



Johdon sihteeristö, Maarit Humaloja

Oikeusministeriö/Prosessityöryhmän mietintö 4/2011

Oikeudenkäynti hallintoasioissa

Pyydettyä lausuntonaan oikeusministeriön prosessityöryhmän asiakohdassa mainitusta mietinnöstä Finanssivalvonta lausuu seuraavan.

Mietinnössä ehdotetaan nykyisen hallintolainkäyttölain korvaamista uudella yleislalla oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Keskeiset hallintolainkäytön periaatteet säilyisivät kuitenkin ehdotuksessa ennallaan.

Uudessa laissa vahvistettaisiin hallinto-oikeuden asemaa ensimmäisenä oikeusasteena. Lakia sovellettaisiin yleisten hallintotuomioistuinten lisäksi myös vakuutus-oikeudessa ja valitusasioita käsittelemään perustetuissa lautakunnissa, jotka rinnastettaisiin lakia sovellettaessa tuomioistuimiin.

Finanssivalvonta pitää ehdotuksessa kannatettavana sitä, että valitusmahdollisuutta koskeva yleissäännös kattaisi kaikki hallintopäätökset, joita tehdään julkista hallintotehtävää hoidettaessa riippumatta päätöksentekijän organisatorisesta asemasta. Myös päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeutta ehdotetaan laajennettavaksi jonkin verran. Viranomainen voisi valittaa yhdenmukaisen soveltamiskäytännön turvaamisen kannalta tärkeän hallintotuomioistuimen päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tämä vähentäisi muissa vastaavanlaisissa asioissa tarvetta hakea muutosta ja selkeyttäisi myös vakuutus- ja eläkelaitosten valitusoikeutta lakisääteistä toimeentuloturvaan koskevissa asioissa.


On myös kannatettavaa, että hallintoasioita koskevien oikeudenkäyntien tarvetta vähennettäisiin vahvistamalla viranomaisten toteuttamaa oikaisu- ja korjausmenettelyä.

Finanssivalvonta katsoo, että hallintolainkäytön entistä selkeämpi sääntely varmistaisi osaltaan paremmin säännösten yhdenmukaisen tulkinnan ja soveltamisen samalla tavoin eri hallintotuomioistuimissa. Nykyistä yksityiskohtaisemmat säännökset suullisen käsittelyn kulusta ja muut asian selvittämistä, kuten asianosaisen kuulemista koskevat säännökset lyhentäisivät myös osaltaan asian käsittelyyn käytettävää aikaa. Asian viivytyksetöntä käsittelyä turvaisi lisäksi ehdotettavaan lakiin sisältyvä säännös mahdollisuudesta, että tuomioistuin voi asettaa määräajan, jonka kuluessa osapuolen on toimitettava mahdollinen asiaa koskeva lisäaineisto.



Ylimääräisen muutoksenhaun osalta esityksessä ehdotetaan, että ylimääräisten oikeussuojakeinojen käyttöedellytyksiä täsmennettäisiin ja osin myös supistettaisiin. Kantelusta itsenäisenä ylimääräisenä muutoksenhakeina luovuttaisiin ja kanteluperusteet yhdistettäisiin purkuperusteisiin. Lisäksi purun käyttöedellytyksiä samassa asiassa supistettaisiin niin, että purun hakeminen olisi mahdollista pääsääntöisesti vain kerran. Finanssivalvonta pitää ehdotuksia kannatettavina.

Ehdotetun mukainen laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa lisääsi hallintotuomioistuinten päätösten ennakoitavuutta ja menettelytapojen yhdenmukaisuutta eri hallintotuomioistuimissa sekä selkeyttäisi lainsäädäntöä siten, että asianosaiset ja heidän asiamiehensä voivat olla paremmin selvillä muutoksenhakuun liittyvistä prosessuaalisista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Finanssivalvonnalla ei ole mietinnöstä oman toimialansa osalta huomautettavaa.


