

8.4.2011

Oikeusministeriö

Lausuntopyyntönnä 9.2.2011, OM 12/41/2007

OIKEUDENKÄYNTI HALLINTOASIOISSA. PROSESSITYÖRYHMÄN MIETINTÖ

Prosessityöryhmä esittää perusteellisessa lausunnossaan nykyisen hallintolainkäyttölain korvaamista kokonaan uudella lailla oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Kysymys on laajasta lainuudistushankkeesta, vaikka uudistus ei sisälläkään merkittäviä periaatteellisia uudelleenlinjauksia. Kysymys on säännösten täsmentämisestä ja selventämisestä ja lain rakenteen selkeyttämisestä. Yksi hyvin keskeinen kysymys liittyykin siihen, tarvitaanko tässä tilanteessa lainkaan täysin uutta lakia vai riittäisikö, että tarvittavat korjaukset ja lisäykset tehtäisiin nykyiseen hallintolainkäyttölakiin. Kouvola hallinto-oikeus on jo välimietinnöstä antamassaan lausunnossa kannattanut uuden lain säätämistä uudistusehdotusten lukuisuuden ja lain systemaattisen selkeyden perusteella. Asiasta ajatellaan edelleen samoin.

Keskeisimmät uudistusehdotukset liittyvät yleiseen valitusoikeuteen, muutoksenhakuun ministeriöiden päätöksistä, viranomaisen asemaan prosessissa, suulliseen käsittelyyn, katselmukseen ja tarkastukseen, selvityksen rajoittamiseen, tiedoksiantoihin, asiakokonaisuuksien yhdistämiseen, täytäntöönpanomääräyksiin ja turvaamistoimiin, oikeudenkäyntikuluihin, hallintoriitaan ja yli määräiseen muutoksenhakuun. Aiemmassa lausunnossaan Kouvola hallinto-oikeus on kommentoinut useimpia näistä uudistusehdotuksista. Ehdotukset ovat yleisesti ottaen kannatettavia.

Muutamaan seikkaan on kuitenkin syytä vielä kiinnittää huomiota.

Yksi työryhmän keskeisiä ehdotuksia on viranomaisen aseman selkeyttäminen oikeudenkäynnissä. Oikeudenkäyntiä ei edelleenkään esitetä perustettavaksi varsinaiselle kaksiasiansuhteelle nykyistä laajemmin. Viranomaisen aseman ja valituspuhevallan käytön täsmällisempi sääntely on kuitenkin perustellusti katsottu aiheelliseksi.

Kansalaisten oikeusturvan, hallinnon legitimitetin ja oikeussuojajärjestelmän kannalta on tärkeää, että käsitteet, joilla asioita kuvataan, ovat selkeitä ja kielenkäyttö ylipäättään mahdollisimman yksiselitteistä. Tässä suhteessa viranomaisen valituspuhevaltaa koskevat säännösethdotukset ja varsinkin

niiden perustelut ovat hämmentävää luettavaa.

Lakiehdotuksen 8 §:n jälkimmäisen lauseen mukaan viranomainen saa valittaa myös, jos se on asianosainen asiassa. Aiemmin on katsottu, ettei viranomaisella ole asianosaisen asemaa (poikkeuksena mm. veroasiat, joissa järjestetty kaksiasiansaissuhde). Nyt asianosaisuutta kuitenkin pidetään mahdollisena. Ehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa olevat esimerkit viranomaiselle työnantajana tai kiinteistönomistajana asetettavista velvollisuuksista vievät niinikään ajatukset pois totutuilta poluilta: ennen opetettiin, että viranomaiset eivät ole itsenäisiä oikeussubjekteja vaan julkisyhteisön toimielimiä. Ilmeisesti kysymys viranomaisen oikeussubjektiudesta on jonkinlaisen uudelleen arvioinnin kohteena. Mutta eikö olisi parempi säätää asiasta vähän täsmällisemmin tai ainakin käsitellä kysymystä perusteluissa siten, että muutos aiempaan tulisi paremmin näkyväksi.

Vastaava kielenkäyttö jatkuu 109 §:ssä ja sen perusteluissa. Ehdotuksen mukaan viranomaisella voisi siis olla omia oikeuksia, velvollisuuksia ja jopa etuja. Perustelujen mukaan viranomainen voi olla asianosaisen asemassa esimerkiksi silloin, kun se käyttää julkisyhteisön puhevaltaa luvan hakijana tai kiinteistön omistajana. Tässä näyttäisivät menevän sekaisin jo päämiehen ja sen edustajan roolit.

