

6.4.2011

H 00060/11

Oikeusministeriö
Lainvalmisteluosasto

Viite: Lausuntopyyntöne 9.2.2011, OM 12/41/2007, OM004:00/2008

Asia: Työryhmän mietintö "Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Prosessityöryhmän mietintö"

Hallinto-oikeus viittaa 23.2.2010 antamaansa lausuntoon prosessityöryhmän välimietinnöstä. Hallinto-oikeus noudattaa tässä lausunnossa työryhmän mietinnössään käyttämää esitysjärjestystä. Yleisellä tasolla hallinto-oikeus pitää työryhmän esitystä hyvänä ja kannatettavana ja yhtyy pääosin mietinnössä esitettyihin ehdotuksiin. Kokonaan uuden lain säätäminen esitettyssä rakenteeltaan hyvässä muodossa täsmentää, selkeyttää ja helpottaa säännösten soveltamista käytännössä paremmin kuin vain entisen lain uudistaminen.

14 § Asiakokonaisuuden yhdistäminen hallinto-oikeudessa

Hallinto-oikeus toteaa toisiinsa liittyvien asioiden yhdessä käsittelyn mahdollistavan lainsäädännön olevan tarpeen erityisesti huomioon ottaen hallinto-oikeuksissa käsiteltävien asiaryhmien moninaisuus. Asioiden yhdistämistarve on tullut käytännössä esille asioissa, joissa valtakunnallisen viranomaisen päätös on kohdistunut useaan eri kotipaikan omaavaan henkilöön ja asiassa on esimerkiksi tarpeen järjestää suullinen käsittely. Yhdistämistarve ei siten rajoitu yksinomaan veroasioihin.

Veroasioiden yhdistämisen osalta hallinto-oikeus toteaa, että toimivaltaista hallinto-oikeutta koskevat säännökset sisältyvät verotusmenettelystä annettuun lakiin, jonka muuttamista uusi sääntely edellyttäisi. Yhdistettäviä veroasioita saattaisivat olla esimerkiksi samaan tarkastuskertomukseen perustuvat peitelty osingon verotus sekä työnantajan ja työntekijän välisiin suorituksiin liittyvät ennakoperintä ja tuloverotus tilanteissa, joissa osakas/osakeyhtiö ja työnantaja/työntekijä kuuluvat kotipaikan perusteella eri hallinto-oikeuksien tuomiopiireihin.

Veroasioissa on eri pituisten ja pitkien muutoksenhakuajkojen vuoksi tavallista, että lähtökohtaisesti yhdessä käsiteltävät asiat tulevat vireille pitkänkin ajan kuluessa. Tällöin esimerkiksi peitelty osingon verotuksen kohdalla osakeyhtiön valitus on saatettu ratkaista jo ennen kuin osakkaan valitus tulee vireille. Mikäli säännöksellä on tarkoitus säännellä vain samanaikaisesti vireillä olevien veroasioiden yhdistämistä, saattaa asiassa toimivaltainen hallinto-oikeus tulla ratkaistavaksi asioiden vireilletuloajankohdan mukaan, mitä ei voida pitää hyväksyttävänä. Muutoinkin esimerkiksi yksityishenkilön veroasian yhdistä-

minen osakeyhtiön kotipaikan hallinto-oikeudessa käsiteltäväksi saattaa olla verovelvollisen kannalta kohtuutonta. Veroasioiden osalta asioiden yhdistäminen edellyttääkin laajempaa lisäselvitystä.

Lainkohdan 2 momentin mukaan asioiden yhdistäminen edellyttäisi asianosaisen vaatimusta. Hallinto-oikeus katsoo, että kysymyksessä on olennainen prosessinjohtoon liittyvä päätös, jonka edellytyksenä ei voi olla asianosaisen vaatimus. Suotavampaa on, että hallinto-oikeus asianosaisia kuultuaan päättää asian siirtämisestä käsiteltäväksi toisessa hallinto-oikeudessa. Lainkohtaan tulisi lisäksi sisällyttää säännös asioiden siirtämisestä tilanteessa, jossa on kaksi tai useampia toimivaltaisia hallinto-oikeuksia tai hallinto-oikeudet ovat erimielisiä siitä, mille hallinto-oikeudelle asia tulee siirtää.

20 § Valitusperusteet

Valitusperusteeksi on haluttu nostaa esiin viranomaisen päätöksen lainvastaisuus ja samalla määritellä, mitä tuo lainvastaisuus tarkoittaa. Sinällään ehdotuksessa kuvatut lainvastaisuuden toteuttavat tilanteet vastaavat nykyistä käytäntöä, mutta nykyinen ratkaisuvallta on rajautunut joustavasti ilman ehdotettua lainvastaisuus -määrettäkin. Ratkaisuvalltaa ei käytännössä silti ole ulotettu puhtaasti tarkoituksenmukaisuutta koskeviin kysymyksiin. Kuitenkin uusiutuvan lainsäädännön ja kehittyvän yhteiskunnan asettamiin muuntuviin ongelmiin on voitu luontevasti sopeutua. Lainvastaisuus valitusperusteena on myös karsittu pois erityislaeista. Hallinto-oikeus näkee vaarana, että ehdotetulla säännöksellä tullaan myöhemmin käytännössä rajoittamaan valitusten käyttöalaa siitä, mihin se tällä hetkellä ulottuu. Säännöksen ja sen sanamuodon tarpeellisuutta olisi vielä harkittava.

41 § Asiamies ja avustaja

Ehdotetun pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että jos asiamies tai avustaja on tehtävänsä sopimaton, hallintotuomioistuin voi kieltää häneltä toimimisen yksittäisessä asiassa. Momentissa säädettäisiin myös, että asiamiehen ja avustajaan sovelletaan lisäksi oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 10 a §:n 1 momenttia. Tämä vastaisi nykyisin voimassa olevaa sääntelyä. Hallinto-oikeus ei pidä säädösteknisesti onnistuneena, että ainoastaan hallintotuomioistuimen mahdollisuus kieltää esiintyminen yksittäisessä asiassa on kirjoitettu auki ehdotettuun lakiin, mutta mahdollisuus kieltää asiamiestä toimimasta tuomioistuimessa enintään kolmen vuoden ajan eli enemmän rajoittava säännös olisi edelleen viittaussäännöksen takana. Hallinto-oikeus pitää viittaussäännöksen käyttöä tässä kohdin epäonnistuneena ja katsoo, että viittaus tulisi kirjoittaa lakiin auki.

54 § Ratkaisu suullisen käsittelyn järjestämisestä

Ehdotetun pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että mikäli hallintotuomioistuin ei järjestä asianosaisen pyytämää suullista käsittelyä, tästä on ilmoitettava oikeudenkäynnin osapuolille. Samalla heille on varattava tilaisuus esittää lisäselvitystä. Hallinto-oikeus toteaa, että esitys on lähtökohtaisesti kannatettava. Säännöksen voidaan arvioida parantavan käsiteltävän asian haltuunottoa hallinto-oikeudessa ja muutenkin selkeyttävän ja järkevöittävän prosessia. Erityi-

sesti säännöksellä olisi asianosaisen oikeusturvaa lisäävä vaikutus.

Ehdotuksen mukaan ilmoittamisesta voitaisiin luopua, jos se on ilmeisen tarpeetonta. Mietinnössä tällaiset tilanteet on rajattu tiukasti esimerkiksi asioihin, joissa vaatimus hylätään heti. Säädetävä ilmoitusvelvollisuus tulee lisäämään hallinto-oikeuksien työmäärää lisäten prosessiin uuden työvaiheen ja mahdollisesti vielä uuden kuulemiskierroksen. Pyyntöjä suullisesta käsittelystä tehdään usein myös asiaryhmissä, joihin kuuluvia valituksia on paljon, mutta joissa suullisia käsittelyjä pidetään hyvin harvoin. Tällaisia ovat esimerkiksi ulkomaalaislain piiriin kuuluvat ns. Dublin-asiat ja valitukset päätöksistä, jotka koskevat ilmeisen perusteettomia turvapaikkahakemuksia. Näille asiaryhmille on ominaista, että lainsäätäjällä on pyrkinyt eri tavoin jouduttamaan asioiden käsittelyä. Ilmoitusvelvollisuus ehdotetussa muodossaan tulee pidentämään käsittelyaikoja ilman, että säännöksellä tavoiteltua hyötyä silti saavutetaan. Säännöksessä tulisi jättää tuomioistuimelle enemmän harkintavaltaa sen suhteen, milloin ilmoittamisesta voidaan luopua.

58 § Hallintotuomioistuimen tiedonsaantioikeus

Tällä hetkellä hallinto-oikeuksien tietojensaantioikeudesta säädetään hallinto-oikeuslain 21 §:ssä, jonka mukaan valtion ja kuntien sekä muun julkisyhteisön viranomaiset ovat pyynnöstä velvolliset antamaan salassapitosäännösten estämättä asian käsittelyssä tarvittavia tietoja ja muuta virka-apua hallinto-oikeudelle. Työryhmä ei ole mietinnössään ottanut kantaa siihen, säilyisikö hallinto-oikeuslain 21 §:ssä säädetty tietojensaantioikeus hallinto-oikeuksia koskevana erityissäännöksenä ennallaan, ja jos säilyisi, mikä merkitys tulisi antaa sille, että ehdotetun 58 §:n sanamuoto poikkeaa hallinto-oikeuslain 21 §:ssä säädetystä. Ei liene tarkoituksenmukaista, että eri hallintotuomioistuimia koskisivat sanamuodoiltaan ja mahdollisesti sisällöiltään erilaiset tietojensaantia koskevat säännökset. Nyt ehdotetussa säännöksessä sanamuoto olisi asian ratkaisemiseksi välttämättömät tiedot ja asiakirjat. Ehdotuksen perusteluissa todetaan kuitenkin, että hallintotuomioistuin harkitsee oma-aloitteisesti ja päättää itsenäisesti, mitkä asiakirjat ja tiedot se tarvitsee asian ratkaisemiseksi. Työryhmä ei liene tarkoittanut rajoittaa hallinto-oikeuksien tietojensaantioikeutta. Kuitenkin sanavalinta "välttämättömät" voi aiheuttaa epäselvyyttä tietojensaantioikeuden laajuudesta. Hallinto-oikeus esittää, että ilmaisu "asian ratkaisemiseksi välttämättömät tiedot ja asiakirjat" muutetaan muotoon "asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja asiakirjat".

Pykäläehdotuksen 2 momentissa säädetty mahdollisuus asettaa sakon uhka esittämisvelvoitteen tehostamiseksi on uusi ja kannatettava.

63 § Asioiden käsittelyjärjestys

Ehdotetussa pykälässä tuotaisiin lain tasolle säännös asioiden käsittelyjärjestyksestä. Tälläkin hetkellä lähtökohtana on, että asiat käsitellään vireilletulojärjestyksessä. Hallinto-oikeus katsoo, että käsittelyjärjestyksestä määrääminen on luonteeltaan asia, josta ei jatkossakaan ole aihetta säätää laissa. Käsittelyjärjestyksestä määrääminen pitäisi kuulua tuomioistuimen sisäisesti päätettäviin asioihin, joista määrätään työjärjestyksessä. Lisäksi ehdotettu säännös mahdollistaisi vireilletulojärjestyksestä poikkeamisen ainoastaan kiireellisyysperusteella. Tuomioistuimen on voitava poiketa vireilletulojärjestyksestä paitsi

kiireellisyysperusteella, tarvittaessa myös tarkoituksenmukaisuussyistä. Esimerkiksi samanlaisia asioita on mielekästä käsitellä samanaikaisesti sekä prosessiekonomian että lainkäytön yhdenmukaisuuden turvaamiseksi.

66 § Suullisen käsittelyn ajankohta, paikka ja käsittelysuunnitelma

Hallinto-oikeus ei pidä tarpeellisena, että kuulemisvelvollisuus suullisen käsittelyn ajankohdasta ja käsittelysuunnitelmasta säädetään laintasoisesti. Hallinto-oikeuden prosessinjohtoa koskevat säännökset on pidettävä joustavina. Hallinto-oikeus esittää pykälän 2 momentin poistamista.

80 § Tavallinen tiedoksianto ja todisteellinen tiedoksianto

Hallinto-oikeus näkee myönteisenä, että tiedoksiantoa koskevia säännöksiä kevennetään niin, että tavallinen tiedoksianto muodostuu pääsäännöksi. Pykälä tässä muodossaan antaa hallinto-oikeuksille mahdollisuuden aikaisempaa laajemmin valita tarkoituksenmukainen tiedoksiantotapa.

88 § Turvaamismääräys

Hallinto-oikeus suhtautuu edelleen erittäin suurella varauksella turvaamismääräystä koskevaan ehdotukseen. Esitetyssä muodossaan turvaamismääräystä koskeva säännös on liian laaja ja epämääräinen. Mietinnöstä ei edelleenkään käy riittävästi ilmi, minkälaisia asioita turvaamismääräys voisi koskea.

Turvaamismääräyksen antamista koskeva säännös on uusi ja laajentaa hallinto-oikeuksien toimivaltaa täysin uudelle alueelle. Tämän vuoksi olisi tärkeää, että itse säännös tai vähintäänkin lain perustelut kirjoitetaan tältä osin mahdollisimman kattaviksi ja selkeiksi. Tällaisen säännöksen kohdalla olisi erityisen tärkeää arvioida sen soveltuvuutta ja vaikutusta ottaen huomioon hallinto-oikeuksissa käsiteltävien asiaryhmien laaja kirjo. On pelättävissä, että säännös voi aiheuttaa esimerkiksi sosiaalietuuksia koskevien hakemusasioiden tulvan hallinto-oikeuksiin.

Turvaamismääräyksen antaminen ennen pääasian vireilläoloa hallinto-oikeudessa ja ennen kuin hallinto-oikeudella on ollut mahdollisuus perehtyä asiaan tulee käytännössä olemaan useissa tapauksissa mahdotonta toteuttaa. Edellytyksenä turvaamismääräyksen antamiselle tulisi olla pääasian vireilläolo hallinto-oikeudessa. Pykälässä esitettyjä turvaamismääräyksen edellytyksiä ei käytännössä kyetä muuten arvioimaan. Turvaamismääräyksen antamisen ei pitäisi olla mahdollista ennen oikaisuvaatimusvaihetta eikä oikaisuvaatimusvaiheessa.

89 § Turvaamismääräystä koskeva päätöksenteko

Esityksen mukaan turvaamismääräyksen voimassaolo päättyy, jos asian käsittelyä ei ole pantu vireille määräajassa. Lisäksi tuomioistuimen on peruutettava määräys, jos perustetta, jonka vuoksi se on annettu, ei enää ole. Hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan säännös sopisi merkittävyytensä vuoksi paremmin esityksen 88 §:n alle 4 momentiksi. Hallinto-oikeus toteaa vielä, että 2

momentissa oleva viittaus 87 §:n 3 momentissa tarkoitettuun määräaikaan on ilmeisesti tarkoitettu viittaukseksi 88 §:n 3 momenttiin.

Myös pykälän 3 momentissa säädetty vahingonkorvauksesta määrääminen laajentaa hallinto-oikeuksien toimivaltaa uudelle alueelle. Korvausperusteeksi säädetty ilmeisen aiheeton hakemus on liian epämääräinen käsite, erityisesti kun otetaan huomioon, että hallinto-oikeus on aiemmin jo harkinnut oikeaksi myöntää turvaamistoimenpiteen. Avoimeksi jää esimerkiksi, miten korvattava vahinko määritellään, voidaanko korvausta kohtuullistaa vai onko korvaus tuomittava täysimääräisenä tai edellyttääkö korvausvelvollisuuden tuomitseminen tuottamusta. Korvausvelvollisuutta koskevia kysymyksiä tulee ehdottomasti jatkovalmistelussa selvittää.

Lopuksi

Hallinto-oikeus toteaa, että ehdotetulla lailla lisättäisiin monin paikoin hallinto-oikeuksien toimivaltaa. Muutoksenhaun ensivaiheen siirtäminen hallinto-oikeuksiin ministeriöiden päätöksistä ja toimivallan siirtäminen hallinto-oikeuksiin turvaamistoimien osalta saattavat aiheuttaa merkittävää työmäärän lisääntymistä hallinto-oikeuksissa, mikä tulee ottaa huomioon päätettäessä hallintotuomioistuimien resursseista.

Myös menettelysäännösten liika yksityiskohtaisuus vaikeuttaa ja estää prosessin joustavaa ja tarkoituksenmukaista johtoa erityisesti, kun otetaan huomioon hallinto-oikeuksissa käsiteltävien asiaryhmien moninaisuus. Vaarana on myös, että käsittelyajat hallinto-oikeuksissa pitenevät.

Lausunto on valmisteltu työryhmässä, johon ovat kuuluneet hallinto-oikeustuomari Olli Kurkela puheenjohtajana ja muina jäseninä hallinto-oikeustuomarit Anja Sahla, Heikki Mauno, Sinikka Välitälo, Sirpa Tammisalo, ma. hallinto-oikeustuomari Riikka Valli-Jaakola ja hallinto-oikeussihteeri Minna Ruuskanen sekä ma. notaari Johanna Kangas.

Hallinto-oikeuden ylituomarin
sijainen, hallinto-oikeustuomari

Tapio Kortelainen

Hallinto-oikeustuomari

Olli Kurkela

7.4.2011



Oikeusministeriölle

Viite

Asia Hämeenlinnan hallinto-oikeuden lausunto
työryhmän mietinnöstä: ”Oikeudenkäynti työryhmän hallintoasioissa, Prosessiryhmän mietintö”
(Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoa 4/2011)

Työryhmän mietintö sisältää ehdotuksen hallintolainkäytön menettelysäännösten kokonaisuudistukseksi. Voimassa oleva menettelylaki, hallintolainkäyttölaki on ollut voimassa vain hieman yli 14 vuotta. Se on suhteellisen lyhyt aika tuomioistuiminnan menettelysäännöksiksi. Onhan tuomioistuinlaitoksen perussäännöstö eli oikeudenkäymiskaari säädetty jo vuonna 1734. Siihen nähden voidaan jo lähtökohtaisesti esittää kysymyksenalaiseksi, onko syytä tällaiseen kokonaisuudistukseen tässä vaiheessa. Itsenäisen Suomen hallintolainkäytön vahvimmat juuret ovat korkeimman hallinto-oikeuden perustamisessa vuodelta 1919. Muut hallintolainkäyttöelimet järjestäytyivät tuomioistuimiksi kuitenkin pääosin vasta hieman yli 20 vuotta sitten. Laki muutoksenhausta hallintoasioissa (154/50) pohjautui pitkälti hallinnon näkökulmiin ja sisälsi vain suppeasti tuomioistuin näkökulmaa vahvistavia menettelysäännöksiä. Hallintolainkäyttölaki (586/1996) on ollut alemman asteen hallintolainkäytön näkökulmasta ensimmäinen riittävän yksityiskohdainen menettelysäännösten kodifiointi. Tämä laki on laadittu riittävän joustavaksi ja siten antanut hyvän pohjan toimia oikeusturvan toteuttamiseksi eikä välitöntä tarvetta lain uudistamiseksi ole ilmennyt. Toisaalta nimenomaan hallintolainkäytön alalla monet ulkoa tulleet uudistukset ovat antaneet perustellun syyntä uudistaa hallintolainkäytön menettelysäännöksiä. Näitä ovat olleet perustuslakiuudistus, kansainvälisyiden lisääntyminen sekä hallinnossa että oikeushoidossa jne. Kotimainen ja globaalinen tuomioistuinikäytäntö on muovannut oikeuskäytäntöä siten, että hallintolainkäytön kirjoitettu säännöstö ei enää täysin vastaa nykyisen lainkäytön todellisuutta.

Tällaista menettelyllistä lainsäädäntöä on uudistettava siten, että sen pohja on rakennettava mahdollisimman hyvin sopivaksi jo sovellettuun ja toimivaan lainsäädäntöön. Toisaalta tällainen prosessilaki on tarpeen paitsi ohjaamaan tuomioistuinta toiminnassaan myös antamaan informaatiota tuomioistuimen asiakkaille siitä, miten tuomioistuin tulee toimimaan ja mitä toimia tuomioistuimelta voi vaatia yksittäisen asian käsittelyssä ja ratkaisemisessa. Epäilemättä hallintolainkäytön perusvahvuutena on ollut joustavuus. Eri asiaryhmät ja niiden sisällä yksittäiset asiatkin voivat edellyttää toisistaan poikkeavia menettelyjä,

Postiosoite

Raatihuoneenkatu 1
13100 HÄMEENLINNA

Käyntiosoite

Raatihuoneenkatu 1
HÄMEENLINNA

Puhelin

Vaihe 010 36 42200
Suora 010 36 42289
Telekopio 010 36 42269

Sähköposti

hameenlinna.hao@oikeus.fi (virasto)

joilla tavoite eli lainmukaisen aineellinen ratkaisu saavutetaan. Toisaalta kuitenkin oikeudenkäynnin sisällä tapahtunut asiakkaiden informointi on ollut ainakin jossakin määrin puutteellista. Jos prosessijohto on passiivista, asiakas ei ehkä koko oikeudenkäynnin aikana ymmärrä, mistä hallintoasian oikeudenkäynnissä on kysymys eikä osaa myötävaikuttaa asiansa selvittämiseen eikä tehdä etujensa, oikeuksiensa eikä velvollisuuksiensa puolustamiseksi oikeutettuja vaatimuksia. Mitkä kysymykset ovat asiassa merkityksellisiä ja kuinka asiakas prosessin kestäessä voi niihin varautua ja toimia asiaansa edistäen. Tämä asiakasnäkökulman vahvistaminen tässä esityksessä on edistyksestä. Toki tuomioistuimintoiminnan menettelysäännöksissä joudutaan käyttämään sellaista ammattikieltä, joka ei välttämättä kokonaan avaudu kaikille.

