

11.4.2011

Hi 6

Oikeusministeriö
Lainvalmisteluosasto

oikeusministerio@om.fi

Lausuntopyyntönne 9.2.2011 OM 12/41/2007

TYÖRYHMÄN MIETINNÖSTÄ "OIKEUDENKÄYNTI
HALLINTOASIOISSA. PROSESSITYÖRYHMÄN MIETINTÖ."
(OIKEUSMINISTERIÖN MIETINTÖJÄ JA LAUSUNTOJA 4/2011)

Oulun hallinto-oikeus on käsitellyt mietintöä työryhmässä, johon kuuluivat ylituomari Marja Mattila, hallinto-oikeustuomarit Aino Oksala, Tuula Vilenius ja Anne Niemi sekä hallinto-oikeussihteeri Antti Toppari.

Ehdotetun uuden lain säätämisellä pyritään täsmentämään ja täydentämään hallintoprosessia koskevia yleissäännöksiä. Samalla on otettu huomioon Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä tapahtunut kehitys ja Euroopan unionin lainsäädännössä hallintoprosessille asetetut vaatimukset.

Oulun hallinto-oikeus pitää uudistusta tarpeellisena ja onnistuneena. Lakiehdotus on huolellisesti valmisteltu ja lakiteksti vaikuttaa kirjoitustavaltaan ja kieliasultaan selkeältä ja helposti omaksuttavalta. Myös ehdotettu lain nimi on havainnollinen ja kielellisesti onnistunut.

Oulun hallinto-oikeus kiinnittää huomiota lakiehdotuksen seuraaviin asiakohtiin:

Asiakokonaisuuden yhdistäminen hallinto-oikeudessa

Kuten prosessityöryhmä on todennut, toisiinsa liittyvien tai samanlaisten asioiden käsittely yhdessä tehostaa hallintotuomioistuinten toimintaa ja turvaa ratkaisujen yhdenmukaisuutta. Työryhmän mukaan lakiehdotuksen 14 §:n säännös voisi tulla sovellettavaksi esimerkiksi peiteltyä osinkoa koskevassa yhtiön ja sen osakkaan verotuksessa. Nykyisin verotarkastukset toteutetaan pääasiallisesti integroidusti eli siten, että tarkastuksen kohteena yhdellä kertaa ovat saman elinkeinonharjoittajan/yhtiön välitöntä verotusta, arvonnalisäverotusta sekä työnantajan suorituksia koskevat asiat. Asiakokonaisuuden yhdistämistä koskeva säännös ei soveltuisi asiaryhmiin, joiden käsittely on keskitetty yhteen hallinto-oikeuteen. Tällaisia ovat esimerkiksi arvonnalisäverotusta koskevat asiat. Sen sijaan epäselväksi jää, olisiko säännöksen perusteella mahdollista kuitenkin siirtää välitöntä verotusta koskeva valitus käsiteltäväksi yhdessä samaan tarkastuskertomukseen perustuvan arvonnalisäverotusta koskevan valituksen kanssa. Verotarkastuksen perusteella toimitetuilla välittömän verotuksen ja arvonnalisäverotuksen jälkiverotuksilla saattaa olla yhteinen peruste (esimerkiksi kirjanpidon ohi tapahtunut myynti) ja asiat voivat siten perustua saman näytön arviointiin. Asioiden yhdistämistarpeita voisi olla myös ympäristölupaan ja maa-aineslupaan liittyvissä asioissa. Molemmissa asioissa saattaa olla tarpeen järjestää katselmus, joten samat asianosaiset käyvät paikalla kahdesti, vain hallinto-oikeus vaihtuu.

Postiosoite	Käyntiosoite	Puhelin	Telefax	Sähköposti
PL 189 90101 Oulu	Isokatu 4 90100 Oulu	010 364 2800	010 364 2841	oulu.hao@oikeus.fi

