

Asia: OM 17/41/2015

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Yleisiä huomioita

Lausuntonne

Oikeuspoliittinen yhdistys Rättpolitiska föreningen Demla ry (jatkossa Demla) pitää luonnoksessa ehdotettuja lakitekniisiä ja lakisystemaattisia ratkaisuja, jotka liittyvät esimerkiksi lain nimeen, kannatettavina ja tarkoituksenmukaisina. Luonnos tuo hallintolainkäytön keskeisen säädöksen kiitollisella tavalla ajan tasalle, ja oikeustila selkenee. Luonnoksen perusteluissa viitataan kiitettävissä määrin niin KHO:n kuin EIT:n ratkaisukäytäntöön. Lisäksi keskeisiä sääntelyratkaisuja pohditaan ja punnitaan eri näkökulmista.

Kaiken kaikkiaan hallituksen esitys perustuessaan tähän luonnokseen vaikuttaa hyvin taustoitettulta ja perusteelliselta. Lisäksi on tärkeää, että luonnoksessa on otettu huomioon vajaavaltaien oikeuksista huolehtiminen, sillä vajaavaltaiset ovat tiedoiltaan ja taidoiltaan huomattavasti heikommassa asemassa kuin viranomaiset. Lisäksi on kansalaisten kannalta kiitollista, että luonnoksessa tavoitellaan sellaisia sääntelyratkaisuja, jotka ovat omiaan pitämään asianosaisten prosessikulut kohtuullisina. Toisaalta luonnokseen sisältyy elementtejä, jotka uhkaavat olla ristiriidassa näiden ratkaisujen kanssa, ja niitä kohtia on pyritty tässä lausunnossa nostamaan lausunnonpyytäjän tietoon.

Luonnokseen sisältyy kuitenkin piirteitä, joihin Demla suhtautuu epäillen.

Luonnoksessa ehdotetaan, että jatkossa muutoksenhaku hallinto-oikeudesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttäisi valituslupaa. Valituslupa olisi siis pääsääntö ja lainsäädännössä voitaisiin säätää siihen poikkeuksia. Tämä ominaisuus kytketään siihen, että KHO halutaan muuttaa aidoksi prejudikaattituomioistuimeksi tavalla, jossa asetetaan keinotekoisesti vastakkain KHO:n prejudikaattifunktio ja muutoksenhakufunktio.

Esimerkiksi luonnoksessa sivulla 51 mainittu perustelu, jonka mukaan yksityishenkilölle ja yrityksille koituu säästöjä, kun lainvoimaisen päätöksen saa nopeammin, pätee kovin valikoidussa otoksessa tilanteita. Kustannussäästöjen hyöty on tapauskohtaisesti riippuvainen siitä, millaiseen päätökseen haetaan muutosta ja millaisessa intressissä, ja ketkä ovat osapuolet.

Luonnoksessa ei myöskään huomioida sitä, että valituslupa voi heikentää KHO:n prejudikaattifunktiota. Valituslupamenettelystä voi seurata se, että kaikkein vaikeimmat ja haastavimmat tapaukset – sellaiset joista ennakkoratkaisu tarvittaisiin kipeimmin – voivat seuloontua pois, kun korkeimpaan hallinto-oikeuteen päätyvien asioiden volyyymi supistuu.

Nähdäksemme KHO:n toiminnan tehostamiseen liittyvät tavoitteet pitäisi pyrkiä saavuttamaan muuta kautta, kuten KHO:n resursseja lisäämällä. Jos valitusluvasta tehdään pääsääntö, ihmisten tosiasiallinen pääsy tuomioistuimeen heikkenee.

