



OIKEUDENKÄYNTI HALLINTOASIOISSA

Oikeusministeriö on pyytänyt Elinkeinoelämän keskusliiton EK:n lausuntoa työryhmän mietinnöstä ”Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Prosessityöryhmän mietintö” (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 4/2011).

Työryhmän mietinnössä ehdotetaan säädettäväksi laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa, joka korvaisi voimassa olevan hallintolainkäyttölain. Uudessa laissa on tarkoitus säätää hallintoasioita koskevasta oikeudenkäynnistä nykyistä täsmällisemmin ja informatiivisemmin. Tarkoituksena ei ole muuttaa keskeisiä hallintoprosessin periaatteita.

EK suhtautuu yleisesti ottaen myönteisesti muutosehdotuksiin. EK pitää perusteltuina ehdotuksen tavoitteita kehittää hallintolainkäytön yleisiä prosessisäännöksiä nykyistä informatiivisemmiksi kuten myös tavoitetta parantaa hallintotuomioistuinten menettelytapojen yhdenmukaisuutta ja ennakoitavuutta sekä hallintoprosessin selkeyttä.

EK kiinnittää erityisesti huomiota seuraaviin kohtiin.

Oikeusturva ja oikeudenmukainen oikeudenkäynti (1 §)

Ehdotuksen mukaan lain tarkoituksena on turvata jokaisen oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva hallintopäätös toimivaltaisen hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi sekä oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä.

EK pitää tärkeänä ehdotettua kirjausta viivytyksettömästä oikeudenkäynnistä ja korostaa sitä, että viivytyksettömän oikeudenkäynnin tulee toteutua myös käytännössä. Hallintoasioiden käsittelyajat ovat nykyisin kohtuuttoman pitkiä. Pitkät käsittelyajat aiheuttavat asianosaisille merkittäviä oikeusturvaongelmia ja saattavat tehdä koko prosessin merkityksettömäksi.

Hallintotuomioistuimen määräys hallintopäätöksen täytäntöönpanosta (16 §)

EK pitää tärkeänä ehdotettua, nykyistä hallintolainkäyttölakia vastaavaa säännöstä hallintotuomioistuimen mahdollisuudesta antaa hallintopäätöksen täytäntöönpanoa koskeva määräys. Muutoksenhakijan oikeusturvan takaaminen edellyttää, että hallintotuomioistuimella on

Lainsäädäntö ja kauppapolitiikka
Piia Vuoti

18.4.2011

EK/330/2011

mahdollisuus kieltää hallintopäätöksen täytäntöönpano. EK:n näkemyksen mukaan on perusteltua, että laissa ei ehdotetun mukaisesti määritellä täytäntöönpanomääräyksen edellytyksiä, vaan sen antaminen jäisi nykyistä vastaavasti hallintotuomioistuimen harkintaan.

Valitusperusteet (20 §)

Valitusperusteita koskevan ehdotuksen mukaan valituksen saa tehdä vain sillä perusteella, että viranomaisen päätös on lainvastainen. Päätös on ehdotuksen mukaan lainvastainen muun muassa, jos viranomaisen on käyttänyt harkintavaltaansa vastoin hallintolain 6 §:ssä säädettyjä hallinnon oikeusperiaatteita.

EK:n näkemyksen mukaan pykälässä mainittuja oikeusperiaatteita tulisi perusteluissa täsmentää. Perusteluja tulisi täydentää erityisesti suhteellisuusperiaatteen ja luottamuksensuojaperiaatteen osalta, jotka ovat asianosaisen oikeusturvan toteutumisen kannalta keskeisiä periaatteita. EK pitää tärkeänä myös sitä, että periaatteet otetaan huomioon käytännön päätöksenteossa.

Ehdotuksen mukaan päätöksen lainvastaisuus voi aiheutua myös siitä, että esitettyä selvitystä ja siihen sisältyviä tosiseikkoja on arvioitu virheellisesti. EK katsoo, että tässä kohdin tulisi nostaa esille objektiivisen harkinnan vaatimus, sillä viranomaisen harkinnan tulee olla objektiivisestikin arvioituna oikeaa.

Asiamies ja avustaja (41 §)

Ehdotuksen mukaan tuomari tai esittelijä ei saa toimia asiamiehenä eikä avustajana lukuun ottamatta omaa ja läheisensä asiaa. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan tuomarilla tarkoitetaan tässä yhteydessä myös tuomioistuimen asiantuntijajäseniä ja intressiedustajia. Perusteluissa todetaan vielä, että kiello koskisi myös muuta kuin omaa hallintotuomioistuinta.

EK toteaa, että hallintotuomioistuinten asiantuntijajäsenet edustavat usein edunvalvontajärjestöjä. Päätyössään asiantuntijajäsenten tehtäviin kuuluu muun muassa järjestöjensä jäsenten avustaminen eri hallintoprosesseissa. EK vastustaa ehdotusta ja pitää kiellon ulottamista myös muihin kuin omaan hallintotuomioistuimeen tarpeettoman laajana. Ehdotettu rajoitus myös vaikeuttaisi pätevien henkilöiden nimeämistä hallintotuomioistuinten asiantuntijajäseniksi.

Suullisen käsittelyn järjestäminen (53 § - 55 §)

EK pitää hyvänä ehdotusta täsmentää suullista käsittelyä koskevia säännöksiä sekä yhdenmukaistaa tuomioistuinten soveltamiskäytäntöjä suullisen käsittelyn järjestämisessä. Myös tavoite nykyistä informatiivisimmista säännöksistä on tärkeä tuomioistuimen asiakkaan kannalta.

EK:n näkemyksen mukaan suullisen käsittelyn järjestämisvelvollisuutta koskevia säännöksiä on perusteltua selventää nykyisestä niin, että suullisen käsittelyn järjestämisvelvollisuutta arvioitaessa korostuisi käsittelyn tarpeellisuus tosiseikkojen selvittämisen ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin näkökulmasta. Asian selvittämistarpeen tulisi olla merkittävässä asemassa arvioitaessa suullisen käsittelyn järjestämisen tarpeellisuutta.

Kunnioitavasti

Elinkeinoelämän keskusliitto
Lainsäädäntö ja kauppapolitiikka



Jukka Antela
Johtaja

8.4.2011

OIKEUSMINISTERIÖLLE

Oikeusministeriön lausuntopyyntö 9.2.2011; OM 12/41/2007

OIKEUDENKÄYNTI HALLINTOASIOISSA

Oikeusministeriön prosessityöryhmä on laatinut oikeudenkäyntiä hallintoasioissa koskevan mietinnön (*”Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Prosessityöryhmän mietintö OM 12/41/2007”*).

Mietinnössä ehdotetaan säädettäväksi laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Se korvaisi nykyisin voimassa olevan hallintolainkäyttölain. Uudessa laissa säädettäisiin hallintoasioita koskevasta oikeudenkäynnistä nykyistä täsmällisemmin ja informatiivisemmin. Tarkoituksena ei ole muuttaa keskeisiä hallintoprosessin periaatteita.

Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry (*jäljempänä MaRa*) kiittää lausuntopyynnöstä ja lausuu mietinnöstä seuraavaa:

MaRa pitää mietintöä erittäin hyvin valmisteltuna ja ehdotettuja säännöksiä selvinä. Ehdotetun lain rakenne on myös johdonmukainen ja onnistunut. MaRa lausuu yksityiskohtaisemmin ehdotuksista seuraavaa.

Oikeusturva ja oikeudenmukainen oikeudenkäynti (1 §)

Ehdotuksen 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on turvata jokaisen oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva hallintopäätös toimivaltaisen hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi sekä oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä.

MaRa pitääkin tärkeänä, että lain tarkoituksena (1 §) tulee kirjatuksi jokaisen oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä.

MaRa toteaa, että asian käsittelyn viivytyksettömyys on tärkeää varsinkin elinkeinolupia koskevissa asioissa, joissa on usein kyse isoista taloudellisista intresseistä muutoksenhakijalle ja välillisesti myös muille tahoille, kuten työntekijöille. MaRa toteaa, että jos viranomainen ei ole lainkaan myöntänyt haettua elinkeinolupaa tai sitä ei ole myönnetty hakemuksen mukaisena, on muutoksenhakijan kannalta erittäin tärkeää, että valitusasia ratkaistaisiin mahdollisimman nopeasti. Pitkä käsittelyaika hallintotuomioistuimessa

saattaa usein tehdä merkityksettömäksi koko valitusprosessin. MaRa huomauttaa, että nykyisin esimerkiksi anniskelulupia koskevien valitusasioiden käsittelyajat ovat muodostuneet aika-ajoin erittäin pitkiksi. On tapauksia, joissa anniskeluvan epäämistä koskeva valitusprosessi on kestänyt hallinto-oikeudessa lähemmäs kaksi vuotta.

