



14/31/2010

19.2.2010

Oikeusministeriö

18. 02. 2010
odl 12, 11, 2007
Jano

Oikeusministeriö

OM 12/41/2007
OM 004:00/2008**HALLINTOLAINKÄYTÖN KEHITTÄMINEN
PROSESSITYÖRYHMÄN VÄLIMIENTÖ**

Oikeusministeriö on pyytänyt Valtiontalouden tarkastusviraston lausuntoa otsikosta ilmenevästä työryhmän mietinnöstä (Oikeusministeriön työryhmämietintö 2009:19).

Lausuntopyynnön mukaan lausunnonantajia pyydetään antamaan kannanottonsa työryhmän esittämiin linjauksiin ja erityisesti kiinnittämään huomiota työryhmän keskeisiin ehdotuksiin.

Tämän mukaisesti tarkastusvirasto toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Tarkastusvirasto pitää kannatettavina kaikkia niitä työryhmän ehdotuksia, jotka selventävät hallintolainkäyttöprosessia niin asianosaisten ja asiaan osallisten kuin tuomioistuinten näkökulmasta sekä parantavat edellytyksiä hallintotuomioistuinten tehokkuuden ja tuottavuuden lisäämiseen sekä käsittelyaikojen lyhentämiseen. Useat työryhmän ehdotukset koskettavat tarkastusviraston Hallinto-oikeudet -tarkastuksessa esiin tulleita tarpeita hallintolainkäyttölain täsmentämiseksi (Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomukset 169/2008).

Työryhmä ehdottaa yleisellä tasolla, että säännöksiä täsmennetään ja täydennetään ja että nykyiset viittaukset oikeudenkäymiskaaren säännösten soveltamiseen pääosin avataan. Lisäksi työryhmän mukaan on huolehdittava sääntelyn selkeydestä ja tasapuolisuudesta sekä siitä, ettei yksityiselle asianosaiselle aseteta uusia prosessuaalisia vaatimuksia (välimietintö s. 63). Nämä yleiset linjaukset ovat tarkastusviraston mielestä kannatettavia.

Työryhmän ehdotukset valitusoikeudesta ja muutoksenhausta (välimietintö s. 66 ja 67) merkitsevät sekä asianosais- että tuomioistuinnäkökulmasta selvennystä nykytilaan. Erityisesti muutoksenhaun ohjaamista yleisesti hallinto-oikeuksiin koskeva sääntely vahvistaisi yleisten alueellisten hallinto-oikeuksien asemaa aikaisemmin tehtyjen linjausten mukaisesti.

Päätöksen tehneen viranomaisen asemaa oikeudenkäynnissä koskevat selvennykset ja ehdotukset (välimietintö s. 75) ovat kannatettavia ja linjassa tarkastusviraston edellä mainitussa tarkastuksessa esiin tulleiden tarkastushavaintojen kanssa. Työryhmä on päättänyt ehdottamaan viranomaisen asemaa oikeudenkäynnissä koskevien säännösten selventämistä sen sijaan, että esimerkiksi Ruotsin mallin mukaan päätöksen tehneelle viranomaiselle esitettäisiin muodollisesti asianosaisen asemaa. Työryhmän perustelut siitä, että prosessiasetelman muuttamisella saatettaisiin syventää yksityisen asianosaisen ja hallintoviranomaisen välisiä konflikteja ja heikentää yksityisen asianosaisen luottamusta hallintoa ja toiminnan puolueettomuutta kohtaan, ovat ymmärrettävät. Mutta mikä merkitys esitetyillä perusteilla on käytännön hallintotoiminnassa ja hallintolainkäyttöprosessissa. Kun yksityinen asianosainen saa asiassaan hallintoviranomaiselta joko kokonaan tai osaksi kielteisen ratkaisun, lieenee pelkästään se sellainen tekijä, joka useimmiten yksittäisessä asiassa saattaa saada aikaan tällaisen vaikutuksen. Edellyttää syvällistä prosessuaalista tietämystä yksityiseltä asianosaiselta, jotta hän voisi arvioida asiaa pelkästään päätöksen tehneen viranomaisen prosessuaalisen aseman pohjalta. Päätöksen tehneen viranomaisen asianosaisasemalla on myös kiistattomia myönteisiä puolia, kuten välimietinnössä esitetään. Mikäli tällainen asema viranomaiselle myönnettäisiin, lieenee myös siinä tapauksessa mahdollista korostaa yleissäännöksellä viranomaisen velvollisuutta ottaa oikeudenkäynnissä huomioon yleisen edun ohella myös yksityisen asianosaisen edut, kuten työryhmä ehdottamassaan sääntelyssä on esittänyt, tai muutoin korostaa hallintoviranomaisen puolueettomuutta ja hyvän hallinnon periaatteiden noudattamista.