Hallintoriita-asiat

Hallinto-oikeus voisi lakiehdotuksen 29 §:n 3 momentin mukaan käsitellä välittömästi hallintoriitana sellaisen valitukseen sisältyvän vaatimuksen, joka osoittautuu 1 momentissa tarkoitetuksi hallintoriita-asiaksi. Hallinto-oikeuden on kuultava asianosaista ennen kuin se käsittelee tällaisen vaatimuksen hallintoriitana. Työryhmä on todennut, että jos asianosainen vastustaa asian käsittelyä hallintoriitana, menettelyä ei ole perusteltua käyttää. Lakiehdotuksen perusteluissa valituksessa esitetyn vaatimuksen käsittelyä välittömästi hallintoriitana on perusteltu prosessin joustavuudella ja oikeusturvan tehokkuudella. Kun otetaan huomioon, että näissä tilanteissa on usein kysymys sosiaaliasioista, voi olla hyvinkin haastavaa varmistautua siitä, että asianosainen on ymmärtänyt hallintoriitana käsittelyn merkityksen hänen oikeusturvansa kannalta. Toisaalta asianosaisen oikeusturva ei yleensä heikkene siitä, että hänen valituksensa käsitellään hallintoriita-asiana ja hän saa asiassaan aineellisen ratkaisun. Oulun hallinto-oikeus esittää harkittavaksi, olisiko tämän vuoksi tarpeen jättää tuomioistuimelle harkintavaltaa sen suhteen, milloin valituksen käsittelemisestä hallintoriitana on tarpeen etukäteen kuulla asianosaista.

Selvityksen rajoittaminen

Lisäaineiston toimittamisen rajoittamista koskevan 51 §:n osalta Oulun hallinto-oikeus toteaa, että mahdollisuutta selvityksen rajoittamiseen on pidettävä sinänsä hyvänä, sillä hallinto-oikeudella ei ole nykyisin käytössään tehokkaita keinoja rajoittaa tarvittaessa lisäaineiston esittämistä.

Hallinto-oikeus kiinnittää kuitenkin huomiota mainitun säännöksen osalta yksityiskohtaisissa perusteluissa esitettyyn vaatimukseen, jonka mukana hallinto-oikeuden tulisi ratkaista asia viivytyksettä määräajan päättymisen jälkeen. Mainittu vaatimus voisi jopa johtaa siihen, että toimittamalla jatkuvasti (turhaakin) lisäaineistoa asiassaan, muutoksenhakijalla olisi itse asiassa mahdollisuus nopeuttaa oman asiansa käsittelyä muihin verrattuna. Tämä olisi lakiehdotuksen 63 §:n 1 momentissa esitetyn asioiden käsittelyjärjestystä koskevan periaatteen vastaista.

Suullisen käsittelyn järjestäminen

Suullisen käsittelyn järjestämistä koskevan lakiehdotuksen 53 §:n osalta Oulun hallinto-oikeus kiinnittää ensinnäkin huomiota säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa olevaan ristiriitaisuuteen. Lakiehdotuksen 53 §:n 3 momentin mukaan jos asiassa vedotaan yksityisluonteiseen kirjalliseen todistajankertomukseen, suullinen käsittely todistajan kuulemiseksi järjestetään vain, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi. Perusteluissa mainitun lainkohdan osalta todetaan, että se vastaa sisällöltään voimassa olevan lain 38 §:n 3 momenttia. Näin ei kuitenkaan ole asian laita, vaan voimassa olevan lain 38 §:n 3 momentin mukaan jos asianosainen pyytää suullisen käsittelyn toimittamista, hänen on ilmoitettava, minkä vuoksi sen toimittaminen on tarpeen ja mitä selvitystä hän esittäisi suullisessa käsittelyssä. Tämä säännös on puolestaan lakiehdotuksessa sisällytetty 53 §:n 1 momenttiin. Perusteluissa todettu huomioon ottaen näyttäisi siltä, että ehdotetun 53 §:n 1 momentin 2. lause olisi tarkoitettu lainkohdan 3 momentiksi ja ehdotettu 3 momentti 4 momentiksi.

11.4.2011

Hi 6

Lakiehdotuksen 53 §:ään ei ole otettu voimassa olevan lain 38 §:n 2 momenttia vastaavaa säännöstä, jonka mukaan hallinto-oikeudella ei ole suullisen käsittelyn toimittamista koskevaa velvollisuutta, jos suullista käsittelyä pyytäneen asianosaisasema perustuu kunnan tai muun yhteisön jäsenyyteen. Lakiehdotuksen 53 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa mainittu seikka tuodaan esille vain esimerkkinä tilanteesta, jossa suullinen käsittely voi olla tarpeeton. Ehdotuksen perusteluista ei käy ilmi, mihin suullisen käsittelyn järjestämisvelvollisuuden laajentaminen nykyisestä mainituissa tilanteissa perustuu. Oulun hallinto-oikeus esittää harkittavaksi, tulisiko tilanteesta, jossa suullista käsittelyä pyytävän asianosaisasema perustuu kunnan tai muun yhteisön jäsenyyteen, selkeyden vuoksi sisällyttää säännös edelleen lakitekstiin.