MaRa katsoo, että lain tavoite viivytyksettömästä käsittelystä edellyttää lakiin tehtävän kirjauksen lisäksi myös käytännön toimia niin, että myös elinkeinolupia koskevat muutoksenhakuasiat saadaan nykyistä ripeämmin käsitellyiksi.

Valitusoikeuden laajuudesta (7 § ja 8 §)

Ehdotuksen mukaan hallintopäätöksestä saa valittaa se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen päätös välittömästi vaikuttaa (ehdotettu 2 luvun 7 § 2 momentti). Ehdotus vastaa valitusoikeuden laajuudesta hallintolainkäyttölaissa todettua. MaRa pitää perusteltuna ja kannatettavana, että valitusoikeutta ei laajenneta nykyisestä.

Ehdotuksen mukaan viranomainen saisi valittaa hallintopäätöksestä, jos viranomainen on asianosainen asiassa tai jos laissa niin säädetään tai *jos valittaminen on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi*. Viranomainen olisi määritelty erillisessä pykälässä. Mietinnön mukaan viranomaisen valitusoikeutta ei ole *tarkoitus* laajentaa nykyisestä, mitä myös MaRa pitää kannatettavana ja perusteltuna.

Hallintolainkäyttölaissa viranomaisen valitusperuste on muun ohella olemassa, jos valittaminen on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan *julkisen edun* vuoksi. Hallintolainkäyttölakia koskevissa esitöissä on todettu, että valitusoikeuden perusteena voisi olla *erityisen tärkeän julkisen intressin valvominen, mutta että viranomaisen yleinen valvontavelvollisuus ei vielä valitusoikeutta perusta* (viranomaisen valitusoikeuden olemassaoloa tällä perusteella on käsitelty muun muassa KHO:n ratkaisuihin 2007:73 ja 2009:105).

Mietinnön yksityiskohtaisissa perusteluissa *yleiseen etuun liittyvästä valitusperusteesta* todettu saattaisi kuitenkin todellisuudessa laajentaa viranomaisen valitusoikeutta nykyisestä.

Hallintotuomioistuimen määräys hallintopäätöksen täytäntöönpanosta (16 §)

Ehdotukseen sisältyy nykyistä hallintolainkäyttölakia vastaava säännös hallintotuomioistuimen mahdollisuudesta antaa hallintopäätöksen täytäntöönpanoa koskeva määräys.

MaRa toteaa, että muutoksenhakijan oikeusturvan takaaminen edellyttää, että hallintotuomioistuimella on mahdollisuus kieltää nykyistä hallintolainkäyttölakia vastaavasti hallintopäätöksen täytäntöönpano. Muutoksenhaku

kävisi usein merkityksettömäksi, mikäli valituksenalainen päätös voitaisiin panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta. MaRa kannattaa, että laissa ei ehdotetun mukaisesti määriteltäisi täytäntöönpanomääräyksen edellytyksistä vaan täytäntöönpanomääräyksen antaminen jäisi hallintotuomioistuimen harkintaan, kuten on nykyisinkin. MaRa pitää myös perusteltuna ja kannatettavana, että hallinto-oikeuden päätöksen täytäntöönpano voidaan *nykyistä käytäntöä vastaavasti* kieltää korkeimman hallinto-oikeuden toimesta (96.3 §) ja että tällöin sovelletaan, mitä hallintopäätöksen täytäntöönpanoa koskevasta määräyksestä säädetään (16 §).

Valitusperusteet (20 §)

Ehdotuksen mukaan valituksen saa tehdä vain sillä perusteella, että viranomaisen päätös on lainvastainen. Ehdotetussa 20 §:ssä esitetään kuusikohtainen luettelo perusteista, jotka tekevät päätöksestä lainvastaisen. Luettelo ei ole tyhjentävä.

Päätös olisi luettelon 3-kohdan mukaan lainvastainen, jos viranomainen on käyttänyt harkintavaltaansa vastoin hallintolain 6 §:ssä säädettyjä hallinnon oikeusperiaatteita.

MaRa toteaa, että suhteellisuusperiaatetta on perusteluissa kuvattu suppeasti. Kyseessä on asianosaisen oikeusturvan kannalta erittäin keskeinen periaate, minkä vuoksi perusteluja tulisi tältä osin täydentää. Suhteellisuusperiaate tulee tarkasteltavaksi muun muassa hallinnollisia seuraamuksia asetettaessa, jolloin suhteellisuusperiaate edellyttää, että seuraamus mitoitetaan lajiltaan ja ankaruudeltaan oikein. Seuraamus ei saa olla ylimitoitettu. Suhteellisuusperiaate tulee myös huomioitavaksi tilanteessa, jossa punnitaan sitä voidaanko lupa myöntää hakemuksen mukaisena vai asetetaanko lupaan esimerkiksi ehtoja tai rajoituksia vai evätäänkö lupa. Suhteellisuusperiaate ohjaa tässä tilanteessa mahdollisimman lievien keinojen valintaan. Punninta keinojen valinnassa tulisi myös riittävällä tavalla näkyä hallintopäätöksessä, jolloin voidaan todentaa, että suhteellisuusperiaate on otettu huomioon päätöstä tehtäessä.

MaRa katsoo, että mietinnön perusteluissa luottamuksensuojaperiaatteesta todettua tulisi täydentää. Luottamuksensuojaperiaate on varsinkin elinkeinolupien kohdalla luvanhaltijoiden oikeusturvan toteutumisen kannalta keskeinen oikeusperiaate. Viranomaisen myöntäessä esimerkiksi elinkeinonharjoittajalle määräaikaisen luvan, joka edellyttää tiettyjen edellytysten täyttymistä luvan kohteena olevassa toiminnassa, niin myönnetty lupa luo viranomaista kohtaan oikeutetun odotuksen, että viranomainen ei arvioi edellytysten olemassaoloa jatkossa toisin uutta määräaikaista lupaa haettaessa. Oikeuskäytännössä esimerkiksi anniskelun jatkoaikalupien kohdalla, jotka ovat määräaikaisia lupia, on vahvistettu, että jos luvan myöntämisen kannalta merkityksellisissä olosuhteissa ei ole näytetty tapahtuneen muutoksia, ei viranomainen voi muuttaa luvanhaltijan kohdalla omaksumaansa käytäntöä uutta jatkoaikalupaa haettaessa.

Mietinnössä todetaan, että päätöksen lainvastaisuus voi 5-kohdan mukaan aiheutua siitä, että esitettyä selvitystä ja siihen sisältyviä tosiseikkoja on arvioitu virheellisesti. MaRan mielestä tässä kohdin tulisi nostaa esille objektiivisen harkinnan vaatimus. Arviointihan voi olla virheellistä siitä syystä, että *objektiivisen harkinnan* perusteella ei voida päätyä käsillä olevan selvityksen perusteella siihen johtopäätökseen, jonka viranomaisen on harkinnassaan tehnyt. Viranomaisen harkinnan on oltava aina objektiivisestikin tarkasteltuna oikeaa.

Lisäselvitys ja uusi vaatimus (25 §)

Ehdotuksen mukaan valittaja saa valitusajan päättymisen jälkeen esittää lisäselvitystä ja lisäperusteluja vaatimuksensa tueksi, jollei asia sen johdosta muutu toiseksi. Uuden vaatimuksen saa esittää vain, jos se perustuu olosuhteiden muutokseen tai valitusajan päättymisen jälkeen valittajan tietoon tulleeseen seikkaan.

MaRa toteaa, että uuden vaatimuksen esittämistä koskeva rajoitus on perusteltu, mutta ehdotettu lisäselvityksen ja lisäperustelujen rajoittaminen on muutoksenhakijan kannalta varsin ankara säännös. On myös pohdittava sitä, voidaanko hallintolainkäyttöprosessissa soveltaa tältä osin tiukempia vaatimuksia kuin esimerkiksi dispositiivisessa siviiliprosessissa.