Demla vastustaa jyrkästi muutoksenhakuoikeuden rajoittamista. Muutoksenhakuoikeuden rajoittaminen luonnoksessa kuvatulla tavalla ei ole oikeasuhtainen eikä tarkoituksenmukainen eikä hyväksyttävä. Muutoksenhakuoikeuden rajoittaminen murentaa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytyksiä ja on vastoin PL 21.2 § säädettyä lainsäätäjää velvoittavaa toimeksiantoa turvata oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet lailla. Muutoksenhakuoikeus on keskeinen osa oikeusturvaa, joka on ihmisoikeus. PL 22 §:ssä säädetään, että julkisen vallan velvollisuus on edistää ihmis- ja perusoikeuksien toteutumista. Muutoksenhakuoikeuden rajoittamisesta pidättäytyminen osoittaisi, että lainsäätäjällä kunnioittaa tätä perustuslainsäätäjän asettamaa velvollisuutta. Luonnoksessa ehdotettu ratkaisu heikentää perustavalla tavalla oikeusturvaa.

Jos valitusluvasta säädetään pääsääntö, niin tämä pääsääntö on vaarassa heijastua muun lainsäädännön hallintolainkäyttöä ja muutoksenhakua koskevaan normistoon. Tästä seuraa valituslupaehdon mekaaninen soveltaminen liki kaikissa tapauksissa. Oikeusturvaongelmien välttäminen edellyttää siis hallinto-oikeuden alalla laajaa ja seikkaperäistä valittamista koskevan normiaineiston tutkimista ja oikeuspoliittista tarkastamista läpi lainsäädännön. Tämän tarkistustyön laiminlyömisestä seuraa se, että Suomea koskevat valitukset EIT:hen kasvavat. Tämäkin huomio puoltaa sellaista ratkaisua, jossa yleinen valitusoikeus HaO:sta KHO:hon säilyisi pääsääntönä, ja valituslupamekanismista säädettäisiin, poikkeuksenomaisesti, aineellisessa laissa erikseen.

Jos valitusluvasta säädetään pääsääntö, säännön hyväksyttävyyden kasvaksi, jos KHO veloitettaisiin perustelemaan päätös, jolla valituslupa jätetään myöntämättä. Perustuslain 21.1 § edellyttää, että jokaisella on oikeus saada perusteltu päätös. Perustelut antaisivat asianosaiselle paremman pohjan arvioida ylimääräisen muutoksenhaun mielekkyyttä.

1 luku (Yleiset säännökset)

Lausuntonne

Demla pitää luonnoksen yksi luvussa hahmoteltuja sääntelyratkaisuja tarkoituksenmukaisina. Luonnoksessa pohditaan asianosaisuuden määrittelyn haastavuutta. Suosittelemme, että lainvalmistelussa kartoitettaisiin vielä kertaalleen mahdollisuuksia laatia yleiset asianosaisuuden tunnistamiskriteerit, ja tarkistetaan asianosaisuustunnusmerkkien ajanmukaisuus erityislainsäädännössä. Niin yksityisen, viranomaisen kuin tuomioistuintenkin kannalta on tarkoituksenmukaista, että asianosaisuusasema selviää yksitulkintaisesti ja riidattomasti laista. Toisaalta luonnoksessa ehdotettu sääntelyratkaisu on varsin perusteltu.

2 luku (Valitus hallintopäätöksestä)

Lausuntonne

-

Luvussa säädettäisiin myös toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta (5 §). Onko pykälä mielestänne riittävän yksiselitteinen ja täsmällinen?

Pykälä on riittävän täsmällinen ja yksiselitteinen.

Lakiin ehdotetaan uutta säännöstä asiakokonaisuuden yhdistämisestä hallinto-oikeudessa (6 §).

Vastustan ehdotusta

Mahdolliset lisäkommenttinne

Demlan mukaan 6 §:ssä hahmotellussa siirto- ja yhdistämisnäkökulmassa painottuvat tarkoituksenmukaisuus- ja taloudellisuusintressit liiaksi suhteessa ihmisten oikeusturvatarpeisiin. Asioiden siirtämisen ja yhdistämisen lähtökohdaksi olisi parasta ottaa asianosaisten suostumus sikäli kuin kyse on yksityisestä asianosaisesta. Toisekseen laista puuttuu määräajat siitä, missä ajassa hallinto-oikeuksien olisi päästävä ratkaisuun siitä, kummassa tai missä hallinto-oikeudessa tapaus tai tapaukset käsitellään. Näistä määräajoista voidaan säätää myös erikseen asetuksella, mutta tämä ei ilmene ehdotuksessa.