Erkki Kontkanen
johtava neuvonantaja


Maarit Humaloja
lakimies

**Oikeusministeriö
Lainvalmisteluosasto**

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

Kansaneläkelaitoksen lausunto prosessityöryhmän mietinnöstä ”Oikeudenkäynti hallintoasioissa” (oikeusministeriön työryhmämietintö 4/2011)

Prosessityöryhmä esittää hallintolainkäyttölain (HLL) korvaamista lailla oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Tavoitteena on muun muassa yhdenmukaistaa hallintotuomioistuinten menettelytapoja ja selkeyttää prosessia. Tavoitteet ovat Kelan näkökulmasta kannatettavia, koska sosiaaliturvan muutoksenhakuelimissä sovelletaan hallintolainkäyttölakia, lainmuutoksen toteuduttua lakia oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja kaikki toimenpiteet asioiden käsittelyn sujuvuuden parantamiseksi ovat Kelan asiakkaiden näkökulmasta myönteisiä asioita.

Hallintolainkäytössä on lähtökohtana kaksiasteinen muutoksenhakujärjestelmä ja tähän perustuen työryhmä on esittänyt muutoksenhaun ohjaamista muun muassa ministeriöiden hallintopäätöksistä yleisesti hallinto-oikeuteen.

Kelan etuuspäätösten muutoksenhausta säädetään etuuskohtaisesti ao. etuuslaeissa. Esimerkiksi opintotukilain (65/1994) sekä lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden koulumatkautesta annetun lain (48/1997) mukaisesti etuuspäätöksiin haetaan muutosta valittamalla opintotuen muutoksenhakulautakuntaan, jonka päätökseen puolestaan voi hakea muutosta valittamalla vakuutus-oikeuteen.

Kelan hallintopäätöksestä säädetään Kansaneläkelaitoksesta annetun lain (731/2001) 24 §:ssä seuraavasti. *Kansaneläkelaitoksen päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään, jollei muutoksenhausta muualla toisin säädetä.*

Opintotukilain nojalla annetaan etuuspäätösten lisäksi myös hallintopäätöksiä. Opintotukilain 49 §:n mukaan Kansaneläkelaitos huolehtii korkeakouluopiskelijoiden ruokailun tukemiseen tarkoitettua ateriatuen myöntämisestä opiskelijaravitöiden pitäjille valtion talousarvioon varatun määrärahan rajoissa. Opintotukiasetuksen (260/1994) 2 §:n 3 momentin mukaan Kansaneläkelaitos voi oppilaitoksen hakemuksesta rinnastaa oppilaitoksen julkisen valvonnan alaiseen oppilaitokseen, jos oppilaitoksen antama koulutus tasoltaan vastaa julkisten oppilaitosten antamaa koulutusta. Näistä niin kutsutuista ateriatukipäätöksistä ja yksityisten oppilaitosten rinnastamispäätöksistä valitetaan Kansaneläkelaitoksesta annetun lain (731/2001) 24 §:n mukaisesti korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Ateriatukipäätösten muutoksenhakuun liittyy ensi vaiheena myös valtionavustuslain

(688/2001) 34 §:n mukainen oikaisuvaatimusmenettely.

Työpaikkakassojen hallintokulukorvauspäätöksistä valitetaan sairausvakuutuslain (SVL) 16 luvun 6 §:n mukaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Muutoksenhaku Kelan tekemistä hallintopäätöksistä kuten esimerkiksi ateriatuki-päätöksistä ja oppilaitosten rinnastamispäätöksistä sekä työpaikkakassojen hallintokulukorvauksista annetuista päätöksistä tulisi ehdotetun lain linjausten mukaisesti muuttaa tehtäväksi hallinto-oikeuteen korkeimman hallinto-oikeuden asemesta. Kyseisiin hallintopäätöksiin haetaan muutosta kuitenkin varsin harvoin, joten jatkovalmistelussa on tarpeellista selvittää, voitaisiinko kyseisiä päätöksiä koskevat valitukset keskittää esimerkiksi Helsingin hallinto-oikeuteen asiantuntemuksen varmistamiseksi. Muutoksenhakutien muuttaminen edellyttää SVL 16 luvun 6 §:n ja Kansaneläkelaitoksesta annetun lain 24 §:n muuttamista.

