

14.04.2011

Oikeusministeriö@om.fi

Viite lausuntopyyntöne 9.2.2010 OM 12/41/2007 ja OM/004:00/2008

OIKEUDENKÄYNTI HALLINTOASIOISSA. PROSESSITYÖRYHMÄN MIETINTÖ; LAUSUNTO

Oikeusministeriö on pyytänyt lausuntoa prosessityöryhmän mietintöön. Erikseen lausunnot on pyydetty myös mm. sosiaali- ja terveysministeriön toimialan muutoksenhakulautakunnilta, Fivalta, Kelalta ja Valviralta.

Hallinto-oikeuksien suurimman asiaryhmän muodostavat sosiaali- ja terveydenhuoltoasiat, joita on noin kolmannes kaikista asioista. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa sosiaali- ja terveydenhuoltoon koskevat asiat ovat toiseksi suurin ryhmä veroasioiden jälkeen. Hallinto-oikeuksiin saapuvat hakemusasiat koskevat lähinnä tahdonvastaista lasten huostaanottoa. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan erityispiirteinä ovat toimeentuloturva-asioita käsittelevät muutoksenhakulautakunnat, joiden päätöksiin haetaan muutosta vakuutus-oikeudesta. Työtuomioistuin käsittelee valitukset sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimivan työehtosopimuksen yleissitovuuden vahvistamislautakunnan päätöksistä.

Sosiaali- ja terveysministeriö esittää lausuntonaan seuraavan:

Lain soveltamisala

Työryhmän ehdotuksen mukaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia sovellettaisiin myös valitusasioita käsittelemään perustetuissa lautakunnissa siten kuin siitä erikseen säädetään. Valituslautakuntia koskevassa erityislainsäädännössä voi olla lain soveltamista koskevia rajoituksia.

Sosiaali- ja terveysministeriö pitää lain soveltamisalaa koskevaa sääntelyä voimassa olevaa hallintolainkäyttölakia selkeämpänä. Ehdotettu laki on kirjoitettu niin, että muutoksenhakulautakuntien osalta erityislainsäädännössä tulee säätää lain soveltamisesta. Erityislainsäädännössä olevat viittaukset hallintolainkäyttölakiin tulee siis korjata ennen lain voimaantuloa. Tämän vuoksi sosiaali- ja terveysministeriö pitää tärkeänä, että lain vahvistamisen ja voimaantumisen välille jää riittävästi aikaa tarvittavien lainmuutosten tekemiseksi.

Soveltamisalaa koskevan 2 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa mainitaan, että lain soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät lautakunnat, jotka soveltavat menettelysäännöksenä hallintolakia. Perustelujen mukaan tällaisia lautakuntia ovat esimerkiksi verotuksen oikaisulautakunta ja yliopiston tutkintolautakunta. Yksityiskohtaisia perusteluja voisi tarkentaa niin, että perusteluista selviäisi tarkemmin, missä lautakunnissa hallintolainkäyttölaki voi tulla sovellettavaksi.



Yleinen valitusoikeus

Mietinnössä ehdotetaan, että yleisestä valitusoikeudesta hallintoasioissa säädetäisiin nykyistä kattavammin, joten valitusoikeus kohdistuisi hallintoviranomaisten, julkisen toimielimen ja julkisoikeudellisen laitoksen hallintopäätösten lisäksi myös hallintopäätöksiin, joita yksityinen toimija tekee sen hoitaessa julkista hallintotehtävää, ilman että siitä säädetäisiin joka kerta erikseen.

Sosiaali- ja terveysministeriö olettaa, että esitys ei laajentaisi valitusoikeuden soveltamisalaa sosiaali- ja terveysministeriön toimialalla, joten sillä ei ole huomauttamista asiassa.