Menettely ja prosessinjohto -luku käsittelee työryhmän suullista käsittelyä, katselmusta, tarkastusta ja muita todistelua koskevia säännösehdotuksia. Tarpeet suullisten käsittelyjen järjestämistä ja edellytyksiä sekä todistelua koskevien säännösten täsmentämisestä ja kirjoittamisesta hallintolainkäyttölakiin ilman viittauksia oikeudenkäymiskaaren vastaaviin säännöksiin, tulivat esiin myös edellä mainitussa tarkastuksessa. Työryhmä on päättänyt avaamaan vain osittain nämä säännökset hallintolainkäyttölakiin. Kaikkien oikeudenkäymiskaareen kohdistuvien viittausten poistaminen hallintolainkäyttölaista merkitsisi tarkastusviraston käsityksen mukaan kuitenkin hallintolainkäytön aseman korostumista itsenäisenä prosessilajina. Samalla sääntely myös selkiytyisi. Sinänsä työryhmän esittämät täsmennykset ja ehdotukset ovat kannatettavia.

Työryhmä ehdottaa lisäksi Menettely ja prosessinjohto -luvussa (välimietintö s. 94) prosessin kulkua ohjaavien ja samalla prosessin sisältöä tuomioistuinten asiakkaille selventävien säännösten ottamista lakiin. Tarkastusvirasto pitää tarkastushavaintojensa johdosta tällaisia säännöksiä erittäin tarpeellisina. Työryhmän ehdotuksessa ei kuitenkaan tätä tarkemmin ole esitetty näiden ohjaavien ja selventävien säännösten sisältöä.

Hallinto-oikeudet -tarkastuksessa nousivat esille ne erot, joita eri hallinto-oikeuksien ja saman hallinto-oikeuden eri jaostojen välillä on käytännön työtavoissa ja -menettelyissä. Erityisesti ne tulivat esiin aineellisessa prosessinjohtossa ja asian haltuunotossa juttua valmisteltaessa. Tarkastuksessa kuultujen hallinto-oikeuksissa esiintyneiden asiamiesten lausumissa korostettiin sellaisten hallintolainkäyttölain säännösten tärkeyttä, jotka ohjaivat tarkkaan valmisteluun ja järkevään käsittelyyn.

Tarkastusvirasto on kertomuksessaan katsonut, että ajan ja voimavarojen suuntaaminen juttujen valmisteluun ja erityisesti varhaiseen haltuunottoon on tärkeää sekä kan-

salaisten oikeusturvan että käsittelyaikojen nopeuttamisen kannalta. Juttujen varhaisella haltuunotolla ja hyvällä valmistelulla mahdollistetaan lisäksi niiden juttujen valikointuminen, joiden käsittely myös muista syistä kuin säädöksessä olevan määräyksen vuoksi on kiireellistä.

Tarkastusvirasto on pitänyt tärkeänä, että entistä konkreettisemmin kiinnitetään huomiota aineellisen prosessin johdon tehostamiseen. Tehokkaalla aineellisella prosessin johdolla on tarkastusviraston käsityksen mukaan myönteisiä vaikutuksia käsittelyaikojen ohella myös hallinto-oikeuksien tuottavuuteen. Myös asianosaisten ja viranomaisien tasavertainen kohtelu edellyttää, että suuria eroja ei olisi hallinto-oikeuksien välillä ja vielä vähemmän saman hallinto-oikeuden eri jaostojen aineellisen prosessin johdon tavassa ja tasossa.

Työryhmän Menettely ja prosessinjohto -luvussa esittämät edellä mainitut suullista käsittelyä, katselmusta, tarkastusta ja muuta todistelua koskevat säännösehdotukset eivät poista kokonaan näitä tarkastuksessa esiin tulleita ongelmia.

Tarkastusvirasto kannattaa työryhmän (välimietintö s. 97) esittämää säännöstä siitä, että tuomioistuimien voisi erityisestä syystä asettaa määräpäivän, jonka jälkeen toimitettu selvitys palautetaan. Säännös tukee tarkastusviraston käsityksen mukaan käsittelyaikojen lyhentämispyrkimystä sekä tehokkuuden ja tuottavuuden lisäämistä, eikä se kuitenkaan merkitsisi yksittäisen asianosaisen kannalta oikeussuojan kaventumista välimietinnössä esitetyllä tavalla toteutettuna. Myös työryhmän ehdotus siitä, että tuomioistuimien voisi asettaa viranomaiselle sakon uhan, jos viranomainen ei kehotuksesta huolimatta toimita vaadittuja asiakirjoja tai selvitystä, parantavat edellytyksiä lyhentää käsittelyaikoja ja parantaa hallintotuomioistuinten tehokkuutta. Sen sijaan sellaisen sääntelyn, jossa tuomioistuimien voisi etukäteen kieltää ilmeisen tarpeettoman selvityksen esittämisen, merkitystä käytännössä on tarkastusviraston mielestä välimietinnössäkin esitetyillä perusteilla vaikea nähdä.