3 luku (Valituksen tekeminen)

Lausuntonne

Ei lausuttavaa.

4 luku (Muu hallintolainkäyttöasia)

Lausuntonne

Ei lausuttavaa.

5 luku (Puhevalta ja avustajan tai asiamiehen käyttäminen)

Lausuntonne

Demlan mukaan tässä luvussa luonnostellut sääntelyratkaisut ovat pääosin tarkoituksenmukaisia. Asianosaisseuraannosta, sekä asiamiehistä ja avustajista ehdotetut ratkaisut ovat hyviä. On lisäksi, että lakiin ehdotetaan otettavaksi mukaan väliintuloa koskevat säännökset seuraavalla näkökulmaan liittyvällä täsmennyksellä: Yksityinen asianosainen voisi tulla väliintulijan ominaisuudessa tukemaan myös viranomaista. Tämä voi palvella asian selvittämistä esimerkiksi ympäristölupiin liittyvissä valituksissa.

6 luku (Asian käsittely ja selvittäminen)

Lausuntonne

Prosessinjohtosäännökset ovat erinomainen tapa avata prosessin kulkua. Hallintolainkäytön luonteen vuoksi asiassa tuomioistuimelta edellytetään kuitenkin vielä vahvempaa materiaalista prosessinjohtollista otetta kuin yleiseltä tuomioistuimelta.

Luvussa säädettäisiin päätöksen tehneen viranomaisen velvollisuudesta antaa tuomioistuimen pyynnöstä lausunto sakon uhalla (8 §). Mitä mieltä olette ehdotuksesta?

-

Säännös selvityksen rajoittamisesta olisi uusi (12 §).

Kannatan ehdotusta

Mahdolliset lisäkommenttinne

Demla toivoo, että yksityiselle asianosaiselle mahdollistettaisiin lisämääräajan saaminen ilmoituksella tai että määräaikoja asetettaisiin yksityisten asianosaisten kannalta mahdollisimman suopeasti. Ehdottomat määräajat monimutkaistavat asioiden oikeudellista luonnetta, mikä kannustaa lakimiesavustajan palkkaamiseen, mikä puolestaan lisää oikeudenkäynnistä yksityiselle aiheutuvia kustannuksia. Tämä on lakiehdotuksen tavoitteiden kannalta turmiollista.

Luvussa säädettäisiin myös eri selvityskeinoista. Uusia selvityskeinoja olisivat suullinen valmistelu ja tarkastus.

Suullinen valmistelu (13 §)

Kannatan ehdotusta

Mahdolliset lisäkommenttinne

-

Tarkastus (15 §)

Kannatan ehdotusta

Mahdolliset lisäkommentit

-

Luvussa olisi säännös järjestyssakon tuomitsemisesta tuomioistuimen arvoa loukkaavan kirjallisen aineiston toimittamisen perusteella (20 §). Mitä mieltä olette ehdotuksesta? Pitäisikö tuomioistuimen varoittaa kirjallisen aineiston toimittajaa ennen sakon tuomitsemista?

Vastustamme ehdotusta.

Säännös on siinä määrin epäselvä, että se sisältäisi yksityisen kannalta oikeusturvariskin. Lisäksi se on rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta epäselvä. Sakko voisi olla jollain tavoin hyväksyttävä tilanteessa, jos asianosaisen toimittama loukkaava materiaali esimerkiksi loukkaisi asiaa käsittelevän tuomarin tai toisen asianosaisen ihmisoikeuksia tai täyttäisi rikoksen tunnusmerkit. Toisaalta tällainen asia ei kuulu, eikä voine kuulua, hallintotuomioistuimen tutkintavaltaan ilman yhteyttä hallintopäätökseen. Jos asianosaisen toimittama kirjallinen materiaali osoittaa sisältönsä puolesta moitittavaa käyttäytymistä, hallintotuomioistuimen (tai asianomistajan rooliin ajautuvan asianosaisen) on tehtävä rikosilmoitus.