Hämeenlinnan hallinto-oikeuden käsityksen mukaan kokonaan uuden lain laatiminen on parempi vaihtoehto kuin tehdä muutoksia voimassa olevaan hallintolainkäyttölakiin, vaikka keskeisimpiin peruslähtökohtiin ei olekaan esitetty eikä ole tarvettakaan esittää suuria muutoksia. Kokonaan uusien ja sinänsä tarpeellisten säännösten sisällyttäminen hallintolainkäyttölakiin saattaisi olla lain systematiikan kannalta vaikeaa ja tehdä laista sekavan.

Hallintolainkäyttölaissa on nykyään 85 pykälää. Työryhmän ehdotus laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa sisältää 125 pykälää. Ehdotus merkitsee siten noin kolmanneksen lisäystä nykyisiin menettelysäännöksiin. Määritelmiä on tullut lisää. Tietty menettelyt, kuten suullinen käsittely, on saanut uusia, yksityiskohtaisempia säännöksiä. Hallintolainkäyttölaista poiketen ehdotus uudeksi laiksi sisältää enemmän informatiivisia säännöksiä.

Hallintoasioiden tuomioistuinkäsittelyn sääntelyä on ainakin jossakin määrin syytä verrata riita- ja rikosasioiden käsittelyn vastaaviin säännöksiin. Oikeudenkäymiskaaren riita-asioiden käsittely on huomattavasti tarkemmin säännelty kuin nyt ehdotettu hallintoasioiden sääntely. Laissa oikeudenkäynnistä rikosasioissa on lähes 170 pykälää. Näihin pykälämääriin verraten ehdotus on laajuudeltaan vielä kohtuullinen. Sisällöllisestikin ehdotetut säännökset ovat huomattavilta osin ns. joustavia normeja ja antavat tuomioistuimelle liikkumavaraa yksittäisen käsiteltävän tapauksen suhteen. Jos menettelysäännöksiä lisätään, on vaarana, että niistä tulee oikeudenkäytön pääsisältö ja aineellisoikeudellisen lainsisällön tulkitseminen saa liian pienen osan. Ainakin hallintolainkäytössä viimeksi mainitulla tulisi olla keskeisin rooli. Hämeenlinnan hallinto-oikeus katsoo, että ehdotettu uusi lainsäädäntö on vielä tasapainossa tuon hallintotuomioistuimintoiminnan pätehtävän kanssa, vaikka yksityiskohtaista sääntelyä onkin lisätty.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus lähtee tässä lausunnossaan yksityiskohtaisesti kommentoimaan työryhmän esitetystä lakiehdotusluonnoksen pykälien pohjalta luvuittain.

1 luku

Lakiehdotuksen 1. luvun säännökset eivät sisällä vallitsevaan menettelyyn nähden suuria muutoksia. Uutta on 4 §:n määritelmät. Niiden sisällyttämistä lakiin puoltaa se, ettei jäljempänä lakitekstissä tarvitse näille eri toimijoille toistuvasti antaa määritelmiä. Hallinnollista seuraamusta ja lainvoimaisuuden käsitteitäkin käytetään jäljempänä. Näin on hyvä siitakin huolimatta, että määritelmät varsinkaan näistä käsitteistä eivät varmaankaan avaudu kaikille maallikoille.

Hallintolainkäyttölain 76 §:ssä on viittaus oikeudenkäymiskaaren 1 luvun 6 §:ään, missä säädetään lähisukulaisien mahdollisuudesta osallistua tuomareina samassa kokoonpanossa asian ratkaisemiseen. Tässä ei ole kysymys varsinaisesti esteellisyydestä, vaikka se onkin tuossa, esteellisyyttä muutoin käsittelevässä hallintolainkäyttölain säännöksessä. Kysymyksessä olevasta lainsäädäntöehdotuspaketista tämä kokoonpanon rajoittamissäädös näyttää kokonaan jäävän pois hallintotuomioistuintuomien osalta.

Postiosoite

Raatihuoneenkatu 1
13100 HÄMEENLINNA

Käyntiosoite

Raatihuoneenkatu 1
HÄMEENLINNA

Puhelin

Vaihe 010 36 42200
Suora 010 36 42289
Telekopio 010 36 42269

Sähköposti

hameenlinna.hao@oikeus.fi (virasto)

2 luku

Lakiehdotuksen 2. luvun säännöksissä on kysymys valitukseen liittyvistä eri elementeistä. Ensimmäinen eli 7 § näyttää kirjoitustavaltaan hieman mutkikkaalta. Ensimmäisessä momentissa todetaan, että (ihan) jokaisella on valitusoikeus. Toisessa momentissa kuitenkin valitusoikeutta asiallisesti rajataan. Seuraavassa eli 8 §:ssä viranomaisen valitusoikeus määritellään samoin kuin hallintolainkäyttölaissakin siten, että valitusoikeus perustuu valvottavana olevaan yleiseen etuun silloin, kun valitusoikeutta ei ole annettu suoraan lain nojalla. Valitusoikeus jää siten edelleenkin asiaryhmäkohtaisesti korkeimman hallinto-oikeuden antaman tulkinnan varaan. Kun on kysymys näinkin tärkeästä oikeusturvaan vaikuttavasta tekijästä, olisi toivottavaa, että kysymys saataisiin lainsäädännön kautta selkeämmin ratkaistuksi. Hieman parannusta tilanteeseen kuitenkin tuo se, että viranomaisen on ehdotuksen 19 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan kuitenkin ilmoitettava, mihin se katsoo perustavansa valitusoikeutensa.

Luvun yksi merkittävistä uudistuksista on valituksen ohjautuminen ministeriön päätöksistä ensi asteessa alueellisiin hallinto-oikeuksiin, mitä on pidettävä hyvänä.

Toimivaltaista hallinto-oikeutta koskeva säännös eli 13 § vastaa nykyistä säädäntää, joka on hieman sekavan tuntuinen. Oikeasta foorumista voi syntyä asianosaisten ja jopa tuomioistuinten kesken erimielisyyttä. Näin on asianlaita myös 14 §:ssä säädettyssä tapauksessa eli asiakokonaisuuden yhdistämistapauksessa. Mikäli tuomioistuin näiden säännösten perusteella siirtää asian toiseen tuomioistuimeen, ei tuolla toisella tuomioistuimella enää pitäisi olla mahdollisuutta siirtää asiaa takaisin. Tästä olisi hyvä laatia säännös. Asiakokonaisuuden yhdistämismahdollisuus on sinänsä uutta ja kannatettavaa. Siirtäminen on säädetty mahdolliseksi vain asianosaisen vaatimuksesta. Ymmärtääkö asianosainen tehdä tällaista vaatimusta? Tähän säännökseen olisi hyvä antaa aloiteoikeus myös hallinto-oikeudelle.

3 luku

Lakiehdotuksen 3. luku sisältää säännökset valituksen tekemisestä. Koska hallinnon sisäisessä muutoksenhaussa on pitkään ollut mahdollista tehdä valitus myös tarkoituksenmukaisuusperusteella, on hyvä, että tämä mahdollisuus poistetaan selkeästi säädöksellä. Jos lakiteknillisesti vain kiellettäisiin valitusmahdollisuus tarkoituksenmukaisuusperusteella, lainvastaisuutta ei ehkä tarvitsisi määritellä. Toisaalta tässäkin jäisi spekulatiomahdollisuus sille, mikä päätösharkinnassa on tarkoituksenmukaisuutta. Näin ollen on valittajan ja tuomioistuimen kannalta selkeämpää valita tämä työryhmän vaihtoehto ja yrittää määritellä, mitä tämä lainvastaisuus kattaa. Hallinto-oikeus pitää lainvastaisuuden määrittelyä riittävän kattavana.

Yhteystietoja koskevassa pykälässä 22 sanamuodon mukaan edellytetään valituksessa ilmoitettavan sekä valittajan että laillisen edustaja tai asiamiehen yhteystiedot. Perusteluissa kuitenkin todetaan, kuten järkevää olisi, että vain yhden henkilön yhteystiedot eli ns. prosessiosoite riittää.

4 luku

Lakiehdotuksen 4. luvussa on säännöksiä muiden kuin valitusasioiden käsittelystä hallintotuomioistuimissa. Tärkeimpänä oikeussuojakeinona näistä on hallintoriita-asia. Perusteluissa mainitaan, että hallintolainkäyttölakiin verrattuna tarkemmalla lainsäädännöllä ei pyritä laajentamaan hallintoriidan käyttöalaa. Lakiehdotuksen 87 §:ssä on määritelty hallintotuomioistuimen hallintoriitaan antaman ratkaisun sisältö. Pykälän 2 momentista ja erityisesti sen 2 kohdasta voisi kuitenkin vetää sellaisenkin johtopäätöksen, että hallintoriidan kautta voisi nykyistä laajemmin saada tuomioistuimilta vahvistusratkaisun epäselvään oikeustilaan. Tämä voisi olla tarpeen erityisesti silloin, kun viranomaisen katsoo jo tehneensä

Postiosoite

Raatihuoneenkatu 1
13100 HÄMEENLINNA

Käyntiosoite

Raatihuoneenkatu 1
HÄMEENLINNA

Puhelin

Vaihe 010 36 42200
Suora 010 36 42289
Telekopio 010 36 42269

Sähköposti

hameenlinna.hao@oikeus.fi (virasto)

lainvoimaisen ratkaisun etua, oikeutta taikka velvollisuutta koskevassa asiassa, mutta asianosaisilla on asiasta erilainen käsitys. Valituksen ja hallintoriidan käyttöalan rajapinta on joka tapauksessa aina hieman tulkinnanvarainen. Lakiehdotuksen 29 §:n 3 momentti on kirjoitettu siten, että hallintoriidan käyttämismahdollisuus oikeusturvakeinona jää asianosaisen tahdonvaltaan (= "asianosaista kuultuaan") ja vielä tuomioistuimen harkintaan (= "hallinto-oikeus voi"). Asianosaiselle valituksen ja hallintoriidan välisen eron ymmärtäminen voi olla vaikeaa. Näin ollen, jos asianosaisen vaatimus sinänsä on riittävän selvä, ei asianosaisen pakollisella kuulemisella liene perusteita. Tässä on otettava huomioon, että hallintoriidan kautta saatavan päätöksen täytäntöönpanostakin voitaneen useissa tapauksissa luopua, jos asianosainen ei sittenkään halua sitä. Hallinto-oikeudelle lienee ehdotuksessa joka tapauksessa tarkoitettu antaa käsittelypakko myös hallintoriita-asioiden suhteen eikä siinä ole harkintaa.

Lakiehdotuksen 31 §:n 2 momentissa on säädetty, että asianosainen voi valita oikeuspaikan valtiota vastaan esittämilleen vaatimuksille ilman, että tälle vaihtoehdon valinnalle on kerrottu perusteita. Yleisesti ottaen vaihtoehtomahdollisuus lisää mahdollisuutta jopa sellaiselle sekaannukselle, että samaa asiaa käsitellään kahdessa tuomioistuimessa.

5 luku

Lakiehdotuksen 5 luvussa on useita säännöksiä, jotka täsmentävät nykyistä oikeuskäytäntöä puhevallan, avustajan taikka asiamiehen käyttämisessä muun ohessa asianosaisseurannon ja väliintulijoiden suhteen. Säännökset asiamiehen velvollisuudesta esittää valtakirja vastaavat likimain nykyisiä säännöksiä. Käytännössä lienee kuitenkin niin, että hallinto-oikeudet ovat hyväksyneet lähisukulaisten toimimisen asiamiehenä ilman valtakirjaa taikka suullista valtuutusta ainakin silloin, kun he toimivat toimintakyvyltään heikentyneen puolesta heidän etujaan taikka oikeuksiaan koskevissa asioissa eikä asian käsittely tuomioistuimessa mitenkään voi heikentää heidän asemaansa. Tässäkin on otettava huomioon, että asianosainen voi täytäntöönpanovaiheessa kieltäytyä vastaanottamasta etua tai oikeutta, vaikka mahdollisuus sen saamiseen tuomioistuimen päätöksen kautta tulisikin. Näin ollen valtakirjan esittämisaatimusta voitaisiin ehkä jossakin määrin lieventää.

6 luku

Lakiehdotuksen 6 luku asian käsittelystä ja selvittämisestä on selvästi seikkaperäisempi kuin hallintolainkäyttölain vastaava luku 7. Keskeiseen säännökseen eli asian selvittämisen perussäännökseen 45 § (vrt. hallintolainkäyttölain 33 §) on lisäyksenä tullut 3 momentissa oleva asianosaisten myötävaikuttamisperiaate. Vaikka tämä onkin kirjoitettu varsin väljästi ja jättää paljon tulkinnanvaraa, periaatteen tuominen lakiin on hyvä ja korostaa oikealla tavalla kaikkien vastuuta osallistua asian selvittämiseen - asian luonteen vaatimalla tavalla.

Asianosaisen kuulemista koskeva 47 § on ilmeisen tarkoituksella kirjoitettu ehdottomaan muotoon. Perusteluissa on paljon selostusta, mitä säännöksen sisältämään aktiiviseen prosessinjohtoon saattaa kuulemisen suhteen sisältyä. Ne ovat kuitenkin niin tapauskohtaisia, ettei niiden johdosta ole syytä tehdä muutoksia itse laadittuun säädöstekstiin. Kuitenkin lisäaineiston toimittamisen rajoittamista koskeva 51 § on tarpeen tietyissä poikkeustilanteissa.

Suullista käsittelyä koskevat säännökset ovat pääosin onnistuneita. Asiassa jää kuitenkin epäselväksi, pitäisikö suullisen käsittelyn toimittamiseenkin päätyvä ratkaisu tehdä vielä erikseen kirjallisena ("... tekee asiasta erillisen välipäätöksen"), vaikka ratkaisu kaikkien tarpeellisine elementteineen ilmenee asianosaisille heille lähetettävässä kutsussa saapua suulliseen käsittelyyn sekä vielä merkintänä diaarissa.

Postiosoite

Raatihuoneenkatu 1
13100 HÄMEENLINNA

Käyntiosoite

Raatihuoneenkatu 1
HÄMEENLINNA

Puhelin

Vaihe 010 36 42200
Suora 010 36 42289
Telekopio 010 36 42269

Sähköposti

hameenlinna.hao@oikeus.fi (virasto)

Edellytykset yksityisluonteisen kirjallisen todistajakertomuksen kelpuuttamisesta relevantiksi selvitykseksi ovat tähän asti olleet myös jossakin määrin epäselviä. Nyt lakiehdotuksen 53 §:n 3 momentin säännös ja sen perustelut selkeyttävät tätä olennaista kysymystä.

Katselmuksen ja tarkastuksen sisällöstä on ehdotuksessa selventävät ja tarpeelliset säännökset. Näiden toimitusten osalta kuitenkin puuttuu säännökset siitä, kuinka näiden järjestäminen ratkaistaan toisin kuin suullisen käsittelyn osalla (ks. 54 §). Editiovelvollisuuden pakkototeuttamisen osalta näytetään luovuttavan esineen tai asiakirjan määräämisestä tuotavaksi oikeuteen ulosottomiehen toimesta toteamalla uhkasakon olevan tässä tehostena. Ehdotuksessa ei tätä luopumista tuomiseen määräämisestä ole perusteltu.

Lakiehdotuksen 63 §:n 1 momentti sisältää sinänsä tärkeän periaatteen asioiden käsittelyjärjestyksestä. Hallinto-oikeuksissa kuitenkin tehtävät yleensä jaetaan jaostoille asiaryhmittäin ja edelleen valmistelusta vastaaville tuomareille taikka esittelijöille. Tämä muodostaa käytännössä esteen ratkaista asiat vireilletulojärjestyksessä. Tässä yhteydessä on syytä verrata tuomioistuinlaitoksen kahta pääosaa, yleistä tuomioistuinpuelta ja hallintotuomioistuinpuelta toisiinsa ennen, kuin säädetään sellaisia säännöksiä, jotka saattavat sisältää jopa puuttumista tuomioistuinlaitoksen itsenäiseen asemaan. Hallintolainkäytössä on lukuisia eri substanssilaeissa olevia säännöksiä asian käsittelyn kiireellisyydestä. Käräjäoikeus itse voi asianosaisen vaatimuksesta määrätä asian käsittelyn kiireellisyydestä. Nyt käsiteltävänä olevassa ehdotuksessa näytetään menevän selvästi pidemmälle töiden järjestämisessä hallintotuomioistuimissa. Sikäli kun katsotaan mahdolliseksi lain tasolla määrätä tuomioistuimet antamaan käsittelyaika-arvioita asiaosaisille, tämäkin säännöstö pitäisi antaa yhteisesti kaikille tuomioistuimille eikä yksin hallintotuomioistuimille.

7 luku

Lakiehdotuksen 7 luku sisältää säännöksiä menettelystä suullisessa käsittelyssä. Luonnollisesti suullisessa käsittelyssä voi tapahtua sellaistaakin, mihin ei säännöksin voida varautua, joten esimerkiksi ehdotuksen 65 §:ssä pitäisi oikeastaan jotenkin ilmaista perusteluissa tuotu näkemys siitä, että säännös on tarkoitettu informatiiviseksi.

Ehdotuksen 66 §:n 2 momentissa edellytetään, että asianosaisille pitäisi aina varata tilaisuus esittää näkemyksensä suullisen käsittelyn ajankohdasta ja käsittelysuunnitelmasta, jollei tämä kuuleminen tarpeettomasti viivästytä asian käsittelyä. Tähän ehkä pitäisi lisätä tuomioistuimen prosessijohtovallan korostamiseksi: ” ja se on erityisestä syystä tarpeen.” Käytännössä asianosaisten kanssa kyllä sovitellaan näitä asioita, mutta eri asianosaisilla voi olla hyvinkin erilaisia näkemyksiä näihin kysymyksiin. Erityisesti viranomaistahojen tulisi olla valmiita toimimaan tuomioistuimen määrittelemässä aikataulussa. Toisaalta useimmissa tapauksissa kaikki asianosaiset kuitenkin toivovat mahdollisimman nopeaa käsittelyä. Mikäli eri asianosaistahoilla on laillinen este saapua käsittelyyn, heillä on mahdollisuus pyytää ajankohdan siirtoa.

Selkeää säännöstä siitä, kuka oikeastaan päättää, ketä todistajaa suullisessa käsittelyssä kuullaan, ei ehdotuksessa ole. Kutsumisesta kyllä ehdotuksen 67 §:n 2 momentin mukaan päättää hallinto-oikeus, mutta suulliseen käsittelyyn saattaa viranomaisen taikka yksityisen asianosaisen toimesta saapua sellaisiakin, joita vasta käsittelyssä vaaditaan kuulla todistajina. Pitäisikö laissa selvemmin ottaa kantaa, miten tällaiseen tilanteeseen pitää suhtautua? Lakiehdotuksen 70 §:n 3 momentin viittaussäännöksissä oikeudenkäymiskaaren ei ole enää OK 17:26 §:n 1 momenttia ja esitöissä mainitaan, että tavoitteena tässä on, että tuomioistuimen tulisi etukäteen tietää, ketä todistajina tullaan kuulemaan. Tämä pyrkimys on sinänsä oikeansuuntainen. Mainittu oikeudenkäymiskaaren säännös koskee kuitenkin ainakin sanamuodon mukaan todistajan velvollisuutta. Jos asianosainen taikka tuomioistuin nimeää paikalla olevan, todistajaksi

Postiosoite

Raatihuoneenkatu 1
13100 HÄMEENLINNA

Käyntiosoite

Raatihuoneenkatu 1
HÄMEENLINNA

Puhelin

Vaihe 010 36 42200
Suora 010 36 42289
Telekopio 010 36 42269

Sähköposti

hameenlinna.hao@oikeus.fi (virasto)

kelpaavan todistamaan, tällainen henkilö ei ole kuitenkaan velvollinen ryhtymään todistajaksi, kun viittaussäännös puuttuu. Henkilötodistelulla pyritään asian selvittämiseen. Mikäli todella halutaan estää suullisen käsittelyn käynnissä ollessa tilaisuudessa nimetyn todistajan (ns. "yllätystodistajan") kuuleminen, sillä voidaan heikentää asianosaisen mahdollisuuksia selvittää asiaa ja tuomioistuimen mahdollisuutta saada tietoa relevanteista tosiseikoista. Oikeudenkäymiskaassa lähdetään siitä, että tuomioistuin kutsuu todistajan, mutta voi antaa tiedoksiannon asianosaisen huoleksi. Käytännössä asianosaiset itse tuovat siiviliasioissa haluamansa todistajat oikeuteen ja heitä kuullaan OK 17:26 §:n 1 momentin nojalla. Esivalmistelu kuitenkin varmistaa, etteivät todistajat tule tuomioistuimelle eikä muille asianosaisille yllätyksinä.

Kun hallintotuomioistuin lakiehdotuksen 67 §:n 3 momentin mukaan voi oikeuttaa asianosaisen itse kutsumaan nimeämänsä todistajan, voiko asianosainen todella myös ilmoittaa todistajan niskoittelusta todistajalle mahdollisesti aiheutuvista pakkokeinoista, kuten 68 §:n 3 momentti antaa ymmärtää?

Lakiehdotuksen 69 §:n 2 momentin mukaan asianosainen taikka hänen laillinen edustajansa voidaan edelleenkin velvoittaa saapumaan suulliseen käsittelyyn henkilökohtaisesti sakon uhalla, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi. Velvoitettuja kohtaan ei kuitenkaan ole, toisin kuin todistajia kohtaan, käytettävissä mitään pakkokeinoja, jos he eivät halua paikalla ollessaan selvittää asiaa. Viranomaiselle voidaan ehdotuksen mukaan asettaa sakon uhka niskoittelun varalta tuomioistuimen pyytäessä viranomaiselta asiakirjoja, mutta ei viranomaisen läsnäolon varmistamiseksi suullisessa käsittelyssä. Tähän nähden ehkä pitäisi vielä harkita, onko syytä säätää mahdollisuudesta pakkokeinon käyttämiseen pelkästään yksityisen asianosaisen läsnäolon varmistamiseksi.