Kuten nykyinen hallintolainkäyttölaki myös uusi laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa on yleislaki. Silloin kun useasta muutosehdotuksen kohteena olevasta seikasta säädetään erityissäännöksin etuuslainsäädännössä, ehdotukset eivät sellaisenaan aiheuta muutosta erityislainsäädännössä säädettyyn.

Etuuslainsäädännössä on edellä mainitun lisäksi muitakin viittaussäännöksiä hallintolainkäyttölakiin kuten

- työttömyysturvalaissa (TTL) viitataan hallintolainkäyttölakiin. TTL 12 a luvun 5 §:ssä on yleinen viittaus HLL:iin ja viittaus HLL 38 §:ään (työttömyysturva-asioiden muutoksenhalutakuntaa koskevaa sääntelyä).
- SVL:n 6 luvun 25 §:n 3 momentissa viitataan hallintolainkäyttölain 11 lukuun ja SVL 6 luvun 26 §:ssä viitataan yleisesti HLL:iin (lääkekorvausasioita koskevaa sääntelyä).
- opintotukilain 32 §:ssä viitataan hallintolainkäyttölain säännöksiin (opintotuen muutoksenhakulautakuntaa koskevaa sääntelyä).
- laki sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevan Euroopan unionin lainsäädännön soveltamisesta 14 § (viittaus HLL:n mukaiseen muutoksenhakuun).
- Usean etuuslain, muun muassa kansaneläkelain, eläkkeensaajien asumistuesta annetun lain ja vammaisetuuslain muutoksenhakusäännöksessä todetaan. *Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vakuutus-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaisissa (586/1996) säädetään.*

Ehdotuksen laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioista 125 §:n mukaan muussa laissa tai asetuksessa oleva viittaus hallintolainkäyttölakiin tarkoittaa uuden lain voimaantulon jälkeen viittausta uuteen lakiin. Jos viittauksen sisältö säilyy etuusnäkökulmasta ennallaan, säännösmuutokseen ei ole välitöntä tarvetta.

Oikeudenkäyntikulujen korvaamista ja suullista käsittelyä koskeva sääntely koski myös etuusasioiden käsittelyä sosiaaliturvan muutoksenhakuelimissä.

ICT-tekniikan tarjoamien mahdollisuuksien hyödyntäminen oikeudenkäynnissä

hallintoasioissa on hyvä suuntaus uudistettaessa lainsäädäntöä. Hyvä esimerkki tästä on ehdotetun uuden lain 75 §, kuuleminen tietoverkon välityksellä. Videoneuvotteluyhteyden ja tietoverkon käyttäminen kuulemisessa on yleisesti käytössä olevan ja vakiintuneen teknologian normaali menettely, jossa niin asiakkaan kuin viranomaisenkin etu ja kustannusten säästöt ovat ilmeiset.

Sähköinen tiedoksianto on askel kohti tietoyhteiskunnan perustavoitteita tavoiteltaessa kansalaisen ja viranomaisen sekä viranomaisten välistä mutkatonta yhteydenpitoa (ehdotetun lain 80 §). Suostumuksen vaatiminen ennen sähköisen tiedonannon käyttämisestä on ymmärrettävä, mutta se tulisi toteuttaa mahdollisimman vaivattomasti asiakkaalle, jotta toimintamalli olisi hänen kannaltaan houkutteleva. Tulisi myös pohtia, voitaisiinko sähköisen suostumuksen toteuttamisessa sallia se, että sähköisen asiointitilin ohessa voitaisiin hyödyntää muukin vahva sähköinen tunnistaminen tai allekirjoitus.