Kouvolan hallinto-oikeus esittää, että kysymystä viranomaisen asianosaisuudesta ja valituspuhevallasta vielä lain jatkovalmistelussa selvitetään epäselvyyksien välttämiseksi.

Vakavin huomautus liittyy ehdotettuun säännökseen asioiden käsittelyjärjestyksestä (63 §). Asiasta on nykyisin yleisellä tasolla määrätty hallinto-oikeuksien työjärjestyksissä. Pikkutarkan oloinen, mutta yleisin käsittein tapahtuva kiireellisuuden sääntely ei juurikaan anna lisäeväitä juttujen paimentamiseen, mutta voi pahimmillaan - ja väärinymmärrettynä - jopa vaikeuttaa juttuvirran asianmukaista hallintaa ja tuomioistuimen johtamista. Laissa on jo nykyisin määritelty monet hyvin erityyppiset asiat kiireellisinä käsiteltäviksi (lastensuojelu, tietyt asemakaavat jne.). Näiden ryhmien keskinäistä kiireellisyysjärjestystä ei kuitenkaan ole määritelty eikä se ole ollut tarpeenkaan.

Hallinto-oikeuksissa ei oteta asioita valmisteluun yksi kerrallaan vaan lukuisia asioita viedään yhtäaikaan eteenpäin siten, että asiat etenevät mahdollisimman nopeasti ja kiireellisiin asioihin kiinnitetään erityistä huomiota. Hallinto-oikeuksien niukkenevien voimavarojen tehokas käyttö edellyttää, että esim. samantyyppisiä hieman eri aikaankin vireille tulleita juttuja voidaan yhdistää kerralla ratkaistaviksi sarjoiksi jne. Tämä takaa optimaalisen tehokkuuden, lainkäytön yhtenevyyden, lyhyemmät kokonaiskäsittelyajat ja siten yleisesti ottaen paremman oikeusturvan.

Hallinto-oikeuksien johto on hyvin sisäistänyt tarpeen käsitellä asiat joutuisasti. Tavoitteessa onnistutaan parhaiten silloin, kun hallinto-oikeuden johdolla on mahdollisuus suunnata voimavaroja kulloisenkin juttutilanteen edellyttämällä tavalla. Johdon onnistumista puolestaan seurataan jo nykyisin monin tavoin ja kehitteillä on edelleen lisävälineitä juttuvirran hallintaan ja resurssien jakoon (hallintoneuvos Tuula Pynnän johtama mittaristotyöryhmä). Oikeusturvan kannalta olisi takaperoista, jos lisäsääntely söisi johtamisedellytyksiä. Ministeriö harkinnee vielä tämän säännöksen tarpeellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta.

Työryhmän näkemys sääntelyn selkeyttämis- ja tehostamistarpeesta on johtanut eräissä muissakin kohdissa sellaiseen lakitasoiseen ohjaukseen, josta saattaa olla enemmän haittaa kuin hyötyä. Näin on esimerkiksi suulliseen käsittelyyn liittyvissä lakiehdotuksen 54 ja 66 §:ssä. 54 §:n 2 momentissa tarkoitettu toimintamalli on yksi jo nykyisin tarpeen mukaan käytettävä menettelytapa, mutta sen säätäminen pääsäännöksi, josta voidaan poiketa vain erityisin perustein jäykistää ja hidastaa oikeudenkäyntimenettelyä eräissä massaluonteisissa asioissa, joissa suullisten käsittelyjen pyynnöt ovat hyvin yleisiä (esim. ulkomaalaisasiat). Tämäkin omalta pieneltä osaltaan hidastaa hallinto-oikeuden toimintaa ja heikentää oikeusturvan saatavuutta yleisesti. Samaa henkeä on myös ehdotuksen 66 §:ssä ja eritoten sen 2 momentissa. Ammatilliseen osaamiseen ja kokemukseen perustuvalle prosessinjohdolle on jätettävä riittävä liikkumavara, jotta oikeusturvan ja tehokkuuden vaatimukset kyettäisiin asianmukaisesti yhteensovittamaan. Ammatillisen osaamisen puutteita ei toisaalta voida kompensoida yksityiskohtaisemmalla sääntelyllä. Kouvolan hallinto-oikeus toivoo, että sääntelyn yksityiskohtaisuuden tasoa ja säännösten sanamuotoja vielä harkittaisiin edellä oleva huomioon ottaen.

KOUVOLAN HALLINTO-OIKEUS

Tuomas Lehtonen
Ylituomari