Ehdotuksen 70 §:n 1 momentissa annetaan tuomioistuimelle mahdollisuus torjua tarpeetonta henkilötodistelua. Tämä merkitsee samalla selkeää ennakkokannanottoa esitettyihin vaatimuksiin ja olisi syytä tehdä lopullisessa päätöksentekokokoonpanossa.

Totuusvakuutuksen jättäminen pois todistelukeinoista on hyvä uudistusehdotus. Samoin hyvänä on pidettävä ehdotuksen 71 §:n 2 momentissa säädettyä viranomaisen edustajan aseman selkiyttämistä siten, ettei edustaja hänen asemastaan riippumatta enää voi toimia todistajana. Tämä pakottaa viranomaiset entistä tarkemmin harkitsemaan, ketä edustaksi on syytä valtuuttaa. Toisaalta hallintopäätöksen päättäjät voivat entistä useammin joutua yksityisen asianosaisen nimeämänä todistajiksi, kun muodollisen edustajan asema ei enää nouse niin ratkaisevaksi esteeksi kuin nyt.

8 luku

Lakiehdotuksen 8. luku tiedoksiantoa koskevat säännökset joustavoittavat nykyisestä tiedoksiantoa. Nykyisin saantitodistusmenettelyä ja jopa haastetiedoksiantoa käytetään vielä varsin laajasti. Nämä tiedoksiantotavat aiheuttavat suurehkoja kustannuksia, hidastavat asian käsittelyä ja jopa hankaloittavat asianosaisten toimia prosessissa. Toisaalta kuitenkin on huolehdittava, että asianosaiset saavat tiedon kaikesta oikeudenkäyntimateriaalista ja sen sisällöstä ainakin jossakin prosessin vaiheessa. Tämän vuoksi on paikallaan, että tuomioistuimen käytössä on monia eri tapoja.

9 luku

Lakiehdotuksen 9. luku sisältää päätöksentekoa koskevia säännöksiä. Ehdotuksen 86 §:n ratkaisuvaihtoehtovalikoimassa ei mainita ns. "viivytyksen välttämiseksi suoraan ratkaisemista" koskevaa vaihtoehtoa. Se on kuitenkin eräs elävässä oikeudenkäynnissä käytettävä vaihtoehto. Ilmeisesti sitä on kuitenkin vaikeaa

Postiosoite

Raatihuoneenkatu 1
13100 HÄMEENLINNA

Käyntiosoite

Raatihuoneenkatu 1
HÄMEENLINNA

Puhelin

Vaihde 010 36 42200
Suora 010 36 42289
Telekopio 010 36 42269

Sähköposti

hameenlinna.hao@oikeus.fi (virasto)

muotoilla lainsäädännökseksi. Ehdotuksen 88 §:n turvaamismääräys lienee hyvä lisäys siitä tilanteesta, missä täytäntöönpanon kieltoa ei voida käyttää. Käyttöalaa olisi kuitenkin hyvä kuvata hieman enemmän esitöissä, jotta tilanteet mihin määräyksen pyytämistä ja antamista voisi käyttää, tulisi paremmin tunnistetuiksi.

Äänestysjärjestyssäännös ei ilmeisesti ole tarkoitettu ulottumaan koskemaan asian valmisteluun useimpien liittyvää esittelijän esityksen tarkastavan jäsenen kommentteja, jotka yleensä esitetään heti seuraavana esittelijän suorittaman esittelyn jälkeen, vaan ainoastaan varsinaista äänestystilannetta.

Lakiehdotuksen 91 §:n 1 momentissa todetaan kategorisesti, että tuomioistuimen tulee päätöksessään ottaa kantaa asian kannalta merkityksellisiin valitusperusteisiin. Ensimmäisen tuomioistuinasteen ratkaisujen osalla tässä saattaa piillä ongelma. Usein päätöksen kumoamiseen johtava valitus sisältää sellaisiakin valitusperusteita, jotka eivät johda päätöksen kumoamiseen. Hallintolainkäytössä kannanotto tällaisiin valitusperusteisiin ei saavuta lainvoimaisuutta. Valittajalla ei ole oikeussuojan tarvetta valittaa näistä "hylätyistä valitusperusteista" ylemmälle tuomioistuimelle. Oikeussuojan tarvetta ei ole myöskään hävinneellä osapuolella. Mikäli kumoamisen perusteet ylemmässä oikeusasteessa todetaankin virheellisiksi, miten ylempi oikeusaste voi ottaa kantaa näihin alkuperäisiin, ensiasteessa esitettyihin valitusperusteisiin? Nehän voisivat itse asiassa johtaakin tuohon päätöksen kumoamiseen, mutta ensi aste on väärin perustein ne perusteluissaan hylännyt. Palauttaminen alemmalle asteelle aiheuttaa jääviysongelman sen kokoonpanon osalla, joka on perusteluissaan ottanut kantaa myös näihin "hylättyihin valitusperusteisiin".

Lakiehdotuksen 91 §:n 2 momentin 8 kohdan mukaan eriävät mielipiteet on liitettävä päätökseen. Nykyisin käytössä olevissa tekstinkäsittelyohjelmissä eriävät mielipiteet tulevat osaksi itse päätöstä, eikä niitä näin ollen enää liitetä itse päätökseen.

Lakiehdotuksen 93 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan hallintotuomioistuimen perustelut eivät saisi korvata perustelujaan viittaamalla viranomaisen valituksenalaisen päätöksen perusteluihin. Seuraavaksi tässä yksityiskohtaisissa perusteluissa kuitenkin todetaan, että säännös ei estäisi viittaamasta viranomaisen antaman päätöksen perusteluihin, mikäli ne tuomioistuimen mielestä ovat laadukkaat ja kattavat. Ensin kielletään viittaamasta ja sitten pidetään viittaamista mahdollisena. Toki tässä on kysymys ehdotuksen perusteluista, ei itse ehdotetusta säännöksestä. Hämeenlinnan hallinto-oikeuden mielestä tuomioistuimen päätöksestä tulee selkeästi näkyä, että tuomioistuin on itsenäisesti arvioinut ratkaisuaan valituksesta lähtöisin eikä nojautuen viranomaisen näkemykseen.

10 luku

Lakiehdotuksen 10 luku koskee oikeudenkäyntikuluja. Ehdotuksen 97 §:n 2 momentin mukaan oikeudenkäyntikulujen määrää arvioitaessa on otettava huomioon paitsi oikeusriidan kohteen merkitys myös osapuolen maksukyky. Maksukyvyn arvioiminen pelkän oikeudenkäyntiaineiston pohjalta on useimmiten mahdotonta. Säännösehdotuksen 3 momentin mukaan viranomaisen toimivallan ylitys, harkintavallan väärinkäyttö ja toimiminen muutoin selvästi lainvastaisesti johtaa korvausvelvollisuuden perusteen syntymiseen. Varsinkin toimivallan ylitys saattaa useissa tapauksissa olla varsin tulkinnanvaraista. Näin ollen korvaamiskynnys ei ehkä saisi olla tässä matalampi kuin muussa lainvastaisuudessa, missä korvausvelvollisuus syntyy vain, jos toiminta on selvästi lainvastaista. Riittäisikö tässä säännöksessä pelkästään se, että korvausvelvollisuus syntyy, jos päätös on selvästi lainvastainen? Toimivallan ylitys ja harkintavallan väärinkäyttö voitaisiin tulkita olevan eräitä lainvastaisuuden ilmenemismuotoja.

Postiosoite

Raatihuoneenkatu 1
13100 HÄMEENLINNA

Käyntiosoite

Raatihuoneenkatu 1
HÄMEENLINNA

Puhelin

Vaihe 010 36 42200
Suora 010 36 42289
Telekopio 010 36 42269

Sähköposti

hameenlinna.hao@oikeus.fi (virasto)

Oikeudenkäymiskaaren 21 luvun 8 §:n 1 momentin mukaan korvattavia oikeudenkäyntikuluja ovat oikeudenkäynnin valmistelusta ja asian tuomioistuimessa ajamisesta sekä asiamiehen tai avustajan palkkiosta aiheutuneet kustannukset. Korvausta suoritetaan myös oikeudenkäynnin asianosaisille aiheuttamasta työstä ja oikeudenkäyntiin välittömästi liittyvästä menetyksestä. Lakiehdotuksen 99 §:n 2 momentti poikkeaa edellä olevasta oikeudenkäymiskaaren säännöksestä siten, että hallintolainkäytössä osapuoli on oikeutettu saamaan korvausta oikeudenkäynnistä aiheutuneesta työstä ja oikeudenkäyntiin välittömästi liittyneestä menetyksestä aiheutuneista kuluista vain, jos hän ei ole käyttänyt asiamiestä tai jos maksamiseen on muuten erityinen syy. Perustelut tälle rajoitetummalle mahdollisuudelle saada korvausta näillä perusteilla ovat ehdotuksessa jääneet kovin puutteellisiksi. Ehdotuksen 100 §:n 2 momentissa todetaan, että ennen erityisen korvausvelvollisuuden määräämistä velvoitettavalle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi. Perusteluissa ei kuitenkaan tehdä eroa "normaalien" oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuuden ja erityisen korvausvelvollisuuden välillä kuulemisen suhteen.

11 luku

Lakiehdotuksen 11 luvun säännöksissä on kokonaan uutta päätöksen täydentämismahdollisuus. Ehdotuksen 104 §:n sanamuoto on melko väljä. Perusteluissa viitataan oikeudenkäymiskaaren 24 luvun 11 §:n säännökseen ja todetaan nyt käyttöön otettavaksi ehdotetun menettelyn olevan osaksi samankaltainen kuin mikä on jo käytössä yleisessä lainkäytössä. Mainitussa oikeudenkäymiskaaren säännöksessä on säädetty täydennysmenettelystä vain käsittelemättä jääneiden vaatimusten suhteen. Tässä hallintolainkäyttöön tarkoitettussa säännösehdotuksessa on kysymys myös käsittelemättä jääneestä asian käsittelyn kannalta merkityksellisistä valitusperusteluista. Tuomioistuintoiminnan kannalta tässä on viimeksi mainitussa vaarana se, että asianosaiset saatuaan päätöksen, joka ei heitä tyydytä, ryhtyvät vaatimaan tuomioistuinta asian uudelleen esille ottamista vetoamalla tässä esitettyihin täydentämisedellytyksiin. Valituskirjelmät nimittäin usein sisältävät perusteluja, joita voidaan tulkita eri tavoin. Vaikka tuomioistuin ei suosuisikaan täydentämismenettelyyn, vastaaminen vaatii joka tapauksessa työpanosta. Tällaisen välttämiseksi olisi paikallaan, että säännöksessä selkeästi todettaisiin, että täydennys olisi mahdollista vain käsittelemättä jääneiden vaatimusten osalta.

12 luku

Lakiehdotuksen 12 luku sisältää säännökset valittamisesta hallintotuomioistuimen päätöksestä. Keskeistä uutta tässä on ehdotuksen 109 §:n säännös viranomaisen valitusoikeudesta hallintotuomioistuimen päätöksestä. Valitusoikeutta on tässä pyritty varovaisesti laajentamaan. Edelleenkin kuitenkin katsotaan, että päätöksen tehneelle viranomaiselle ei voida antaa rajatonta valitusoikeutta siinä tapauksessa, että hallintotuomioistuin on muuttanut viranomaisen päätöstä. Tulkinnanvaraisuuden jättäminen valitusoikeuden suhteen ei ole kovin tyydyttävä oikeustila. Saattaa käydä niin, että itse pääasian ratkaisu voisi olla yksinkertaisempi kuin tämä valitusoikeuden olemassaolon ratkaiseminen. Säännös avaa kyllä valitusmahdollisuuden silloin, kun viranomainen perustelee sen olemassaoloa soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden turvaamiseksi. Tätä on pidettävä hyvänä uudistuksena. Perusteluissa mainitaan, että tätä mahdollisuutta voitaisiin käyttää myös silloin, kun hallinto-oikeus on päätöksellään hylännyt asianosaisen tekemän valituksen ja pysyttänyt hallintoviranomaisen päätöksen. Tätä on vaikea ymmärtää. Valitusoikeuden olemassaoloa voitaisiin kyllä perustella, mutta millainen voisi olla viranomaisen vaatimus pääasiassa, kun viranomaisen tekemä päätös on sinänsä pysytetty alemmassa hallintotuomioistuimessa.

Postiosoite

Raatihuoneenkatu 1
13100 HÄMEENLINNA

Käyntiosoite

Raatihuoneenkatu 1
HÄMEENLINNA

Puhelin

Vaihde 010 36 42200
Suora 010 36 42289
Telekopio 010 36 42269

Sähköposti

hameenlinna.hao@oikeus.fi (virasto)

13 luku

Lakiehdotuksen 13 luvun ylimääräistä muutoksenhakua sisältäviin säännöksiin merkittävimpana uudistuksena on pidettävä kantelun poistamista. Sen käyttö on ollut varsin vähäistä. Tämä poistaminen selkiyttää muutoksenhakujärjestelmää eikä vaaranna olennaisesti oikeusturvaa. Purkuhakemuksen rajoittaminen pääsääntöisesti yhteen kertaan on varmasti myös hyvä uudistus.

Lausunnon valmistelu

Tämän lausunnon valmisteluun Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa ovat osallistuneet: ylituomari Heikki Jukarainen, hallinto-oikeustuomarit Leena Nurmi, Aarne Reiman, Ulla-Maarit Heljasvuo, Maija-Liisa Marttila Matti Haapaniemi ja Minna Koskinen, määräaikaiset hallinto-oikeustuomarit Elina Tanskanen ja Johanna Virmavirta sekä hallinto-oikeussihteeri Virpi Juujärvi.

Postiosoite

Raatihuoneenkatu 1
13100 HÄMEENLINNA

Käyntiosoite

Raatihuoneenkatu 1
HÄMEENLINNA

Puhelin

Vaihte 010 36 42200
Suora 010 36 42289
Telekopio 010 36 42269

Sähköposti

hameenlinna.hao@oikeus.fi (virasto)

8.4.2011

Oikeusministeriö

Lausuntopyyntöne 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. Kouvolan 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 Kouvolan hallinto-oikeus on kommentoinut useimpia näistä uudistusehdotuksista. Ehdotukset ovat yleisesti ottaen kannatettavia.

Muutama seikka 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 ylipäätään mahdollisimman yksiselitteistä. Tässä suhteessa viranomaisen valituspuhevaltaa koskevat säännösethdotukset ja varsinkin

niiden perustelut ovat hämmentävää luettavaa.

Lakiehdotuksen 8 §:n jälkimmäisen lauseen mukaan viranomaisella saa valittaa myös, jos se on asianosainen asiassa. Aiemmin on katsottu, ettei viranomaisella ole asianosaisen asemaa (poikkeuksena mm. veroasiat, joissa järjestetty kaksiasiansuhte). Nyt asianosaisuutta kuitenkin pidetään mahdollisena. Ehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa olevat esimerkit viranomaiselle työnantajana tai kiinteistönomistajana asetettavista velvollisuuksista vievät niinkään 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 viranomaisella 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 kiireellisyys sääntely ei juurikaan anna lisäväitettä 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 perustuvalla 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

15.3.2011

oikeusministerio@om.fi

Viite: Oikeusministeriön lausuntopyyntö 9.2.2011 OM 12/41/2007

Asia: Lausuntopyyntö työryhmän mietinnöstä "Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Prosessityöryhmän mietintö" (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 4/2011).

Kuopion hallinto-oikeus kannattaa työryhmän mietinnössään esittämiä päälinjauksia ja toteaa, että yleisesti ottaen ehdotettu sääntely on johdonmukainen ja selkeä kokonaisuus. Työryhmä on onnistunut tavoitteessaan saada aikaan nykyistä täsmällisemmät ja informatiivisemmat hallintoprosessia koskevat säännökset kuitenkin puuttumatta hallintoprosessin keskeisiin periaatteisiin. Lain soveltajan näkökulmasta uudistus on hyödyllinen. Selkeämmän ja täsmällisemmän sääntelyn avulla saadaan lakiperustainen tuki tuomioistuimen aktiiviselle prosessinjohtolle jutun elinkaaren kaikissa vaiheissa, mikä osaltaan edesauttaa laadukasta ja tehokasta ratkaisutoimintaa.

Kuopion hallinto-oikeus toteaa lausuntonaan keskeisimmistä muutosehdotuksista seuraavaa:

Yleinen valitusoikeus

Yleiseen valitusoikeuteen liittyvät entistä kattavammat ja selkeyttävät säännökset ovat kannatettavia. Samoin lakiehdotuksen 1 §:n ja 7 §:n säännöksillä tavoitellut perustuslain 21 §:ssä ilmaistun perusoikeuden (oikeusturvan) sekä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin korostaminen ovat perusteltuja asioiden periaatteellisen merkittävyyden vuoksi.

Muutoksenhaku ministeriöiden hallintopäätöksistä

Välimietinnössä kaavailtu muutoksenhaku ministeriöiden hallintopäätöksistä hallinto-oikeuksiin on säilytetty. Tämän seikan osalta ei ole huomauttamista.

Viranomaisen asema prosessissa

Esityksessä on mukana välimietinnössä kaavailtu viranomaisen valitusoikeuden laajennus soveltamiskäytännön yhtenäisyyden turvaamiseksi. Tämän olettaisi olevan hallintoviranomaisille tervetulleeseen uudistuksen. Asialla on myös merkitystä kansalaisten yhdenvertaisuuden kannalta sen vuoksi, että oikeuskäytännön yhtenäistymisen voi olettaa nopeutuvan.

Viranomaisen velvollisuuksiin kohdistuvat täsmennykset jämäköittävät osaltaan prosessia. Myös tämä on hyvä asia.

Asiakokonaisuuden yhdistäminen hallinto-oikeuksissa

Työryhmän ehdotusta, jonka mukaan samaan asiakokonaisuuteen kuuluvat asiat voitaisiin käsitellä samassa hallinto-oikeudessa siinäkin tapauksessa, että ne kuuluisivat hallinto-oikeuksien alueellista toimivaltaa koskevien säännösten perusteella käsiteltäviksi eri hallinto-oikeuksissa, voidaan pitää perusteltuna. Käytännössä näin voitaisiin menetellä esimerkiksi veroasioissa.

Suullinen käsittely

Työryhmän ehdotus suullista käsittelyä koskevien säännösten täsmentämisestä on kannatettava. On hyvä, että suullisen käsittelyn merkitys kirjallista käsittelyä täydentävänä keinona on tuotu laissa esille. Suullisen käsittelyn toimittamatta jättämistä koskevien perusteiden kirjaaminen lakiin on suotavaa ja osaltaan yhdenmukaistaa käytäntöä. Ehkä pulmallisin on tilanne, jossa suullista käsittelyä ei järjestetä sen vuoksi, että 'samassa asiassa' on jo järjestetty suullinen käsittely aikaisemmin. Samana asiana ei voitane pitää kyseistä lainkohtaa koskevassa perustelussa esimerkkinä mainittua vastentahtoista huostaanottoa ja sittemmin huostassapidon lopettamista koskevaa asiaa, kuten ei myöskään esimerkiksi mielenterveyslain mukaisia määräajoin toisiaan seuraavia hoitoonmääräämispäätöksiä. Termi 'sama asia' tulisi tässä yhteydessä korvata jollakin muulla sanonnalla, esim. 'pääosin samoja tosiseikkoja koskeva asia'.

Uudet säännökset suullisen käsittelyn valmistelusta, suullisen käsittelyn kuluista sekä ajankohdasta, paikasta ja käsittelysuunnitelmasta lienevät tarpeellisia soveltamiskäytännön yhdenmukaistamisen ja erityisesti informatiivisuuden näkökulmasta. On huomattava, että käsittelysuunnitelmasta ja ajankohdasta kuuleminen käy helposti silloin, kun kuuleminen voidaan suorittaa asianosaisella olevan asiamiehen kautta esimerkiksi sähköpostilla. Lastensuojeluasioissa on yleistä, että kaikki asianosaiset eivät halua osallistua aktiivisesti prosessiin ja tällaisten tahojen saavutettavuus on heikko. Turhat yhteydenotot voitaneen välttää säännökseen sisältyvän harkinnan avulla.

Todisteluun liittyvät kysymykset

Todistelua koskevan lainsäädännön ottaminen hallintoprosessia koskevaan lakiin hallintolainkäytön tarpeisiin muotoiltuna on ehdottoman välttämätöntä. Soveltamiskäytännön kannalta on hyvä, että viranomaisen edustajan asema suullisessa käsittelyssä ja erityisesti todistajan vaitiolovelvollisuus on ratkaistu laissa. Tietoverkon välityksellä tapahtuvan kuulemisen mahdollistaminen on hyödyllinen uudistus, joskin myös puhelinkuulemisen tulisi olla mahdollista tarvittaessa ilman erityistä syytäkin. Videoneuvottelun muodossa tapahtuvan kuulemisen hyödyt tulevat esiin vasta silloin, kun kaikissa tuomioistuimissa on asianmukaiset salijärjestelmät. Näin ei tällä hetkellä ole.

Katselmus

Katselmusta koskevasta säännöksestä puuttuu kannanotto siitä, miten suhtaudutaan kotirauhan piiriin kuuluvaan katselmuskohteeseen.

Selvityksen rajoittaminen

Tuomioistuimelle on annettava riittävät keinot hallita oikeudenkäyntiä. Työryhmän ehdotus on kannatettava.

Tiedoksianto

Tiedoksiantotapojen keventäminen antaa mahdollisuuksia tehostaa prosessia, eikä tämä hallinto-oikeuden käsityksen mukaan mainittavasti uhkaa asianosaisten oikeusturvaa. Asianosaisilla tulee tältä osin olla velvollisuus myötävaikuttaa prosessia esimerkiksi seuraamalla prosessiosoitteeseensa tulevaa postia. Hallinto-oikeus pitää tältä osin ehdotuksia kannatettavina.