Todistajan kuuleminen

Oulun hallinto-oikeus on jo työryhmän välimietinnöstä 18.2.2010 antamassaan lausunnossa katsonut, että kaikkien todistajan kuulemista koskevien säännösten tulisi sisältyä uuteen lakiin, ja viittaussäännöksistä oikeudenkäymiskaareen tulisi luopua kokonaan. Ehdotettuun lakiin on edelleen jätetty viittauksia oikeudenkäymiskaareen todistajan kuulemisen ja todistamisvelvollisuuden sekä vaitiolo-oikeuden osalta. Lakiehdotuksen perusteluista ei täysin ilmene, mistä syystä viittauksia ei ole kokonaan poistettu. Perusteluissa on vain viitattu vireillä olevaan oikeudenkäymiskaaren 17 luvun säännösten uudistamiseen. Oulun hallinto-oikeus on edelleen sitä mieltä, että viittaussäännöksistä tulisi luopua kokonaan, mikä edistäisi käytännön lainkäyttötyötä ja informoisi paremmin oikeudenkäyntiin osallistuvia.

Tiedoksianto

Lakiuudistuksen yhtenä tavoitteena on ollut parantaa hallintotuomioistuinten menettelytapojen yhdenmukaisuutta ja ennakoitavuutta. Monet nyt lakiin ehdotetuista menettelytapasäännöksistä vahvistavat jo noudatetun käytännön ja samalla yhtenäistävät menettelytapoja. Yksi tällainen jo pitkään käytössä ollut menettelytapa on vastaanottotodistuksin tapahtuva tiedoksianto. Toisaalta on haluttu joustavoittaa ja nopeuttaa oikeudenkäyntiä. Ehdotetut uuden säännökset tuomioistuimen päätösten, välipäätösten ja muiden asiakirjojen tiedoksi antamisesta pääsääntöisesti tavallisena kirjeenä tai sähköisesti ja eräissä tapauksissa myös suullisesti ovat tarpeellisia ja sujuvoittavat oikeudenkäyntimenettelyä. Myönteistä on myös se, että tuomioistuimelle jää harkintavaltaa sen suhteen, mitä tiedoksiantotapaa kulloinkin käytetään.

Turvaamismääräys

Turvaamismääräysmenettelyn siirtäminen hallintotuomioistuimille niissä asioissa, joissa hallintotuomioistuin on toimivaltainen ratkaisemaan pääasian, on sinänsä johdonmukaista. Kun menettely on uusi, olisi toivottavaa, että lakiehdotuksen perusteluissa tuotaisiin vielä havainnollisemmin esille ehdotettujen säännösten soveltamistilanteita.

Oikeudenkäyntikulujen korvaaminen

Lakiehdotuksessa oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevia säännöksiä on täsmennetty ja laajennettu nykyisestä. Ehdotettu säännös erityisestä korvausvelvollisuudesta on omiaan edistämään oikeudenkäynnin joutuisuutta ja sen sisällyttäminen ehdotettuun lakiin nykyisen oikeudenkäymiskaareen viittaussäännöksen sijasta korostaa oikeudenkäynnin osapuolten myötävaikutusvelvollisuutta oikeudenkäynnin asian-

Postiosoite	Käyntiosoite	Puhelin	Telefax	Sähköposti
PL 189 90101 Oulu	Isokatu 4 90100 Oulu	010 364 2800	010 364 2841	oulu.hao@oikeus.fi

11.4.2011

Hi 6

mukaiseen etenemiseen. Lakiehdotuksen perustelujen sivulla 193 viitataan ehdotetun lain 98 §:n 3 momenttiin korvausvelvollisuuteen liittyvän kuulemisen osalta. Lakiehdotuksessa tämän sisältöistä säännöstä ei kuitenkaan ole.

Ylituomari

Marja Mattila

Hallinto-oikeustuomari

Aino Oksala