, että oikeidenkäyntikuluja koskevat säännökset on ehdotettu koottavaksi lakiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa.

97 §

Työryhmän mietinnön mukaan työryhmä ehdottaa viranomaisen oikeudenkäyntikuluvelvollisuuden täsmentämistä nykyisestä niin, että viranomaisen ”selvästi lainvastainen” päätöksenteko aiheuttaisi yleensä korvausvastuun.

Aluehallintovirasto katsoo, että päätöksen tehneen viranomaisen korvausvelvollisuuden tulee aktualisoitua tilanteissa, joissa päätöksenteko on ollut työryhmän mietinnön yleisperustelujen mukaisesti ”selvästi lainvastaista”. Huomioitava kuitenkin on, että hallintoasiat ovat usein niin tulkinnanvaraisia, että hallintotuomioistuimen päätös muuttaa viranomaisen päätöstä ei kuitenkaan vielä itsessään tarkoita, että viranomaisen päätöksenteko olisi ollut välttämättä virheellistä tai selvästi lainvastaista. Lisäksi hallintoasioiden käsittelyn hallintotuomioistuimessa tulee olla

lähtökohtaisesti yksityiselle asianosaiselle niin helppoa ja tuomioistuin-vetoista, että tarvetta avustajan käyttöön ei ole. Avustajan käytön tarvetta vähentää myös se, että päätöksen tehnyt viranomainen säilytetään oikeudenkäynnin objektiivisena osapuolena vailla asianosaisasemaa.

Ehdotetusta 97 §:n 3 momentin säännöksestä saa sen käsityksen, että päätöksen tehneelle viranomaiselle syntyy aina velvollisuus korvata yksityisen asianosaisen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos viranomainen on ylittänyt toimivaltansa (viitanee valitusperusteista säättävän 20 §:n 2 momentin 2 kohtaan) tai käyttänyt harkintavaltaansa väärin (viitanee 20 §:n 2 momentin 3 kohtaan). Tällainen menettely vaikuttaa mietinnössä katsotun aina ”selvästi lainvastaiseksi” menettelyksi. Lisäksi kuluvelvoite säännösehdotuksen mukaan syntyy, mikäli päätöksen tehnyt viranomainen on toiminut muuten selvästi lainvastaisesti.

Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan ei ole perustetta katsoa, että mikäli valittajan valitusperusteista menestyy 20 §:n 2 momentin 2 tai 3 kohdan mukainen peruste, olisi viranomaisen toiminta ollut aina selvästi lainvastaista ja sellaista, että päätöksen tehnyt viranomainen tulisi velvoittaa korvaamaan yksityisen asianosaisen oikeudenkäyntikulut. Sekä toimivalta että harkintavallan rajat voivat olla siinä määrin tulkinnanvaraisia, että vaikka viranomaisen päätös kumoutuisikin tällaisella valitusperusteella, ei kyse silti ole automaattisesti sellaisesta viranomaisen virheestä, jonka tulisi aktualisoida viranomaisen korvausvelvollisuus. Aluehallintovirasto katsoo, että mikäli säännöksessä ylipäättään on tarpeen luetella yksittäisiä valitusperusteisiin viittaavia korvausvelvollisuuden laukaisevia perusteita, tulee säännöksen kuulua siten, että viranomaiselle syntyy velvollisuus korvata yksityisen asianosaisen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos viranomainen on ”selvästi ylittänyt toimivaltansa, selvästi käyttänyt harkintavaltaansa väärin tai toiminut muuten selvästi lainvastaisesti”.

Säännöksen tulkintakäytäntöjen yhdenmukaistamiseksi tulisi yksityiskohtaisissa perusteluissa tarkastella sitä, millaisissa tyyppitilanteissa päätöksen tehneelle viranomaiselle voi syntyä oikeudenkäyntikuluvastuu yksityisen asianosaisen oikeudenkäyntikuluista.

Lisäksi Lounais-Suomen aluehallintovirasto katsoo, että 97 §:ssä tai yksityiskohtaisissa perusteluissa on tarve vielä erikseen tarkastella oikeudenkäyntikulujen määräytymistä tapauksissa, joissa viranomainen on tehnyt valituksen kohteena olleen päätöksen ns. kaksiasiansaistilanteessa, jossa asianosaisina on kaksi yksityistä tahoa. Aluehallintoviraston tehtävistä esimerkiksi hallintopakkoasioissa ja yhtiöoikeudellisissa vähemmistösuoja-asioissa (erityinen tarkastus) hakija vaatii aluehallintovirastoa kohdistamaan toimenpiteitä kolmanteen osapuoleen. Aluehallintoviraston käsityksen mukaan ehdotetut oikeudenkäyntikulusäännökset eivät anna riittävän yksiselitteistä vastausta siihen, millä tavoin

oikeudenkäynnin osapuolten oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuutta koskeva 97 §:n 1 momentin säännös ja päätöksen tehneen viranomaisen korvausvelvollisuutta koskeva saman pykälän 3 momentin säännös suhteutuvat toisiinsa tilanteessa, jossa hallintotuomioistuin kumoaa tällaisessa kaksiasianosaistapauksessa toisen asianosaisen vaatimuksesta hallintoviranomaisen päätöksen.