Ainoa hieman arveluttava tekijä on todisteellisen tiedoksiannon käyttöalan 80 §:n 2 momentissa säädetty tulkinnanvaraisuus. Tällainen tulkinnanvaraisuus sopii huonosti prosessuaaliselle sääntelylle, jonka keskeisenä vaatimuksena on selkeys. Lienee kuitenkin niin, ettei todisteellisen tiedoksiannon vaatimia asioita ja tilanteita voitaisikaan järkevällä tavalla tyhjentävästi määritellä. Lisäksi lienee selvää, että esimerkiksi huostaanottoasiassa hakemusasiassa tulee asianosainen ottaa prosessiin mukaan todisteellisesti. Todisteellisen tiedoksiannon vaatimuksesta voisi olla hyvä säätää erityislainsäädännössä, jolloin kysymys ei siihen sopimattomana jäisi oikeuskäytännön varaan.

Täytäntöönpanomääräykset ja turvaamistoimet

Työryhmän ehdotusta, jonka mukaan täytäntöönpanoa koskevasta hallintotuomioistuimen välipäätöksestä ei saisi valittaa, voidaan pitää perusteltuna, koska tämä nopeuttaa oikeudenkäyntiä. Kyseessä on myös väliaikainen määräys, jota voidaan tarvittaessa muuttaa. Lisäksi asian voi saattaa uudelleen vireille hakemuksella samassa tuomioistuimessa. Näin ollen asianosaisen oikeusturva ei vaarannu.

Työryhmän ehdotusta, jonka mukaan hallintotuomioistuin voisi antaa väliaikaisen turvaamismääräyksen, jos on ilmeistä, että viranomainen tai yksityinen lainvastaisesti rajoittaa lakiin perustuvan oikeuden tai edun toteuttamista tai laiminlyö sille lain mukaan kuuluvan velvollisuuden toteuttaa se, voidaan pitää myös perusteltuna. Perusteltua on myös se, että turvaamismääräyksen antaminen ei edellyttäisi, että pääasiasta on jo valitus vireillä hallintotuomioistuimessa. Työryhmän ehdotus parantaa asianosaisen oikeusturvaa tilanteissa, joissa ei voida soveltaa päätöksen täytäntöönpanon kieltoa tai keskeytystä koskevia säännöksiä. Säännös parantaa asianosaisen asemaa myös hallintoriita-asioissa, joissa ei ole pohjana täytäntöön pantavissa olevaa hallintopäätöstä.

Oikeudenkäyntikulujen korvaaminen

Työryhmän ehdotusta oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuutta koskevien säännösten täsmentämisestä ja korvausvelvollisuuden laajentamisesta voidaan pitää hyvinä uudistuksina. Perusteltua on etenkin se, että keskeiset säännökset korvattavista oikeudenkäyntikuluista, korvausvaatimuksen tekemisestä, yhteisvastuullisesta korvaamisesta ja oikeudenkäyntikulujen korvaukselle määrättävästä viivästyskorosta ilmenisivät suoraan laista.

Hallintoriita

Hallinto-oikeus kannattaa työryhmän ehdotuksia. Käyttöalan selventäminen tulee tarpeeseen, eikä käyttöalaa ole syytä laajentaa. Hallintoriita-asia on hallintolainkäytön järjestelmässä luonteeltaan viimesijainen oikeussuojakeino, joten sen käyttöala esimerkiksi suhteessa siviilikanteeseen jää väistämättä tulkinvaraiseksi.

Ylimääräinen muutoksenhaku

Hallinto-oikeudella ei ole huomautettavaa työryhmän ehdotuksiin.

Muuta

Työryhmän mietinnössä on sivulla 181 toiseksi viimeisen kappaleen viimeisessä virkkeessä todettu, että "Muutoksenhakuasian ratkaisevan tuomioistuimen mahdollisuudesta korvata päätöksensä perusteluja liittämällä päätökseen alemman tuomioistuimen päätöksen perustelut säädettäisiin ehdotetun lain 88 §:n 2 momentissa." Työryhmän tarkoituksena lienee ollut viitata ehdotetun lain 93 §:n momenttiin, jossa asiasta säädetään.

Työryhmän mietinnössä on sivulla 250 lakiehdotuksen 89 §:n 2 momentissa todettu, että "Määräyksen voimassaolo päättyy, jos asian käsittelyä ei ole pantu vireille 87 §:n 3 momentissa tarkoitettussa määräajassa." Työryhmän tarkoituksena lienee ollut viitata lakiehdotuksen 88 §:n 3 momenttiin.

Jaana Malinen
hallinto-oikeustuomari

Päivi Toivanen
hallinto-oikeustuomari

Toni Sarivirta
hallinto-oikeustuomari

Jukka Korolainen
ma. hallinto-oikeustuomari



11.4.2011

Hi 6

Oikeusministeriö
Lainvalmisteluosasto

oikeusministerio@om.fi

Lausuntopyyntönnö 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 säätämällä 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, arvonlisäverotusta sekä työnantajan suorituksia koskevat asiat. Asiakokonaisuuden yhdistämistä koskeva säännös ei soveltuisi asiaryhmiin, joiden käsittely on keskitetty yhteen hallinto-oikeuteen. Tällaisia ovat esimerkiksi arvonlisäverotusta koskevat asiat. Sen sijaan epäselväksi jää, olisiko säännöksen perusteella mahdollista kuitenkin siirtää välitöntä verotusta koskeva valitus käsiteltäväksi yhdessä samaan tarkastuskertomukseen perustuvan arvonlisäverotusta koskevan valituksen kanssa. Verotarkastuksen perusteella toimitetuilla välittömän verotuksen ja arvonlisäverotuksen 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

11.4.2011

Hi 6

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 käsittelyjärjestyksestä 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

ROVANIEMEN HALLINTO-OIKEUS
Valtakatu 17, Oikeustalo
PL 8112
96101 ROVANIEMI
Puhelin 010 36 42900, Faksi 010 36 42995
Sähköposti rovaniemi.hao@oikeus.fi

LAUSUNTO

HKA 3/2011

11.4.2011

H 00001/11

Oikeusministeriölle

OIKEUDENKÄYNTI HALLINTOASIOISSA. PROSESSITYÖRYHMÄN MIETINTÖ
(Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 4/2011)

Rovaniemen hallinto-oikeus, käsitellyään asian 11.4.2011 täysistunnossa, esittää pyydettyinä lausuntonaan kunnioittavasti seuraavaa:

Yleistä

Työryhmän tehtävänä oli selvittää ja arvioida hallintolainkäyttölain nykyisten menettelysäännösten toimivuus ja niiden tarkistamis- ja täydentämistarpeet. Työryhmä on ehdottanut uuden lain säätämistä. Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa korvaisi hallintolainkäyttölain ja olisi sitä täsmällisempi ja informatiivisempi muuttamatta kuitenkaan hallintoprosessin keskeisiä periaatteita

Yleisestä valitusoikeudesta säädettäisiin nykyistä kattavammin. Hallinto-oikeuden asemaa ensimmäisenä oikeusasteena vahvistettaisiin ohjamalla muutoksenhaku ministeriöiden päätöksistä hallinto-oikeuteen.

Päätöksen tehneen viranomaisen velvollisuuksia oikeudenkäynnin osapuolena täsmennettäisiin. Viranomaiselle tulisi oikeus valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä, jos valituksen tekeminen on tarpeen soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden turvaamiseksi.

Suullista käsittelyä ja muita asian selvittämistä koskevia säännöksiä täsmennettäisiin ja ehdotettuun lakiin sisältyisi myös uusia säännöksiä muun muassa suullisesta valmistelusta, suullisen käsittelyn kulusta ja tarkastuksesta. Todistelua koskevia säännöksiä selkeytettäisiin ja nykyiseen lakiin sisältyviä viittauksia oikeudenkäymiskaareen vähennettäisiin. Todistajan esteellisyydestä säädettäisiin nykyistä täsmällisemmin.

Lakiin sisällytettäisiin säännös siitä, että tuomioistuimien voi asettaa määräajan, jonka kuluessa osapuolten on toimitettava mahdollinen asiaa koskeva lisäaineisto.

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

Täytäntöönpanoa koskevasta välipäätöksestä ei enää saisi erikseen valittaa siinäkään tapauksessa, että täytäntöönpanon kieltoa tai keskeytystä koskevaa hakemusta ei ole hyväksytty. Lakiin sisällytettäisiin uusi säännös väliaikaisesta turvaamismääräyksestä, jonka tarkoituksena olisi parantaa asianosaisen oikeusturvaa tilanteissa, joissa päätöksen täytäntöönpanon kieltä tai keskeytys ei ole mahdollinen.

Oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuuden perusteiden arviointiin vaikuttavista seikoista säädettäisiin nykyistä yksityiskohtaisemmin. Ylimääräistä muutoksenhakua koskevaa sääntelyä uudistettaisiin nykyisestä. Kantelusta itsenäisenä ylimääräisenä muutoksenhakukeinona luovuttaisiin ja kanteluperusteet yhdistettäisiin purkuperusteisiin.

Rovaniemen hallinto-oikeus kannattaa työryhmän ehdotusta perusteluineen kiinnittäen kuitenkin vielä huomiota seuraaviin seikkoihin:

Toimivaltainen hallinto-oikeus (13 §)

Valtion aluehallintouudistuksen seurauksena yksittäiset aluehallintovirastot ja ELY-keskukset ovat tulleet toimivaltaisiksi myös jonkin toisen aluehallintoviraston tai ELY-keskuksen alueella. Tästä johtuen toimivaltaiseksi hallinto-oikeudeksi voi viranomaisen päätoimipaikan perusteella (HLL 12.1 § ja lakiehdotuksen 13.2 §) tulla asianosaisesta hyvin etäälläkin sijaitseva hallinto-oikeus. Lisäksi sama asiakysymys saattaa joutua eri hallinto-oikeuksien ratkaistavaksi.

Edellä todettujen ongelmien vuoksi on ehkä vielä harkittava, pitäisikö toimivaltaista hallinto-oikeutta koskevaa lakiehdotuksen 13 §:ää muuttaa niin, että nykyiseen HLL 12.2 §:ään sisältyvät alueeseen tai kiinteistöön taikka kotikuntaan/kotipaikkaan liittyvät toimivaltaperusteet ulotettaisiin koskemaan myös aluehallintoviranomaisia.

Suullisen käsittelyn järjestäminen (53 §)

Hallinto-oikeus pitää hyvänä työryhmän esitystä ottaa lakiin säännös tuomioistuimen velvollisuudesta ilmoittaa oikeudenkäynnin osapuolille ennen asian ratkaisemista suullisen käsittelyn järjestämissuunnitelman hylkäämisestä ja samalla varata tilaisuus kirjallisen lisäselvityksen esittämiseen.

Kirjallisesta yhteenvedosta ja käsittelysuunnitelmasta voidaan niinkään ottaa lakiin säännös, jos se katsotaan tarpeelliseksi. Niiden laatimista ei kuitenkaan olisi säädettävä pakolliseksi, koska läheskään kaikissa suullisissa käsittelyissä ne eivät ole välttämättömiä. Hallintoprosessin etuna pidettävään joustavuuteen ei ole yleensä syytä puuttua, ellei se ole aivan välttämätöntä.

Suullisen käsittelyn toimittamatta jättämistä koskevaan 53.2 §:ään sisältyvä luettelo voi jossain määrin helpottaa harkintaa sen suhteen, onko suullinen käsittely järjestettävä vai ei. On kuitenkin epävarmaa, kattaako ilmeisesti tyhjentyväksi tarkoitettu luettelo kaikki esiin tulevat tilanteet, varsinkin kun otetaan huomioon, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisussa voi ajan mittaan ilmetä uusia tulkintoja ja linjanvetoja.

Ehdotetun 53 §:n 2 momentti kuuluu seuraavasti:

Suullinen käsittely voidaan jättää toimittamatta, jos

- 1) esitetyn selvityksen oikeellisuus voidaan muutenkin arvioida niin, ettei siitä jää varteenotettavaa epäilystä;
- 2) tosiseikat voidaan selvittää muulla tavoin;
- 3) suullinen käsittely on jo järjestetty samassa asiassa hallintotuomioistuimessa; tai
- 4) suullisen käsittelyn toimittaminen on muuten selvästi tarpeetonta, kun otetaan huomioon asian laatu ja merkitys asianosaiselle sekä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset.

Momentin 1 ja 2 kohtien sisältö ja niiden käyttöala, varsinkin suhteessa toisiinsa, eivät avaudu lukijalle aivan helposti. Kumpikin kohta näyttää sisältävän saman asian hieman eri sanoin kerrottuna. Yksityiskohtaisista perusteluista käy paremmin ilmi 1 kohdalla tarkoitetun sitä, että selvitys on jo riittävä ratkaisun tekemiselle ilman, että suullista käsittelyä enää tarvittaisiin. Näin ilmaistuna 1 kohta eroaisi selvemmin 2 kohdasta, jossa viitataan lähinnä siihen, että ratkaisu voidaan tehdä pelkästään kirjallisesta aineistosta ilmenevien tosiseikkojen perusteella.

Jos luettelo katsotaan tarpeelliseksi, sen 1 ja 2 kohtien sanamuotoja voitaisiin muotoilla informatiivisemmiksi. Kohdan 4 käsite *oikeudenmukainen oikeudenkäynti* on hyvin yleisluontoinen ja saattaisi kaivata yksityiskohtaisissa perusteluissa jonkinlaista täsmennystä sen suhteen, mitä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin monista ulottuvuuksista juuri tässä yhteydessä tarkoitetaan. Lähinnä lienee kysymys asianosaisen itsensä oikeudesta saada tulla kuulluksi suullisesti sekä kuulla todistajia ja muita kuultavia.

Hallintotuomioistuimen tiedonsaantioikeus (58 §)

Jotta hallintotuomioistuin voisi täyttää selvitysvelvollisuutensa, sillä on oltava käytettävissään kaikki asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset. Käytännössä on tullut eteen tilanteita, joissa hallinto-oikeus ei ole saanut viranomaiselta asiakirjoja sen vuoksi, että viranomainen on vedonnut salassapitovelvollisuuteen. Ehdotetun 58 §:n mukaan tiedonsaantiin on aikaisempaa selvästi paremmat mahdollisuudet sen johdosta, että tuomioistuimella on oikeus saada asian ratkaisemiseksi välttämättömät tiedot ja asiakirjat, vaikka ne olisivat salassa pidettäviäkin. Lähtökohtana on, että harkinta- ja päätösvalta asiassa on nimenomaan hallintotuomioistuimella. On myös tärkeää, että pykälä koskee muitakin viranomaisia kuin päätöksen tehnyttä viranomaista ja että velvoitteen tehostamiseksi voidaan asettaa sakon uhka.

Todistajan esteellisyys (71 §)

Todistajan esteellisyyden osalta on hallintolainkäytössä osoittautunut ongelmalliseksi se, voidaanko päätöksentekoon osallistunutta luottamushenkilöä tai päätöksen tehnyttä, esitellyttä tai valmistellutta virkamiestä kuulla todistajana. Näitä todistelun ongelmatilanteita on pyritty ratkaisemaan lakiehdotuksen 71.2 §:ssä, jossa todetaan, ettei todistajana voida kuulla henkilöä, joka toimii päätöksen tehneen viranomaisen edustajana samassa oikeudenkäynnissä.

Uudistus supistaa esteellisten henkilöiden piiriä nykytilanteeseen verrattuna ja selventää viranomaisen asemaa suhteessa todistajan esteellisyyteen. Lainkohdan yksityiskohtaisten perustelujen mukaan kunnanhallituksen, kunnanvaltuuston tai kunnallisen lautakunnan jäsenet eivät enää olisi tämän asemansa perusteella esteellisiä todistamaan. Esteellisyys ei koskisi muitakaan henkilöi-

tä, jotka asemansa perusteella voisivat suoraan lain nojalla ilman erillistä valtuutusta edustaa viranomaista oikeudenkäynnissä, mutta eivät edusta tätä kyseessä olevassa oikeudenkäynnissä.

Työryhmä on ehdottanut todistajan kuulemista (OK 17 luvun 18, 19, 22, 25, 26a, 27–33, 33a, 34 ja 36–39 §) sekä todistamisvelvollisuutta ja vaitiolo-oikeutta (OK 17 luvun 24 §:n 2–4 momentti) koskevien säännösten jättämistä edelleen oikeudenkäymiskaaren viittauksenvaraisina. Viitatuissa oikeudenkäymiskaaren säännöksissä käsitellään kuitenkin suullisen käsittelyn menettelyn kannalta aivan olennaisia asioita, joiden luonteva paikka olisi ehdotetussa uudessa laissa. Tähän nähden lain piteneminen, jota on käytetty viittausten yhtenä perusteluna, on toisarvoinen seikka verrattuna siihen vaivannäköön, mikä aiheutuu olennaisten prosessisäännösten etsimisestä muusta laista. Huomionarvoista on sekin, että lainsäädäntöteknisesti turhia viittaussäännöksiä tulisi muutoinkin välttää. Sääntelyn selkeys ja hallintoprosessin itsenäinen asema ovat painavia syitä sen puolesta, että viittaussäännöksistä oikeudenkäymiskaaren luovuttaisiin kokonaan.

Vaitiolo-velvollisuuden vaikutus todistajan kuulemiseen (74 §)

Hallinto-oikeus pitää onnistuneena ratkaisuna sitä, että nykyisessä hallintolainkäyttölaissa oleva viittaus vanhentuneeseen ja vaikeaselkoiseen OK 17 luvun 23 §:ään ehdotetaan poistettavaksi. On myös tärkeää, että ehdotetussa uudessa 74 §:ssä todetaan se peruslähtökohta, että tuomioistuimella on oikeus kuulla todistajaa vaitiolo-velvollisuudesta huolimatta (viime kädessä OK 17 luvun 37 §:n mukaan uhkasakolla tai vankeudella pakottaen). Ehdotettu 74 § ja hallintotuomioistuimen tiedonsaantioikeutta koskeva 58 § edistävät sitä tavoitetta, että tuomioistuimella on käytettävissään kaikki asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset sekä kirjallisessa että suullisessa menettelyssä.

Ehdotetut 58 ja 74 § eroavat toisistaan sikäli, että todistajan vaitiolo-velvollisuuden laajuutta harkitessaan tuomioistuin joutuu suorittamaan intressivertailua erittäin tärkeän edun ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin välillä, mihin ei ole velvollisuutta silloin, kun tuomioistuin pyytää viranomaiselta tietoja ja selvityksiä kirjallisesti. Tämä saattaisi tarkoittaa joissain tilanteissa sitä, että sama virkamies olisi pyynnöstä velvollinen antamaan tuomioistuimelle asiakirjan, joka sisältää erittäin tärkeää etua koskevaa salassa pidettävää tietoa, vaikka hän samasta asiasta todistajana kuultuna ehkä voisi vedota vaitiolo-velvollisuuteensa (74 §:n 2 momentin 1 kohta). Asialla ei kuitenkaan liene kovin suurta käytännön merkitystä, koska viime kädessä juuri tuomioistuimen harkinnassa on, miten asian suhteen menetellään. Lisäksi tuomioistuin joutuu joka tapauksessa suorittamaan intressivertailua oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain 9 §:n 3 momentin perusteella silloin kun se harkitsee oikeudenkäynnin osapuolena olevan asianosaisen oikeutta saada tieto muusta kuin julkisesta oikeudenkäyntiasiakirjasta.

Kuuleminen tietoverkon välityksellä (75 §)

Työryhmä ehdottaa, että oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamiseksi edellytettäisiin pääsääntöisesti, että käytettävissä tulisi olla sekä ääni- että näköyhteys. Tämä onnistuisi videoneuvotteluyhteyttä käyttäen. Erityisestä syystä tuomioistuin voisi suorittaa kuulemisen ilman näköyhteyttäkin esimerkiksi asiantuntijatodistajaa kuultaessa.

Käytännössä ilmenee usein tarvetta myös todistajan kuulemiseen esimerkiksi puhelinyhteyttä käyttäen. Myös puhelinyhteyden käyttömahdollisuus, silloin kun oikeudenkäynnin osapuolet siihen suostuvat, olisi hyvä todeta lakiesityksen perusteluissa, jotta tuomioistuimella säilyisi riittävä joustovara sen arvioi-
dessa todistelun toteuttamista mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla esiin tulevissa vaihtelevissa tilanteissa.

Todistajan kustannusten korvaaminen (78 §)

Pykäläehdotuksen perusteluissa todetaan, että uusi pykälä vastaa hallintolainkäyttölain 49 §:ää, johon tehdään vain eräitä kielellisiä täsmennyksiä. Muutokset näyttäisivät kuitenkin olevan myös asiaperusteisia. Nimittäin nykyisen hallintolainkäyttölain 49 §:n mukaan todistajalle maksetaan korvaus valtion varoista ns. todistelukorvauslain ja -asetuksen mukaan silloin kun valtio on *asianosaisena* nimennyt todistajan. Uuden 78 §:n mukaan korvauksen maksaminen mainituin tavoin valtion varoista ei enää edellyttäisi, että valtio on nimennomaan asianosaisena nimennyt todistajan. Asialla on käytännönkin merkitystä sikäli, että todistelukorvauslain ja -asetuksen mukaan maksettava päiväraha ja osapäiväraha poikkeavat perusteiltaan ja määrittään verohallituksen päätöksen mukaisista verovapaista korvauksista. Yksityiskohtaisissa perusteluissa olisi hyvä tuoda selvästi esille se, että pykäläehdotus merkitsee muutosta nykyiseen tilanteeseen.

Tiedoksianto (8 luku)

Miltei kaikki hallinto-oikeuden päätökset ovat sellaisia, että niiden tiedoksiannosta alkaa kulua valitusaika. Jos valtaosa tällaisista päätöksistä lähetetään työryhmän kaavailemalla tavalla tavallisena kirjeenä, muutoksenhakuasteiden tutkittaviksi voi tulla aikaisempaa enemmän valitusajan alkamiseen liittyviä epäselvyyksiä. Tavallisen kirjeen käyttämiseen liittyvä seitsemän päivän sääntö saattaa myös olla liian lyhyt, kun otetaan huomioon, että postinjakelu erityisesti taajamien ulkopuolella tulee tapahtumaan entistä harvemmin.