Oikeudenkäymiskaaren säännöksessä koskien kanneperusteen muuttamista (OK 14:2.3) todetaan, että kanteen muuttamiseksi ei ole katsottava sitä, että kanteen tueksi esitetään *uusia seikkoja*, ellei asia sen johdosta muutu toiseksi. Kyseistä säännöstä sovellettaessa on katsottu, että vain uudet oikeustoisiseikat eli faktat voivat muuttaa asian toiseksi. *Uusien oikeudellisten perusteiden esittäminen ei sen sijaan muuta asiaa toiseksi*. Uudet todisteet eivät myöskään muuta asiaa toiseksi.

MaRa pyytää huomioimaan, että lisäperustelujen ja sen tueksi esitettävien lisäselvityksien esittämisen tarve saattaa nousta esiin vasta jälkeen, kun viranomaisen on antanut vastauksensa asiassa. Ennen viranomaisen vastausta voi olla epäselvää onko tiettyhin valitusperusteisiin aiheutta turvautua. Viranomaisen vastaus voi sisältää tämän arvioinnin kannalta ratkaisevaa tietoa. Jos valittajalle tärkeitä lisäselvityksiä tai lisäperusteluita ei hyväksyttäisi, lisäisi se varmasti muutoksenhakuherkkyttä hallinto-oikeuden ratkaisuun.

MaRa katsoo, että ainakaan lisäperustelujen esittämistä ei tulisi rajoittaa ehdotetulla tavalla.

Hallintopäätöksen tehneen viranomaisen vastaus (48 §)

Ehdotuksen mukaan päätöksen tehneen viranomaisen on hallintotuomioistuimen pyynnöstä vastattava asianosaisen esittämiin vaatimuksiin. Vastauksessaan viranomaisen tulee esittää käsityksensä myös esitetystä selvityksestä.

Se, mitä seikkoja ja selvityksiä päätöksen tehnyt viranomainen voi vastauksessaan esittää, tulisi olla kytköksissä viranomaisen aiemmin tekemään hallintopäätökseen. *Muutoksenhakuprosessissa on kyse valituksenalaisen päätöksen laillisuuden arvioimisesta. Valituksenalaisen päätöksen perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun ja siinä on mainittava myös sovelletut säännökset.* MaRan käsityksen mukaan viranomaisen antama vastaus ei voi olla keino täydentää päätöstä uusilla selvityksillä tai lisäperusteluilla, vaikkakin ne viranomaisen mielestä tukisivat sen tekemää ratkaisua. Esimerkiksi vetoaminen tosinseikkaan, joka sijoittuu päätöksen jälkeiseen aikaan, ei tulisi olla mahdollista. Viranomaisen ei tulisi olla myöskään mahdollista vedota muutoksenhakuprosessissa lainkohtaan, jota ei ole ratkaisua tehtäessä sovellettu.

Suullisen käsittelyn järjestäminen (53 § - 55§)

MaRa pitää hyvänä, että suullisen käsittelyn järjestämistä koskevia sääntöjä täydennetään ja täsmennetään nykyisestä.

Ehdotuksen 53 § 3 momentissa todetaan, että jos asiassa vedotaan yksityisluonteiseen kirjalliseen todistajankertomukseen, suullinen käsittely todistajan kuulemiseksi järjestetään vain, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi.

Mietinnön perusteluissa todetaan, että suullisen käsittelyn järjestäminen ei olisi tarpeen myöskään silloin, kun *ei ole ilmennyt perusteita epäillä yksityisluonteisen todistajankertomuksen uskottavuutta* eikä suullisen kuulemisen siten voida arvioida tuovan asiaan uutta selvitystä. Asian arviointiin vaikuttaa kuitenkin myös oikeudenkäynnin muiden osapuolten mahdollinen pyyntö saada kuulustella yksityisluonteisen todistajankertomuksen antanutta todistajaa. Vaikka ehdotuksen sanamuoto antaa mahdollisuuden aikaisempaa väljemmin perustein jättää suullinen käsittely toimittamatta, suullinen käsittely on kuitenkin toimitettava, mikäli syntyy epäilyksiä asian ratkaisuun vaikuttavan yksityisluonteisen kirjallisen todistajankertomuksen luotettavuudesta.

MaRa toteaa, että hallinnollisia seuraamuksia asetetaan esimerkiksi anniskelun valvonta-asioissa silloin tällöin pelkästään viramomaisten tietoon tulleiden yksityishenkilöiden ilmoitusten perusteella. Yksityishenkilöä saateetaan ilmoituksen jälkeen kuulla poliisin toimesta anniskeluviranomaisen tekemän virka-apupyynnön perusteella.

MaRan näkemyksen mukaan seuraamuspäätöksen kohteena olevan luvanhaltijan oikeusturva edellyttää sitä, että tällä on oikeus saada kuulustella hallinto-oikeudessa todistajana henkilöä, jonka kertomus on asetettu seuraamuspäätöksen perusteeksi. Henkilön kertomuksen uskottavuutta voidaan arvioida luotettavasti vasta sen jälkeen kun henkilöä on kuultu todistajana ja kun myös luvanhaltija on voinut esittää hänelle kysymyksiä. Myös mahdollisten muiden hallinto-oikeudessa kuultavien todistajien kertomuksilla on merkitystä tässä suhteessa. Näin ollen kynnys suullisen käsittelyn järjestämiseen asiassa, jossa kyse on sellaisen henkilön kuulemisesta, jonka ker-

tomus on aiemmin asetettu seuraamus päätöksen perusteeksi, tulisi olla hyvin matala. Jos valituksessa on tuotu esille järkevä epäily kertomuksen uskottavuuteen liittyen, ei suullista käsittelyä tulisi jättää järjestämättä.

Turvaamistoimimääräys (88 – 89 §)

Lakiehdotukseen sisältyy säännös, jonka perusteella hallintotuomioistuin voisi antaa väliaikaista oikeusturvaa muutoksenhakijalle turvaamistoimimääräyksellä.

MaRa katsoo, että lakiehdotuksessa turvaamistoimimääräyksen antamisen kynnys on mitoitettu varsin oikein, koska siihen perustelujen mukaan riittää *varsin todennäköisen oikeudenloukkauksen* olemassaolo. Perustelujen mukaan säännöksen tarkoittama ilmeisyysvaatimus merkitsee, että oikeudenloukkauksen tai velvollisuuden laiminlyönnin olisi oltava jo selvästi havaittavissa tai varsin todennäköinen. Todennäköisyyskynnyksen täyttyminen riittää yleisissä turvaamistoimipykälissä (OK 7: 1 – 3) turvaamistoimimääräyksen antamiseen.

Turvaamistoimimääräys tulisi MaRan käsityksen mukaan olla mahdollista myös tilanteissa, jossa viranomainen ei ole myöntänyt elinkeinonharjoittajalle elinkeinolupaa, kuten anniskelulupaa tai anniskelun jatkoaikalupaa, ja valitusprosessissa kertyneiden selvitysten perusteella näyttää *jo varsin todennäköiseltä*, että viranomaisen päätös on lainvastainen. Väliaikaisen oikeusturvan saaminen olisi luvanhakijan kannalta tärkeää, koska varsinaisen päätöksen tekeminen voi (tällä hetkellä) viedä aikaa kuukausia tai yli vuoden, jonka aikana luvanhakijalle voi syntyä isoja taloudellisia tappioita. Turvaamistoimimääräyksellä elinkeinonharjoittajalle tulisi mahdollistaa oikeus harjoittaa luvanvaraista hakemuksen tarkoittamaa toimintaa valitusprosessin ajan 89 §:ssä määritellyn väliaikaisen määräyksen turvin.

Oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuus (97 §)

Ehdotuksen 97 §:n 3 momentin mukaan päätöksen tehnyt viranomainen on velvollinen korvaamaan yksityisen asianosaisen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos oikeudenkäynti on aiheutunut siitä, että viranomainen on ylittänyt toimivaltansa, käyttänyt harkintavaltansa väärin tai toiminut muuten selvästi lainvastaisesti.

MaRa katsoo, että yksityisen asianosaisen valituksen menestyessä ja hallintotuomioistuimen kumotessa tai muuttaessa viranomaisen päätöksen, tulisi lähtökohtaisesti aina viranomainen velvoittaa korvaamaan yksityisen asianosaisen oikeudenkäyntikulut, ellei kyseessä ole ollut erityisen tulkinnanvarainen asia. Oikeudenkäyntikulut tulisi korvata kokonaisuudessaan siltä osin kuin oikeudenkäyntikulut katsotaan kohtuulliseksi.

