

Pvm

Diaarinro

6.10.2015

H 317/15

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle tuomioistuinmaksulaiksi sekä laeiksi hallinto-oikeuslain 12a §:n ja riita-asioiden sovittelusta ja sovinnon vahvistamisesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain 28 §:n muuttamisesta (HE 29/2015 vp)

Eduskunnan lakivaliokunta on varannut korkeimmalle hallinto-oikeudelle tilaisuuden lausunnon antamiseen otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä. Lausuntonaan korkein hallinto-oikeus tuo kunnioittavasti esiin seuraavan.

Yleistä

Yleisesti todeten, vaikka oikeudenkäyntimaksujen tasoa esitetään nostettavaksi, ei ehdotettukaan taso näytä muodostuvan esteeksi oikeusturvan saatavuudelle hallintotuomioistuimissa, varsinkin kun otetaan huomioon ehdotukseen sisältyvät säännökset maksusta vapauttamisesta. Hallinto-oikeuksissa maksutta käsitellään jopa noin 80 % asioista. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa puolestaan noin puolet käsiteltävistä asioista on tällä hetkellä maksuttomia (suurimpina asiaryhminä ulkomaalaisasiat ja sosiaalasiat).

Korkein hallinto-oikeus kannattaa esityksen tavoitetta ohjata tuomioistuinmaksuilla tuomioistuinten käsittelyyn tulevia asioita kuten sitäkin, että jatkossa nykyistä suurempi osa tuomioistuinten menoista voidaan kattaa tuomioistuintuloilla, kunhan uudistukset eivät vaaranna oikeusturvan saatavuutta ja oikeutta päästä tuomioistuimeen. Hallituksen esityksessä on nyt löydetty kohtuullinen tasapaino tältä osin. Korkein hallinto-oikeus tosin korostaa, että Suomen oikeusjärjestelmän perusteisiin kuuluu hallinnon lainalaisuus, ja jokaisen oikeus luottaa viranomaisten päätösten lainmukaisuuteen.

Tästä seuraa, että tarvittaessa viranomaisen päätöksestä on oikeus valittaa hallintotuomioistuimeen. Hallinnon lainmukaisuuden toteutumista vaarantaa, jos tuomioistuinkäsittelyn maksullisuus tosiasiasa heikentää hallintopäätöksestä tehtävien valitusten tekemistä tuomioistuimeen tai jos oikeudenkäyntimaksutaso on kohtuuttoman korkea.

Lainmuutosta on hallituksen esityksessä arvioitu perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen vaatimusten kannalta. Näiden lisäksi Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artikla ja Århusin sopimuksen 9 artikla asettavat jäsenvaltioille velvoitteita oikeudenkäynnin tosiasiasialliselle saatavuudelle.

Oikeudenkäyntimaksun suuruus valituslupa-asioissa

Uusi lainsäädäntö muuttaa joiltakin osin oikeudenkäyntimaksuja korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Ensinnäkin jatkossa täysi oikeudenkäyntimaksu (500 euroa) tulisi maksettavaksi myös silloin, kun korkein hallinto-oikeus ei myönnä valituslupaa. Tällä hetkellä oikeudenkäyntimaksua peritään vain puolet silloin, kun valituslupahakemus on hylätty.

Tällä hetkellä noin puolessa korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuvista asioista edellytetään valituslupaa. Valituslupanvaraisten asioiden määrä on tosin sekä määrällisesti että suhteellisesti lisääntymässä ensi vuodesta eteenpäin turvapaikkaa ja muuta kansainvälistä suojelua koskevien asioiden merkittävän kasvun myötä. Tosin turvapaikkaa ja kansainvälistä suojelua koskevat asiat ovat jatkossakin maksuttomasti käsiteltäviä. Toisin on muiden ulkomaalaisasioiden (kuten oleskeluluvat, maastapoistamiset) sekä kansalaisuusasioiden osalta. Ne ovat jatkossa maksullisia ja niiden määrä tulee turvapaikanhakijoiden määrään lisääntyessä kasvamaan hienoisella viiveellä sekä korkeimmassa hallinto-oikeudessa että alueellisissa hallinto-oikeuksissa.

Uudet maksulliset asiat

Lainmuutoksen myötä myös tietyt muut hallinto-oikeuksissa käsiteltävät asiat muuttuivat maksullisiksi. Näin erityisesti silloin, kun asian käsittely on ollut maksullista hallinnossa. Jatkossa maksullisia asioita hallinto-oikeuksissa olisivat edellä mainittujen ulkomaalaisasioiden lisäksi veroasiat, julkisoikeudellista palvelussuhdetta koskevat asiat, kurinpitoasiat sekä kirkollisvaaleja koskevat asiat.

Erityisesti ulkomaalaisasioiden säätäminen maksullisiksi on merkittävä muutos hallinto-oikeuksien kannalta. Kansalaisuus- ja oleskelulupa-asioissa peritään käsittelymaksu hallinnossa, joten sinällään on ymmärrettävää, että näitä koskevat valitusasiat ovat tuomioistuimissakin maksullisia. Toisaalta hakijan oikeussuojan kannalta on tärkeää, että hän saa lainmukaisen päätöksen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Esimerkiksi kuluvana vuonna lähes neljäsosassa perheen yhdistämisen perusteella myönnettävää oleskelulupaa koskevilla asioilla korkein hallinto-oikeus on myöntänyt valituslupan ja palauttanut asian Maahanmuuttovirastolle uudelleen käsiteltäväksi.