Erityisesti toisen asianosaisen oikeuden turvaaminen edellyttää, että päätöksen lainvoimaisuus voidaan varmasti todeta, mikä puoltaa edelleen todisteellisen tiedoksiannon käyttämistä tällaisissa asioissa, mikä kyllä on mahdollistakin lakiehdotuksen mukaan. Vastaanottotodistusta käyttäen tapahtuvan tiedoksiannon lisääminen todisteellisiin tiedoksiannotapoihin on perusteltua.

Suullisen tiedoksiannon käyttämisessä on merkillepantavaa se, että hallintolainkäytön puolella tiedoksianto yleensä tapahtuu maallikolle, joka ei välttämättä ymmärrä asiaa suullisesti esitettynä. Yleisten tuomioistuinten puolella tiedoksiannon vastaanottajana on yleensä juristi, mikä seikka helpommin mahdollistaa suullisen tiedoksiannon käytön.

Turvaamismääräyksen antaminen (88 ja 89 §)

Turvaamismääräyksen antamiseen kuuluva toimivalta on tällä hetkellä käräjäoikeudella, jonne se ei luontevasti kuulu. Asiaa koskevalle säännökselle on tarvetta hallintolainkäytössä. Hallinto-oikeus kannattaa lakiehdotusta.

Oikeudenkäyntikulut (97-102 §)

Työryhmän tarkoituksena on ollut viranomaisen korvausvelvollisuuden täsmentäminen ja laajentaminen nykytilanteeseen verrattuna.

Tämän pyrkimyksen kanssa näyttäisi kuitenkin olevan ristiriidassa se, että työryhmän mukaan viranomaisen korvausvastuun aiheuttaisi vain selvästi lainvastainen toiminta, jollaisena olisi pidettävä toimivallan ylitystä ja harkintavallan väärinkäyttöä tai viranomaisen muuta selvästi lainvastaista toimintaa (97.2 §). Korvausvastuu edellyttäisi siis viranomaiselta suhteellisen karkeaa virhettä, jolloin tätä lievemmat virheellisyydet eivät oikeuttaisi yksityistä asianosaista korvaukseen. Tämä merkitsisi ilmeisesti ainakin jossain määrin viranomaisen korvausvelvollisuuden supistumista.

Nykyisessä HLL 74 §:ssä kynnystä viranomaisen korvausvelvollisuuden syntymiselle ei ole asetettu yhtä korkealle kuin nyt ehdotetussa 97 §:n 2 momentissa. Jos viranomaisen korvausvelvollisuutta halutaan laajentaa nykyisestä, se edellyttää vielä pykälän sanamuotojen tarkistamista.

Viittaussäännöksinä säilytettäviksi ehdotetut oikeudenkäymiskaaren 21 luvun 10 ja 12 § sekä 16 §:n 1 ja 2 momentti voitaisiin poistaa ja siirtää ehdotettuun uuteen lakiin.

Ylituomari

Pirkko Wesslin-Nenonen

Hallintopäällikkö

Kaisa Post

oikeusministerio@om.fi

Lausuntopyyntö 9.2.2011 Dnrot OM12/41/2007, OM 004:00/2008

OIKEUDENKÄYNTI HALLINTOASIOISSA. PROSESSITYÖRYHMÄN MIETINTÖ.

Oikeusministeriön lainvalmisteluosasto on viitekirjeellään pyytänyt Turun hallinto-oikeuden lausuntoa otsikkoasiasta. Hallinto-oikeusasetuksen 9 §:n momentin mukaan ylituomari ratkaisee hallinto-oikeuden hallintoasiat, mukaan luettuna lausuntojen antaminen.

Olen ylituomarina ollut jäsenenä sekä prosessityöryhmän ohjausryhmänä toimineessa hallintolainkäyttötoimikunnassa että mietinnön laatineessa prosessityöryhmässä. Prosessityöryhmän valmistelussa Turun hallinto-oikeuden henkilöstöä on kuultu Webropol-kyselyn avulla henkilökohtaisesti, hallinto-oikeus on antanut työryhmän välimietinnöstä ylituomarin sijaisen allekirjoittaman, sisäisen työryhmän työhön perustuneen lausunnon ja olen johtoryhmän valtuuttamana ja sen hyväksymän kannanoton pohjalta ollut kuultavana työryhmän kuulemistilaisuudessa.

Kun näin ollen olen työryhmän jäsenenä ollut saatujen lausuntojen ja kannanottojen pohjalta laatimassa ja osaltani allekirjoittamassa työryhmän yksimielistä mietintöä, katson, että Turun hallinto-oikeuden kanta on työryhmän mietinnössä lähtökohtaisesti tullut asianmukaisesti huomioonotetuksi. Tämän vuoksi hallinto-oikeus ei anna mietinnöstä enempää lausuntoa.

Olen kuitenkin työryhmän työn lopputuloksen ja sen yksityiskohtien arvioimiseksi vielä tässä lausuntovaiheessa asettanut työryhmän laatimaan lopullisesta ehdotuksesta muistion, joka on käsitelty hallinto-oikeuden yhteistoimintajohtoryhmässä. Liitän muistion oheen.

Muistion ovat laatineet hallinto-oikeustuomarit Paula Olenius, Ritva Isomoisio ja Ulla Partanen, jotka ovat työskennelleet hallinto-oikeuden kaikilla jaostoilla ja muissakin tehtävissään soveltaneet nykyistä hallintolainkäyttölakia, sekä hallinto-oikeussihteri Kristian Hellman, joka puolestaan on soveltanut lakia paitsi hallinto-oikeudessa, myös vakuutus-oikeudessa. Heillä on siten laaja käytännön alalta ja hyvät edellytykset uudistusehdotuksen yksityiskohtien arviointiin.

Ylituomari

Hannu Renvall

Osoite

Sairashuoneenkatu 2-4
PL 32, 20101 Turku

Puhelinvaihe

010 364 2400
0100 86355

Telefax

010 364 2414

Sähköposti

turku.hao@oikeus.fi

29.03.2011

LAKI OIKEUDENKÄYNNISTÄ HALLINTOASIOISSA, prosessityöryhmän mietintö 4/2011**Yleistä**

Ylituomari on 15.2.2011 nimennyt työryhmän arvioimaan prosessityöryhmän loppumietinnön keskeisiä ehdotuksia silmällä pitäen sen soveltuvuutta hallintolainkäytön yleiseksi menettelysäännöksi, joka korvaa nykyisen hallintolainkäyttölain. Tässä muistiossa esitetään työryhmän arvio.

Hallintolainkäyttölain päivittäminen ja vakiintuneiden menettelytapojen kirjaaminen lakiin lisää lain informatiivisuutta ja selkeyttä ja on omiaan yhdenmu-kaistamaan mahdollisesti tällä hetkellä olevia erilaisia menettelyjä. Kokonai-suutena lakiehdotus on hyvä. Lakiehdotuksessa on useita erittäin hyviä täs-mennyksiä tai uutuuksia.

Siltä osin kuin olemme pitäneet ehdotusta hyvänä tai erittäin hyvänä, emme lausu erikseen. Jäljempänä erikseen esille otettuja kohtia olemme pitäneet jol-tain osin epätarkkoina tai arvioineet niissä voivan olla aineksia tulkintaongel-miin.

Yksityiskohtiin liittyviä arvioita**4 § Määritelmät**

On sinänsä erittäin hyvä, että lakiin on koottu määritelmät keskeisistä käyte-tyistä käsitteistä.

Asianosaisen, oikeudenkäynnin osapuolen ja oikeudenkäynnin asianosaisen osalta lakiin jää kuitenkin määrittelystä huolimatta tulkinnanvaraisuutta ja he-rää myös kysymys, onko myöhemmissä eri pykälissä (esim. 29 §, 48 §, 50 § 3 mom, 57 §, 61 §, 66 §, 74 §, 80 §) kyseisiä käsitteitä käytetty johdonmukai-sesti. Monissa kohdin puhutaan asianosaisesta, vaikka näyttäisi tarkoitettavan oikeudenkäynnin osapuolta. Jossain kohdin käytetään pelkästään termiä osa-puoli.

7 § Asianosaisen valitusoikeus hallintopäätöksestä

Vaikka lain 3 §:ssä on säädetty sen toissijaisuudesta, voisi olla selkeämpää, jos 7 § otsikko olisi vain "Valitusoikeus hallintopäätöksestä" ja että 2 momentissa olisi lisäys "tai jonka valitusoikeudesta on erikseen laissa säädetty".

13 § Toimivaltainen hallinto-oikeus

Yleislakina tässä laissa ei luonnollisesti ole voitu huomioida erityistilanteita, vaan niistä on luontevaa säätää erikseen erityislaeissa. Kiinnitämme tässä yhteydessä kuitenkin huomiota siihen, että ainakin uusien aluehallintoviranomaisten (AVIt ja ELYt) on havaittu aiheuttavan toimivaltaisen hallinto-oikeuden suhteen tulkintaongelmia. Niillä on pääosin alueellinen toimivalta, jolloin toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyy niiden päätoimipaikan perusteella eli 13 § 2 momentin mukaan. Joissakin asioissa jollakin niistä on kuitenkin koko maan kattava toimialue, jolloin toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyy 13 § 3 momentin mukaan. Tämä ei ole ainakaan selkeätä, tuskin tarkoituksenmukaistakaan. Samantapainen ongelma voi syntyä kuntien laajojen yhteistoimintaelimien kohdalla.

29 § Hallintoriita-asia

Yksityisen asianosaisen, joka on valittanut hallinto-oikeuteen, voi olla erittäin vaikeata ymmärtää asiaa, kun hallinto-oikeus kuulee häntä siitä, käsiteltäisiinkö hänen valituksena vireille panemansa asia hallintoriitana. Erityistilanteissa kuulemisella ja asian vireille panijan tahdolla voi luonnollisesti olla merkitystä, ja silloin kuuleminen on tietenkin tehtävä. Eikö kuuleminen kuitenkin voisi jäädä hallintotuomioistuimen harkintaan lisäämällä 3 momentin lauseeseen sana "tarvittaessa"?

52 § Suullinen valmistelu

Pykälän perusteluissa todetaan, että suullinen valmistelu voidaan järjestää asianosaisten olematta paikalla, siis vain asiamiesten läsnä ollessa, ja että valmisteluun voidaan kutsua suullisesti. Näiden seikkojen voisi olla hyvä näkyä laista. Oletus on muutoin se, että menettelyssä noudatetaan, siltä osin kuin ei ole toisin säädetty, varsinaista suullista käsittelyä koskevia säännöksiä.

53 § Suullisen käsittelyn järjestäminen

Pykälän 2 momentissa on lueteltu tilanteet, joissa pyydetty suullinen käsittely voidaan jättää toimittamatta.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen 7.12.2010 antaman päätöksen 17202/04 Andersson v. Ruotsi perusteella olemme pohtineet, aiheuttaako kyseinen päätös tarvetta täsmentää tai tarkistaa 2 momenttia.

63 § Asioiden käsittelyjärjestys

Periaatteessa 1 momentissa säädetty käsittelyyn ottaminen vireilletulojärjestyksessä on oikein ja vastaa nykykäytäntöä. Sen kirjoittaminen lakiin saattaa kyllä aiheuttaa tarpeettomia kanteluita ja selittelyjä. Jos säännöstä yritetään noudattaa täsmällisesti, 2 momentin jousto huomioon ottaenkin, se saattaa aiheuttaa kokonaisuuden kannalta epätarkoituksenmukaisia erityisiä työjärjestelyjä ja asioiden siirtoja valmistelijalta ja jaostolta toiselle. Väljempi säännös asioiden joutuisasta käsittelystä voisi olla riittävä. Tämä tuntuu asialta, josta olisi luontevampaa säätää hallinto-oikeuksien työjärjestyksissä. Jos käsittelyyn ottamisella tarkoitetaan asian kirjaamista ja lausunto- ja kuulemismenettelyn aloittamista, säännös vaikuttaa tarpeettomalta.

90 § Äänestäminen

Hallinto-oikeuksissa merkittävän asiaryhmän muodostavissa veroasioissa äänestyksen lopputuloksen määräytymisestä säädetään verotusmenettelylain 74 §:ssä. Vaikka ehdotetun lain 3 §:ssä on yleisviittaus erityislainsäädäntöön, niin informatiivisuuden kannalta voisi olla parempi, jos tuomioistuimessa tapahtuvaa äänestystä koskeva säännös olisi veroasioidenkin osalta ehdotetussa 90 §:ssä tai siinä olisi erillinen viittaus erityislainsäädäntöön.

91 § Päätöksen sisältö

Olemme lakiehdotusta arvioidessamme pohtineet tämän pykälän 1 momentin toisen virkkeen täsmällisessä soveltamisessa mahdollisesti esiin tulevia ongelmia. Yksityiskohtaisissa perusteluissa tosin todetaan, että hallintotuomioistuimella olisi harkintavaltaa sen suhteen, mitä valitusperusteita pidettäisiin asian kannalta sillä tavoin merkityksellisinä, että niistä lausuttaisiin päätöksessä. Kannan ottaminen kaikkiin valitusperusteisiin ei kuitenkaan kaikissa tapauksissa ole edes mahdollista, vaikka ne olisivat asian kannalta sinänsä merkityksellisiä. Ainakaan tapauksissa, joissa kumoamisperusteina on esitetty sekä menettelyyn liittyviä perusteita että päätöksen muuhun lainmukaisuuteen liittyviä perusteita, ei muihin valitusperusteisiin voida vastata, jos menettelyä koskeva peruste (esimerkiksi viranomaisen toimivalta tai esteellisyys) johtaa päätöksen kumoamiseen.

Kaikkiin valitusperusteisiin vastaamisen merkitys riippuu myös siitä, onko asiassa muita oikeudenkäynnin osapuolia kuin valittaja ja päätöksen tehnyt hallintoviranomainen vai ei. Jos jutussa on vain yksi asianosainen ja hän voittaa asiansa jollakin valitusperusteella, hylättäviin valitusperusteisiin vastaaminen tuntuu epätarkoituksenmukaiselta resurssien käytöltä.

Jos hallinto-oikeus esimerkiksi lupa-asiassa kumoaa päätöksen jollakin valitusperusteella ja toisaalta hylkää jotkut valitusperusteet, asia saattaa tämän jälkeen olla yhtä aikaa vireillä sekä hallintoviranomaisessa että korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Tämä ei nähdäksemme selvennä asiaa eikä välttämättä myöskään lyhennä asian kokonaiskäsittelyaikaa.

99 § Korvattavat oikeudenkäyntikulut

Pykälän 2 momentin sanamuotoa lienee syytä tarkistaa, koska se nyt kuuluu: "Korvattaviin oikeudenkäyntikuluihin kuuluvat ... oikeudenkäynnistä aiheutuneesta *työstä* ja oikeudenkäyntiin välittömästi liittyneestä menetyksestä *aiheutuneet kulut*...". Momentissa tarkoitettaneen samaa kuin oikeudenkäymiskäärussa (21:8) eli: "*Korvausta* suoritetaan myös oikeudenkäynnin asianosaiselle

aiheuttamasta *työstä* ja oikeudenkäyntiin välittömästi liittyvästä menetyksestä.

Muuta

Parissa kohtaa heräsi kysymys, onko eri pykälissä käytetyt toisistaan poikkeavat sanamuodot valittu tarkoituksellisesti. Pykälässä 8 viranomaisen valitusoikeus on kytketty siihen, että viranomainen on asianosainen, mutta pykälässä 109 siihen, että päätös vaikuttaa välittömästi viranomaisen oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen. Erilainen sanamuoto tuntuu tarpeettomalta. Pykälässä 23 sallitaan uuden vaatimuksen esittäminen oikaisuvaatimuksen jälkeisessä valituksessa, jos vaatimus perustuu "sittemmin *esille tulleeseen* seikkaan". Pykälässä 25 puolestaan sallitaan uuden vaatimuksen esittäminen valitusajan päättymisen jälkeen, jos se perustuu "valitusajan päättymisen jälkeen *valittajan tietoon tulleeseen*". Onko tarpeen käyttää erilaisia sanamuotoja?

Lain ruotsinkielinen nimi

Ehdotuksessa: Lag om *rättegången* i förvaltningsärenden
Vrt. esim. Lag om *rättegång* i brottmål

Kristian Hellman

Ritva Isomoisio

Paula Olenius

Ulla Partanen

THIRD SECTION

CASE OF ANDERSSON v. SWEDEN

(Application no. 17202/04)

JUDGMENT

STRASBOURG

7 December 2010

This judgment will become final in the circumstances set out in Article 44 § 2 of the Convention. It may be subject to editorial revision.

In the case of *Andersson v. Sweden*,

The European Court of Human Rights (Third Section), sitting as a Chamber composed of:

Josep Casadevall, President,
Elisabet Fura,
Boštjan M. Zupančič,
Alvina Gyulumyan,
Ineta Ziemele,
Luis López Guerra,
Ann Power, judges,
and Santiago Quesada, Section Registrar,

Having deliberated in private on 16 November 2010,

Delivers the following judgment, which was adopted on that date:

PROCEDURE

1. The case originated in an application (no. 17202/04) against the Kingdom of Sweden lodged with the Court under Article 34 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (“the Convention”) by a Swedish national, Mr Freddie Andersson (“the applicant”), on 9 May 2004.
2. The applicant was represented by Ms Mia Andersson. The Swedish Government (“the Government”) were represented by their Agent, Ms Anna Erman from the Ministry for Foreign Affairs.
3. The applicant alleged, in particular, that the administrative courts had failed to hold an oral hearing in proceedings relating to his request for occupational injury compensation.
4. By a decision of 3 June 2008, the Court declared the application partly inadmissible and decided to communicate the complaint concerning the lack of an oral hearing before the administrative courts to the Government. It was also decided to examine the merits of this complaint at the same time as its admissibility (Article 29 § 1).
5. The applicant and the Government each filed observations on the merits (Rule 59 § 1).

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

6. The applicant was born in 1930 and lives in Ingarö.

7. In September 1996 the applicant submitted an occupational injury report (arbetskadearmälan) to the Social Insurance Office (Försäkringskassan –hereinafter “the Office”) of the County of Stockholm in which he requested that his lower back and hip joint problems be considered work-related, thereby making him eligible for occupational injury compensation (arbetsskadeersättning).

8. In a decision of 13 December 1996, the Office noted that the applicant had carried out heavy work as a slaughterhouse worker until 1982 when he had moved to the USA and worked on renovating walls. In 1988 the applicant had informed the Office that he could no longer carry out his work because of his hip joint problems. Thus, in June 1988, he had been granted early retirement pension on the ground that he suffered from lumbar spondylosis and coxarthrosis (a degenerative joint disease of his lower back and right hip). On the basis of the above, the Office considered that it was possible that the applicant's work in the USA had harmed him and, since it could only consider injuries which had occurred while working in Sweden, it could not examine the request.

9. Upon request by the applicant, the Office, on 17 February 1997, reconsidered its previous decision but decided not to change it.

10. The applicant appealed to the County Administrative Court (länsrätten) of the County of Stockholm, claiming that his injuries had been caused by his work in Sweden. He stated that he had created a company in the USA to import Swedish fibreglass fabric but that, in order to get his business going, he had had to include measuring, installing and painting. However, since he already had pain in his hip joint and lower back, he had not been able to carry out the work and had sold the company. He further added that he had worked in slaughterhouses between 1948 and 1980, which had involved very heavy work in difficult conditions. In support, he submitted a medical certificate from Dr S.R., who had been working as a company doctor for more than 20 years in the food industry and had been the applicant's company doctor between 1967 and 1980. According to Dr S.R., the applicant's injuries were work-related, noting that he had carried animal carcasses and heavy pieces of meat up and down stairs, causing extreme strain on the back, hips, knees and ankles. Moreover, the work had been carried out in humid, draughty premises and with slippery floors.

11. On 15 September 1997 the County Administrative Court repealed the Office's decision and sent the case back for renewed examination. It found that the applicant's injuries could well have been caused by his work in Sweden and that the Office had the duty to evaluate whether this was the case.

12. To prepare the case, the Office requested the opinion of one of its own medical doctors (försäkringsläkare), Dr S.H., as to whether the applicant's injuries were work-related. The doctor, who was a specialist in orthopaedics, gave his opinion on 23 September 1997. It was based on the information in the Office's case-file and stated essentially the following.

13. It appeared from other medical certificates that the applicant had been healthy until his hip joint problems began in 1985-86. In 1988 his right hip and lower back had been x-rayed, which showed that the hip joint had degenerative alterations, whereas the lower back was not remarked on, having regard to the applicant's age. In July 1996 the applicant had undergone a hip joint operation. In Dr S.H.'s opinion, the applicant suffered from moderate arthritis in his hip joint, which had developed slowly from the age of 55 and thus was age-related, not work-related. In this respect, he claimed that there was no general support in scientific literature for the proposition that elements in the working environment could cause arthritis.

14. On 14 January 1998, the Office decided that the applicant could not be granted occupational injury compensation as it considered that his injuries were not related to his work in Sweden. In reaching its decision, it had put much emphasis on the opinion of Dr S.H., since he was a specialist in orthopaedics.