Muutoksenhaku ministeriöiden hallintopäätöksistä

Työryhmä ehdottaa, että muutoksenhaku ministeriöiden hallintopäätöksistä ohjataan yleisesti hallinto-oikeuksiin. Valtioneuvoston hallintopäätösten muutoksenhakuun ei ehdoteta muutoksia, vaan niihin haettaisiin edelleen muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Ministeriön toimialueena on koko maa. Tällaisissa tapauksissa, jos päätös koskee tiettyä kiinteistöä, aluetta, henkilöä tai yhteisöä, toimivaltainen hallinto-oikeus on, se jonka tuomiopiirissä pääosa kiinteistöstä, tai alueesta taikka henkilön tai yhteisön kotipaikka sijaitsee.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että jos päätöksen luonne tai muut erityiset syyt edellyttävät, tulisi olla mahdollista erityislainsäädännöllä säätää, että muutoksenhaku tietyissä tapauksissa tapahtuisi suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen tai keskitettäväksi yhteen hallinto-oikeuteen. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimivan Lääkkeiden hintalautakunnan päätöksistä valitetaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen nykyisin alle 10 tapauksessa/vuosi. Lääkkeiden hintalautakunta vahvistaa sairausvakuutuslain perusteella korvattavien lääkevalmisteiden, kliinisten ravintovalmisteiden ja perusvoiteiden korvattavuudet ja tukkuhinnat. Lääkkeiden hintalautakunnan osalta ehdotetut muutokset tarkoittaisivat, että jatkossa alueelliset hallintotuomioistuimet toimisivat ensimmäisenä muutoksenhakuasteena lääkkeiden korvattavuutta ja tukkuhintaa koskevien päätösten osalta. Käytännössä asiat keskittyisivät pääosin Helsingin hallinto-oikeuteen, koska valtaosa lääkeyrityksistä toimii pääkaupunkiseudulta tai ulkomailta käsin. Jotta muutoksenhakutuomioistuimen asiantuntemus pysyisi riittävänä, tulisi nämä asiat keskittää yhteen hallintotuomioistuimeen.

Viranomaisen asema prosessissa

Viranomaisella ei olisi hallintoprosessissa asianosaisen asemaa pelkästään sillä perusteella, että se on tehnyt muutoksenhaun kohteena olevan päätöksen.

Pykäläehdotuksen (109 §) mukaan viranomainen saa valittaa hallintotuomioistuimen päätöksestä, jos laissa niin säädetään, jos päätös vaikuttaa välit-



tömästi viranomaisen oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen tai jos valittaminen on tarpeen soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden turvaamiseksi. Pelkäättään viranomaisen valvottavana oleva yleinen etu ei siis riitä viranomaisen valitusoikeuden perusteeksi silloin, kun asiassa on jo saatu ensimmäisenä oikeusasteena toimivan hallintotuomioistuimen ratkaisu.

Sosiaali- ja terveysministeriö pitää tärkeänä, että hallintopäätöksen tehneellä viranomaisella on valitusoikeus silloin, kun sen tekemään päätöstä on muutettu hallintotuomioistuimessa. Nyt ehdotetusta sanamuodosta ei selviä, kuka viime kädessä tulkitsee 109 §:n soveltamista, ao. viranomainen vai korkein hallinto-oikeus.

Lakiehdotuksen 19 §:n 4 momentin mukaan valittajan on ilmoitettava, mihin valitusoikeus perustuu, jos päätös ei kohdistu valittajaan. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan viranomaisen on ilmoitettava valituksessa, mihin seikkoihin se katsoo valitusoikeutensa perustuvan, jos viranomaisen valitusoikeuden olemassaoloa arvioidaan sillä perusteella, onko valitusoikeus tarpeen viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi. Perusteluja tulisi tarkentaa siten, että niistä selviäisi, tuleeko viranomaisen perustella valitusoikeuttaan myös silloin, kun se tekee valituksen soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden turvaamiseksi.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla Lääkkeiden hintalautakunta on viranomainen, jolla tulisi tarvittaessa olla mahdollisuus saattaa hallinto-oikeuden ratkaisu myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Hinta- ja korvattavuusasioita koskeviin tuomioistuinratkaisuihin voi liittyä sellaisia tulkintalinjauksia, että viranomaisella on tarve valittaa hallintotuomioistuimen päätöksestä soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden turvaamiseksi.

Suullinen käsittely ja muut todisteluun liittyvät kysymykset

Työryhmä ehdottaa suullista käsittelyä ja todistelua koskevien säännösten täsmentämistä. Uusissa säännöksissä korostuisi nykyistä enemmän suullisen käsittelyn tarpeellisuus tosiseikkojen selvittämiseksi tai oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteuttamiseksi. Ehdotettuun lakiin sisältyisi myös uusia säännöksi mm. suullisesta valmistelusta ja suullisen käsittelyn kulusta.