Työryhmä on katsonut ehdotustensa taloudellisia vaikutuksia arvioidessaan, että viranomaisten riskin oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuudesta voidaan arvioida lisääntyvän jonkin verran nykyisestä. Lounais-Suomen aluehallintovirasto toteaa, että tällä on suora kasvattava vaikutus valtion virastojen tarvitsemiin toimintamäärärahoihin, joista oikeudenkäyntikulut tulevat maksettaviksi. Mikäli oikeudenkäyntikulusäännös tulee voimaan ehdotetun sisältöisenä, voivat taloudelliset vaikutukset viranomaistoiminnalle olla huomattavasti työryhmän arvioimaa suurempia.

Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan nykyisen säilytettäväksi esitetyn järjestelmän, jossa hallintoasian oikeudenkäynnissä oikeudenkäyntikululvelvoite kohdistetaan päätöksen tehneeseen viranomaiseen eli yksittäiseen valtion virastoon, rakenteellista toimivuutta ja asianmukaisuutta tulisi tarkastella laajemminkin. Viranomaistoiminnan keskiössä on viranomaisen toiminnan puolueettomuus sekä tavoite siitä, että prosessin lopullisena ratkaisuna on lainmukainen päätös. Prosessuaalisten säännösten ml. oikeudenkäyntikulusäännösten tulee myös tosiasiasa tukea tätä viranomaistoiminnalle asetettua ydinvaatimusta. Reaalitodellisuudessa, jossa virastojen toimintamäärärahat ovat erittäin kireät, heikentää yksittäiseen valtion virastoon kohdistettu oikeudenkäyntikululvelvoite viraston toimintaedellytyksiä, kun ennakoimaton oikeudenkäyntikulu tulee maksettavaksi viraston perustoimintaan mitoitetuista määrärahoista. Nykyisessä sekä työryhmän ehdottamassa vielä entisestään kuluriskiä kasvattavassa järjestelmässä viranomaiselle luotu riski oikeudenkäyntikuluista, jotka heikentävät viraston toimintaedellytykset, sisältää myös riskin siitä, että viranomaisen rooli tosiasiasa lähentyy hallintoasian oikeudenkäynnissä epäsuotuisella tavalla sellaisen asianosaisen asemaa, jolla on asiassa oma intressinsä.

Viranomaisen roolin objektiivisuus ja ulkopuolisuus oikeudenkäynnissä tulisi järjestelmätasolla paremmin turvatuksi siten, että oikeudenkäyntikululvelvoitetta ei kohdistettaisi suoraan kumotun päätöksen tehneeseen yksittäiseen valtion virastoon, vaan mahdolliset valtion viranomaisen oikeudenkäyntikulut määrättäisiin Suomen valtion maksettaviksi ja ne maksettaisiin yksittäisten virastojen toimintamäärärahojen sijaan yleisesti valtion tähän tarkoitukseen budjetoimista määrärahoista. Tämä edellyttäisi myös toiminnallisia muutoksia nykytilaan nähden. Järjestelmän hallintoasian oikeudenkäynnissä tulisi vastata tältä osin peruslähdekohdaltaan oikeudenkäynnistä rikosasioissa annettua lakia, jossa syyttäjän syytteiden tultua hylätyksi oikeudenkäyntikululvelvoite kohdis-

tuu valtioon eikä suinkaan hylätyn syytteen esittäneeseen yksittäiseen syyttäjänvirastoon tai syyttäjälaitokseen.

Ylimääräinen muutoksenhaku

116 § ja 117 §

Terminologia lakiehdotuksen 13 luvussa on uuden määräajan osalta osin sekava. Vaikka ehdotuksen mukaan menetetyn määräajan palauttamisen asemasta laissa säädettäisiin uuden määräajan myöntämisestä, käytetään em. termejä sekä lakiehdotuksessa että yksityiskohtaisissa perusteluissa sekaisin. Lakiehdotuksen 116 §:n 3 momentin viimeisessä virkkeessä käytetään uuden määräajan myöntämisen sijaan nykyisin voimassa olevan lain termiä määräajan palauttaminen. Samoin 117 §:n viimeisessä virkkeessä esiintyy yhdistettynä termit uusi määräaika ja määräajan palauttaminen ("uusi palautettu määräaika").

Muilta osin Lounais-Suomen aluehallintovirastolla ei ole lausuttavaa työryhmän mietinnöstä.

Ylijohtaja

Rauno Saari

Hallintoylitarkastaja

Sami Kouki