

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS ry

Kasarmikatu 23 A 17

00130 HELSINKI

29.4.2011

Oikeusministeriölle

Lausuntonaan oikeusministeriön työryhmän mietinnöstä ”Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Prosessityöryhmän mietintö” (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 4/2011) Suomalainen Lakimiesyhdistys esittää kunnioittavasti seuraavaa:

Oikeusministeriön asettaman hallintolainkäyttötoimikunnan yhteydessä toimiva prosessityöryhmä on laatinut ehdotuksen hallintolainkäytön prosessinormiston uudistamisesta. Ehdotuksessa on päädytty nykyisen hallintolainkäyttölain kokonaan korvaavaan uuteen lakiin, lakiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Samalla säännösten lukumäärä lisääntyisi nykyisestä merkittävästi.

Voimassa olevasta hallintolainkäyttölaista ei ole varsinaisesti osoitettu sellaisia rakenteellisia seikkoja tai ongelmia, jotka suoraan puoltaisivat kokonaan uutta lakia. Varteenotettava mahdollisuus voisikin yhä olla, että voimassa olevaa hallintolainkäyttölakia kehitetään osittaisin uudistuksin. Ehdotettu uuden lain monimutkainen nimike muodostuisi tavanomaisessa säädösviittauskäytössä taivutusmuodoissaan joka tapauksessa varsin hankalaksi, ja yhdestä yhdyssanasta koostuva nimike olisi tämän vuoksi syytä säilyttää. Tällainen on esimerkiksi nykyinen nimike hallintolainkäyttölaki, jossa hyvin voitaisiin pysyä.

Hallintolainkäytössä käsiteltävien asioiden monimuotoisuuden vuoksi prosessin yleissäännökset olisivat jatkossakin vain pääsääntö, josta joka tapauksessa olisi muissa säädöksissä lukuisia muunnelmia ja poikkeuksia. Ero esimerkiksi oikeudenkäymiskaareen tai lakiin oikeudenkäynnistä rikosasioissa on tässä suhteessa ilmeinen. Muun ohella asianosaisrakenteet ovat sektoreittain hyvin erilaisia. Esimerkiksi sosiaalietuuksia koskevissa asioissa osapuolina yleensä ovat vain asiasta päättävä viranomainen ja etuuden hakija, kun taas esimerkiksi ympäristöasioissa on tavallista, että yksityisiä ja julkisia osapuolia on lukuisia. Esimerkiksi asianosaisen käsitteen laajuus on eräillä sektoreilla perusoikeuksiin ja kansainvälisiin velvoitteisiin kytkeytyen olennaisesti lakiehdotuksen mukaista pääsääntöä laajempi, mikä aiheuttaisi ilmeisiä epäselvyyksiä useissa säännöksissä sen suhteen, millaista asianosaiskäsitettä kulloinkin on pidetty silmällä. Näin on vaikkapa asianosaisen jatkovalitusoikeutta koskevan 108 §:n kohdalla. Tuomioistuimen ratkaisuvaihtoehtoja ja ratkaisujen perusteita koskevat säännökset taas olisivat nykyisestä poiketen erittäin yksityiskohtaisia, mutta ne eivät silti – tai juuri tämän vuoksi – kuitenkaan tavoita käytännön tilanteiden monimuotoisuutta ja voivat siten aiheuttaa ratkaisutoiminnassa kyseenalaista kangistumista ja kaavamaisuutta. Näistäkin syistä on vielä tarpeen uudelleen harkita, miten yksityiskohtainen yleissääntelyn taso lopultakin on kussakin kohdin perusteltu.

Peruskäsitteistä esimerkiksi oikeudenkäyntiasiakirjaa ei syystä tai toisesta määriteltäisi. Tästä voi seurata, että tukea haettaisiin esimerkiksi oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomiois-

tuimissa annetun lain 7 §:stä.

Lainkäyttöasian vireillepanotavat yksilöivä 5 §:n 1 momentti asettaa valituksen, hakemuksen ja muun kirjelmän sillä tavoin samalle tasolle, että valituksen ja valitusasian ylivertainen merkitys oikeussuojakeinona saattaa lukijan silmissä hämärtyä. Tätä ensisijaisuutta muukaan sääntely ei välttämättä tuo selkeästi esiin.

Hallintolainkäyttö kohdistettaisiin kaikilla tasoilla selkeästi nimenomaan oikeuskysymysten ratkaisemiseen. Tämän rajauksen suhde korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 2 §:n 2 momenttiin ("Jos korkein hallinto-oikeus katsoo valituksen koskevan kysymystä, jonka ratkaiseminen pääasiassa riippuu päätöksen tai toimenpiteen tarkoituksenmukaisuuden harkinnasta, asia on tältä osin siirrettävä valtioneuvoston ratkaistavaksi") tulisi kuitenkin selkeästi avata niin, ettei ristiriidan vaaraa tai tuomioistuintasojen välistä epäsymmetriaa syntyisi.

Lain rakenne olisi hallintolainkäyttölaista poiketen sikäli kaksitasoinen, että suurin osa varsinaisista prosessisäännöksistä koskisi sellaisenaan vain ensimmäistä lainkäyttöastetta (muutoksenhakuastetta). Seuraavan eli käytännössä yleensä ylimmän asteen prosessista olisi lähtökohteisesti oma sääntelynsä, lain 12 luvussa. Tosin tässä paljolti viitattaisiin lain aiempien lukujen säännöksiin. Ei kuitenkaan voi välttyä vaikutelmalta, että muutoksenhakutasojen prosessien erityispiirteitä ei ole tässä riittävästi otettu huomioon. Esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden asema osittaisena ennakkopäätöstuomioistuimena voi perustellusti johtaa toisenkinlaiseen asioiden käsittely- ja kiireellisyysjärjestykseen kuin mitä ilmeisen kaavamaiseksi laadittu 63 § edellyttäisi. Useita muitakin lakiehdotuksen 113 §:ssä mainittuja säännöksiä olisi vielä mietittävä tarkoin sen suhteen, miten kukin niistä eri tuomioistuintasoille soveltuu.