15. The applicant appealed to the County Administrative Court, maintaining that he was entitled to occupational injury compensation due to his injuries, which were clearly work-related. In support of his appeal, he submitted a medical certificate by Dr P.H., specialist in orthopaedic surgery, who had treated the applicant. According to Dr P.H., the applicant had suffered from serious joint arthritis of the right hip when he first met him during the spring of 1996, which had led to the operation in July 1996. As the illness did not run in the applicant's family and it had developed at an earlier age in the applicant than was normal, Dr P.H. considered that it was probable that the injury had been caused by the applicant's heavy work in the slaughterhouse. Moreover, in his view, the applicant's work in the USA had in no way affected the development of the arthritis.
16. The Office disputed the appeal and submitted that Dr P.H.'s opinion did not clearly show that the applicant's work at the slaughterhouse had caused his injuries.
17. In May 1998 the applicant contacted the County Administrative Court and requested that an oral hearing be held in his case so that he could describe his working situation. However, by decision of 25 May 1998, the court rejected the request as it found that it was unnecessary with regard to the nature of the subject matter. The applicant was given three weeks in which to finalise his submissions.
18. On 29 June 1999, when asked by the County Administrative Court, the applicant renewed his request for an oral hearing but sent on the same day a fax to the court explaining that he did not request an oral hearing.
19. On 29 June 1999 the County Administrative Court rejected the applicant's appeal. It did not question that his work had been of a very heavy nature. However, it noted that it had to be relatively widely accepted that certain factors in the working environment, with a high level of probability, could cause the relevant injuries. In the present case, the court found that the applicant had failed to show that there was a high level of probability that his work at the slaughterhouse had caused his hip joint arthritis.
20. The applicant made a further appeal to the Administrative Court of Appeal (kammarrätten) in Stockholm, maintaining his claims and adding that he wanted an oral hearing to be held so that he could prove his case, inter alia, by describing his working conditions in the slaughterhouse and developing the medical investigation. In this respect, he referred to Article 6 of the Convention and noted that he would later specify whom he wanted to call as expert witnesses.
21. Furthermore, the applicant submitted another medical certificate which supported his claim that his injuries were work-related. It was written by Dr H.B., specialist in orthopaedics, who had examined the applicant. In the certificate, Dr H.B. stated that studies existed which indicated a connection between heavy physical work and the development of hip joint arthritis. There were also studies which showed that the risk of developing hip joint arthritis increased with the number of tons that a person lifted during his working life. Having regard to the applicant's background, his work at the slaughterhouse and the relatively young age at which he had developed the arthritis, Dr H.B. concluded that there were much stronger reasons in support of a connection between the applicant's injuries and his work than against it.
22. The Office disputed the applicant's appeal and the new medical certificate, submitting that the appeal should be rejected.
23. On 28 June 2001 the Administrative Court of Appeal rejected the applicant's request for an oral hearing as it considered that, with regard to the nature of the subject matter, it was unnecessary to hold a hearing. The court granted the applicant two weeks to finalise his submissions in the case.
24. Subsequently, on 24 September 2001, the Administrative Court of Appeal rejected the appeal. Having regard to the medical investigation in the case, in particular the opinion of Dr S.H., as well as the time aspect (the applicant had stopped working in 1980 at the slaughterhouse but only been operated on in 1996), the court found that it had not been shown, with a high level of probability, that the work had caused the applicant's injuries.

25. The applicant appealed to the Supreme Administrative Court (Regeringsrätten) and requested that an oral hearing be held. He stressed that the lower courts had failed to hold a hearing, despite his express request and in violation of Article 6 of the Convention. Moreover, he submitted that a hearing was necessary in order for him to describe his working conditions at the slaughterhouse and to be able to question specialists to clarify his injuries and their causes.

26. On 16 July 2003 the Supreme Administrative Court rejected the applicant's request for an oral hearing as it considered that there was no need for a hearing before it decided on whether or not to grant leave to appeal. It gave the applicant three weeks to submit any additional comments.

27. On 10 November 2003 the Supreme Administrative Court refused leave to appeal.

II. RELEVANT DOMESTIC LAW AND PRACTICE

A. Work Injury Insurance Act

28. According to Chapter 2, section 1, of the 1976 Work Injury Insurance Act, the term "work injury" mainly refers to injuries resulting from accidents or other harmful factors at a person's place of work. Under the Act, all gainfully employed persons working in Sweden are insured against work injuries. The insurance scheme is administered by the social insurance offices (as from 2005 the Swedish Social Insurance Agency) and includes, among other things, compensation for loss of earnings. A work injury must be immediately reported to the employer who is required to notify the social insurance office. The office must obtain a medical opinion concerning the injury. A medical doctor is attached to the office to assist it in medical matters. The assessment of whether an injury qualifies as a work injury, as well as the degree of reduction of a person's ability to engage in gainful employment, shall be made on the basis of the available medical opinions, the medical doctor's assessment of these opinions and any other relevant information.

29. For an injury to qualify as a work injury, a causal link must be established between the accident or harmful effect in the workplace and the insured person's health problems. What is meant by "harmful effect" is the influence of a factor that is very likely to cause an injury or illness such as that incurred by the insured person (Chapter 2, section 1, of the 1976 Act in its wording from 1 January 1993 until 30 June 2002). At the relevant time, the question of whether a particular injury or illness incurred by the insured person was to be regarded as a work injury was subject to the following special rule of evidence. If the insured person had suffered an accident or had been subjected to some other harmful effect at work, his or her medical problems were presumed to have been caused by the accident or the harmful effect if there were substantial grounds in support of such a conclusion (Chapter 2, section 2, of the 1976 Act in its wording from 1 January 1993 and until 30 June 2002).

30. The amendments entering into force on 1 January 1993, and which applied to work injury reports that were submitted after 30 June 1993, the requirements in Chapter 2, sections 1 and 2, of the 1976 Act were tightened up. This meant, *inter alia*, that it had to be "highly probable", and not merely "probable" that a certain factor in the working environment could cause a person's injuries and, thereby, be considered as having harmful effects. The *travaux préparatoires* (see the Government Bill 1992/93:30, pp. 20 and 36) state that this implies that the responsible authorities have to consider more extensively than previously whether the exposure to a harmful factor at work has been of such an extent, intensity and duration that from this it can be concluded that the existence of harmfulness is highly probable. Furthermore, the collected knowledge must indicate with a considerable degree of probability that a factor in the environment is harmful. The view that a certain factor is very likely to cause an injury has to be relatively generally accepted. This is the case where substantial knowledge exists, within medical or other science, that a certain factor has such harmful effects. If there is a lack of such support, such as when, for example, there are profound differences in expert opinions, this requirement cannot be considered as fulfilled. Thus, the opinion of a specific researcher or medical doctor should not constitute a sufficient basis for a positive decision on the issue of harmful effects.

31. The *travaux préparatoires* also state that the tightened requirement of harmfulness in many cases pre-

supposes more careful investigations at workplaces regarding the harmful factors invoked and that the question of the causes of certain diseases has to be discussed more thoroughly. This, in turn, will result in the social insurance offices and the courts basing their decisions more extensively on different assessments of harmfulness within medical science.

B. Administrative Court Procedure Act

32. Section 9 of the Administrative Court Procedure Act (förvaltningsprocesslagen, Act no. 1971:291, as in force at the relevant time) was worded as follows:

“The procedure shall be in writing.

Where it may be assumed to be advantageous for the investigation or promote the expeditious determination of the case, the processing may include an oral hearing regarding certain issues.

In the Administrative Court of Appeal and the County Administrative Court an oral hearing shall be held if requested by an individual party to the proceedings, unless it is unnecessary or there are particular reasons against holding a hearing.”

33. The travaux préparatoires to the Administrative Court Procedure Act emphasise that an oral procedure can be advantageous for the investigation of a case in two respects in particular. Firstly, such a hearing may be needed in order to examine a witness, expert or party or in cases where a party has difficulty expounding his or her claim in writing. Secondly, an oral hearing may be needed to clarify the positions taken by the parties in the case and perhaps eliminate unnecessary or meaningless points of dispute. In the latter case, the procedure is typically of a preparatory nature. Moreover, the oral form of procedure envisaged in the 1971 Act is not to be seen as an alternative to the written form, but rather as a complement to that form (see the Government Bill 1971:30, p. 535).

34. The possibility of holding an oral hearing in order to promote an expeditious determination of the case, which was first introduced in 1983, was a clarification of a practice that already applied (see the Government Bill 1982/83:134, Parliamentary Committee on Justice JuU 36, Parliamentary Communication 378, SFS 1983:461). The purpose of the legislative amendment was to make it clearer that an oral hearing can and should be used for preparatory purposes in certain cases, to make for speedier and more effective proceedings. The amendment was primarily intended for tax cases associated with tax offence cases before courts of general jurisdiction.

35. Furthermore, the travaux préparatoires to the 1971 Act underlined, in connection with the provision in section 9 of the Act concerning the right of a party to an oral hearing in certain cases, that while serious consideration should be given to the wishes of a party for such a hearing, the party could hardly be allowed to have a decisive influence in the matter. The question of whether a hearing is necessary should primarily be assessed in the light of the existing investigation of the case, but it should also be possible to accord significance to other factors, for example, if the case is very important for the party and a hearing would give him a better understanding of the import of the decision to be given in the case. One particular reason not to arrange an oral hearing could be that the case is of a trivial nature or that the costs of the hearing are high compared to the value of the object of dispute (see Government Bill 1971:30, p. 537).

36. In recent years the Supreme Administrative Court has set aside a number of decisions on appeal and referred the case back to the administrative courts of appeal because of the lack of an oral hearing in the lower courts (see, for example, RA 2002 ref. 23, BA 2003 note 68, RA 2004 note 65 and RA 2007 note 171; as more specifically regards work injuries, see RA 2004 note 66 and RA 2006 note 207). In the last mentioned case, an administrative court of appeal had changed the lower court's judgment to the applicant's disadvantage without holding an oral hearing. Furthermore, the applicant had requested that a medical doctor be heard as a witness.

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 6 § 1 OF THE CONVENTION

37. The applicant claimed that the national courts' refusal to hold an oral hearing in his case, despite his explicit request before all three judicial instances, had violated his right to a fair trial.

38. Article 6 § 1 of the Convention reads, in relevant parts, as follows:

“In the determination of his civil rights and obligations ... everyone is entitled to a fair and public hearing ... by [a] ... tribunal ...”

A. Admissibility

39. The Court notes that this complaint is not manifestly ill-founded within the meaning of Article 35 § 3 of the Convention. It further notes that it is not inadmissible on any other grounds. It must therefore be declared admissible.

B. Merits

1. The parties' submissions

(a) The applicant

40. The applicant claimed that had he had an oral hearing, the outcome of his case would have been different. The expert medical doctor had never examined him, and such a doctor was not criminally liable for writing a medical certificate, like the other doctors were. The Office had also failed to refer to certain precedent cases which had previously been mentioned in the context of similar cases.

41. The applicant claimed that on 29 June 1999 he had been contacted by the County Administrative Court and asked to withdraw his request for an oral hearing even though it had already been decided on 25 May 1998. This had been the reason for requesting an oral hearing before the Administrative Court of Appeal.

(b) The Government

42. The Government maintained that the lack of an oral hearing before the administrative courts did not violate the applicant's right to a fair and public hearing within the meaning of Article 6 § 1 of the Convention. The right to an oral hearing was not absolute. Social security disputes were generally rather technical, their outcome usually being dependent on written opinions given by medical doctors, and many such disputes were better dealt with in writing than in oral argument. The administrative courts had to have regard also to the demands of efficiency and economy: systematic holding of oral hearings could be an obstacle to the particular diligence required in social security cases.

43. In the Government's view the applicant had waived his right to an oral hearing before the County Administrative Court by sending a fax to the court explaining that he was not requesting an oral hearing. As to the proceedings in the Supreme Administrative Court, the applicant had made a request for an oral hearing. However, this court had only determined whether or not leave to appeal should be granted and, as a consequence of its refusal to grant leave to appeal, had not made a full examination of the applicant's case. The Government contended that the case could be adequately resolved on the basis of the case file and written submissions and, accordingly, that the absence of an oral hearing before the Supreme Administrative Court had been justified.

44. As to the lack of an oral hearing before the Administrative Court of Appeal, the Government maintained that in the present case it had been acceptable to reject the applicant's request for oral hearing. It was normally more expedient that a hearing be held at first instance rather than before the appellate court. Moreover, one of the reasons for an oral hearing had been that the applicant had questioned the applicability of an act, an issue, as maintained the Government, of strictly legal character which would not have been

resolved in a more appropriate manner had an oral hearing been held. In any event, the applicant had not requested that the experts involved be heard as witnesses or that he himself be heard in person. He had never returned to the issue or specified the witnesses despite several opportunities given to him. Even if he had, the Government contended that differing medical opinions was not in itself a sufficient reason for the court to hold an oral hearing.

45. The Government maintained that the Administrative Court of Appeal's assessment of written medical evidence had to be considered as rather technical in nature and it could be adequately resolved on the basis of the parties' written submissions. An oral hearing would not have provided any new information. The judgment of the Administrative Court of Appeal had been unanimous. Moreover, the proof required in the present case had been very high, which meant that the burden of proof could not be met if there were profound differences in the experts' opinions. Even though the applicant had not been represented by counsel, his interest had been properly presented and protected and he had been given ample opportunity to put forward his case in writing.

2. The Court's assessment

46. It has not been argued, nor is there anything to suggest, that this case relating to the applicant's claim for benefits under the national social security scheme did not concern a dispute (contestation) over a "right" which could be said, on arguable grounds, to be recognised under domestic law. In particular, it could not be said that the applicant's claim was frivolous or vexatious or otherwise lacking in foundation (see *Rolf Gustafson v. Sweden*, 1 July 1997, § 39 in fine, Reports of Judgments and Decisions 1997-IV). Nor is it disputed, and the Court is satisfied, that the right in question was "civil" in character in the autonomous sense of Article 6 § 1 of the Convention (see, for example, *Duclos v. France*, 17 December 1996, § 53, Reports of Judgments and Decisions 1996-VI). This provision is accordingly applicable; the only issue is whether there was a failure to comply with it on account of the refusal to hold an oral hearing in the case.

47. The Court reiterates that in proceedings before a court of first and only instance the right to a "public hearing" under Article 6 § 1 entails an entitlement to an "oral hearing" unless there are exceptional circumstances that justify dispensing with such a hearing (see, for instance, *Fredin v. Sweden* (no. 2), 23 February 1994, §§ 21-22, Series A no. 283-A; *Fischer v. Austria*, 26 April 1995, § 44, Series A no. 312; *Allan Jacobsson v. Sweden* (no. 2), 19 February 1998, § 46, Reports of Judgments and Decisions 1998-I; *Salomonsson v. Sweden*, no. 38978/97, § 34, 12 November 2002; *Lundevall v. Sweden*, no. 38629/97, § 34, 12 November 2002; *Döry v. Sweden*, no. 28394/95, § 37, 12 November 2002; *Göç v. Turkey* [GC], no. 36590/97, §§ 47-52, ECHR 2002-V; and *Vilho Eskelinen and Others v. Finland* [GC], no. 63235/00, § 73, ECHR 2007-IV).

48. The exceptional character of the circumstances that may justify dispensing with an oral hearing essentially comes down to the nature of the issues to be decided by the competent national court, not to the frequency of such situations. It does not mean that refusing to hold an oral hearing may be justified only in rare cases. For example, the Court has recognised that disputes concerning benefits under social-security schemes are generally rather technical, often involving numerous figures, and their outcome usually depends on the written opinions given by medical doctors. Many such disputes may accordingly be better dealt with in writing than in oral argument. Moreover, it is understandable that in this sphere the national authorities should have regard to the demands of efficiency and economy. Systematically holding hearings could be an obstacle to the particular diligence required in social-security cases (see *Schuler-Zraggen v. Switzerland*, 24 June 1993, § 58, Series A no. 263; *Salomonsson v. Sweden*, cited above, § 38; *Lundevall v. Sweden*, cited above, § 38; and *Döry v. Sweden*, cited above, § 41).

49. The Court further reiterates that, provided a public hearing has been held at first instance, a less strict standard applies to the appellate level, at which the absence of such a hearing may be justified by the special features of the proceedings at issue. Thus, leave-to-appeal proceedings and proceedings involving only questions of law, as opposed to questions of fact, may comply with the requirements of Article 6, although the appellant was not given the opportunity to be heard in person by the appeal or cassation court. Regard must be had to the nature of the national appeal system, to the scope of the appellate court's po-

wers and to the manner in which the applicant's interests are actually presented and protected in the appeal, particularly in the light of the nature of the issues to be decided by it, and whether these raise any questions of fact or questions of law which cannot be adequately resolved on the basis of the case-file (see for instance *Helmert v. Sweden*, 29 October 1991, § 36, Series A no. 212-A).

50. The Court considers that this less strict standard should also apply if an oral hearing has been waived at first instance and requested only on appeal. In the interests of the proper administration of justice, it is normally more expedient that a hearing be held at first instance rather than only before the appellate court (see the above-mentioned *Döry* judgment).

51. Turning to the particular circumstances of the present case, the Court observes from the outset that no oral hearing was held at any stage of the proceedings. There can be no question of the applicant having waived any right to a hearing under Article 6 § 1 of the Convention (cf. *Håkansson and Sturesson v. Sweden*, 21 February 1990, §§ 64 and 66, Series A no. 171-A; and *Schuler-Zgraggen v. Switzerland*, cited above, § 58). The applicant had already expressly requested an oral hearing at what, in the Court's view, was the most appropriate stage of the proceedings - at first instance before the County Administrative Court - and the court had rejected that request on 25 May 1998. It cannot thus be said that the applicant would have waived his right to an oral hearing on 29 June 1999 as such request had already been decided by the County Administrative Court for more than a year earlier. On this account alone the present case is more striking than those of the aforementioned *Salomonsson* and *Lundevall* judgments, where an oral hearing was not requested until the appeal to the Administrative Court of Appeal, and where the Court nevertheless found a violation.

52. The applicant also made a request for an oral hearing to the Administrative Court of Appeal and the Supreme Administrative Court. Since the Supreme Administrative Court refused him leave to appeal, the County Administrative Court and the Administrative Court of Appeal became the only instances to examine the merits of his case. Therefore the only issue to be determined is whether the courts' refusal to hold an oral hearing was justified by exceptional circumstances.

53. In this regard the Court notes, by way of general observation, that proceedings before the Swedish administrative courts were in principle in writing. Pursuant to section 9 of the 1971 Administrative Court Procedure Act, before the Administrative Court of Appeal and the County Administrative Court, an oral hearing should be held if so requested by a party and if the competent court found that a hearing would neither be unnecessary nor dispensable for other particular reasons. According to the interpretation made by the Swedish courts, these two grounds for refusing a request to hold an oral hearing were alternative, not cumulative (see paragraph 32 above). Thus, there is an apparent discrepancy between the Convention case-law, according to which in principle an oral hearing must be held unless there are exceptional reasons, and the standard applied by the national courts which reverses the order of the principle. The Court considers that the respondent State should take appropriate measures to ensure that it is the Convention standard that applies.

54. It should also be emphasised that both the County Administrative Court and the Administrative Court of Appeal had full jurisdiction to examine the issue raised in the applicant's appeal, namely whether he fulfilled the conditions for obtaining occupational injury compensation under Chapter 2, sections 1 and 2, of the 1976 Work Injury Insurance Act. According to these provisions, it had to be "highly probable" that a certain factor in the working environment could cause a person's injuries, and thereby be considered as having harmful effects.

55. In addition, the medical certificates on which the applicant relied supported rather than contradicted his claim that he fulfilled the above conditions for occupational injury compensation. However, both the County Administrative Court and the Administrative Court of Appeal found that the applicant had failed to show that there was a high level of probability that his work at the slaughterhouse had caused his hip joint arthritis.

56. Therefore, in the Court's view, the question of the cause of the injury was apparently not straightforward. The Court is unable to accept the Government's argument that oral evidence from the applicant's

personal doctors was unlikely to add anything useful. On the contrary, it is not inconceivable that the doctors could have fleshed out at an oral hearing the various observations they had made in the relevant medical records, and could have given their opinion on the implications for the issues raised before the relevant courts. This is all the more so, considering that, according to the preparatory works, the tightened requirement of harmfulness in many cases presupposed that the question of the causes of certain diseases had to be discussed more thoroughly and the courts would have to base their decisions more extensively on different assessments of harmfulness within medical science.

57. The Court considers that the issues raised by the applicant's judicial appeal were not only technical in nature. In its view, the administration of justice would have been better served in the applicant's case by affording him a right to explain, on his own behalf or through his representative, his personal situation, taken as a whole at the relevant time, in a hearing before the administrative courts (see, *mutatis mutandis*, the above-cited Göç judgment, § 51).

58. Finally, as regards the Government's submission that the applicant failed to specify before the Administrative Court of Appeal whom he wanted to call as witnesses, the Court observes that it does not appear from the case file that the applicant had been expressly invited by that court to do so. The applicant stated before that court that he requested an oral hearing in order to "prove his case". Therefore, the Court finds that the Administrative Court of Appeal had sufficient elements to be in a position to consider the necessity of an oral hearing.

59. In these circumstances it could hardly be said that the applicant's claim was incapable of giving rise to any issue of fact or of law which was of such a nature as to require an oral hearing for the determination of the case. Against this background it cannot be said that the question of whether the applicant fulfilled the legal conditions for the grant of occupational injury compensation was of such a nature as to dispense the administrative courts from their normal obligation to hold an oral hearing.

60. Accordingly, the Court finds that there has been a violation of Article 6 § 1 of the Convention.

II. APPLICATION OF ARTICLE 41 OF THE CONVENTION

61. Article 41 of the Convention provides:

"If the Court finds that there has been a violation of the Convention or the Protocols thereto, and if the internal law of the High Contracting Party concerned allows only partial reparation to be made, the Court shall, if necessary, afford just satisfaction to the injured party."

A. Damage

62. The applicant claimed SEK 30,000 (approximately EUR 3,225) in respect of non-pecuniary damage occasioned by the absence of an oral hearing and SEK 50,000 concerning the excessive length of proceedings.

63. The Government pointed out that the complaint concerning the excessive length of proceedings had been declared inadmissible by the Court on 3 June 2008. As to the absence of an oral hearing, the Government considered the applicant's claim too high as to quantum and contended that the finding of a violation constituted sufficient reparation in the present case.

64. The Court recalls that the complaint concerning the excessive length of proceedings has been declared inadmissible by the Court on 3 June 2008. The Court, making an assessment on an equitable basis, awards the applicant EUR 3,000 in respect of non-pecuniary damage occasioned by the absence of an oral hearing.

B. Costs and expenses

65. The applicant also claimed SEK 31,300 (approximately EUR 3,365) as costs and expenses which

amount comprised the consultant's work (SEK 13,300), "own costs and expenses" (SEK 14,000) and other expenses (SEK 4,000). The applicant also claimed compensation for expenses amounting to EUR 5,200.