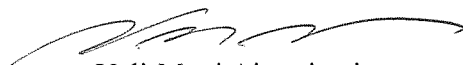
Viranomaisen valitusoikeus hallintotuomioistuimen päätöksestä (109 §)

MaRa kannattaa työryhmän ehdottamaa yleissääntelyä, jolla viranomaisen oikeutta valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä rajoitettaisiin. Ehdotettu rajoitussäännös ei tule sovellettavaksi, mikäli viranomaisen valitusoikeudesta säädetään erikseen.

Esimerkiksi alkoholilaissa alkoholiviranomaisen valitusoikeudelle ei ole asetettu mitään rajoituksia. Alkoholilain mahdollisessa uudistamisessa erityissäännös tulisikin poistaa. Muutoksella parannettaisiin merkittävästi anniskeluluvanhaltijoiden oikeusturvaa. Esimerkiksi, jos viranomainen on evännyt haetun anniskeluluvan ja hallinto-oikeus kumoaa päätöksen ja palauttaa asian uudelleen käsiteltäväksi, on aikaa saattanut kulua jo yli vuosi kielteisen hallintopäätöksen antamisesta. Jos viranomainen valittaa vielä hallinto-oikeuden päätöksestä, luvanhakija joutuu odottamaan oikeusturvansa toteutumista vielä korkeimman hallinto-oikeuden prosessin ajan. Alkoholiviranomaisella ei siten tulisi olla mahdollisuutta valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä kuin poikkeustapauksissa eli lähinnä jos valittaminen on tarpeen soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden turvaamiseksi.

Kunnioitavasti,

Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry



Veli-Matti Aittoniemi
lakiasiaintohtaja



Kai Massa
lakimies

Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry on matkailu-, ravintola- ja vapaa-ajan palvelualuejen elinkeino- ja työmarkkinajärjestö. MaRa edustaa hotelleja, kylpylöitä ja kuntoutumiskeskuksia, viikko-osakeyrityksiä, leirintäalueita, ravintoloita, catering-yrityksiä, eines- ja valmistuskeittiöitä, kahviloita, pubeja, yökerhoja, liikenneasemia, huvi-, teema- ja elämyspuistoja, keilahalleja, festivaaleja ja konserttitapahtumia, ohjelmapalvelu-yrityksiä, luontomatkailu-yrityksiä, hiihtokeskuksia sekä matkailun markkinointi- ja välityspalveluja tarjoavia yrityksiä. MaRassa on 2 400 jäsentä, joilla on 6 000 toimipaikkaa. MaRan jäsenyritykset työllistävät noin 60 000 henkilöä. Jäsenyritysten liikevaihto on yli 5,5 miljardia euroa.



Oikeusministeriölle

Lausunto työryhmän mietinnöstä ”Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Prosessityöryhmän mietintö” (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 4/2011)

Yleistä

Pakolaisneuvonta ry kiittää mahdollisuudesta lausua prosessityöryhmän mietinnöstä.

Esitys selkeyttää monilta osin oikeudenkäyntimenettelyä hallintotuomioistuimissa ja tekee menettelystä näin myös ennakoitavamman. Esityksessä on korostettu voimassa olevaa lakia enemmän myös tuomioistuinten perusteluvaatimuksia, mikä osaltaan parantaa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeita. Pakolaisneuvonta kuitenkin katsoo, että päätöksen perusteluvaatimukset tulisi kirjata säädökseen vielä esitettyä tarkemmin.

Lakiin kirjattavaksi ehdotettu yleissäännös viranomaisen velvollisuudesta ottaa tasapuolisesti huomioon sekä yleinen etu että yksityisten asianomaisten edut tuomioistuinmenettelyssä on kannatettava. Viranomaisen puolueettomuuden korostaminen oikeudenkäynnissä edesauttaa myös viranomaisia kohtaan tunnettua luottamusta.

Viranomaisen valitusoikeutta hallintotuomioistuimen päätöksestä ehdotetaan laajennettavaksi. Ulkomaalaisasioissa on Maahanmuuttovirastolla ollut valitusoikeus vuoden 2008 alusta lähtien. Pakolaisneuvonta on havainnut Maahanmuuttoviraston valitusoikeuden ongelmallisena erityisesti päätöksentekomenettelyn pitkittymisen johdosta. Viranomaisen hakiessa valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta ei hallinto-oikeuden päätöstä ole pantu täytäntöön. Käytännössä esimerkiksi turvapaikanhakijoiden kohdalla tämä on tarpeettomasti pitkittänyt lupapäätöksen saamista ja vastaanottokeskuksen asiakkuutta sekä viivästyttänyt perheenyhdistämisoikeuden vireillepanoa useilla kuukausilla. Maahanmuuttovirasto on esimerkiksi vuoden 2010 aikana valittanut useista kymmenistä Helsingin hallinto-oikeuden päätöksistä. Tämä on käytännössä osoittanut, että viranomaisen valitusoikeus voi aiheuttaa yksityisen asianomaisen kohdalla kohtuutonta viivästystä ja on omiaan hidastamaan päätöksentekomenettelyä.



Täytäntöönpanon kieltämistä koskevan hakemuksen voisi ehdotuksen mukaan jatkossakin ratkaista yksi tuomari. Kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa käännyttämispäätöksen täytäntöönpanon merkitys yksityiselle asianosaiselle on erityisen korostunut. Päätöksen täytäntöönpano saattaa johtaa Suomea sitovien palautuskieltojen rikkomiseen. Pakolaisneuvonnan kokemuksen mukaan vuosittain on useita tapauksia, joissa täytäntöönpanokieltoa on jouduttu hakemaan Helsingin hallinto-oikeudelta useita kertoja, ennen kuin tuomioistuin on kieltänyt käännyttämisen. Mahdollisuus hakea uudelleen täytäntöönpanokieltoa on hakijan oikeusturvan ja tehokkaiden oikeussuojakeinojen kannalta olennainen, sillä välipäätöksestä ei saa hakea muutosta. Pakolaisneuvonta katsoo, että mikäli täytäntöönpanokielloista jatkossakin päätettäisiin yhden tuomarin kokoonpanossa, tulisi oikeusvarman käsittelyn takaamiseksi säännellä tilanteista, joissa täytäntöönpanon kieltämistä haetaan uudelleen. Tällöin ratkaisu voisi olla esimerkiksi se, että välipäätöksen tekisi eri tuomari kuin ensimmäisellä kerralla, tai että uusi hakemus asianosaisen vaatimuksesta ratkaistaisiin kolmen tuomarin kokoonpanossa.

Pakolaisneuvonnan mielestä esitettyyn lakiehdotukseen olisi myös tarpeen kirjata tarkemmin ennakkoratkaisun hakemisesta Euroopan unionin tuomioistuimelta. Mietinnössä on ainoastaan viitattu valittajan mahdollisuuteen esittää sivuvaatimus ennakkoratkaisun pyytämistä sekä tuomioistuimen mahdollisuus harkita ennakkoratkaisun pyytämistä. Kansallisten tuomioistuinten, joiden päätöksiin ei voida hakea muutosta, on tehtävä Euroopan unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyynnö unionin oikeuden soveltamista koskevasta epäselvyydestä, mikäli joku asianosaisista sitä pyytää. Kansalliset tuomioistuimet, joiden päätökseen voidaan hakea muutosta, eivät sen sijaan ole velvollisia pyytämään ennakkoratkaisua, vaikka joku asianosaisista pyytäisikin sitä. Kaikki kansalliset tuomioistuimet toisaalta voivat kääntyä oma-aloitteisesti unionin tuomioistuimen puoleen, mikäli käsiteltävässä pääasiassa on epäselvyyttä unionin oikeuden soveltamista koskevasta kysymyksestä. Olisi hyvä nostaa paremmin esiin ja mahdollisesti lakiin kirjata säännökset siitä, missä tapauksissa tuomioistuimen tulisi joko valittajan pyynnöstä tai omasta aloitteestaan pyytää unionin tuomioistuimelta ennakkoratkaisua unionin oikeuden soveltamista koskevasta kysymyksestä.

Pykäläkohtaiset kommentit

20 §

Valitusperusteet

Pykälässä esitetyt valitusperusteet selkeyttävät osaltaan viranomaisen velvollisuutta päätöksenteossa. Päätöksen lainvastaisuuden tunnusmerkkien kirjaaminen lakiin selkeyttää valitusperusteita niin ikään valittajalle. Pykälän kohta 3:n mukaan päätös on lainvastainen, mikäli viranomainen on käyttänyt harkintavaltaansa vastoin hallintolain 6



§:ssä säädettyjä hallinnon oikeusperiaatteita. Kohta vahvistaa ja ohjaa omalta osaltaan viranomaiselta vaadittua puolueetonta asemaa hallintoasian ratkaisijana. Viranomaisen velvollisuus noudattaa päätöksenteossa ja sen valmistelussa kaikkia oikeussääntöjä korostuu sekä lain noudattamisen että sisällöllisen lainmukaisuuden edellytyksillä.