Jos tällaiseen sääntelyratkaisuun kaikesta huolimatta päädytään, asiaan olisi saatava perustuslakivaliokunnan kanta.

7 luku (Suullinen käsittely)

Lausuntonne

Ei lausuttavaa

8 luku (Hallintotuomioistuimen päätöksenteko)

Lausuntonne

Demla katsoo, että luonnoksen tämä osuus on selkeä ja konkreettinen sellaisella tavalla, joka itsessään ohjaa tuomioistuinten toimintaa. Lisäksi ehdotuksessa otetaan paremmin ja kattavammin huomioon perustelemisen eri ulottuvuudet. Tämä merkitsee huomattavaa parannusta nykyiseen lakiin verrattuna. Luonnoksesta välittyy ajatus, jonka mukaan laadukkailla perusteluilla voidaan ohjata viranomaisten ja hallintotuomioistuinten parempaan suuntaan.

Luonnoksessa ehdotetun heikkous on se, että yksityishenkilön tai yksityisen asianosaisen näkökulma unohtuu. Perusteluiden tehtävänä on selittää asianosaiselle ne syyt, joiden nojalla ratkaisuun on päädytty, sekä kuvata hallintotuomioistuimen suorittama juridinen päättely. Tämä on laadittava sellaisella selkeällä ja ymmärrettävällä kielellä, jota maallikkoasianosaisen voidaan kohtuudella

edellyttää ymmärtävän. Hyvän ja ymmärrettävän kielenkäytön vaatimus on keskeinen osa oikeusturvaa.

9 luku (Tiedoksianto)

Lausuntonne

Ei lausuttavaa.

Ehdotuksen mukaan ainoastaan velvoittavat päätökset, joiden tiedoksisäännöistä alkaa kulua muutoksenhaku-aika tai muu vastaanottajan oikeuteen vaikuttava määräaika, tulisi antaa tiedoksi todisteellisesti (1 §). Mitä mieltä olette ehdotuksesta?

Kannatamme ehdotusta. Perusteluissa huomioidaan riittävällä tarkkuudella todisteellisen tiedoksiannon merkitys oikeusturvalle.

10 luku (Oikeudenkäyntikulut)

Lausuntonne

Ei lausuttavaa.

11 luku (Päätöksen korjaaminen ja täydentäminen)

Lausuntonne

Ei lausuttavaa.

Säännös päätöksen täydentämisestä olisi uusi (2 §).

Kannatan ehdotusta

Mahdolliset lisäkommentit

-

12 luku (Valitus hallintotuomioistuimen päätöksestä)

Lausuntonne

Luonnoksessa ehdotetaan, että jatkossa muutoksenhaku hallinto-oikeudesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttäisi valituslupaa. Valituslupa olisi siis pääsääntö ja lainsäädännössä voitaisiin säätää siihen poikkeuksia. Tämä ominaisuus kytketään siihen, että KHO halutaan muuttaa aidoksi

prejudikaattituomioistuimeksi tavalla, jossa asetetaan keinotekoisesti vastakkain KHO:n prejudikaattifunktio ja muutoksenhakufunktio.

Esimerkiksi luonnoksessa sivulla 51 mainittu perustelu, jonka mukaan yksityishenkilölle ja yrityksille koituu säästöjä, kun lainvoimaisen päätöksen saa nopeammin, pätee kovin valikoidussa otoksessa tilanteita. Kustannussäästöjen hyöty on tapauskohtaisesti riippuvainen siitä, millaiseen päätökseen haetaan muutosta ja millaisessa intressissä, ja ketkä ovat osapuolet.

Luonnoksessa ei myöskään huomioida sitä, että valituslupa voi heikentää KHO:n prejudikaattifunktiota. Valituslupamenettelystä voi seurata se, että kaikkein vaikeimmat ja haastavimmat tapaukset – sellaiset joista ennakkoratkaisu tarvittaisiin kipeimmin – voivat seuloontua pois, kun korkeimpaan hallinto-oikeuteen päätyvien asioiden volyyymi supistuu.