Päätöksen lopputuloksen vaikutus maksuttomuuteen

Jatkossa muutoksenhakija vapautetaan oikeudenkäyntimaksusta, jos korkein hallinto-oikeus muuttaa viranomaisen päätöstä muutoksenhakijan eduksi. Tällä hetkellä oikeataan ainoastaan veroasioissa on muutoksenhakija vapautettu oikeudenkäyntimaksusta, jos viranomaisen päätöstä on muutettu muutoksenhakijan eduksi.

Vaikka muutosta onkin pidettävä oikeusturvan vaatimusten mukaisena, saattaa se kuitenkin joissain tilanteissa näyttäytyä jossain määrin ongelmallisena. Näin etenkin, jos kriteeriä ei pystyttäisi soveltamaan yhdenmukaisesti. Esimerkiksi ympäristöasiassa saat- taan olla useita muutoksenhakijoita, kuten toiminnanharjoittaja, vaikutusalueen maan- omistaja, yleistä etua valvova viranomainen sekä ympäristö- tai asukas yhdistys. Jos esi- merkiksi tällaista päätöstä muutetaan toiminnanharjoittajan valituksesta tietyn lupa- määräyksen osalta, lienee tulkittava, että kaikki saavat päätöksen maksutta, vaikka halli- tuksen esityksen perusteluissa ei tukea tulkinnalle löydykään. Vielä hankalampia tulkin- tatilanteita, joita esityksen perusteluista ei löydy, liittyy sen arvioimiseen, millainen muutos tarkoittaa päätöksen muuttamista muutoksenhakijan eduksi (pidetäänkö esi- merkiksi jonkin määräjän pidentämistä päätöksen muuttamisena muutoksenhakijan eduksi?).

Mikäli sääntely ei ole riittävän selkeää, on vaarana, että oikeusapupäätöksiä koskevat valitukset lisääntyvät hallinto-oikeuksissa. Yksistään korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuu jo nyt noin 40-60 oikeusavun määräämistä koskevaa valitusasia vuosittain.

Oikaisuvaatimus korkeimman hallinto-oikeuden esittelijän päätökseen

Korkein hallinto-oikeus ei pidä tyydyttävänä, eikä omalta osaltaan periaatteellisestikaan hyväksyttävänä lain 11 §:n sääntelyä maksua koskevasta muutoksenhausta. Voimassa olevan lain mukaan *”Maksuvelvollinen, joka katsoo, että maksun määräämisessä on ta- pahtunut virhe, voi vaatia siihen oikaisua maksun määränneeltä virkamieheltä tai viran- omaiselta kuuden kuukauden kuluessa maksun määräämisestä.”* Uudessa laissa viita- taan oikaisun osalta hallintolakiin, jonka 7 a luvussa säädetään oikaisuvaatimuksen te- kemisestä. Hallintolain 49 d §:n mukaan oikaisuvaatimus *”on tehtävä kirjallisesti sille vi- ranomaiselle tai muulle julkista hallintotehtävää hoitavalle, joka on tehnyt päätöksen.”*

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa oikeudenkäyntimaksun määrää asian esittelijä, ei korkein hallinto-oikeus. Uutta lakia tulkiten uuden lain myötä oikaisuvaatimus tehtäisiin kuitenkin jatkossa korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Tosin esityksen perusteluissa tode- taan, että säädösmuutoksen ei ole tarkoitus muuttaa oikaisumenettelyyn liittyviä käy- tännön menettelytapoja tuomioistuimissa. Uusi sääntely vaikuttaa kuitenkin muuttavan nykyistä sääntelyä oikaisuvaatimuksesta.

Lainkohtaa olisikin edellä mainitulta kohdin tarkennettava. Sääntelyssä tulee nimittäin jatkossakin *ilman tulkinnanvaraisuutta varmistaa, että korkeimmassa hallinto- oikeudessa käsiteltävässä asiassa oikeudenkäyntimaksun määrää asian esittelijä, ja oi- kaisua edelleenkin haetaan esittelijältä eikä korkeimmalta hallinto-oikeudelta.* Oi- kaisuvaatimukseen haetaan muutosta Helsingin hallinto-oikeudelta. Järjestelmä, jossa

korkeimman hallinto-oikeuden viranomaisena tekemään päätökseen haettaisiin muutosta hallinto-oikeudessa, ei oikeusastejärjestyksen johdonmukaisuuden kannalta olisi ajateltavissa. Näin on silloinkin, kun päätöksen korkeimman hallinto-oikeuden nimissä tekee lainkäyttöasian esittelijä. Muualla lainsäädännössä ei tällaista valitustietä ole.

Etukäteismaksusta

Lopuksi todettakoon, että korkein hallinto-oikeus pitää kannatettavana sitä, että aiemmissa valmisteluvaiheissa esillä ollut etukäteismaksun käyttöönotto arvioidaan aikaisintaan asianhallintajärjestelmien (HAIPA) kokonaisuudistuksen yhteydessä.

Presidentti

Pekka Vihervuori

Kansliapäällikkö

Päivi Pietarinen