25 § ja 51 §

Lisäselvitys ja lisäaineiston toimittamisen rajoittaminen

Ehdotetuissa lainkohdissa määräajan asettaminen lisäselvityksen toimittamiselle ja lisäaineiston toimittamisen rajoittaminen olisi hallituksen esityksen mukaan poikkeuksellista ja sitä käytettäisiin tilanteissa, joissa hallintotuomioistuimen käsityksen mukaan kaikki asian ratkaisuun tarvittavat selvitykset on jo saatu.

Pakolaisneuvonta katsoo, että rajoitukset eivät lähtökohtaisesti sovellu kansainvälistä suojelua koskeviin asioihin. Kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa lisäselvitystä voi tulla myöhäisessäkin vaiheessa esimerkiksi valittajan kotimaan turvallisuus- ja ihmisoikeustilanteesta. Tällä tiedolla on merkittävä vaikutus palautuskieltojen arvioinnissa. Samoin lisäselvitys saattaa koskea valittajan muuttunutta terveydentilaa, jota ei ole voitu riittävän kattavasti selvittää asian varhaisemmassa vaiheessa. Valittajan esimerkiksi kidutuksesta johtuva traumatisoituminen voi muodostaa pakolaisoikeuden mukaisen hyväksyttävän syyn, joka on saattanut estää tai vaikeuttaa tosiseikaston esittämistä.

45 §

Asian selvittäminen

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin oikeudenkäynnin osapuolena olevan viranomaisen toiminnan perusteista edellyttämällä viranomaisen toimivan myös oikeudenkäynnin osapuolena tasapuolisesti ja objektiivisesti. Lisäys korostaisi viranomaisen velvollisuutta ottaa oikeudenkäynnin aikana huomioon asiaan vaikuttavat seikat kokonaisuudessaan. Kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa tällä on erityisen suuri merkitys kun ottaa huomioon asian laadun ja sen merkityksen valittajalle. Esityksen mukaan viranomaisen ei voi esimerkiksi esittää pelkästään omaa kantaansa tukevaa selvitystä, jos sillä on käytettävissään myös muunlaista selvitystä. Tällä hetkellä esimerkiksi lähtömaatietoa koskevia raportteja ei Pakolaisneuvonnan näkemyksen mukaan ole käytetty hallinnon oikeusperiaatteiden mukaisesti.



53 §

Suullisen käsittelyn järjestäminen

Pakolaisneuvonta pitää tärkeänä, että suullisen käsittelyn järjestämistä koskeva ehdotettu pykälä tarkentaa ja selkeyttää niitä perusteita, joilla asianosaisen pyytämä suullinen käsittely voidaan jättää toimittamatta. Hallituksen esityksessä on myös viitattu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöön, jonka mukaisesti asianosaisen pyytämä suullinen käsittely voidaan jättää järjestämättä vain jos tapaukseen liittyy erityisiä piirteitä, joiden vuoksi suullinen käsittely ei ole tarpeen.

Kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa suullisten käsittelyiden pyyntöihin on suostuttu varsin harvoin, vaikka usein asiassa on ollut olennaista juuri tosiseikkojen selvittäminen ja kertomuksen uskottavuuden arviointi. Kansainvälistä suojelua arvioitaessa on tyypillistä, että hakijalla ei usein yksinkertaisesti ole mahdollisuutta toimittaa varsinaista asiakirjanäyttöä asiassaan eli kyse on nimenomaan kertomuksen uskottavuuden arvioinnista. On myös huomattava hallintolainkäyttölain 38 §:n tulkinnan osalta, että kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa on ollut useita tapauksia, joissa Korkein hallinto-oikeus on palauttanut asian Helsingin hallinto-oikeudelle suullisen käsittelyn järjestämistä varten.

54 §

Ratkaisu suullisen käsittelyn järjestämisestä

Tuomioistuimen velvollisuus ilmoittaa jo ennen pääasian ratkaisua osapuolille siitä, ettei suullista käsittelyä tulla järjestämään ja velvollisuus varata tilaisuus esittää lisäselvitystä, on omiaan parantamaan hakijan oikeusturvaa.

63 §

Asioiden käsittelyjärjestys

Pakolaisneuvonta katsoo tarpeelliseksi, että lakiin kirjataan 2 momentin mukaisesti kiireellisenä käsittelyn mahdollisuus. Ulkomaalaislain 6 §:n mukaan alaikäistä lasta koskevat asiat on käsiteltävä kiireellisesti. Kiireellinen päätöksenteko olisi usein myös tarpeen tapauksissa, joissa valittajan päätöksellä on merkitystä myös vielä kotimaassa tai kolmannessa maassa olevan alaikäisen tai sairaan perheenjäsenen oikeuteen saada oleskelulupa Suomeen, mikäli Suomessa oleskelevan perheenjäsenen valituksenalainen päätös kumotaan. Kannatettavaa on, että kiireellisyyteen voisi vaikuttaa myös asian käsittelyn kohtuuttoman pitkä kesto hallintoviranomaisessa.

Pykälän 3 momentin mukainen tuomioistuimen velvollisuus ilmoittaa asian käsittelyn arvioitu kesto olisi valittajan näkökulmasta tarpeellinen uudistus. Epätietoisuus käsittelyajoista on inhimillisesti hyvin raskasta, ja suuntaa antava tieto käsittelyn



kestosta vähentäisi myös tarpeettomia yhteydenottoja asiamiehen kautta tuomioistuimeen.

91 §

Päätöksen sisältö

Ehdotettu kohta olisi pitkälti samansisältöinen kuin nykyisen hallintolainkäyttölain 54 §. Pykälän 3 momentin mukaan 2 momentin 3, 4 ja 5 kohdissa tarkoitetut asiat voidaan esittää myös liittämällä päätökseen jäljennös viranomaisen päätöksestä tai muusta asiakirjasta tai osa niistä. Pakolaisneuvonnan mielestä päätöksen sisällön kirjaamista 3 momentin mukaisesti tulisi rajata tarkemmin. Valittajan käsitys oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä heikkenee, mikäli tuomioistuimen päätös toistaa lähes identtisesti viranomaisen päätöksen sisältöä.

Kuten esityksessä on tuotu esiin, ei säännöstä tulisi tulkita suppeasti, sillä oikeudenkäynnin osapuolten kannalta on tärkeää saada mahdollisimman kattavasti vastaus niihin valitusperusteisiin, joilla voi olla merkitystä oikeudenkäynnin lopputuloksen kannalta.

93 §

Päätöksen perustelevinen

Pakolaisneuvonta katsoo, että lainkohtaa tulisi esitetystä tarkentaa. Ehdotuksen mukaan tarkoituksena on, että tuomioistuin ei voisi korvata perustelujaan viittaamalla viranomaisen antaman hallintopäätöksen perusteluihin, vaan momentissa edellytettäisiin, että liitettävän päätöksen on antanut tämän lain 4 §:n 3 kohdassa tarkoitettu hallintotuomioistuin. Kuitenkaan säännös ei estäisi sitä, että tuomioistuimen päätöksessä viitattaisiin viranomaisen antaman päätöksen perusteluihin, mikäli ne tuomioistuimen mielestä ovat laadukkaat ja kattavat.

Pakolaisneuvonnan kokemuksen mukaan tuomioistuin viittaa usein perusteluissaan viranomaisen päätöksen perusteluihin, vaikka tuomioistuimelle on toimitettu asian ratkaisun kannalta uutta oleellista näyttöä. Pakolaisneuvonnan tiedossa on useita päätöksiä, joissa tuomioistuin ei perusteluissa ole mitenkään viitannut esitettyyn uuteen selvitykseen ja näyttöön, vaan ainoastaan viranomaisen päätökseen. Tuomioistuimen päätöksen perusteluista pitäisi selkeästi ilmetä kaikki tuomioistuimelle esitetyt perustelut ja lisäselvitys.