Työryhmän ehdotus, jonka mukaan viranomaisella olisi valitusoikeus hallintotuomioistuimen päätöksestä, on kannatettava ja antaa tukea Kelan valitusoikeuden käyttämiselle muutoksenhakulautakunnan päätöksestä silloin, kun kyse on soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden turvaamisesta. Kelan tekemää valitusta ei jatkovalitusvaiheessa kuitenkaan osoitettaisi korkeimmalle hallinto-oikeudelle vaan sosiaaliturvan muutoksenhaussa ylimpänä asteena olevalle vakuutus-oikeudelle. Asiaa selkeyttäisi, jos tästä säädettäisiin erityissäännöksin sosiaaliturvan muutoksenhakua koskevassa sääntelyssä.

Suullisen käsittelyn järjestämisvelvollisuutta sekä sen kulkua ohjaavat säännökset ehdotetaan otettavaksi uuteen lakiin. Uudistus on oikeansuuntainen, koska selkeä sääntely saattaa vähentää aiheettomia suullisen käsittelyn pyyntöjä. Kelan etuusasioita käsittelevissä sosiaaliturvan muutoksenhakuelimissä suullisia käsittelyjä on järjestetty harvoin. Ehdotetuilla täsmennyksillä on tuskin vaikutusta suullisten käsittelyjen vaatimusten määrään.

Selvityksen vastaanottamisen rajoittamisesta ja asiakirjojen lähettämisestä säädetään etuuskäytössä koskevassa lainsäädännössä. Hallintopäätösten, mukaan lukien myös etuuspäätösten, valitusosoitukset on tarkistettava, kun terminologia muuttuu. Esimerkiksi valitusosoituksesta tulee ”valitusohje”.

Oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuutta koskevaa säännöstä ehdotetaan täsmennettäväksi käytännön yhtenäistämiseksi. Tämä saattaa merkitä jossain määrin viranomaisen korvausvelvollisuuden laajentumista. Oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuuden sääntely uudessa laissa aikaisempaa selkeämmin on kuitenkin myös asiakasnäkökulma huomioon ottaen kannatettavaa.



31.03.2011

Oikeusministeriö
oikeusministerio@om.fi

Lausuntopyyntöne OM004:00/2008

Lausunto prosessityöryhmän mietinnöstä Oikeudenkäynti hallintoasioissa

Oikeusministeriö on pyytänyt Kilpailuvirastolta lausuntoa prosessityöryhmän mietinnöstä koskien oikeudenkäyntiä hallintoasioissa. Kilpailuvirasto on aiemmin 22.2.2010 antanut lausunnon prosessityöryhmän välimietinnöstä ja on perehtynyt nyt lausuttavana olevaan mietintöön silmällä pitäen erityisesti tätä aiempaa lausuntoa. Kilpailuvirasto toteaa lausuntonaan seuraavan.

Kilpailuvirasto pitää työryhmän ehdottamia uudistuksia yleisesti ottaen perusteltuina ja kannatettavina. Kilpailuviraston näkemyksen mukaan mietinnössä ehdotettuja oikeudenkäynnin suullista käsittelyä ja prosessin kulkua ohjaavia säännöksiä voidaan pitää perusteltuina ja kannatettavina. Kuten Kilpailuvirasto totesi välimietintöä koskevassa lausunnossaan, kilpailuasioita käsittelevät hallintotuomioistuimet ovat tähänkin mennessä pyrkineet prosessin johdollisin toimin selventämään oikeudenkäynnin etenemistä.

Lausuntopyynnön kohteena olevaan lakiehdotukseen sisältyvien asian käsittelyä ja selvittämistä koskevien säännösten oletetaan lisäävän oikeudenkäynnin etenemisen ennakoitavuutta. Säännöllisesti hallintotuomioistuimissa oikeudenkäynnin osapuolena olevana viranomaisena Kilpailuvirasto korostaa ennakoitavuuden tärkeyttä. Viranomaisen oikeudenkäyntiin valmistautumisen kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että mahdollisimman varhaisessa vaiheessa on selvää, millaiseksi oikeudenkäynti yksittäistapauksessa muodostuu: oikeudenkäyntiin valmistautuminen on oleellisilta osin erilaista sekä aikataulutuksen että resursoinnin suhteen eri vaihtoehdoissa. Esimerkiksi valmistautuminen yhden päivän suulliseen valmisteluun, jota ei seuraa pääkäsittely, vaatii huomattavasti pienemmän työmäärän kuin valmistautuminen yhden päivän suulliseen käsittelyyn, jossa esitetään sekä alku- että loppupuheen vuorot ja käydään asianosaiskeskustelua.