Viranomaisen valitusoikeutta korkeimmassa hallinto-oikeudessa säänneltäisiin nykyisestä poikkeavalla tavalla. Ajatuksena lieene ollut, että ehdotettu 109 § laajentaisi (jossakin määrin) viranomaisen valitusoikeutta, mutta käytännössä se myös, asiaryhmästä riippuen, supistaisi sitä. Viimeksi mainittu vaikutussuunta saattaa sektorikohtaisen erityissääntelyn laajuus huomioon ottaen olla jopa merkittävämpi. Tällä taas on välitön yhteys eri tuomioistuintasojen asemaan ja tehtäviin. Kun voimassa olevassa sääntelyssä ei ole ollut rakenteellisia ongelmia ja kun ehdotukseen ei lisäisi selkeyttä, olisi yleissääntely viranomaisen valitusoikeudenkin osalta perusteltua jättää nykyiselleen.

Etenkin vuoden 2010 alussa toteutettu valtion aluehallinnon uudistus on tuonut esiin huomattavia epäselvyyksiä hallinto-oikeuden alueellisen toimivallan määräytymisessä. Näiden osalta myös eduskunta on lausumassaan edellyttänyt selvennäviä toimia. Ehdotetussa 13 §:ssä ei kuitenkaan ole ratkaistu hallinto-oikeuden toimivaltaongelmaa, joka syntyy, kun alueelliselle viranomaiselle (aluehallintovirasto tai ELY-keskus) on annettu toimivalta myös yhden tai useamman toisen vastaavan viranomaisen toimialueelle tai koko maassa. Asianosaisten oikeussuojan kannalta tulisi ennalta estää sellaiset oikeussuojan saatavuutta häiritsevät ja kustannuksia lisäävät tilanteet, joissa toisaalta henkilöä tai toisaalta kiinteistöä tai rakennusta koskevassa asiassa toimivaltainen hallinto-oikeus sijaitsisikin maantieteellisesti aivan muualla Suomessa. Jutun tarpeiden tulisi tässä suhteessa olla etusijalla hallinnon sisäisten rakenteiden sijasta.

Myös oikeudenkäyntikulujen korvaamisvastuun osalta sääntely poikkeaisi nykyisestä. Kysymys ei enää olisi viime kädessä kohtuuttomuuden ehkäisemiseen perustuvasta tuomioistuimen harkinnasta, joka antaa sijaa myös asioiden keskinäiselle erilaisuudelle ja erilaisille oikeussuojan tarpeille. Viranomaisosapuolen kulukorvausvastuu kytkettäisiin varsin mekaanisesti viranomaisen toiminnan ilmeiseen lainvastaisuuteen. Tämä käytännössä estäisi yksityisen oikeuden

saada virheestä riippumatta viranomaiselta kulukorvausta useissa sellaisissa tilanteissa, joissa korvauksia nyt on voitu saada, ja toisaalta joskus johtaisi ehkä mekaanisestikin viranomaisen kuluvastuuseen. Tältäkin osin sääntelyn sisältöä olisi harkittava uudelleen.

Suullista käsittelyä koskevat säännökset olisivat voimassa olevaa lakia huomattavasti yksityiskohtaisempia. Tätä voidaankin pitää perusteltuna.

Varsinaisesti kokonaan uutta lakiehdotuksessa on varsin vähän. Tällaiseksi on kuitenkin luettava etenkin hallintoasiaan liittyviä turvaamistoimenpiteitä koskeva sääntely, jonka osalta voimassa oleva lainsäädäntö onkin puutteellista. Käytännössä on tullut esille ongelmia etenkin eräiden lupajärjestelmien ja yleisen tuomioistuimen turvaamistoimivallan välisessä suhteessa. Täydentävää turvaamismääräyssääntelyä voidaankin pitää sinänsä tarpeellisenä. Ehdotettu sääntely 88 ja 89 §:ssä ei kuitenkaan avaudu kovinkaan selkeästi, etenkin suhteessa hallinto-
viranomaisen päätöksentekoon ja tuomioistuimen määräyksen ajoittumiseen. Lisäksi mainitut säännökset ovat lakiehdotuksessa asiallisesti varsin oudossa paikassa, jopa siten, että varsinaisen lainkäyttöasian päätöksenteon hahmottaminen tämän vuoksi vaikeutuu.

Uutta olisi myös esimerkiksi ehdotetun lain 14 §:n mukainen asiakokonaisuuden yhdistämisen tietyssä hallinto-oikeudessa. Tällöin siis alueellista toimivaltaa koskevista säännöksistä poikettaisiin tarkoituksenmukaisen asiakokonaisuuden luomiseksi. Kysymys on periaatteellisesti merkittävä, ja säännökselle saattaa olla todellista käytännönkin tarvetta. Yhdistämisen ei voisi kohdistua asiallisen toimivallan osalta erikseen säänneltyihin tilanteisiin eikä siten tietyn hallinto-oikeuden yksinomaiseen toimivaltaan kuuluviin asioihin.

Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen puolesta

Lea Purhonen
toimistopäällikkö
p. (09) 6120 3010, f. (09) 604 668
lea.purhonen@lakimiesyhdistys.fi