



29.3.2011

Oikeusministeriö

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

OIKEUDENKÄYNTI HALLINTOASIOISSA. PROSESSITYÖRYHMÄN MIETINTÖ

Oikeusministeriö on pyytänyt 9.2.2011 päivätyllä kirjeellään Valtiontalouden tarkastusvirastolta lausuntoa mietinnöstä " Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Prosessityöryhmän mietintö." (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 4/2011. Helsinki.)

Tarkastusvirasto toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Tarkastusvirasto on aikaisemmin 19.2.2010 antanut lausunnon hallintolainkäytön kehittämistä arvioineen prosessityöryhmän välimietinnöstä (Oikeusministeriön työryhmämietintö 2009:19). Tässä yhteydessä virasto tyytyy viittaamaan asianomaiseen lausuntoon, ja tuo esille sellaisia lisänäkökohtia, joihin uudistuksen jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää huomiota. Samalla tarkastusvirasto haluaa korostaa, että jo mainitun välimietinnön ehdotukset koskettivat monin kohdin viraston Hallinto-oikeudet - tarkastuksessa esiin tulleita tarpeita hallintolainkäyttölain täsmentämiseksi (Valtiontalouden toiminnantarkastuskertomukset 169/2008). Tarkastuksessa esiin nousseilla havainnoilla on relevanssia myös käsillä olevasta mietinnöstä annettavan lausunnon kanalta.

Mietinnön mukaan voimassaoleva hallintolainkäyttölaki korvattaisiin lailla oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Uudistuksen funktiona on säätää hallintoasioita koskevasta oikeudenkäynnistä aiempaa täsmällisemmin ja informatiivisemmin muuttamatta kuitenkaan keskeisiä hallintoprosessin periaatteita. (s. 15)

Uudistuksen funktiota ja lähtökohtaa voi pitää perusteltuna. Oikeustilan täsmentämistä voi perustella useilla näkökohdilla. Ensinnäkin näin asianosaisille muodostuu selkeämpi kuva oikeustilasta ja heidän oikeusturvansa tulee asianmukaisesti huomioon otetuksi. Työryhmä onkin varsin hyvin kartoittanut vallitsevia tulkinta- ja rajanveto-ongelmia sekä lainsäädännön aukkokohtia. Oikeustilan selkeyttäminen on keskeistä

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

muun muassa siksi, että hallintolainkäytössä asianosaiset hoitavat itse asiaansa ilman oikeudellista avustajaa.

Uudistusta voi monin osin luonnehtia säädöshuolloksi, mikä on perusteltu toimenpide tähdättäessä parempaan sääntelyyn tai laadukkaaseen lainsäädäntöön. Tarkastusvirasto katsookin, että muun muassa ylimääräisen muutoksenhaun päällekkäisyyksien poistamisessa (s. 206), lainsäädännön virtaviivaistamisessa turvaamismääräyksiä koskien (s. 174 – 176) sekä tulkinnanvaraisuuksien poistamisessa yleisesti on onnistuttu mietinnössä pääosin hyvin.

Toiseksi täsmällisen sääntelyn avulla turvataan paremmin yhtenäinen ja yhdenmukainen oikeustila, mikä osaltaan saattaa vähentää tarvetta hakea muutosta alempien oikeusasteiden päätöksiin. Myös muutoin paineet muutoksenhakuun todennäköisesti vähenevät täsmällisen oikeustilan ansiosta.

Kolmanneksi oikeustilan täsmentäminen on omiaan edistämään asioiden joutuisaa käsittelyä tuomioistuimissa. Esimerkiksi suullista käsittelyä koskevien tarkempien prosessisääntöjen sisällyttäminen lainsäädäntöön (ks. myös s. 50) on perusteltua muun muassa sen vuoksi, että asianosaiset ja heidän asiamiehensä voivat paremmin valmistautua suulliseen käsittelyyn, mikä osaltaan jouduttaa asioiden käsittelyä hallinto-oikeuksissa. Tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että erityisesti tällaisissa tapauksissa laki- en aukollisuus ja muut puutteellisuudet mahdollisuuksien mukaan poistetaan.

Toisaalta oikeuskäytäntö on osaltaan täsmentänyt oikeustilaa, mikä luo samalla perustan sääntelyn täsmentämiselle. Nimenomaan oikeudellisen sääntelyn täsmentämisellä voidaan joka tapauksessa paremmin informoida yksityisiä asianomaisia vallitsevasta oikeustilasta. (s. 54) Tätä voidaan kiistatta pitää asianosaisten oikeusturvan kannalta perusteltuna.

Uudistuksen tarvetta on aiheellisesti perusteltu myös sillä, että Euroopan unionin oikeuden tehokas toteuttaminen on lisännyt kansalliseen oikeusturvaan kohdistuvia vaatimuksia.

Sääntelyn täsmällisyys liittyy elimellisesti kysymykseen siitä, kuinka tarkkarajaisiksi säädökset on tarkoituksenmukaista säätää. Joustavalla eli yleispiirteisellä sääntelyllä on tiettyjä etuja, kuten mietinnössäkkin on mainittu. Erityisesti viitataan siihen, että säännöksiä on voitu soveltaa erilaisissa asiaryhmissä. (s. 19)

Toisaalta yleispiirteisellä sääntelyllä on kiistattomat haittapuolensa. Mietinnössä on viitattu epäyhtenäiseen soveltamiskäytäntöön ja toiseksi siihen, että hallintoprosessia ei tunneta riittävästi hallintotuomioistuinten ulkopuolella. (s. 19) Tarkastusvirasto pitää viimeksi mainittuja näkökohtia erittäin tärkeinä, ts. uudistuksella on syytä edistää soveltamiskäytännön yhdenmukaistumista ja hallintoprosessin läpinäkyvyyttä.

Samalla tarkastusvirasto tähdentää sitä, että suinkaan kaikista asioista ei ole aiheellista säätää tarkkarajaisesti. Esimerkiksi näin on tila nteissa, joissa sääntelyn kohde on hyvin dynaaminen tai jos kohteena on monilukuinen joukko erityisolosuhteita. Viraston käsityksen mukaan mietinnössä on tämä näkökohta onnistuttu ottamaan asianmukaisesti huomioon. (esim. s. 136 katselmuksen määritelmästä) Toisaalta joustavien säädöseh-

dotusten sisältöä on yksityiskohtaisissa perusteluissa konkretisoitu (esim. s. 83 – 84) tai tietyiltä osin on todettu, että joustavan säädöksen soveltamisessa on nojaututtavissa pitkäaikaiseen oikeuskäytäntöön. (s. 206)

Tarkastusvirasto pitää myönteisenä sitä, että niin hallintolainkäytössä kuin mietinnös-säkin tunnustetaan tehokkuus- ja taloudellisuusnäkökohdat sekä prosessieconomiset seikat. (esim. s. 49, 52 ja 133) Esimerkiksi asiakokonaisuuksien yhdistäminen hallintoasioissa on perusteltavissa prosessieconomisilla syillä (s. 83 - 84); vastaavilla syillä on perusteltu myös asianosaisen pyytämän suullisen käsittelyn jättämistä järjestämättä.

Edelliseen osittain liittyen mietinnössä on positiivista se, että monin kohdin huomiota kiinnitetään hallinnon sisäiseen taakkaan, vaik kei juuri tätä terminologiaa käytetäkään. Sisäisessä hallinnollisessa taakassa on kysymys hallinnolle lakisääteisten velvollisuuksien toteuttamisesta aiheutuvista kustannuksista. Tarkastusvirasto pitää toivottavana, että lainsäädäntöuudistusten vaikutuksista hallinnon sisäinen taakka otettaisiin varteen nimenomaisesti ja selkeästi, kun sääntelyn kehittämistä ja sääntelyvaihtoehtoja arvioidaan. Näin ollen hallinnollisesti turhan raskaista menettelytavoista on tingittävä, varsinkin jos tällä tavalla ei vaaranneta tuomioistuimessa asioivien oikeusturvaa. Kuuleminen tietoverkon välityksellä kuvastaa puolestaan hyvin toimenpidettä, jolla tähdätään kansalaisten hallinnollisen taakan vähentämiseen. (s. 159)

Edelliseen liittyen hallintoprosessin kustannustehokkuuden kannalta on tärkeässä asemassa muun muassa se, että tuomioistuin voi harkita, priorisoidaanko suullista vai kirjallista valmistelua. (s. 129) Myös hallintotuomioistuinten käytettävissä olevien tiedoksiantotapojen sääntely kuvastaa pyrkimystä kustannustehokkaaseen sääntelyyn. (s. 162 ss)

Tervetulleina on pidettävä pääosin myös uudistuksia, joilla tähdätään asioiden käsittelyn joutuisuuden lisäämiseen hallintotuomioistuimissa. Työryhmän mietinnössä lähde-tään esimerkiksi siitä, että uuden selvityksen antamista voidaan rajoittaa, vaikka tuomioistuimen käsityksen mukaan kaikki asian ratkaisun kannalta relevantti aineisto on jo saatu. (s. 50 – 51, 99 – 100) Prosessin aiheettoman pitkittymisen estämiseksi tämä onkin hyvin perusteltua. Toisaalta samanaikaisesti tulee kuitenkin ottaa huomioon se, että selvityksen rajoittaminen ei johda virheellisten päätösten tekemiseen, koska käytännössä voi olla hyvinkin vaikea määrittää, onko asian ratkaisuun tarvittava aineisto jo kaikilta osin saatu. Osaltaan tämä seikka voi johtaa myös valitusten määrän lisääntymiseen, ja sen myötä prosessien pitkittymiseen, eikä suinkaan lyhenemiseen, kuten on tavoiteltu. Tässä valossa tarkastusvirasto pitää perusteltuna, että erityisen määräajan asettaminen selvityksen rajoittamiseksi on mietinnön mukaan poikkeuksellinen järjestely. (s. 60, 128 - 129)

Tarkastusvirasto katsoo toisaalta, että mietintöön sisältyy eräitä puutteita.

Mietinnössä todetaan muun muassa, että "hallintolainkäyttölain soveltamiskäytännön yhtenäisyydestä on vain vähän empiiristä aineistoa." (s. 47) Mietinnössä todetaan myös, että oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta ei ole käytettävissä kattavia tilastotietoja. (s. 53) Tosin työryhmän mietinnössä arvioidaan hallintolainkäyttölain voimaantumisen lisänneen päätöksiä, joissa oikeudenkäyntikuluja on määrätty.

Tarkastusvirasto katsoo, että merkittävien säädösehdotusten valmistelussa nojaututtaisiin mahdollisimman paljon empiiriseen evidenssiin. Muussa tapauksessa vaarana on, että valmistellaan uudistuksia, joille käytännössä ei ole tarvetta, ja toisaalta se, että perustelut uudistuksille ovat pikemminkin spekulatioita kuin tosiasioita. Tarkastusvirasto kiinnittääkin yleisellä tasolla huomiota tarpeeseen kehittää oikeudellista tilastotointia, jotta lainsäätäjälle turvattaisiin riittävä ja oikea kuva vallitsevasta tilanteesta, ja jotta päätökset lainsäädännön muutoksista eivät rakentuisi pelkästään ounastelujen varaan.

Tarkastusvirasto korostaa tässä yhteydessä myös kansainvälisen vertailuaineiston merkitystä säädösvalmistelussa. Kansainvälisen vertailuaineiston hyödynnettävyys paransi olennaisesti kansallisia uudistuksia valmisteltaessa, jos tietopohjaan sisältyisi vertailumaiden oikeustilan yleiskuvauksen ohella empiiristä tietoa siitä, kuinka toimivaksi vastaavanlainen sääntely eri maissa on osoittautunut. Samalla tämä loisi paremman pohjan sääntelyvaihtoehtojen kriittiselle arvioinnille. (vrt. s. 30 ss)

Mietinnössä on lyhyesti analysoitu lakitekniisiä toteuttamisvaihtoehtoja, so. olisiko nykyisen hallintolainkäyttöläin muuttaminen tarkoituksenmukaisempi vaihtoehto kuin uuden lain säätäminen. (s. 56 – 57). Muun muassa siitä johtuen, että lain pykälistä noin kaksi kolmasosaa on muutettuja tai kokonaan uusia ja koska lain rakenteelliset muutokset ovat olleet tarpeen, tarkastusvirasto yhtyy siihen käsitykseen, että uuden lain säätäminen on parempi vaihtoehto. Eräin osin esille on nostettu myös yksityiskohtiin meneviä sääntelyvaihtoehtoja, kuten se, tulisiko hallintoriita-asiahakemuksen määräajan olla kolme vai viisi vuotta. (s. 63 – 64) Tarkastusvirasto katsoo, että sääntelyvaihtoehtojen erittelyn tulisi olla kuitenkin huomattavasti kattavampaa ja perinpohjaisempaa kuin mitä se mietinnössä on ollut.

Siitä huolimatta, että käsillä on laaja hallintoprosessia koskeva uudistus, esityksen vaikutuksia koskeva katsaus jää pintapuoliseksi. (s. 66 ss) Esimerkiksi taloudellisia vaikutuksia koskeva jakso on hyvin suppea ja siinä tehdään ainoastaan muutama yleisluonteinen havainto. Myös arviot vaikutuksista kansalaisten asemaan ja hallintotuomioistuinten toimintaan jäävät pintapuoliseksi. Tarkastusvirasto korostaa vaikutusarviointien tärkeyttä laajoissa uudistuksissa muun muassa, koska ministeriöitä on ohjeistettu seikkaperäisesti asiassa, ja koska kotimaista valmistelua on ajoittain kritisoitu kehnoista vaikutusarvioinneista.

Valtiontalouden tarkastusvirasto korostaa myös sitä, että laajoissa lainsäädäntöuudistuksissa on vakavasti harkittava vaikutusten jälkiseurannan organisointia. Tällöin arviotavaksi voi tulla muun muassa se, onko lainsäädäntöuudistuksella päästy sille asetettuihin tavoitteisiin; onko soveltamiskäytännössä ilmennyt ongelmia; ja onko edellä esitetyn pohjalta olemassa tarpeita tarkistaa lainsäädännön sisältöä. Käsillä olevan uudistuksen osalta tällaista jälkiseurannan järjestämistä tulisi vakavasti harkita. Tätä voi perustella ensinnäkin sillä, että merkittävä osa pykälistä on joko muutettuja tai kokonaan uusia. Toiseksi väliraportista annetuissa lausunnoissa ilmeni varsin laajalti kiistaa lainsäädännön kehittämisen yksityiskohdista. Lisäksi jälkiseurantaa puoltaa se, että arvio esityksen vaikutuksista on ainakin vielä mietinnössä jäänyt pintapuoliseksi.

Päätteeksi tarkastusvirasto haluaa ilmaista huolensa siitä, että yksittäisen lain soveltaminen saattaa johtaa massiivisiin juttumääriin hallinto-oikeuksissa. Tässä voidaan vii-

tata erityisesti vuosina 2005 ja 2006 tehtyihin valituksiin autoveroasioissa, mutta myös hakemusasioiden määrän huomattavaan kasvuun lastensuojelulain tultua voimaan vuonna 2008. (s. 26) Tätä taustaa vasten pelkästään hyvä hallintolainkäytön sääntely ei turvaa hyvää hallintolainkäyttöä, vaan myös substanssilainsäädännön laadukkuuteen on kiinnitettävä koko ajan huomiota.

Ylijohtaja Vesa Jatkola

Johtava tuloksellisuustarkastaja Kalle Määttä