PAKOLAIISNEUVONTA RY
FLYKTINGRÅDGIVNINGEN RF

Helsingissä 11.4.2011

Marjaana Laine
Johtava lakimies
Pakolaisneuvonta ry



25. 05. 2011

od 12 14 1 2007



"Mirjam Araneva" <mirjam.araneva@pelastakaaalapset.fi> aika 25.05.2011
13:11:42

Vastaanottaja: "oikeusministerio@om.fi" <oikeusministerio@om.fi>
Kopio:
Aihe: Pelastakaa Lapset ry:n lausunto (OM mietintöjä ja lausuntoja 4/2011)

OIKEUSMINISTERIÖLLE

Asia: Pelastakaa Lapset ry:n lausunto Prosessityöryhmän mietinnön 4/2011
oikeudenkäynnistä hallintoasioissa johdosta

Pelastakaa Lapset ry pitää mietinnössä esitettyä kokonaisuudessaan myönteisenä ja hallintotuomioistuin prosessia järkevöittäväenä ja yhdenmukaistavana.

Ottaen huomioon lain esitöiden merkityksen lain soveltamisohjeena Prosessityöryhmä on järjestön näkemyksen mukaan huomionnut mietinnössään hyvin alaikäistä koskevan erityislainsäädännön.

Mitä tulee päätöksen perustelemista koskevaan mietinnössä esitettyyn 93 § 2 momenttiin, joka koskee ylempää muutoksenhakuastetta, järjestö pitää erittäin tärkeänä lastensuojeluasioissa sitä, että myös korkein hallinto-oikeus perustelee päätöksensä pykälän 1 momentissa tarkoitetulla tavalla. Erityisen tärkeää päätöksen perusteleminen on silloin kun korkein hallinto-oikeus on hylännyt 12 vuotta täyttäneen lapsen, huoltajan tai vanhemman valituksen lapsen huostaanottoa ja sijaishuoltoon sijoittamista tai huostassapidon lopettamista koskevassa muutoksenhakuasiassa. Lastensuojeluasiat liittyvät aina ihmisen elämän herkimpiin ja yksityisimpiin osa-alueisiin, omaan lapseen ja perheeseen. Yksityisen asianosaisen oikeusturvan täysimittaisen toteutumisen ja myös inhimillisten näkökohtien kannalta päätöksen perusteleminen pykälän 1 momentissa esitetyllä tavalla lastensuojeluasiassa on tärkeää, jotta yksityinen asianosainen näkee ne nimenomaiset syyt, joiden vuoksi korkein hallinto-oikeus on hylännyt valituksen. Viranomaisen kannalta päätösten perustelemisen tärkeyttä ei voida korostaa oikeusturvanäkökohtiin vetoamalla, mutta mietinnön 93 § 1 momentissa esitetyin tavoin perusteltujen päätösten kautta korkeimmalla hallinto-oikeudella on mahdollisuus yhtenäistää valtakunnallisia käytäntöjä ja tätä kautta vaikuttaa myös perus- ja ihmisoikeuksien entistä parempaan toteutumiseen yksilötasolla lastensuojelussa.

Helsingissä, 25. päivänä toukokuuta 2011

Pelastakaa Lapset ry:n puolesta ,

Mirjam Araneva

VT, lakimies

Pelastakaa Lapset ry

Lastensuojelun Lakimiespalvelu

Koskelantie 38, PL 95

00601 Helsinki

puh: 010 843 5000

faksi: 010 843 5111



Oikeusministeriö
oikeusministerio@om.fi

Lausuntopyyntö 9.2.2011 OM 12/41/2007, OM004:00/2008

Lausunto työryhmämietinnöstä "Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Prosessityöryhmän mietintö" (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 4/2011)

Oikeusministeriö on pyytänyt Rakennusteollisuus RT ry:ltä lausuntoa otsikkoasiassa. Kiitämme mahdollisuudesta lausunnon antamiseen ja esitämme seuraavansisältöisen lausunnon.

Lausunto

Työryhmän mietinnössä ehdotetaan säädettäväksi laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Se korvaisi nykyisin voimassa olevan hallintolainkäyttölain. Uudessa laissa säädettäisiin hallintoasioita koskevasta oikeudenkäynnistä nykyistä täsmällisemmin ja informatiivisemmin. Uudella lailla ei kuitenkaan ole tarkoitus muuttaa keskeisiä hallintoprosessin periaatteita.

Rakennusteollisuus RT ry toteaa, että työryhmän esitykset selkeyttävät monilta osin nykyistä hallintoprosessia ja tukevat osaltaan oikeusvarmuuden lisääntymistä ja toisaalta myös oikeudenkäynnin päämäärän mahdollisimman nopeaa saavuttamista hallintoprosessissa.

Rakennusteollisuus RT ry haluaa lausunnossaan tuoda esiin ja kannattaa erityisesti seuraavia työryhmän esityksiä:

- Työryhmä esittää, että päätöksen tehneen viranomaisen velvollisuuksia oikeudenkäynnin osapuolena täsmennettäisiin. Uudessa laissa säädettäisiin mm. viranomaisen velvollisuudesta vastata valituksessa esitettyihin vaatimuksiin ja esittää tuomioistuimen pyytämää lisäselvitystä.
- Lakiin sisällytettäisiin säännös siitä, että tuomioistuin voi asettaa määräajan, jonka kuluessa osapuolten on toimitettava mahdollinen asiaa koskeva lisäaineisto. Jos aineistoa toimitetaan tämän ajankohdan jälkeen, tuomioistuin voisi palauttaa sen lähettäjälle liittämättä sitä oikeudenkäyntiaineistoon.
- Hallintotuomioistuimen väliaikaista täytäntöönpanomääräystä koskevia säännöksiä tarkennettaisiin. Oikeudenkäynnin nopeuttamiseksi ehdotetaan, että täytäntöönpanoa koskevasta välipäätöksestä ei enää saisi erikseen valittaa siinäkään tapauksessa, että täytäntöönpanon kieltoa tai keskeytystä koskevaa hakemusta ei ole hyväksytty.
- Oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuuden perusteiden arviointiin vaikuttavista seikoista säädettäisiin nykyistä yksityiskohtaisemmin, mutta sääntelyn peruslähtökohtia ei ole tarkoitus muuttaa. Viranomaisen korvausvelvollisuutta täsmennettäisiin

nykyisestä niin, että viranomaisen selvästi lainvastainen päätöksenteko aiheuttaisi yleensä korvausvastuun.

- Päätösten tiedoksiantoa koskevia säännöksiä täsmennettäisiin nykyisestä. Pääsääntönä olisi, että hallintotuomioistuimen päätös annettaisiin tiedoksi tavallisella kirjeellä tai sähköisesti.

Rakennusteollisuus RT ry



Tarmo Pipatti
toimitusjohtaja

7.4.2011

Oikeusministeriö
oikeusministerio@om.fi

LAUSUNTO TYÖRYHMÄN MIETINNÖSTÄ “OIKEUDENKÄYNTI HALLINTOASIOISSA. PROSESSITYÖRYHMÄN MIETINTÖ”

Suomen Kiinteistöliitto ry kiittää mahdollisuudesta saada antaa lausunto otsikossa mainitusta työryhmän mietinnöstä.

Kiinteistöliitto kannattaa työryhmän ehdotusta siitä, että hallintolainkäyttölain tilalle säädetään kokonaan uusi laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Lakiehdotus ei ole Kiinteistöliiton jäsenkunnan kannalta kaikkein keskeisintä juridiiikan osa-aluetta, vaikkakin myös asunto-osakeyhtiöt voivat olla monenlaisten hallintoasioiden osapuolena (esimerkiksi terveydensuojelulain nojalla annetut päätökset, rakennuslupa-asiat jne.).

Kiinteistöliiton mielestä on tärkeää, että myös hallintoasioissa on riita- ja rikosprosessin kaltainen oma prosessilakinsa, joka kertoo ymmärrettävällä ja kattavalla tavalla koko oikeudenkäynnin kulun hallintoasiassa. Kiinteistöliitto muistuttaa, että jatkossakin on erittäin tärkeää, että hallintoprosessissa asianosainen pystyy hoitamaan omaa asiaansa ilman oikeudellista avustajaa. Katsomme, että selkeä ja informatiivinen hallintoprosessilaki edistää tätä päämäärää. Myös suullinen valmistelu tuomioistuimen muodollisen prosessijohdon alaisuudessa sekä muut asian selvittämiskeinot (esimerkiksi tarkastus) ovat mielestämme omiaan parantamaan ja nopeuttamaan hallintoasian oikeudenmukaista käsittelyä.

Työryhmän ehdotus siitä, että tiedoksiannossa on valittavana useita vaihtoehtoisia tiedoksiantotapoja, mukaan lukien sähköinen ja suullinen tiedoksianto, ja että hallintotuomioistuin voi valita kussakin yksittäistapauksessa parhaiten sopivan tiedoksiantotavan riita-asioiden tapaan, nähdään Kiinteistöliitossa kannatettavana ehdotuksena.