66. The Government had no objections to the claim for SEK 13,300 or EUR 1,300 (excluding the value-added tax). As concerned the "own costs and expenses", the Government considered that the amount of SEK 7,000 or EUR 700 (excluding the value-added tax) should be awarded in this respect. The other expenses amounting to SEK 4,000 or EUR 400 (excluding the value-added tax) were acceptable to the Government. In sum, in the Government's view compensation to be awarded for costs incurred should not exceed a total of EUR 2,000 and compensation for expenses EUR 400 (excluding the value-added tax).

67. According to the Court's case-law, an applicant is entitled to the reimbursement of costs and expenses only in so far as it has been shown that these have been actually and necessarily incurred and were reasonable as to quantum. In the present case, regard being had to the information in its possession and the above criteria, the Court considers it reasonable to award the applicant the sum of EUR 2,500 covering costs and expenses under this head.

C. Default interest

68. The Court considers it appropriate that the default interest should be based on the marginal lending rate of the European Central Bank, to which should be added three percentage points.

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

1. Declared the complaint concerning the lack of an oral hearing admissible;

2. Held that there has been a violation of Article 6 § 1 of the Convention;

3. Held

(a) that the respondent State is to pay the applicant, within three months from the date on which the judgment becomes final in accordance with Article 44 § 2 of the Convention, the following amounts, to be converted into Swedish kronor at the rate applicable at the date of settlement:

(i) EUR 3,000 (three thousand euros), plus any tax that may be chargeable, in respect of non-pecuniary damage;

(ii) EUR 2,500 (two thousand five hundred euros), plus any tax that may be chargeable to him, in respect of costs and expenses;

(b) that from the expiry of the above-mentioned three months until settlement simple interest shall be payable on the above amounts at a rate equal to the marginal lending rate of the European Central Bank during the default period plus three percentage points;

4. Dismissed the remainder of the applicant's claim for just satisfaction.

Done in English, and notified in writing on 7 December 2010, pursuant to Rule 77 §§ 2 and 3 of the Rules of Court.

Santiago Quesada Josep Casadevall Registrar President

ANDERSSON v. SWEDEN JUDGMENT

ANDERSSON v. SWEDEN JUDGMENT

Andersson-tapaus - Oikeudenmukainen oikeudenkäynti - Suullinen käsittely

Maat: Ruotsi
Antopäivä: 07.12.2010
Art: 6:1, 41
EIT: --
Vuosikirja: --
V: Freddie Andersson

Kysymys oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä, kun työoloista johtuneeksi väitetystä lonkkaviasta maksettavaa vakuutuskorvausta koskeneessa asiassa ei pidetty suullista käsittelyä.

TOSISEIKAT: Vuonna 1930 syntynyt valittaja pyysi syyskuussa 1996 vakuutuskassalle tekemällään hakemuksella sen vahvistamista, että hänen alaselkänsä ja lonkkansa vaivat olivat työperäisiä ja perustaisivat hänelle siten oikeuden työvammakorvaukseen. Päätöksellään joulukuussa 1996 kassa totesi, että valittaja oli ollut raskaassa työssä teurastamossa vuoteen 1982 saakka, jolloin hän oli muuttanut Yhdysvaltoihin ja tehnyt rakennustöitä. Kesäkuussa 1988 hänelle oli myönnetty varhaiseläke alaselkä- ja lonkkanivelvaivojensa vuoksi. Oli mahdollista, että vaivat olivat aiheutuneet hänen työstään Yhdysvalloissa. Niin ollen hakemusta ei voitu tutkia. Valittajan oikaisuvaatimus hylättiin. Hän valitti lääninoikeudelle ja totesi, että hän oli perustanut Yhdysvalloissa yhtiön tuodakseen Ruotsiin lasikuitukangasta mutta joutunut aluksi tekemään mittaus-, asennus- ja maalaustöitä. Jo tuolloin hänellä oli ollut kyseisiä kipuja, joiden vuoksi hän oli joutunut myymään yhtiönsä ja jäämään pois työstä. Hän jätti teurastamon lääkärin antaman todistuksen, jonka mukaan hänen sairautensa olivat työperäisiä. Hän oli työssään joutunut kantamaan raskaita eläinten ruhoja ja lihanpaloja portaissa, mikä oli rasittanut huomattavasti selkää, lonkkaa, polvia ja nilkkoja. Lisäksi teurastamon työtilat olivat kosteita ja vetoisia ja lattiat liukkaita. Lääninoikeus kumosi kassan päätöksen ja palautti jutun syyskuussa 1997 katsottuaan, että valittajan ilmoittamat vaivat olivat hyvin voineet aiheutua työstään Ruotsissa. Palautuksen jälkeen vakuutuskassa hankki omalta ortopediaan erikoistuneelta lääkäriltään lausunnon, jossa todettiin, että lonkkanivelvaivat olivat alkaneet vuosina 1985-1986. Röntgentutkimuksissa vuonna 1988 oli todettu, että niveleen oli tullut degeneroituneita muutoksia. Sen sijaan alaselästä ei ollut huomautuksia. Lonkkanivelleikkaus hänelle oli tehty heinäkuussa 1996. Lääkärin mielestä sanotut vaivat johtuivat valittajalle 55 ikävuoden jälkeen vähitellen kehittyneestä niveltulehduksesta eivätkä hänen työstään. Lääketieteellinen kirjallisuus ei antanut tukea sille, että niveltulehdus voisi aiheutua työympäristöstä. Tammikuussa 1998 vakuutuskassa katsoi mainitun lausunnon nojalla, ettei valittaja ollut oikeutettu työvammakorvaukseen.

Valittaja valitti lääninoikeudelle ja jätti häntä hoitaneen ortopediseen kirurgiaan erikoistuneen lääkärin lausunnon, jonka mukaan oli todennäköistä, että lonkkavika oli aiheutunut valittajan raskaasta työstä teurastamossa, koska sellaista sairautta ei esiintynyt hänen perheessään ja se oli tullut hänelle normaalia varhaisemmalla iällä. Työskentely Yhdysvalloissa ei ollut mitenkään vaikuttanut niveltulehduksen syntyyn. Vastauksessaan kassa väitti, että mainittu lausunto ei selkeästi osoittanut vaivojen työperäisyyttä. Valittaja pyysi lääninoikeutta pitämään suullisen käsittelyn, jossa hän voisi kertoa työoloistaan. Pyyntö kuitenkin evättiin ja häntä kehoitettiin antamaan loppulausunnon. Kun lääninoikeus sittemmin tiedusteli lausuntoa, hän pyysi uudelleen suullista käsittelyä mutta lähetti samana päivänä faksin, jossa hän ilmoitti, ettei hän vaatinut suullisen käsittelyn pitämistä. Lääninoikeus hylkäsi valituksen kesäkuussa 1999. Perusteluissa ei kyseenalaistettu valittajan työn raskautta teurastamossa. Hakemuksen hyväksyminen edellytti kuitenkin, että suhteellisen laajalti pidettäisiin hyvin todennäköisenä, että työympäristö voisi aiheuttaa lonkkanivelen tulehduksen. Valittaja ei ollut näyttänyt sellaista todennäköisyyttä. Valittaja valitti edelleen hallintoylioikeudelle ja pyysi suullista käsittelyä voidakseen kertoa työoloistaan teurastamossa ja lausua lääkärintutkimuksista. Hän ilmoittaisi myöhemmin henkilön, jota hän kuulisi asiantuntijana. Hän jätti myös erään toisen ortopedin antaman lausunnon, joka häntä tutkittuaan katsoi, että hänen lonkkavaivansa olivat työperäisiä. Lääkärin mukaan oli tutkimuksia, joiden mukaan lonkkaniveltulehduksen kehittyminen oli yhteydessä raskaaseen fyysiseen työhön. Vastauksessaan vakuutuskassa kiisti sanotun lausunnon ja vaati valituksen hylkäämistä. Hallintoylioikeus piti suullisen käsittelyn järjestämistä tarpeettomana ja syyskuussa 2001 hylkäsi valituksen nojautuen vakuutuskassan asiantuntijalääkärin lausuntoon. Perusteluissa huomautettiin myös siitä, että valittaja oli lopettanut työt teurastamossa jo vuonna 1980 ja lonkkaleikkaus oli tehty vasta vuonna 1996. Valittaja valitti edelleen korkeimmalle hallinto-oikeudelle ja pyysi jälleen

suullista käsittelyä kertoakseen työoloistaan teurastamossa ja voidakseen tehdä asiantuntijoille kysymyksiä hänen sairaudestaan ja sen syistä. Suullista käsittelyä ei kuitenkaan pidetty tarpeellisena ennen valitusluvasta päättämistä. Marraskuussa 2003 korkein hallinto-oikeus epäsi valitusluvan.

TUOMIO: 1) EIS 6 artiklan 1 kohdan rikkominen

Valittaja väitti rikkomusta, kun mikään juttua käsitelleistä kolmesta oikeusasteesta ei ollut suostunut pitämään suullista käsittelyä. Vakuutuskassan lääkäri ei ollut tutkinut häntä eikä tämä, toisin kuin muut lääkärit, ollut rikosoikeudellisesti vastuussa lausunnoistaan.

Tapauksessa oli riidatonta, että valitus koski yksityisluonteista oikeutta, jota voitiin ainakin puolustettavien perusteiden pitää kotimaisen oikeuden tunnustamana. Niin ollen EIS 6 artikla soveltui. Sen mukaan suullinen käsittely tuli pitää oikeudessa, jos se oli ainut oikeusaste eikä ollut sellaisia poikkeuksellisia asianhaaroja, jotka perustivat vapautuksen tuosta velvollisuudesta. Vapautusta harkittaessa oli otettava huomioon tuomioistuimissa päätettävien kysymysten laatu mutta ei sen sijaan niiden toistuvuus. Siten ei voitu sanoa, että suullisen käsittelyn pitämättä jättäminen oli oikeutettua vain hyvin harvoissa tapauksissa. Sosiaaliturva-asiat olivat laadultaan yleisesti verrattain teknisiä ja lopputulos riippui usein kirjallisista lääke- ja lääketieteellisistä lausunnoista. Siten monesti sellaisia asioita voitiin käsitellä paremmin kirjallisissa kuin suullisissa menettelyissä. Viranomaisten tuli ottaa huomioon tehokkuuden ja taloudellisuuden vaatimukset. Suullisten käsittelyjen säännönmukainen järjestäminen voisi johtaa ristiriitaan sosiaaliturva-asioissa vaaditun joutuisuuden kanssa. Jos suullinen käsittely oli pidetty ensimmäisessä oikeusasteessa, sen pitämiseen valitusasteissa ei tarvinnut suhtautua yhtä tiukasti. Siten menettely valituslupaa tai pelkkiä oikeuskysymyksiä koskeissa asioissa saattoi täyttää EIS 6 artiklan vaatimukset, vaikka valittajaa ei kuultaisi henkilökohtaisesti valitusasteissa. Huomioon oli otettava asianomaisen valituksen laatu, valitusasteen toimivaltuudet ja se, miten valittajan etuja ajettiin ja turvattiin valitusasteessa erityisesti sen päätettäviin kysymyksiin nähden. Tuollainen lievämpi suhtautuminen suulliseen käsittelyyn oli paikallaan myös silloin, kun valittaja oli luopunut suullisesta käsittelystä ensimmäisessä oikeusasteessa ja pyysi sitä valitusasteissa. Oli normaalisti mielekkäämpää järjestää suullinen käsittely ensimmäisessä eikä ylemmissä oikeusasteissa.

EIT pani merkille, että valittaja oli alunperin pyytänyt suullista käsittelyä lääninoikeudessa ja pyyntö oli eväty oikeuden päätöksellä. Niin ollen ei voitu katsoa, että hän olisi myöhemmällä menettelyllään luopunut oikeudestaan suulliseen käsittelyyn tuossa oikeusasteessa eli kaikkein sopivimmassa vaiheessa oikeudenkäyntiä. Juttu oli tutkittu vain lääninoikeudessa ja hallintoylioikeudessa, kun korkein hallinto-oikeus oli evännyt valitusluvan. Edellisillä oli ollut täysi toimivalta tutkia juttua eli kysymystä siitä, täytyivätkö työvamman korvauksen saamisen edellytykset. Lain mukaan täytyi olla hyvin todennäköistä, että jokin seikka työympäristössä oli voinut aiheuttaa loukkaantumisen. Valittaja oli jättänyt väitteidensä tueksi lääkärin todistuksia. Niin ollen kysymys loukkaantumisen syistä ei ollut ollut ilmeisen selvä. Ei voitu katsoa, että valittajan lääkäreiden suullinen kuuleminen ei todennäköisesti olisi selventänyt asiaa. Päinvastoin oli otaksuttavissa, että lääkärit olisivat voineet tarkentaa potilasasiakirjoihin tekemiään merkintöjä ja esittää käsityksiään tuomioistuimissa esillä olleista kysymyksistä. EIT viittasi myös kansallisen vakuutuskorvauslain esitöihin, joiden mukaan tiukentuneet vaatimukset työntekijälle aiheutuneen haitan suhteen edellyttivät, että tiettyjen sairauksien syitä käsiteltiin entistä perusteellisemmin tuomioistuimissa. EIT:n mielestä tuomioistuinten päätettävät kysymykset eivät olleet olleet pelkästään teknisiä. Oikeudenhoidon vaatimuksia olisi edistänyt paremmin se, että valittaja olisi saanut tilaisuuden kertoa henkilökohtaisista oloistaan koko relevanttina ajanjaksona suullisessa käsittelyssä. EIS 6 artiklan 1 kohtaa oli rikottu.

2) EIS 41 artiklan soveltaminen

Valittaja pyysi korvausta aineettomasta vahingostaan ja oikeudenkäyntikuluistaan EIT:ssa. EIT myönsi vahingosta 3.000 euroa ja kuluista 2.500 euroa.

LOPPUTULOS: EIT katsoi yksimielisesti, että EIS 6 artiklan 1 kohtaa oli rikottu ja valtion oli maksettava valittajalle korvausta aineettomasta vahingosta 3.000 euroa ja kuluista 2.500 euroa kummatkin mahdollisine veroineen 3 %:lla korotetun EKP:n maksuvalmiusluoton koron mukaisine viivästyskorkoineen.

Viittaukset: Håkansson and Stureson, EIT: A-171-A; Helmers, EIT: A-212-A; Schuler-Zraggen, EIT:

A-263; Fredin, EIT: A-283-A; Fischer, EIT: A-312; Duclos, R:1996/VI; Rolf Gustafson, R:1997/IV; Allan Jacobsson, R:1998/I; Gök, R:2002/V; Salomonsson 12.11.2002; Lundevall 12.11.2002; Döry 12.11.2002; Vilho Eskelinen and others, R:2007/IV.

VAASAN HALLINTO-OIKEUS
Korsholmanpuistikko 43
PL 204
65101 VAASA
p. 010 36 42611
f. 010 36 42760
s-posti vaasa.hao@oikeus.fi

H00031/11

6.4.2011

Oikeusministeriö

PL 25

00023 VALTIONEUVOSTO

ASIA Oikeudenkäynti hallintoasioissa (Prosessityöryhmän mietintö)

Lausuntonaan yllä mainitusta mietinnöstä Vaasan hallinto-oikeus esittää seuraavaa:

1. Yleistä

Oikeusministeriö asetti syyskuussa 2007 hallintolainkäyttölain kehittämistä varten toimikunnan. Toimikuntaa avustamaan asetettiin helmikuussa 2008 työryhmä, jonka tehtävänä on ollut selvittää ja arvioida hallintolainkäytön nykyisten menettelysäännösten toimivuus ja niiden tarkistamis- ja täydentämistarpeet. Työryhmä on ottanut nimekseen prosessityöryhmä, ja se on jättänyt mietintönsä oikeusministeriölle.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa, joka korvaisi voimassa olevan hallintolainkäyttölain. Kuten esityksen yleisperusteluissa todetaan, hallintolainkäyttölain yleispiirteisyys on mahdollistanut lain soveltamisen eri asiaryhmiin. Nykyisen lain yleispiirteiset säännökset ovat kuitenkin johtaneet menettelyn epäyhdenmukaisuuteen eri tuomioistuimissa. Hallintoprosessia ei myöskään tunneta riittävästi hallintotuomioistuinten ulkopuolella.

Työryhmän esityksen mukaan menettelysäännösten täsmentämisessä on huolehdittava myös siitä, ettei prosessi monimutkaistu eikä yksityiselle asianosaiselle aseteta uusia prosessuaalisia vaatimuksia. Yksityisen asianosaisen olisi myös tulevaisuudessa kyettävä hoitamaan asiansa hallintotuomioistuimessa ilman asianajajaa tai muuta asiamiestä.

Työryhmän mietintö ja sen tekemät esitykset ovat Vaasan hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan pääosin kannatettavia. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin asettamat vaatimukset on huomioitu esityksessä. Tärkeää on myös se, että mietinnössä ehdotetaan lakitekstiin nostettavaksi useita käytännön varassa olleita asioita. Tällainen on esimerkiksi valitusperusteita koskeva 20 §, jolla esityksen perustelujen mukaan kirjattaisiin hallintovalitusta koskeva vakiintunut käytäntö. Käytäntöjen nostaminen lakitekstiin luo Vaasan hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan ennakoitavuutta ja yhtenäisyyttä sekä avaa hallintolainkäyttöä esimerkiksi muutoksenhakijoille ja asiamiehille aiempaa selvemällä tavalla. Esityksen mukaan hallintoprosessin keskeisiä periaatteita ei ole tarkoitus muuttaa.

Vaasan hallinto-oikeus katsoo, että uusi laki olisi myös omiaan vahvistamaan hallintolainkäytön asemaa omana prosessilajinaan, selkeyttämään sen ominaispiirteitä ja vahvistamaan hallinto-oikeuksien asemaa.

Vaasan hallinto-oikeus haluaa kuitenkin kiinnittää huomiota seuraaviin seikkoihin:

2. Viittaukset oikeudenkäymiskaareen ja muihin lakeihin

Esityksen mukaan (s. 15) esimerkiksi todistelua koskevia säännöksiä on pyritty selkeyttämään ja viittauksia oikeudenkäymiskaareen on pyritty vähentämään. Kuitenkin esitetyssä lakiehdotuksessa on vielä useita lakiviittauksia.

Vaasan hallinto-oikeus korostaa edelleen, että lakiviittaukset olisi poistettava. Viittausten sijasta pykälät olisi kirjoitettava auki uuteen lakiin. Tavoitteena olisi selkeä ja luettava, käytännön työssä toimiva laki. Esimerkiksi esitetty todistajan kuulemista koskeva 70 § on yhä varsin vaikeaselkoinen ja vaikealukuinen useine viittauksineen oikeudenkäymiskaareen.

3. Selkeys ja informatiivisuus

Esityksen mukaan tavoitteena on ollut uusi laki, jossa säädettäisiin hallintoasioita koskevas- ta oikeudenkäynnistä nykyistä täsmällisemmin ja informatiivisemmin. Kuitenkin useiden esitettyjen lainkohtien osalta niiden oleellinen sisältö ilmenee perusteluista eikä itse esitetyistä laista. Esimerkiksi valitusperusteiden (20 §) osalta perusteluista ilmenee, ettei lainkohdan luettelo ole tyhjentävä. Myös esteellisyyspykälän (6 §) osalta oleellinen osa lainkohdan sisällöstä ilmenee perusteluista (asiasta tarkemmin jäljempänä).

Vaikka tavoitteena on ollut informatiivinen laki, perusteluissa viitataan myös useassa kohdassa vakiintuneeseen käytäntöön. Käytäntö ei kuitenkaan tule ilmi itse esitetystä laista. Ongelmalliseksi asian tekee se, että vakiintunut käytäntö on harvoin muutoksenhakijoiden tiedossa.

Vaasan hallinto-oikeus esittää näkemyksensä, että lakiesityksen selkeyteen ja informatiivisuuteen tulisi asian jatkokäsittelyssä kiinnittää vielä suurempaa huomiota. Toisaalta hallintoprosessin joustavuus tulisi säilyttää.

4. Esitetyt säännökset

6 §: Esteellisyys

Työryhmän esityksen mukaan "tuomari ei saa käsitellä asiaa hallintotuomioistuimessa, jos hän on esteellinen. Tuomaria koskevia säännöksiä esteellisyydestä sovelletaan myös muuhun henkilöön, joka käsittelee asiaa hallintotuomioistuimessa".

Vaasan hallinto-oikeus esittää käsityksensä, että esteellisyyttä koskevaa säännöstä tulisi vielä selkeyttää. Laissa tulisi täsmentää esimerkiksi, mitä asian "käsittely hallintotuomioistuimessa" tarkoittaa. Perusteluissa oleva maininta "teknisten toimistotöiden" jäämisestä esteellisyyssäännösten soveltamisalan ulkopuolelle tulisi kirjata lakiin.

11 §: Valitukset ministeriöiden ym. päätöksistä

Työryhmän esityksen mukaan "viranomaisen päätöksestä valitetaan hallinto-oikeuteen". Perustelujen mukaan tämä tarkoittaisi muun ohella sitä, että "ministeriöiden tekemistä hallintopäätöksistä valitettaisiin siten hallinto-oikeuteen ennen kuin asiasta voidaan valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen".

Vaasan hallinto-oikeus ei vastusta esitystä sinänsä, koska esityksen toteuttaminen vahvistaisi korkeimman hallinto-oikeuden asemaa hallintoasioiden ylimpänä muutoksenhakuasteena. Hallinto-oikeus esittää kuitenkin, että lain jatkovalmistelussa otettaisiin huomioon muun ohessa seuraavat seikat.