Työryhmä ehdottaa asiakirjojen lähettämistä ja tiedoksiantoa koskevan oman luvun sisällyttämistä hallintolainkäyttölakiin (välimietintö s. 101). Tarkastusvirasto pitää tätä kannatettavana, mutta tähdentää samalla sitä, että mitä vapaamuotoisemmiksi erilaisen asiakirjojen lähettäminen ja tiedoksiannot tulevat, sitä tärkeämpää on varmistua siitä, että yksityinen asianosainen tai asiaan muutoin osallinen ymmärtää kutsujen, pyyntöjen, tiedoksi annettavien asiakirjojen jne. merkityksen ja vaikutuksen asiassaan. Kun yksittäinen asianosainen ei hallintolainkäyttöprosessissa tarvitse asiamiestä asiansa hoitamisessa, ei aina ole selvää, ymmärtääkö hän tiedoksiannon merkityksen.

Tarkastusvirasto katsoo, että säännökset toisiinsa liittyvien asioiden käsittelystä tarvittaessa yhdessä (välimietintö s. 105) hallinto-oikeuksien alueellisesta toimivallasta riippumatta, tukisivat hallintolainkäyttöprosessin taloudellista järjestämistä ja tehokkuutta. Tarkastusvirasto yhtyy työryhmän käsitykseen erityisen oikeudenkäytön yhdenmukaisuutta ohjaavan ratkaisun tarpeettomuudesta ja ongelmallisuudesta (välimietintö s. 106).

Tarkastusvirasto pitää hyvänä ehdotusta siitä, että hallinto-oikeudelle annetaan toimivalta antaa turvaamismääräys hallintoasiassa ja että samalla käräjäoikeuksien turvaamistoimivalta hallintoasioissa poistuu (välimietintö s. 109). Myös tämä parantaa kan-

salaisten käsitystä nykyisistä kahdesta prosessilajista ja niiden itsenäisyydestä. Samalla tarkastusvirasto kiinnittää kuitenkin huomiota mahdollisuuksiin tähdentää myös hakijan vastuuta ja vastuun realisoitumista turvaamistoimien hankkimisessa, vaikka mahdollisuudet edellyttää esimerkiksi vakuuden asettamista sen vahingon varalta, mikä turvaamistoimesta voi aiheutua, ovat hallintoasioissa joko ongelmallisia tai mahdottomia.

Tarkastusvirasto kannattaa hallintolainkäyttölain oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevien säännösten täsmentämistä ja muokkaamista hallintolainkäyttöön sopiviksi sekä niiden sisällyttämistä hallintolainkäyttölakiin oikeudenkäymiskaaren olevien viittausten sijasta (välimietintö s. 113). Tässä yhteydessä tarkastusvirasto tuo esille kuitenkin mahdollisuuden harkita yleisestä hallintolainkäyttölaista poikkeavaa oikeudenkäyntikulusääntelyä julkisissa hankinnoissa ja kilpailuasioissa. Niissä yksi mahdollisuus voisi olla lähestyä kulukysymystä oikeudenkäymiskaaren soveltamiskäytännön eikä hallintolainkäyttölain kulusääntelyn pohjalta.

Työryhmän ehdotukset hallintoriitaa koskevasta sääntelystä (välimietintö s. 118) ovat tarkastusviraston käsityksen mukaan linjassa Käsittelyn joutuisuus hallinnossa ja oikeussuojakeinot käsittelyn viivästyessä -työryhmämietinnössä (Oikeusministeriön työryhmämietintö 2008:5), josta tarkastusvirasto on 9.1.2009 antanut lausuntonsa, esitetyn kanssa.

Tarkastusvirastolla ei ole huomautettavaa työryhmän ehdotuksiin ylimääräisestä muutoksenhausta ja menetetyt määräajan palauttamisesta (välimietintö s. 123). Mikäli purkumääräaika ehdotetaan lyhennettäväksi, olisi tarkastusviraston käsityksen mukaan erityisen tärkeää säilyttää säännös, jonka mukaan päätös voidaan purkaa erityisen painavista syistä määräajan jälkeenkin.

Pääjohtaja

Tuomas Pöysti

Johtava tuloksellisuustarkastaja

Anne Hamppula-Luoto