Nähdäksemme KHO:n toiminnan tehostamiseen liittyvät tavoitteet pitäisi pyrkiä saavuttamaan muuta kautta, kuten KHO:n resursseja lisäämällä. Jos valitusluvasta tehdään pääsääntö, ihmisten tosiasiallinen pääsy tuomioistuimeen heikkenee. Luonnoksessa perusteltu ratkaisu heikentää oikeusturvaa.

Jos valitusluvasta säädetään pääsääntö, säännön hyväksyttävyyks kasvaisi, jos KHO velvoitettaisiin perustelemaan päätös, jolla valituslupa jätetään myöntämättä. Perustuslain 21.1 § edellyttää, että jokaisella on oikeus saada perusteltu päätös. Perustelut antaisivat asianosaiselle paremman pohjan arvioida ylimääräisen muutoksenhaun mielekkyyttä.

Ehdotuksen mukaan uudessa yleislaissa olisi pääsääntönä, että hallinto-oikeuden päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan (1 §). Tarvittaessa poikkeuksista säädettäisiin jatkossa erikseen. Ehdotus valituslupamenettelystä pääsääntönä poikkeaisi voimassa olevasta laista.

Vastustan ehdotusta

Mahdolliset lisäkommentit

Muutoksenhaun rajoittaminen valituslupaehtoisesti heikentää oikeusturvaa. Valitusluvan hyväksyttävyyttä voidaan parantaa silloin, jos päätös, jolla valituslupa on evätty, täytyy perustella.

Hallintopäätöksen tehneellä viranomaisella ei nykyisten yleissäännösten mukaan ole valitusoikeutta hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Viranomaiselle ehdotetaan valitusoikeutta tilanteessa, jossa ensi asteen hallintotuomioistuin on kumonnut sen päätöksen tai muuttanut sitä (3 §). Ehdotus päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeudesta poikkeaisi voimassa olevasta laista.

Kannatan ehdotusta

Mahdolliset lisäkommentit

13 luku (Ylimääräinen muutoksenhaku)

Lausuntonne

Kantelu ylimääräisenä muutoksenhakeina ehdotetaan poistettavaksi. Nykyiset kanteluperusteet yhdistettäisiin purkuperusteisiin (5 §). Mitä mieltä olette ehdotuksesta?

Demla kannattaa ehdotusta. Kaikkien purkuperusteiden sisällyttäminen saman käsitteen alle selkiyttää sääntelyä.

Luvussa ehdotetaan nimenomaista säännöstä ylimpien laillisuusvalvojen oikeudesta hakea purkaa lainvoimaiseen päätökseen (6 §). Mitä mieltä olette ehdotuksesta?

Demla kannattaa ehdotusta, sillä se tuo lisää tarkoituksenmukaista toimivaltaa ylimmille laillisuusvalvojille ja laillisuusvalvonta väkevoityy.

Ehdotuksen mukaan muun hakijan kuin viranomaisen olisi päätöksen purkamista koskevassa asiassa käytettävä lainoppinutta avustajaa (6 §). Mitä mieltä olette ehdotuksesta?

Demla kannattaa ehdotusta tietyin varauksin. Ehdotuksen hyväksyttävyyttä parantaa se tosiasia, että yksityisillä on mahdollista saada oikeusapua lainoppineen avustajan muodossa tai oikeudellisena neuvontana. Osalla yksityisistä asianosaisista on hyvin rajalliset mahdollisuudet tunnistaa tilaisuus hakea päätöksen purkaa.

14 luku (Päätöksen täytäntöönpano ja hallintotuomioistuimen väliaikaiset määräykset)

Lausuntonne

Ei lausuttavaa.

Oikeudenkäymiskaareen ehdotettujen muutosten johdosta yleisiltä tuomioistuimilta poistuisi toimivalta antaa turvaamismääräyksiä hallintolainkäyttöasioissa. Mitä mieltä olette ehdotuksesta?

15 luku (Voimaantulo)

Lausuntonne

Ei lausuttavaa.

Liitelait

Mahdolliset kommentit

Liitelaista ei lausuttavaa.

Yksityiskohtaisia huomioita

Tekniset huomionne

-

Vuori Wiking
Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry