Eduskunnan lakivaliokunnalle

HE 29/2018 VP HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI OIKEUDENKÄYNNISTÄ HALLINTOASIOISSA JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Suomen Asianajajaliitto (jäljempänä ’Asianajajaliitto’) kiittää mahdollisuudesta lausua otsikossa mainitusta asiasta. Lausuntonaan Asianajajaliitto esittää seuraavaa:

Yleiset näkökohdat

Hallituksen esityksen yleisperusteluiden kappaleessa 2.4 kiinnitetään laajasti huomiota Euroopan unionin oikeuden ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille asettamiin vaatimuksiin. Niissä korostetaan muun ohella asianosaisen oikeutta tulla kuulluksi, tutustua päätöksen perusteena oleviin asiakirjoihin ja saada perusteltu päätös. Erikseen mainitaan tasaveroisten osallistumismahdollisuuksien vaatimus (*equality of arms*), jota toteutetaan vastavuoroisuuden periaatteella eli osapuolen riittävällä kuulemisella oikeudenkäyntiaineistosta ja asianosaisen kuulemisella kaikesta ratkaisuun vaikuttavasta oikeudenkäyntiaineistosta. Equality of arms ja kontradiktorinen periaate (asianosaisen kuuleminen kaikesta aineistosta) ovat keskeisiä vaatimuksia. Esityksessä kiinnitetään asianmukaisesti huomiota siihen, että oikeudenkäynnin julkisuuden tarkoitus on suojella asianosaisia ja kansalaisia ilman julkista valvontaa tapahtuvalta tuomiovallan käytöltä.

Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksia ja niiden perustumista Suomen kansalainvälisiin sopimusvelvoitteisiin korostetaan lausunnossa oikealla tavalla. Puutteena kuitenkin on, ettei Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklasta seuraavaa tehokkaan oikeussuojakeinon vaatimusta ja sitä koskevaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöä tässä yhteydessä mainita.

Artiklan 13 mukaan ”*Jokaisella, jonka tässä yleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä siinäkin tapauksessa, että oikeuksien ja vapauksien loukkauksen ovat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt*.” Asianajajaliitto kiinnitti tähän puutteeseen huomiota jo oikeusministeriölle esitysluonnoksesta antamassaan lausunnossa 30.6.2017. Vaikuttaa siltä, ettei näitä näkökohtia ole lopullisessa esityksessä huomioitu.

Esityksen keskeiset ehdotukset ovat pääasiallisesti kannatettavia. Yleinen hallintopäätöksen valituskelpoisuutta koskeva säännös on kannatettava, koska ehdotuksen tarkoituksena on varmistaa, ettei yksilön oikeuksia tai velvollisuuksia koskeva hallintopäätös jää valitusoikeuden ulkopuolelle.

Muutoksenhakuun oikeutetun henkilön määrittäminen yleisesti henkilöksi, johon päätös kohdistuu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa, on nykyoloissa riittävän laaja. Esityksen mukaan asianosaisen käsite jätetään määriteltäväksi tarkemmin oikeuskäytännössä, joka sinällään mahdollistaa muutoksenhakuun oikeutetun henkilön määrittämisen joustavasti.

Viranomaisen valitusoikeus toisen viranomaisen hallintopäätöksestä, jos se on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi, on perustellusti sisällytetty esitykseen. Erityisen tärkeänä voidaan pitää Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen roolia ympäristöetujen valvonnassa. Viranomainen on kuitenkin usein yksilöä vahvemmassa asemassa. Yksilön kannalta kohtuuttomaksi voi muodostua tilanne, jossa toinen viranomainen on myöntänyt hänelle jonkin oikeuden, mutta se toisen viranomaisen valituksesta kumotaan. Tätä voidaan pitää perusteltuna lähinnä silloin, kun yksilölle annettu oikeus vaikuttaa yleisesti muiden yksilöiden oikeuksiin ja yleinen intressi edellyttävät viranomaisen mahdollisuutta puuttua siihen. Valitusoikeuden rajoittaminen koskemaan esimerkiksi vain yleiseltä kannalta merkittäviä asioita, kuten ympäristövaikutuksia, voi olla perusteltua. Yleisestikin tilanteita, joissa viranomaiset ovat erimielisiä jonkin toimenpiteen lainmukaisuudesta, ei voida pitää toivottavana, ja ne tulisi pyrkiä ratkaisemaan muin keinoin kuin muutoksenhaulla.

Asian käsittely hallintotuomioistuimessa

Suullista valmistelua koskeva uusi säännös on kannatettava. Sen odotetaan ohjaavan hallintotuomioistuimia selvittämään asiaa suullisesti, jos tämä on tarkoituksenmukaista. Suullisessa valmistelussa voidaan varmistua siitä, että osapuolilla ja tuomioistuimilla on yhteinen käsitys siitä, mistä asiassa on kyse ja mistä seikoista selvitystä on esitettävä. Tämän odotetaan vähentävän tarpeetonta todistelua.

Esitykseen on kuitenkin kirjattu lähtökohta hallintotuomioistuimen kirjallisesta käsittelystä, mikä ei edesauta käsittelyn suullisuuden lisäämistä. Mikäli asia on luonteeltaan sellainen, että tarpeelliset tiedot ovat esitettävissä kirjallisesti, ei käsittelyn suullisuudesta ole erityistä hyötyä. Esityksestä ei kuitenkaan ilmene, miksi menettelyn kirjallisuus on tarpeen kirjata pääsäännöksi. Voimassa olevassa hallintolainkäyttölaissa ei ole vastaavaa säännöstä. Lakiin ehdotetaan uutena säännöksenä mahdollisuutta suullisen valmistelun järjestämiseen, joten kirjallisen menettelyn asettaminen lähtökohdaksi ei ole perusteltua.

Suullista käsittelyä koskevassa ehdotuksen 57 §:ssä on perustellusti säilytetty lähtökohta, jonka mukaan suullinen käsittely on järjestettävä asianosaisen pyynnöstä. Lähtökohdasta poikkeamisen perusteet on kuitenkin laadittu liian laajentavasti.

Voimassa olevan hallintolainkäyttölain 38 §:ssä asianosaisen vaatimasta suullisesta käsittelystä poikkeaminen on ilmaistu muodossa *"jos suullinen käsittely on asian laadun vuoksi tai muusta syystä ilmeisen tarpeeton"*. Säännöksen perusteluissa on korostettu nyt arvioitavana olevaa hallituksen esitystä laajemmin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan asettamia vaatimuksia. Ilmeisen tarpeettomuuden arviointikriteeriksi määritellään *"jos olisi hyvin todennäköistä, ettei suullisesta käsittelystä ole hyötyä"*.

Hallituksen esitykseen on voimassa olevasta laista poiketen kirjattu erikseen ne perusteet, joissa asianosaisen vaatimasta suullisesta käsittelystä voidaan poiketa. Perusteet on kirjattu niin yleisiksi, että suullinen käsittely voidaan niiden perusteella jättää järjestämättä useammin kuin voimassa olevan lain mukaan olisi mahdollista. Asianajajaliitto ei pidä tätä kannatettavana.

Perusteisiin sisältyy suullisen käsittelyn ilmeinen tarpeettomuus voimassa olevaa lakia vastaavasti. Lisäksi suullinen käsittely voidaan jättää toimittamatta, jos merkitykselliset tosiseikat arvioidaan riittävästi selvitetyksi tai tosiseikat voidaan selvittää muulla tavoin. Tosiseikkojen selvittämiseen liittyvät perusteet eivät ole onnistuneet, koska suullisen käsittelyn tarkoituksena on juuri sen selvittäminen, mitä asiaan liittyvät tosiseikat ovat. Näin ollen arvio tosiseikkojen riittävästä selvittämisestä tehtäisiin ilman tietoa siitä, mitä kaikkia tosiseikkoja asiassa voisi tulla esiin. Mahdollisuus todistajan kuulemisen korvaamiseen kirjallisella selvityksellä ei edesauta todistajan uskottavuuden selvittämistä. Erityisesti kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa hallintotuomioistuimet vetoavat valituksen hylkäävissä päätöksissään uskottavuusarvion perusteena siihen, ettei valituksessa ole tarkennettu hakijan kertomusta, vaikka kertomuksen luotettavuuden kannalta oikeampi menettely olisi hakijan kuuleminen suullisessa käsittelyssä.

Asianajajaliitto ei pidä perusteltuna nykytilan muuttamista suullisen käsittelyn hylkäämisperusteiden osalta. Esitykseen liittyy tältä osin asian selvittämistä ja asianosaisen oikeusturvaa heikentäviä piirteitä. Suullisia käsittelyitä asian selvittämisen muotona tulisi pikemminkin lisätä kuin rajoittaa.

Suullista käsittelyä koskevien ehdotusten puutteellisuus

Korkein hallinto-oikeus loi vuosikirjaratkaisuillaan 2007:47-49 oikeuskäytäntöön menettelyn, jossa suullinen käsittely voidaan pitää osin asianosaiselta salaisena niin, ettei asianosaisella ja hänen avustajallaan ole oikeutta olla läsnä suullisessa käsittelyssä eikä asianosainen ja avustaja saa tietoonsa mitään esiin tulleista seikoista. Menettely on käytössä ulkomaalaisasioissa ja Suomen kansalaisuutta myönnettäessä. Asianosaiselta salaisen suullisen käsittelyn järjestämistä on pidetty mahdollisena, jos suullisessa käsittelyssä esitetään tietoja, jotka ovat salassa pidettäviä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain nojalla. Käytännössä kyse on ollut suojelupoliisin kuulemisesta suullisessa käsittelyssä ilman asianosaisen läsnäoloa. Asianosainen ei nykykäytännön mukaan edes saa tietää, keitä ovat ne

virkamiehet, jotka antavat asian ratkaisuun vaikuttavaa selvitystä. Näissä tapauksissa hallintotuomioistuimen päätös perustuu yksinomaan asianosaiselta salassa pidettäviin tietoihin eikä niitä kirjata myöskään päätöksen perusteluiksi. Asianosainen ei saa minkäänlaista kontradiktorista kuulemismenettelyä.

Menettely on ongelmallinen Euroopan ihmisoikeussopimuksen edellyttämän kontradiktorisen periaatteen, perustuslain 21 §:n sekä oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 11 §:n ja 12 §:n kannalta.

Voimassa olevan oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 11 §:ssä säädetään suljetusta suullisesta käsittelystä. Säännöksen mukaan suljettu suullinen käsittely toimitetaan kokonaan tai osittain yleisön läsnä olematta, jos suullisessa käsittelyssä esitetään tieto tai asiakirja, joka on viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain tai muun lain mukaan salassa pidettävä. Lain 12 §:n mukaan suljetussa suullisessa käsittelyssä saavat olla läsnä muun ohella oikeudenkäynnin osapuolet ja heidän avustajansa. Oikeuskäytännössä luotu menettely ei ole yhdenmukainen näiden säännösten kanssa.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen asiaa koskevasta oikeuskäytännöstä voidaan esimerkkinä mainita tapaukset Chahal v. The United Kingdom 70/1995/576/662, 11.11.1996 (ks. erityisesti kappaleet 153–155) ja Al-Nashif v. Bulgaria, 50963/99, 20.9.2002 (ks. erityisesti kappaleet 123–124 ja 137). Suomalainen hallintolainkäyttö ei tällä hetkellä turvaa asianosaiselle kontradiktorista kuulemismenettelyä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioiden edellyttämällä tavalla.

Perustuslain 21 §:n mukaan "*Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.*" Esityksessä ei ehdoteta minkäänlaista ratkaisua, jolla oikeuskäytäntöön perustuva menettely saatettaisiin perustuslain vaatimalla tavalla lainsäädännöllä turvatuksi.

Esityksen yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan kaikki oikeudenkäynnissä kertynyt kirjallinen aineisto on joka tapauksessa toimitettava tiedoksi kaikille osapuolille vastavuoroisuuden toteutumiseksi oikeudenkäynnissä. (60 §, s. 127) Poikkeuksellinen menettely, jossa tämä ei toteudu tulisi perustuslain 21 §:n vaatimusten täyttämiseksi vuoksi saattaa lain tasolla säädettäväksi.

Esitykseen ei sisälly ehdotusta, jolla tämä oikeuskäytännössä luotu asianosaisen prosessuaaliset oikeudet tyhjäksi tekevä menettely saatettaisiin perustuslain 21 §:n edellyttämin tavoin lain säännöksiin kirjatuksi. Asianajajaliitto katsoo, että esitystä tulisi tältä osin täydentää.

Määräajan asettaminen hallinto-oikeudelle esitettävälle selvitykselle

Määräajan asettamista voidaan sinänsä pitää kannatettavana. Parhaimmillaan määräajalla on asianosaiselle informatiivinen merkitys, jos se asetetaan vasta käsittelyn loppuvaiheessa, koska hän saisi tiedon, että ratkaisu on pian tulossa ja tietää, että kaikki selvitys on esitettävä. Esityksestä ei kuitenkaan ilmene tarkempia tietoja siitä, onko lisäselvitysten esittäminen siinä vaiheessa, kun asia on valmis ratkaistavaksi, muodostunut hallinto-oikeudessa merkittäväksi ongelmaksi.

Käytännössä käsittelyajat ainakin joissain juttutyypeissä ovat joka tapauksessa pitkiä. Uutta selvitystä voi ilmetä asian missä tahansa käsittelyn vaiheessa ja olosuhteet voivat muuttua olennaisesti. Tällöin määräajan asettaminen ei palvelisi oikeaan aineelliseen ratkaisuun pääsyä eikä nopeuttaisi käsittelyä. Hallintolainkäytössä käsitellyt asiat ovat usein sellaisia, että ne voidaan saada vireille uudelleen uudella hakemuksella, jonka yhteydessä uusi selvitys voitaisiin esittää. Tällöin asian käsittely alkaisi joka tapauksessa alusta ja määräajan asettamisella ei saataisi niitä etuja, joita sillä tavoitellaan.

Huomionarvoinen asiaryhmä, joissa määräajan asettaminen olisi ongelmallinen, ovat ulkomaalaisasiat, erityisesti kansainvälistä suojelua ja maasta poistamista koskevat. Ehdottoman palautuskiellon vuoksi selvityksen huomioimatta jättäminen muodostuu ongelmalliseksi, jos kyse on selvityksestä, joka tukee hakijan kansainvälisen suojelun tarvetta.

Esityksen mukaan selvityksen huomioimatta jättäminen ei ole pakollista, joten hallinto-oikeuden harkintavallan voidaan odottaa lieventävän niitä ongelmia, joita määräajan asettamisesta voi syntyä.

Viranomaisen valitusoikeus hallintotuomioistuimen päätöksestä

Asianajajaliitto ei kannata päätöksen tehneelle viranomaiselle annettavaa yleistä oikeutta valittaa hallintotuomioistuimen päätöksestä, jolla viranomaisen päätöstä on muutettu. Yksilön oikeusturvan kannalta on ongelmallista, että tuomioistuimen ratkaistessa asian yksilön eduksi päätöksen tehneellä viranomaisella olisi mahdollisuus riitauttaa tämä oikeus. Käytännössä tämä tarkoittaisi, että viranomainen hakisi valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Esitystä perustellaan tarpeella saada asiasta ylemmän tuomioistuimen linjaratkaisu viranomaiskäytäntöjen selkeyttämiseksi ja yhtenäistämiseksi. Kyse olisi tällöin siitä, että viranomaisen ei tulisi tyytyä hallintotuomioistuimen ratkaisuun, vaan se pyrkisi saamaan voimaan oman tulkintansa jostakin tulkintakysymyksestä. Perusteluja ei voida pitää riittävinä.

Yksityisen henkilön oikeusturvan kannalta viranomaisen yleinen valitusoikeus on ongelmallinen. Viranomainen voi ryhtyä noudattamaan hallintotuomioistuimen

asianosaiselle myönteistä päätöstä tulkintakysymyksen oikeana ratkaisuna. Viranomaiskäytännön selkeyttäminen ja yhtenäistäminen voi tapahtua myös hallintotuomioistuinten ratkaisujen perusteella. Esityksestä ei ilmene, miksi asiaan tulisi saada linjaratkaisu ylemmältä tuomioistuimelta.

Muutoksenhakuoikeuden tarkoituksena ei ole viranomaisen suosiman tulkinnan mahdollistaminen, vaan yksilön oikeusturvan suojaaminen. Esitys ei ole tältä osin yhdenmukainen sen kanssa, että yleisperusteluissa korostetaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja yksilön oikeussuojan toteuttamista. Viranomaisen tarve oman tulkintansa vahvistamiseksi ei ole riittävä peruste poiketa näiden tavoitteiden toteuttamisesta.

Viranomaisen tulisi lähtökohtaisesti itse huolehtia siitä, että sen käytännöt ovat selviä ja yhdenmukaisia. Tämän vastuun siirtäminen hallintotuomioistuimelle ei ole asianmukainen tapa tämän velvollisuuden täyttämiseksi. Erityisesti ulkomaalaisasioissa on tyypillistä, että Maahanmuuttovirasto siirtää vastuun säännösten tulkinnan vahvistamisesta hallintotuomioistuimille ja pyrkii näin saamaan vahvistuksen omalle tulkinnalleen. Tätä menettelytapaa ei ole syytä laajentaa antamalla päätöksen tehneelle viranomaiselle yleisesti oikeus valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä, joka ei ole sen kannan mukainen.

Esityksessä korostetaan viranomaisen selvittämisvelvollisuutta ja lisäselvitysten hankkimista, mikä on sinänsä kannatettavaa. Yhdessä viranomaisen yleisen valitusoikeuden kanssa tämä on kuitenkin omiaan ohjaamaan viranomaisen selvitystyötä sellaisiin seikkoihin, jotka vahvistavat sen tulkintaa jostakin lain säännöksestä. Esityksessä korostetaan oikealla tavalla viranomaisen puolueettomuutta oikeudenkäynnissä. Viranomaisen yleinen valitusoikeus, jonka tarkoituksena on viranomaisen tulkinnan vahvistaminen korkeimmassa hallinto-oikeudessa, on ristiriidassa puolueettomuutta koskevan vaatimuksen kanssa.

Esityksen valitusluvan myöntämisen perusteita koskevan 111 §:n perusteluiden mukaan luvan myöntäminen ei olisi harkinnanvaraista, vaan lupa myönnettäisiin, jos edellytykset täyttyvät. Tämän valvominen on kuitenkin käytännössä mahdotonta, koska valitusluvan myöntäviä tai hakemuksen hylkääviä päätöksiä ei perustella muutoin kuin säännökseen viittaamalla. Käytännössä valitusluvan myöntäminen on täysin harkinnanvaraista ja korkeimman hallinto-oikeuden vapaassa harkinnassa. Käytännön muuttaminen on mahdollista vain, mikäli myös valitusluvan myöntämistä tai myöntämättä jättämistä koskevat päätökset on perusteltava. Tämän vuoksi ei ole perusteltua säätää ehdotuksen 112 §:n 2 momenttiin mahdollisuutta perustella valituslupapäätöstä vain lainkohtiin viittaamalla.

Helsingissä 10. päivänä tammikuuta 2019

SUOMEN ASIANAJAJALIITTO
Asianajaja Ville Punto, Asianajotoimisto Punto Oy, Helsinki