Kiinteistöliitto painottaa vielä, että hallintoasioissa tehtävien päätösten perustelemiseen tulee kiinnittää myös jatkossa huomiota.

SUOMEN KIINTEISTÖLIITTO RY



Jaana Sallmén
lakimies, varatuomari

18.4.2011

Oikeusministeriö
PL 25
00023 VALTIONEUVOSTO

LAUSUNTOPYYNTÖ 9.2.2011 (OM 12/41/2007)

Lausunto työryhmän mietinnöstä Oikeudenkäynti hallintoasioissa

Lausunnon antajasta

Asunto-, toimitila- ja rakennuttajaliitto RAKLI ry edustaa kiinteistöjen ja infrastruktuurin ammattimaisia omistaja-, rakennuttaja-, käyttäjä-, sijoittaja- ja palveluntuottajaorganisaatioita. RAKLI toimii kiinteistö- ja rakentamisalan vaikuttajana, kehittäjänä, ammattilaisten verkottajana sekä tiedon tuottajana.

Tavoite

Asunto-, toimitila- ja rakennuttajaliitto RAKLI ry kiittää mahdollisuudesta lausua työryhmän ehdotuksista Oikeudenkäynniksi hallintoasioissa. RAKLI on ollut jo vuosia huolissaan hallintotuomioistuimiin kasautuvien asioiden määrästä ja pitkistä käsittelyajoista erityisesti maankäyttöön ja rakentamiseen liittyvissä asioissa. Hallintotuomioistuimissa käsitellään toki muitakin muun muassa verotukseen, sosiaaliturvaan ja maahan muuttoon liittyviä asioita, jotka vaativat nopeaa käsittelyä. Tämän vuoksi kaikki keinot, joilla ruuhkauttamista voidaan välttää ja oikeusprosessia yksinkertaistaa sekä nopeuttaa, tulee ottaa käyttöön.

Nyt lausunnolla olevassa ehdotuksessa huolettavaa eniten se, mitä vaikutuksia suullisen käsittelyn ja turvaamistoimenpiteiden mahdollisella lisäämisellä on hallintotuomioistuinten käsittelyaikoihin ja oikeusprosessin hintaan.

Suullinen käsittely

Ehdotuksen mukaan suullisen käsittelyn säännöksiä täsmennettäisiin. Tarkoituksena olisi muun muassa yhdenmukaistaa soveltamiskäytäntöä ja

18.4.2011

antaa tuomioistuinten asiakkaiden kannalta nykyistä informatiivisemmat säännökset.

Pidämme hyvänä, että suullisen käsittelyn järjestämistä koskevaa säännöstöä selvennetään. Samalla tulee kuitenkin varmistaa, ettei oikeusprosessia hidasteta nykyisestä, vaan tavoitteena tulisi olla nykyistä nopeampi ja tehokkaampi prosessi.

Mahdollisuus suulliseen valmisteluun myös hallintotuomioistuimissa voi olla perusteltua, jos se edistää asian huolellista valmistelua ja selvittämistä. Kuten ehdotuksessa todetaan suullinen valmistelu voi tehostaa sekä suullista käsittelyä että ratkaisun tekemistä kokonaisuudessaan, mutta se kuten suullinen käsittelykin voi myös tarpeettomasti hidastaa prosessia ja aiheuttaa kaikille osapuolille kustannuksia. Suullisen valmistelun ja suullisen käsittelyn hyvistä ja huonoista puolia on saatavissa kokemuksia käräjäoikeuksista ja nämä tulisi hyödyntää myös hallinto-oikeuksien prosessien kehittämisessä. Mielestämme suullisen valmistelun ulottaminen korkeimman hallinto-oikeuden prosesseihin olisi kuitenkin tarpeetonta ja vain vaikeuttaisi sekä hidastaisi valitusprosessia.

Pidämme tärkeänä, että suullinen valmistelu ei johda automaattisesti suulliseen käsittelyyn. Suullinen käsittely on perusteltua silloin, kun sen järjestämisellä saadaan selkeitä etuja esimerkiksi nopeutuneen käsittelyn muodossa. Yksityiskohtaisissa perusteluissa esitetyt ehdotukset suullisen käsittelyn järjestämiseen liittyen vaikuttavat perustelluilta ja oikein noudatettuina ovat omiaan tehostamaan oikeusprosessia.

Selvitykset

Nykyisen voimassa olevan hallintolainkäyttölain mukaan hallinto-oikeudessa voidaan esittää uusia selvityksiä jopa ratkaisuhetkeen saakka. Tätä voidaan pitää ongelmallisena, sillä lisäselvitykset voivat johtaa uuteen kuulemiskierrokseen ja asian käsittelyn pitkittymiseen.

18.4.2011

Mietinnössä ehdotetaan, että pääsäännön mukaan lisäselvitystä voisi jatkossakin toimittaa rajattomasti aina ratkaisupäivään saakka. Ehdotukseen sisältyy kuitenkin säännös, jonka mukaan hallintotuomioistuin voisi asian laatuun nähden asettaa kohtuullisen määräajan, jonka kuluessa osapuolten on toimitettava mahdollinen lisäaineisto asiassa. Jos lisäaineisto toimitetaan asetetun määräajan jälkeen, tuomioistuin voisi jättää sen huomioon ottamatta ja palauttaa lähettäjälle liittämättä sitä asian oikeudenkäyntiaineistoon.

Mielestämme tulisi harkita, olisiko mahdollista kääntää oletama toisin päin ja asettaa pääsäännöksi se, että lisäselvityksillä on tuomioistuimen asettama määrä-aika ja ainoastaan poikkeustapauksissa lisäselvitystä voisi toimittaa ratkaisun antamiseen saakka. Tämä ei näkemyksemme mukaan vaarantaisi oikeussuojaa, sillä määräaika olisi jo etukäteen tiedossa ja edellyttäisi näin ainoastaan parempaa perehtymistä asiaan vaikuttavista seikoista jo prosessin alkuvaiheessa. Näin oikeudenkäynnin osapuolet toimittaisivat kaiken tarpeellisen selvityksen mahdollisimman nopeasti. Kun poikkeustapauksissa olisi edelleenkin mahdollista sallia lisäselvitykset myöhemmin, ei oikeussuojaa mielestämme loukattaisi.

Lopuksi

Pidämme tärkeänä, että hallintotuomioistuinten toimintaa kehitetään tehokkaampaan, nopeampaan, ammattitaitoiseen ja kustannuksiltaan kohtuulliseen suuntaan. Erityisesti kaavoituksen hitaudesta ja kaavoituksen aikatauluihin liittyvästä epävarmuudesta aiheutuu huomattavia taloudellisia menetyksiä yhteiskunnalle ja elinkeinoelämälle - häiriten kunnallisten ja liiketoiminnallisten palvelujen järjestämistä ja asuntotuotannon toteutumista. Vaikka hallintotuomioistuinmenettely ja sen ripeys ei olekaan ainoa tekijä kaavoitusmenettelyn aikataulussa, sillä on kuitenkin merkittävä vaikutus prosessin sujuvuuteen.

Hallintoasioiden oikeudenkäyntiä koskevan uudistuksen yhteydessä tulisi kokonaisuutta arvioida myös sen mukaan, millaisia ratkaisuja hovi- ja hallinto-oikeusverkoston kehittämiseksi valitaan. Jos hallinto-oikeuksien lukumäärää

18.4.2011

vähennetään kuten työryhmä mietinnössään esittää, tulee käsittelyn tehokkuuteen ja resurssien turvaamiseen kiinnittää myös oikeusmenettelyn osalta erityistä huomiota. Lisäksi aiemmat suunnitelmat luopua erikoistuneista hallintotuomioistumista, voivat johtaa kokonaisuuden hallinnan kannalta ongelmalliseen lopputulokseen. Ilman kokonaisvaltaista arviointia kaikkien suunnitteilla olevien uudistusten vaikutuksista, voi olla vaarana, että hallintotuomioistuinten prosessi hidastuu ja kallistuu sekä jutut ruuhkautuvat entisestään. Mielestämme myös valituslupajärjestelmän kehittäminen siten, että nykyistä useammat asiat vaativat valitusluvan, olisi yksi keino lyhentää liian pitkiksi muodostuvia prosesseja.