Sosiaali- ja terveysministeriö kannattaa ehdotusta suullista käsittelyä koskevien säännösten selventämisestä. Muutoksenhakulautakunnissa on lähtökohtaisesti kirjallinen menettely ja suullinen käsittely on sitä täydentävä selvityskeino. Sosiaali- ja terveysministeriö pitää hyvänä sitä, että tästä pääsäännöstä on otettu nimenomainen maininta ehdotetun lain 44 §:ään. Lautakuntien työmäärä huomioon ottaen on tärkeää, ettei suullista käsittelyä kuormitettaisi uusilla työvaiheilla.

Ehdotetun lain 54 §:n (*ratkaisu suullisen käsittelyn järjestämisestä*) 2 momentin mukaan jos hallintotuomioistuin ei järjestä asianosaisen pyytämää suullista käsittelyä, tästä on ilmoitettava oikeudenkäynnin osapuolille. Samalla heille on varattava tilaisuus esittää lisäselvitystä. Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että lisäselvitysten pyytäminen tässä yhteydessä voi pidentää valitusten käsittely-aikoja.



Teknisenä huomiona sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että 53 §:n 3 momentti puuttuu lakiehdotuksesta, vaikka momentille on perustelut yksityiskohteisissa perusteluissa.

Selvityksen rajoittaminen

Työryhmä esittää hallintotuomioistuimille mahdollisuutta rajoittaa lisäselvityksen esittämistä asettamalla selvityksen esittämiseksi määräaika. Jos aineistoa toimitetaan tämän ajankohdan jälkeen, tuomioistuin voisi palauttaa sen lähettäjälle liittämättä sitä oikeudenkäyntiaineistoon.

Sosiaali- ja terveysministeriö pitää ehdotusta kannatettavana. Muutoksenhakulautakuntiin toimitetaan runsaasti lisäselvitystä, mikä johtaa uusiin kuulemiskierroksiin ja käsittelyn pitkittymiseen.

Tiedoksianto

Työryhmä ehdottaa, että asiakirjat lähetettäisiin pääsääntöisesti tavallisella kirjeellä tai sähköisesti. Viimeksi mainittu edellyttäisi yksityisen asianosaisen suostumusta. Saantitodistuksen käyttöä pyrittäisiin vähentämään. Uutena tiedoksiantokeinona lakiin kirjattaisiin mahdollisuus toimittaa esimerkiksi välitoimia koskeva tiedoksianto puhelimitse.

Sosiaali- ja terveysministeriö kannattaa ehdotusta. Vaikka sosiaali- ja terveysministeriön käsityksen mukaan lain sanamuoto kattaa myös mahdollisuuden käyttää kansalaisten asiointitiliä, voisi olla tarkoituksenmukaista mainita tästä mahdollisuudesta myös perusteluissa.

Täytäntöönpanomääräykset ja turvaamistoimet

Ehdotuksen mukaan muutoksenhakulla olisi pääsääntöisesti päätöksen täytäntöönpanoa siirtävä vaikutus. Päätöksen välitön täytäntöönpano olisi kuitenkin mahdollista, jos laissa on erikseen säädetty mahdollisuudesta panna päätös täytäntöön, jos päätös on luonteeltaan sellainen, että se on pantava täytäntöön heti tai jos päätöksen täytäntöönpanoa ei yleisen edun vuoksi voida lykätä. Myös hallintotuomioistuin voisi valituksen vireillä ollessa kieltää hallintopäätöksen täytäntöönpanon.

Sosiaali- ja terveysministeriö kannattaa ehdotusta. Sosiaali- ja terveysministeriön kannalta on tärkeää pystyä erityislainsäädännöllä säätämään, että esimerkiksi Lääkkeiden hintalautakunnan päätös on valituksesta huolimatta pantavissa täytäntöön.

Oikeudenkäyntikulujen korvaaminen

Sääntelyn peruslähtökohtia ei ole tarkoitus muuttaa, vaikka oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuuden perusteiden arviointiin vaikuttavista seikoista säädettäisiin nykyistä yksityiskohtaisemmin. Viranomaisen selvästi lainvastainen päätöksenteko aiheuttaisi yleensä korvausvastuun.