Korkeimman hallinto-oikeuden työtilastojen mukaan valtioneuvoston ja ministeriöiden päätöksistä tehtyjä valituksia tulee korkeimmassa hallinto-oikeudessa vireille noin sata

vuodessa. Mikäli näiden valitusten käsittely ja ratkaiseminen hajautetaan hallinto-oikeuksiin, seurauksena on, että kukin hallinto-oikeus saisi ratkaistavakseen ehkä vain muutamia valituksia vuosittain. Tästä on tarjolla vaara oikeuskäytännön epäyhtenäistymisestä. Tulisi siten harkita, onko asiaryhmä liian pieni hajautettavaksi hallinto-oikeuksiin.

Mietinnöstä ei ilmene, missä asioissa kukin ministeriö tekee päätöksiä, joista voi valittaa, nykyisin korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tilanteessa, jossa ministeriön päätös koskee kiinteistöjä tai alueita, jotka sijaitsevat useamman kuin yhden hallinto-oikeuden tuomiopiirissä, tahi henkilöitä taikka yhteisöjä, joiden kotipaikat ovat eri hallinto-oikeuksien tuomiopiirissä, syntyy epäselvyys oikeuspaikasta.

Lisäksi esityksen toteuttaminen merkitsee väistämättä ministeriöiden päätösten täytäntöönpanon viivästymistä.

Vaasan hallinto-oikeus katsoo, että kyseistä lainkohtaa koskevaa esitystä valmisteltaessa tulisi ottaa huomioon edellä mainitut ongelmatekijät. Lisäksi lain jatkovalmistelussa tulisi selvittää, minkälaisista asioista on kyse ministeriöiden päätösten osalta. Olisi myös toivottavaa saada jonkinlainen arvio siitä, miten valitukset ministeriöiden päätöksistä jakautuisivat eri hallinto-oikeuksiin.

14 §: Asiakokonaisuuksien yhdistäminen eri hallinto-oikeuksissa

Mietinnön mukaan samaan asiakokonaisuuteen kuuluvia asioita voitaisiin siirtää käsiteltäväksi samassa hallinto-oikeudessa.

Esityksessä ei ole säännöksiä siirtomenettelystä eikä perusteista, joiden nojalla eri hallinto-oikeuksissa vireillä olevien asioiden siirto yhteiskäsittelyyn voidaan tai tulee tehdä. Säännöstä tulee tältä osin täydentää ja täsmentää.

Asioiden siirto yhteiskäsittelyyn voi olla hankalaa jo senkin vuoksi, että kaikki yhteiskäsittelyn tarpeessa olevat asiat eivät ehkä ole yhtä aikaa vireillä, esimerkiksi veroasioiden osalta pitkästä valitusajasta johtuen. Yhteiskäsittelyyn siirretyistä asioista voi muodostua laaja ja vaikeasti hallittavissa oleva asiakokonaisuus, jolloin yhteiskäsittelystä voi olla enemmän haittaa kuin hyötyä. Yhteiskäsittely voi myös viivästyttää asioiden ratkaisemista.

Saattaisi olla parempi, että yhteiskäsittely toteutettaisiin kutakin asiaryhmää koskevassa lainsäädännössä. Tässä yhteydessä Vaasan hallinto-oikeus ilmoittaa, että ympäristöministeriössä on valmisteilla hanke maa-aineslupajärjestelmän yhdistämisestä ympäristölupamenettelyyn, mikä tarkoittaa hanketta maa-ainesasioiden ja samaa toimintaa koskevien ympäristölupa-asioiden yhteiskäsittelyyn ryhtymisestä. (Ympäristöministeriön raportteja 15/2010).

15-16 §: Hallintopäätöksen täytäntöönpano

Esitetyn 16 §:n 4 momentin mukaan täytäntöönpanoa koskevasta hallintotuomioistuimen päätöksestä ei saa valittaa.

Vaasan hallinto-oikeus toteaa, että Eduskunnan lakivaliokunta ja hallintovaliokunta ovat pitäneet yksilön oikeusturvan kannalta arveluttavana sitä, että valituskielto koskisi myös päätöstä, jolla asianosaisen vaatimus päätöksen täytäntöönpanon kieltämisestä on hylätty.

Lakivaliokunta on lausunnossaan 7/2005 vp esittänyt, että valituskielto myös niistä päätöksistä, joilla on hylätty täytäntöönpanokieltoa koskeva vaatimus, voi olla yksilön oikeusturvan kannalta ongelmallinen. Lakivaliokunta on korostanut, että valituksen täytäntöönpanoa siirtävällä vaikutuksella on keskeinen merkitys oikeusturvan kannalta ja että pääsäännöstä tehtävien poikkeusten tarpeellisuus tulee harkita ja perustella kussakin tapauksessa erikseen.

Hallintovaliokunta on mietinnössään 13/2005 vp lakivaliokunnan kantaan yhtyen esittänyt, että kielto valittaa edellä mainituista päätöksistä voi johtaa siihen, että täytäntöönpanon jatkuessa ennen pääasiassa tehtyä ratkaisua ehditään toteuttaa toimia, joilla merkittävästi vaikutetaan yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin ja jotka ainakin joiltain osin voivat osoittautua peruuttamattomiksi.

20 §: Valitusperusteet

Työryhmä esittää, että valitusperusteista säädettäisiin laissa. Esityksen 20 §:n mukaan "valituksen saa tehdä vain sillä perusteella, että päätös on lainvastainen". Lisäksi pykälässä on luetteloitu kuusi seikkaa, joiden vuoksi päätös voi olla lainvastainen.

Perusteluista ilmenee, että esityksen 20 §:n luettelo ei ole tyhjentävä. Vaasan hallinto-oi-

keus esittää, että selvyyden vuoksi tämä ilmenisi myös suoraan lainkohdasta. Se voitaisiin toteuttaa esimerkiksi lisäämällä lainkohdassa olevaan luetteloon päätöksen lainvastaisuuden perusteeksi "muu vastaava syy".

Vaasan hallinto-oikeus kiinnittää huomiota seuraavaan ristiriitaan. Mietinnön perustelujen mukaan virallisperiaatetta ei ole tarkoitus muuttaa. Toisaalta perusteluissa sivulla 94 todetaan, että "tuomioistuimien ei siten omasta aloitteestaan tutki päätöksen lainmukaisuutta kaikkien (20 §:n) 2 momentissa esitettyjen lainvastaisuuden ilmenemismuotojen kannalta". Virallisperiaatteen säilymisen tulisi ilmetä vielä selkeämmin lakiesityksestä esimerkiksi 91 §:n yhteydessä.

Mietinnön perusteluista ilmenee, että esitetyllä "säännöksellä kirjataan hallintovalitusta koskeva vakiintunut käytäntö eikä sillä ole tarkoitus muuttaa valitusperusteita tai hallintotuomioistuimen toimivaltaa". Lisäksi perustelujen mukaan "säännöksellä ei ole tarkoitus muuttaa kunnallisvalituksen ja kirkollisvalituksen erityispiirteitä".

Esitetyn lainkohdan mukaan vastaisuudessa hallinto-oikeuteen voitaisiin tehdä vain laillisuusvalituksia. Kuitenkin oikeuskirjallisuuden ja yliopisto-opetuksen mukaan hallintovalitus voidaan tehdä sekä laillisuuden että tarkoituksenmukaisuuden perusteella. Esitys merkitsisi siten selkeää muutosta aiempaan. Esitetyssä muodossaan säännös hämärtäisi hallinto- ja kunnallisvalituksen eroja ja muuttaisi hallintovalituksen tunnuspiirteitä kassatoriseen suuntaan, vaikka perustelujen mukaan valitusperusteita tai hallintotuomioistuimen toimivaltaa ei ole tarkoitus muuttaa nykyisestä.

41 §: Tuomarin ja esittelijän toimiminen asiamiehenä ja avustajana

Ehdotuksen 41 §:n esitys siitä, ettei tuomari voi toimia hallintotuomioistuimessa asiamiehenä tai avustajana muussa kuin omassa tai läheisensä asiassa on oikeudenkäymiskaaren vastaavaa kieltoa laajempi ja kategorisempi. Esityksestä voi saada sen käsityksen, että kielto koskee kaikkia tuomarinviran haltijoita ja että minkään tuomioistuimen tuomari tai esittelijä ei voi ajaa asiaa hallintotuomioistuimissa. On vielä huomattava, että Vaasan hallinto-oikeudessa on tuomareita, joilla ei ole lainopillista koulutusta (tekniikan ja luonnontieteiden alojen hallinto-oikeustuomarit). Kielto koskisi siis myös heitä. Lisäksi kielto koskisi paitsi hallinto-oikeuksien lainoppineita esittelijöitä myös niitä hallinto-oikeuksien notaareja, joilla on esittelyoikeus.

Käsite “oma asia” on suppeampi kuin oikeudenkäymiskaaren käsite “asiassa osaa”. Jos vain oman asian ajaminen hallintotuomioistuimessa olisi sallittua, hallinto-oikeustuomari ei voisi tehdä valitusta esimerkiksi sen asunto-osakeyhtiön puolesta, jonka osakkeita hän omistaa silloinkaan, kun asiassa annettava päätös vaikuttaa hänen oikeuteensa tai etuunsa, vaikkapa sen johdosta, että päätöksen seurauksena olisi hänen maksettavakseen vastaisuudessa tulevan yhtiövastikkeen korottuminen.

Esitettyä säännöstä tulisi lieventää vastaamaan oikeudenkäymiskaaren säännöstä.

Toisaalta esityksestä puuttuu oikeudenkäymiskaaren yleissäännös siitä, ettei virkamies voi toimia asiamiehenä tai avustajana, jos toiminta on vastoin hänen virkavelvollisuuttaan. Tältä osin kielto on oikeudenkäymiskaaren vastaavaa säännöstä suppeampi. Oikeudenkäymiskaaren sanottua säännöstä vastaava säännös tulisikin lisätä ehdotettuun lakiin.

57 §: Tarkastus

Vaasan hallinto-oikeus katsoo, että tarkastusta koskeva ehdotuksen 57 § on sinänsä kannatettava uudistus, koska sen tarkoituksena on joustavoittaa asian selvittämistä. Hallinto-oikeus katsoo kuitenkin, että lain kirjoittaminen ehdotuksen sanamuotoon vaikeuttaa vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisten asioiden käsittelyä nykyiseen käytäntöön verrattuna.

Vesilain mukaisia tarkastuksia on toimitettu vuosikymmeniä, ja ympäristönsuojelulain mukaisia tarkastuksiakin toista vuosikymmentä. Menettely on joustavuutensa vuoksi osoittautunut toimivaksi. Merkittävin ero suullisen käsittelyn, katselmuksen ja tarkastuksen välillä on ollut se, ettei tarkastuksella ole voitu kuulustuttaa todistajia valan nojalla.

Käytännössä toimitukset ovat olleet valtaosin lähes samanlaisia kuin suulliset käsittelyt ja katselemukset. Toimitus on nimetty tarkastukseksi, jotta suullisen käsittelyn ja katselmuksen toimittamiseen liittyviltä menettelyllisiltä jäykkyyksiltä vältytään. Myös se, että tarkastuksen voi nykyisen lain mukaan suorittaa tuomionvoipaa kokoonpanoa suppeampi kokoonpano, on muun ohella poistanut sen vaaran, että esimerkiksi jäsenen sairastuminen kesken kaiken johtaisi laajankin toimituksen peruuntumiseen.

Lain ehdotettu sanamuoto supistaa tarpeettomasti tarkastuksen käyttöalaa. Ehdotuksesta

puuttuu myös lausuma siitä, millaisessa kokoonpanossa hallintotuomioistuin toimittaa tarkastuksen.

Tämän vuoksi hallinto-oikeus esittää, että ehdotuksen 57 § kirjoitettaisiin vastaamaan vesilain 17 luvun 13 §:n ja ympäristönsuojelulain 99 §:n sanamuotoja. Tällöin tarkastuksesta saataisiin oiva työkalu kaikenlaisten asioiden käsittelyyn. Vesilain ja ympäristönsuojelulain soveltamisesta saadun kokemuksen perusteella hallinto-oikeus katsoo, ettei lain kirjoittaminen vastaamaan vesilain ja ympäristönsuojelulain voimassa olevia säännöksiä vaaranna asianosaisten oikeusturvaa.

Käytännössä tarkastuksista on ilmoitettu asianosaisille etukäteen samassa järjestyksessä kuin katselmuksesta, vaikka laki ei sitä välttämättä edellytä. Saattaa kuitenkin olla asioita, kuten jätelain mukainen roskaamisasia, joissa etukäteisilmoitus voi vaarantaa tarkastuksen tarkoituksen. Asianosaiset saattavat esimerkiksi vesistön säännöstelystä aiheutuneiden vahinkojen selvittämistä koskevalla tarkastuksella esittää väitteen, että toiminnanharjoittaja on tarkoituksella järjestänyt olosuhteet sellaisiksi, että vahinkoja ei voida havaita. Tämän vuoksi mahdollisuutta toimittaa tarkastus siitä etukäteen ilmoittamatta on syytä ainakin harkita.

63 §: Asioiden käsittelyjärjestys

Työryhmä esittää uutta säännöstä asioiden käsittelyjärjestyksestä. Sen mukaan "hallintotuomioistuin ottaa asiat käsiteltäväkseen siinä järjestyksessä, jossa ne tulevat vireille tuomioistuimessa". Esitettyssä säännöksessä huomioidaan myös tuomioistuimen työjärjestys kiireellisten asioiden osalta.

Säännös käsittelyjärjestyksestä on sinänsä kannatettava. Esitetty säännös on kuitenkin liian ehdoton ja sitä on käytännössä mahdoton sanamuodon mukaisesti noudattaa jo asioiden roolijaosta ja esittelijöiden erikoistumisesta johtuen. Esityksessä ei ole otettu huomioon myöskään sitä, että asian käsittelyä saatetaan joutua lykkäämään esimerkiksi sen vuoksi, että odotetaan korkeimman hallinto-oikeuden päätöstä vastaavassa asiassa tai muusta hallinto-oikeudesta riippumattomasta syystä. Olisi harkittava sitä, että laissa olisi vain yleinen säännös käsittelyjärjestyksestä ja muuten asia jäisi tuomioistuinten työjärjestysten varaan.

86 §: Ratkaisuvaihtoehdot valitusasiassa

Esitetystä lainkohdasta muun muassa luetellaan tuomioistuimen ratkaisuvaihtoehdot sekä tutkimatta jättämisen perusteet. Esitetyn lainkohdan mukaan tuomioistuin poistaa asian käsittelystä, jos valitus peruutetaan. Epäselväksi jää, tuleeko tästä tehdä erillinen päätös vai voiko esimerkiksi kirjaamo tehdä poistamisen. Vaasan hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että valituksen peruuttaminen voi olla monitulkintainen kysymys, joka vaatii hallinto-oikeuden kokoonpanon kannanoton. Poistamista ei tulisi jättää pelkästään rutiininomaiseksi toimistohenkilökunnan tehtäväksi.

88 §: Turvaamismääräys

Työryhmän esityksen mukaan hallintotuomioistuinten käsiteltäväksi on tarkoitus siirtää sellaiset väliaikaisen oikeusturvan toteuttamista koskevat, julkisoikeudellisiin suhteisiin liittyvät väliaikaiset toimet, jotka nykyisin kuuluvat oikeudenkäymiskaaren 7 luvun 3 §:n nojalla käräjäoikeuden toimivaltaan. Siltä osin kuin tällaiset oikeudet ja niihin liittyvät velvollisuudet kuuluvat käsiteltäväksi pääasian osalta hallintolainkäyttömenettelyssä, hallinto-oikeus pitää työryhmän mietinnössä esitettyä lähtökohtaa asioiden siirtämisestä hallinto-oikeuksissa käsiteltäviksi perusteltuna ja kannatettavana.

Mietinnössä on kuitenkin tarkasteltu hallinto-oikeuksien toimivaltaan ehdotetuksi kuuluvan turvaamismääräyksen antamista lähinnä vain teoreettiselta kannalta. Mietinnössä esitetyn perusteella on vaikea hahmottaa ja arvioida, millaisissa asioissa ja missä tilanteissa turvaamismääräyksen antaminen hallinto-oikeudessa käytännön lainkäyttötoiminnassa on tarkoitettu tulevan sovellettavaksi. Asian jatkovalmistelussa tulisi ensin selvittää, missä määrin ja millaisissa asioissa ja tilanteissa käräjäoikeuksissa turvaamismääräystä koskevia hakemuksia on pantu vireille. Edelleen tulisi selvittää, missä konkreettisissa asioissa/asiaryhmissä ja tilanteissa turvaamismääräyksen antaminen hallinto- tai hallintolainkäyttöasiassa olisi oikeusturvan toteuttamisen kannalta tarpeen. Vasta tämän jälkeen voidaan tarkemmin arvioida esitetyn säännöksen vaikutuksia käytännön työhön.

Koska kyseessä on hallinto-oikeudessa sovellettavaksi ehdotettu uusi säännöstö, sen soveltamisalan tulisi olla selkeä niin, ettei säännöstön soveltuvuutta jätetä pelkästään muodostuvan oikeuskäytännön varaan. Muuten vaarana on, että hallinto-oikeuksien työmäärä tulee lisääntymään perusteettomien turvaamismääräyksiksi nimettyjen hakemusten vuoksi.

91 §: Päätöksen sisältö

Esityksen mukaan "hallintotuomioistuimen tulee harkita kaikkia esille tulleita seikkoja ja päättää, mihin seikkoihin ratkaisu voidaan perustaa. Tuomioistuimen on päätöksessään annettava ratkaisu kaikkiin asiassa esitettyihin vaatimuksiin ja otettava kantaa asian kannalta merkityksellisiin valitusperusteisiin".

Mietinnön perusteluissa sivulla 94 todetaan 20 §:ään liittyen seuraavasti: "jos valituksen perusteluissa esitetyllä seikalla ei ole merkitystä päätöksen lainmukaisuuden arvioinnissa, tuomioistuimen ei välttämättä tarvitse ottaa siihen päätöksessään kantaa". Vaikka esitys sinänsä on kannatettava, Vaasan hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että tämä voi esitetyn 104 §:n kanssa (pätöksen täydentäminen) johtaa ongelmallisiin tilanteisiin ja lukuisiin täydennyspyyntöihin.

103-104 §: Päätöksen korjaaminen ja täydentäminen

Ehdotettu 103 § päätöksen korjaamisesta vastaisi voimassa olevaa hallintolainkäyttölain säännöstä.

Ehdotettu 104 § päätöksen täydentämisestä olisi puolestaan uusi ja vastaisi osittain oikeudenkäymiskaaren säännöstä. Vaasan hallinto-oikeus katsoo, että täydentämismenettely soveltuu paremmin yleisten tuomioistuinten kuin hallintotuomioistuinten käytettäväksi jo asiaryhmien ja prosessin erilaisuudesta johtuen.

Lähtökohtana tulisi olla se, että tuomioistuimen päätöksen on oltava kaiken kattava ja lopullinen ratkaisu asiassa esitettyihin vaatimuksiin sekä niiden perusteeksi esitettyihin seikkoihin. Päätöstä tulisi lähtökohtaisesti voida muuttaa vain muutoksenhaun kautta. Tuomioistuimen päätökseen voidaan hakea muutosta sellaisellakin perusteella, jota ei ole kirjattu valituksenalaisen päätöksen perusteluihin.

Vaasan hallinto-oikeus katsoo, että ehdotetusta 104 §:stä aiheutuisi liikaa ongelmia ja oikeusepävarmuutta siitä saavutettavaan hyötyyn nähden.

Erityisiä ongelmatilanteita aiheutuu siitä, jos täydentäminen olisi mahdollista tuomioistuimen ulkopuolisen tahon vaatimuksesta. Menettelyongelmia syntyisi muun muassa täydentämisvaatimuksen tiedoksiannon, mahdollisen kuulemistarpeen sekä toisaalta työryhmän esit-

tämän 30 päivän määräajan vuoksi. Vaasan hallinto-oikeuden käsityksen mukaan tuomioistuimen ulkopuolisen tahon esittämä täydennysvaatimus tulisi lähettää asianosaisille ainakin tiedoksi, jos täydentämisessä olisi kyse vaatimuksesta, josta ei ole lausuttu päätöksessä. Jos taas täydentämistä vaadittaisiin valitusperusteiden osalta, pitäisi Vaasan hallinto-oikeuden käsityksen mukaan täydentämisvaatimuksesta mahdollisesti myös kuulla muita asianosaisia.

Täydentämissäännöstä valmisteltaessa on otettava myös huomioon se, että pelkästään päätöksen perusteluista ei saa valittaa. Johdonmukaisuuden vuoksi Vaasan hallinto-oikeus katsoo, että myöskään päätöksen täydentämisen ei tulisi olla mahdollista valitusperusteiden osalta.

Vaasan hallinto-oikeus esittää, että ehdotettu 104 § yhdistettäisiin ehdotettuun 103 §:ään ja lyhennettäisiin seuraavaan muotoon: "Hallintotuomioistuin voi täydentää päätöstään, jos se päätöksen antamisen jälkeen havaitsee, ettei päätös sisällä ratkaisua kaikkiin asiassa esitettyihin vaatimuksiin". Lainkohdasta tulisi lisäksi selkeästi ilmetä, ettei päätöksen lopputulosta voida täydentämisen johdosta muuttaa, jotta asia ei jäisi muutoksenhakijoille epäselväksi.

Lausunto on valmisteltu työryhmässä, jonka jäseninä ovat olleet hallinto-oikeustuomarit Marja Lampi, Kari Hauru ja Päivi Jokela sekä hallinto-oikeussihteeri Hanna Nieminen-Finne.

Ylituomari

Liisa Talvitie

ÅLANDS FÖRVALTNINGSDOMSTOL

Torggatan 16 A, Pb 31, 22 101 MARIEHAMN

Telefon 010 36 50265, fax 010 36 50252

email: aland.fd@om.fi

UTLÅTANDE

Brev nr 49/2011

6.4.2011

Justitieministeriet

JM 12/41/2007

Såsom begärt utlåtande över processarbetsgruppens betänkande 4/2011 meddelas att Ålands förvaltningsdomstol förordar arbetsgruppens förslag.

Lagman


Kristina Fagerlund