Asunto-, toimitila- ja rakennuttajaliitto RAKLI ry



Helena Kinnunen
toimitusjohtaja

VERONMAKSAJAIN KESKUSLIITTO RY
Kalevankatu 4
00100 HELSINKI

LAUSUNTO
11.4.2011

Oikeusministeriö

PL 25
00023 VALTIONEUVOSTO

E-mail oikeusministerio@om.fi

Viite Lausuntopyyntö 9.2.2011 OM 12/41/2007, OM004:00/2008
Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 4/2011

LAUSUNTO TYÖRYHMÄN MIETINNÖSTÄ: ”OIKEUDENKÄYNTI HALLINTOASIOISSA. PROSESSITYÖRYHMÄN MIETINTÖ”

Työryhmän tehtävä ja periaatteelliset kannanotot

Työryhmä ehdottaa säädettäväksi lain oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Se korvaisi voimassa olevan hallintolainkäyttölain. Työryhmän ehdotuksen tarkoituksena on säätää hallintoasioita koskevasta oikeudenkäynnistä nykyistä täsmällisemmin ja informatiivisemmin muuttamatta keskeisiä hallintoprosessin periaatteita.

Lausunnon rajaus

Veronmaksajain Keskusliitto ottaa tässä lausunnossa kantaa työryhmän ehdotuksiin siltä osin, kuin niillä on välitöntä vaikutusta veroasioiden muutoksenhaussa.

Lain soveltaminen veroprosessissa

Ehdotettu laki on yleislaki, jonka säännöksiä sovelletaan vain, jos asiasta ei ole säädetty muualla lainsäädännössä. Muutoksenhausta verotuksessa säädetään verotusmenettelylain 5-6 luvuissa, arvonlisäverolain 21 luvussa ja monissa muissa verolaeissa. Eri verolakien tuomioistuinprosessia koskevien

säännösten kattavuus vaihtelee. Verolaeissa säädetään yleensä valitusoikeudesta, valitusajasta ja valitusluvasta haettaessa muutosta hallinto-oikeuden päätökseen korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Valitusoikeus

Useimmissa verolaeissa on säännökset veron huojentamisesta erityistilanteessa kohtuusperusteella. Näistä päätöksistä ei yleensä ole oikeutta valittaa. Tällainen säännös on esimerkiksi verotusmenettelylain 88 §:ssä.

Ehdotetun lain 7 §:ään on otettu yleinen ja ehdoton valitusoikeus perustuslain 21 §:n nojalla. Koska verotuslaeissa on erikseen säädetty valituskiellosta, väistyy ehdotettu yleislain säännös yleisestä valitusoikeudesta.

Huojennuksen myöntäminen ei ole mikään valmisteleva toimi vaan viranomaisen laillisuusharkintaan perustuva päätös, jollaisesta pitäisi voida valittaa Suomen perustuslain ja Euroopan Ihmisoikeussopimuksen perusteella.

Veronmaksajain Keskusliitto esittää, että verolaeista poistetaan valituskiellot huojennuspäätöksistä.

Asiakokonaisuuden yhdistäminen

Ehdotetun lain 14 § n nojalla eri hallinto-oikeuksissa vireillä olevat, samaan asiakokonaisuuteen kuuluvat asiat voitaisiin yhdistää. Verotuksessa on lukuisia tyyppitilanteita, joissa samaa tapahtumaa arvioidaan eri hallinto-oikeuksissa. Tällainen asia voisi olla esimerkiksi valitus peitellyn osingon verotuksesta, kun yhtiön ja osakkaan tai osakkaiden valitukset ohjautuvat eri hallinto-oikeuksiin verovelvollisten kotipaikkojen perusteella.

Ehdotuksen mukaan yhdistämisen edellytyksenä on, että asioiden käsitteleminen yhdessä on erityisestä syystä tarpeen. Vaatimus on kirjattu ehdotettuun lakiin tarpeettoman jyrkkänä. Koska yhdistämisestä päättävät aina siirtävä ja vastaanottava hallinto-oikeus yhdessä ja koska asianosaisille ei ole säädetty ehdotonta oikeutta saada asiaa siirretyksi, vaatimus erityisestä syystä voitaisiin jättää laista pois.

Veronmaksajain Keskusliitto ehdottaa, että lakiehdotuksen 14 § 1 momentin 2 kohdasta jätetään pois sanat ”erityisestä syystä”.

Oikeudenkäyntikulut

Tuloverotuksessa verovelvolliset on velvoitettu itse ja oma-aloitteisesti ilmoittamaan veronalaiset tulonsa. Välillinen verotus ja työnantajan velvoitteet ovat pääosin ns. itseverotusta, jossa verovelvollinen oma-aloitteisesti laskee ja tilittää säädetyt verot ja maksut.

Verotus koskee lähes kaikkea taloudellista toiminta. Säännökset ovat monimutkaisia, niihin sisältyy tulkintamahdollisuuksia ja säännökset muuttuvat usein. Voidakseen valvoa laillisia oikeuksiaan, verovelvolliset joutuvat turvautumaan ulkopuolisiin asiantuntijoihin.

On kohtuullista edellyttää, että Verohallinto tekee lain mukaisen verotuspäätöksen verovelvollisen täytettyä laajan ilmoitusvelvollisuutensa. VML 26.6 §:n mukaan veroviranomaisen on tutkittava saamansa tiedot ja selvitykset tavalla, joka asian laatu, laajuus, verovelvollisten yhdenmukainen kohtelu ja verovalvonnan tarpeet huomioon ottaen on perusteltua. Jos veronmaksaja joutuu turvautumaan muutoksenhakuun laillisen päätöksen saadakseen, tulee hallinnon vastata tarpeellisista muutoksenhakukuluista.

Ehdotuksen mukaan yksityisen asianosaisen oikeudenkäyntikulut korvataan, jos oikeudenkäynti on aiheutunut siitä, että viranomainen on ylittänyt toimivaltansa, käyttänyt harkintavaltaansa väärin tai toiminut muuten selvästi lainvastaisesti. Verolakien kirjoitustapa mahdollistaa hyvinkin laajan tulkinnan, ilman että viranomainen vielä ylittänyt toimivaltansa tai menetellyt selvästi lain vastaisesti. Ehdotettu 97 § voisi käytännössä kaventaa veronmaksajan mahdollisuutta saada korvausta välttämättömistä oikeudenkäyntikuluistaan.

Lainsäätäjä on osa sitä julkista valtaa, jolle verot kerätään. Epäselvä lainsäädäntö ei missään tapauksessa voi olla peruste evätä oikeussuhteen heikommalta osapuolelta eli veronmaksajalta oikeutta oikeudenkäyntikulujensa korvaukseen, jos verotus todetaan hallintotuomioistuimessa virheellisesti toimitetuksi.

Verohallinnossa toimiva Veronsaajien oikeudenvilvontayksikkö on ottanut tehtäväkseen viedä korkeimpaan hallinto-oikeuteen asioita, joissa on tai saattaa olla tulkintakysymyksiä. Veronsaajien oikeudenvilvontayksikön ollessa muutoksenhakijana on verovelvollisella oltava mahdollisuus ajaa asiaansa vähintään samantasoista asiantuntemusta käyttäen, kuin veronsaajilla on käytettävissään. Erityisesti vastatessaan Veronsaajien oikeudenvilvontayksikön muutoshakemukseen, on veronmaksajan oikeudenkäyntikulut korvattava vaikka verotusta muutettaisiin veronmaksajan vahingoksi. Sellaisessa tilanteessahan veronmaksaja joutuu puolustamaan Verohallinnon yhden osan tekemää päätöstä Verohallinnon toisen osan muutosvaatimusta vastaan.

Veronmaksajain Keskusliitto vaatii lakiehdotusta muutettavaksi niin, että veronsaajat veloitetaan korvaamaan kaikki verovelvollisen oikeudenkäyntikulut, jos verotuspäätöstä muutetaan verovelvollisen vaatimuksesta tai tuomioistuin hylkää kokonaan tai osittain Veronsaajien oikeudenvilvontayksikön muutosvaatimuksen ellei oikeudenkäynnin voida osoittaa johtuneen ensisijaisesti verovelvollisen laiminlyönnistä tai virheestä. Lisäksi veronmaksajan oikeudenkäyntikulut on korvattava hallinto-oikeuden ratkaisun lopputuloksesta riippumatta, jos muutosvaatimuksen tekijänä on Veronsaajien oikeudenvilvontayksikkö.

Allekirjoitukset

Teemu Lehtinen
toimitusjohtaja

Vesa Korpela
lakiasiain johtaja