Jos osapuoli ei käytä asiamiestä, hän voisi saada korvausta oikeudenkäyntiä varten suorittamastaan työstä kuten oikeudenkäyntikirjelmän laatimisesta.



Osapuolella olisi oikeus korvaukseen, vaikka hän olisi tehnyt edellä mainittua työtä vapaa-aikanaan. Menetyksellä tarkoitettaisiin esimerkiksi ansionmenetystä tai sitä, että osapuoli joutuu loma-aikanaan olemaan läsnä tuomioistuimessa.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa tavoitteena olevan, että yksityiset henkilöt voivat hoitaa muutoksenhakuasiansa yleensä itse ilman erityistä oikeudellista apua. Yleisesti ottaen ehdotetut säännökset ovat perusteltuja ja kannatettavia. Kuitenkin se, että hallintotuomioistuin on omalla päätöksellään määrännyt jutun käsittelyn osapuolen loman ajaksi ja päättäisi sitten, että viranomaisen tulisi se korvata, ei ministeriön mielestä ole kohtuullista.

Kun viranomaisen korvausvelvollisuus laajenisi nykyisestä, olisi myös huolehdittava siitä, että viranomaiset saavat käyttöönsä riittävät määrärahat korvausten maksamiseen.

Esityksen vaikutukset

Työryhmän olisi jo tässä vaiheessa tullut arvioida esityksen taloudellisia ja muita vaikutuksia huomattavasti yksityiskohtaisemmalla tasolla ja lopullisessa hallituksen esityksessä niiden tulee noudattaa hallituksen esityksen laatimisohteita.

Esityksessä tulisi arvioida myös ehdotettujen muutosten vaikutukset viranomaisten toimintaan. Ehdotetuista muutoksista esimerkiksi muutoksenhaun ohjaaminen hallinto-oikeuksiin ja viranomaisen valitusoikeus hallintotuomioistuimen päätökseen soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden turvaamiseksi todennäköisesti lisäävät päätöksiä tekevän viranomaisen resurssitarpeita.

Myös esityksen vaikutukset käsittelyaikoihin hallintotuomioistuimissa tulisi arvioida.

Kansliapäällikkö



Kari Välimäki

Hallintoylijohtaja



Jaana Koski



TIEDOKSI

STM/VAO (d)
STM/TSO (d)
STM/HTO (d)
STM/STO (d)





27.4.2011

YM 15/ 04 /2011

Oikeusministeriö

Viite lausuntopyyntö
Hänvisning

Asia Lausunto
Ärende

Oikeusministeriö on pyytänyt ympäristöministeriöltä lausuntoa prosessityöryhmän ehdotuksesta (oikeudenkäynti hallintoasioissa 4/2011).

Ympäristöministeriö pitää työryhmän ehdotuksia suurelta osin perusteltuina. Muutokset vastaavat toimintaympäristön muutoksia ja selkeyttävät lain rakennetta. Säädosmuutokset ratkaisivat monia hallintoprosessissa koettuja epäkohtia ja tulkintaongelmia. Työryhmän ehdotus antaa kuitenkin aiheen seuraaviin huomautuksiin.

Korkein hallinto-oikeus ensimmäisenä muutoksenhakuasteena

Prosessityöryhmä ehdottaa lakiehdotuksen 11 §:ssä, että ministeriöiden päätöksistä valitettaisiin hallinto-oikeuteen. Vain valtioneuvoston yleisistunnon antamista hallintopäätöksistä valitettaisiin edelleen suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Viime vuosikymmeninä ympäristöministeriö on johdonmukaisesti kehittänyt ministeriön ja toimialansa viranomaisten työnjakoa. Ministeriöstä on siirretty pois valtaosa asioista, joihin liittyy tapauskohtaista päätöksentekoa. Myös valtakunnallista päätöksentekoa vaativia asioita on pystytty siirtämään aluehallinnon viranomaisille, jotka ovat tällöin erikoistuneet eri asiaryhmiin. Ministeriölle on jäänyt ne hallintopäätökset, joilla on erityisen suurta taloudellista tai yhteiskunnallista merkitystä ja joissa eri intressitahojen näkemykset saattavat poiketa suuresti toisistaan. Näistä asioista mainittakoon maakuntakaavojen ja kuntien yhteisten yleiskaavojen vahvistamispäätökset sekä luonnonsuojelulain ja maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset lunastusluvut. Koska ratkaisevana viranomaisena mainittuja kaavoja ja lunastuslupia koskevissa asioissa voi olla joko ministeriö tai valtioneuvoston yleisistunto, merkitsisi muutos sitä, että samassa asiaryhmässä valitus saattaisi ohjautua joko hallinto-oikeudelle tai korkeimmalle hallinto-oikeudelle.

Ympäristöministeriö pitää edellä todetuina perustein erittäin tärkeänä, että jatkossakin on oltava mahdollista säätää erityislainsäädännöllä ministeriön päätösten valitusviranomaiseksi korkein hallinto-oikeus. Ympäristöministeriö katsoo, että ehdotuksen toteutuessa maankäyttö- ja

rakennuslakiin ja luonnonsuojelulakiin on lisättävä jatkovalitusta edellä mainituissa asioissa koskevat erityissäännökset.

Työryhmän ehdotuksen mukaan alistettavassa asiassa annetusta päätöksestä valitettaisiin edelleen samalle tuomioistuimelle tai viranomaiselle, jolle päätös alistetaan (11 §). Ympäristöministeriö ehdottaa, että säännöksessä käytettäisiin päätöksen vahvistettavaksi alistamisen sijasta nykyaikaisempaa ilmaisua "saatetaan vahvistettavaksi", kuten maankäyttö- ja rakennuslain 31 §:ssä on säädetty.

Viranomaisen jatkovalitusoikeus

Lakiehdotuksen 8 §:n mukaan viranomainen saisi valittaa hallintopäätöksestä, jos laissa niin säädetään tai jos valittaminen on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi. Viranomaisen jatkovalitus olisi mahdollinen hallintotuomioistuimen päätöksestä, jos laissa niin säädetään, jos päätös vaikuttaa välittömästi viranomaisen oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen tai jos valittaminen on tarpeen soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden turvaamiseksi. Säännöksen perustelujen mukaan pelkästään viranomaisen valvottavana oleva yleinen etu ei riittäisi viranomaisen valitusoikeuden perusteeksi silloin, kun asiassa on jo saatu ensimmäisenä oikeusasteena toimivan hallintotuomioistuimen ratkaisu. Ympäristöministeriö ei pidä ehdotusta tältä osin perusteltuna. Ympäristöministeriön toimialan viranomaisilla tulisi yleisen edun valvontaan liittyvissä kysymyksissä säilyttää edelleen jatkovalitusoikeus korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Asiakokonaisuuden yhdistäminen hallinto-oikeudessa

Ympäristöministeriö pitää perusteltuna ehdotusta asioiden yhdessä käsittelemisestä hallinto-oikeudessa. Yhden hallinto-oikeuden käsittely ja päätös saattaisi myös vähentää tarvetta valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Yhdessä käsittelyn edellytyksistä tulisi kuitenkin säätää ehdotettua (14 §) tarkemmin siten, ettei menettelystä aiheudu käsittelyn kohtuutonta viivästymistä. Vastaavan sääntelyn tulisi koskea myös asioiden yhdessä käsittelyä korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Ympäristöministeriö pitää ehdottomana edellytyksenä asiakokonaisuuksien yhdistämisessä sitä, että hallinto-oikeuksien asiallista toimivaltaa koskevista säännöksistä ei voitaisi poiketa. Tämän mukaisesti valituksia ympäristönsuojelu- ja vesiasioissa, joita koskevat valitukset on keskitetty yhteen hallinto-oikeuteen, ei voitaisi siirtää käsiteltäväksi toisessa hallinto-oikeudessa.

Hallintoriita

Työryhmä ehdottaa täsmennettäväksi hallintoriitaa koskevia säännöksiä. Hallintoriidan käsite on ollut käytännössä jossain määrin epäselvä, joten tilannetta parantaa huomattavasti se, että hallinto-oikeus voisi käsitellä valitukseen sisältyvän hallintoriita-asian ilman erillistä vireillepanoa.

Kansliapäällikkö

Hannele Pokka

Lainsäädäntöjohtaja

Riitta Rönn