Aiemman lausuntonsa tavoin Kilpailuvirasto nostaa esiin todistajan esteellisyyttä koskevan pykälän (71 §). Ehdotuksen mukaan todistajana ei voida kuulla henkilöä, joka toimii oikeudenkäynnin osapuolena olevan viranomaisen edustajana samassa oikeudenkäynnissä. Lakiehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan tältä osin, että ehdotettu säännös merkitsisi muutosta nykyiseen sääntelyyn: nykyisin oikeuskäytännössä on lähtökohtana, että osallistuminen valituksen kohteena olevan päätöksen tekemiseen ei sellaisenaan muodosta esteellisyyttä. Työryhmän välimietinnöstä ilmenee, että todistajan esteellisyyttä koskevat ky-

31.03.2011

symykset on usein todettu hallintolainkäytössä ongelmallisiksi. Tämän johdosta työryhmässä on välimietinnön mukaan käyty keskustelua muun muassa siitä, voidaanko päätöksentekoon osallistunutta luottamushenkilöä tai päätöksen tehnyttä, esitellyttä tai valmistellutta virkamiestä kuulla todistajana. Kilpailuviraston näkemyksen mukaan asian jatkovalmistelussa tulisi ottaa selkeästi kantaa edellä mainittuihin työryhmän keskustelussa esiintyneisiin kysymyksiin. Päätöksen tehnyt, esitellyt tai valmistellut virkamies ei välttämättä ole se henkilö, joka toimii viranomaisen edustajana samassa oikeudenkäynnissä.

Välimietintöä koskevassa lausunnossaan Kilpailuvirasto kiinnitti huomiota myös työryhmän ehdottamaan uudistukseen, jonka perusteella tuomioistuimien voisi erityisesti syystä asettaa määräpäivän, jonka jälkeen uutta selvitystä ei enää saisi esittää. Virasto totesi, että hyvin myöhäisessä käsittelyn vaiheessa tietoon tulleen uuden ja relevantin selvityksen esittämisen tulisi olla mahdollista asetetusta määräajasta riippumatta. Pehdyttyään nyt lausuttavana olevaan mietintöön Kilpailuvirasto pitää myönteisenä, että lisäselvityksen rajoittamista koskevan pykälän perusteluita on täsmennetty. Perusteluissa todetaan, että jos on ilmeistä, että esitettyyn asiakirjaan sisältyy täysin uutta ja asian ratkaisuun olennaisesti vaikuttavaa selvitystä, tuomioistuimen tulisi ottaa se huomioon myös määräajan jälkeen. Kilpailuvirasto katsoo, että tämä tarkennus tulisi ottaa myös tulevan hallituksen esityksen perusteluihin.

Lisäksi Kilpailuvirasto kiinnittää huomiota hallinnollisen seuraamuksen käsittelyn viivästy- mistä koskevaan, ehdotetun lain 92 §:ään. Mietinnön perustelujen mukaan pykälä vastaa pääosin nykyistä hallintolainkäyttölain 53 a §:ää, mutta sen sanamuotoa ehdotetaan tarken- nettavaksi. Uudistetun pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa ei oteta kantaa viivästyksen hyvittämisestä tehtävän seuraamuksen alentamisen määrään toisin kuin hallintolainkäyttölain 53 a §:ää koskevassa hallituksen esityksessä (HE 233/2008). Kyseisen hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että alentamisen määrään voitaisiin hakea johtoa oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä säädetyn lain 6 §:ssä (362/2009) tarkoitetun hyvityksen määräs- tä¹. Perusteluissa todettiin lisäksi tarkoituksena olevan, että hyvityksen laskentatapa ja määrä vastaisivat riittävästi ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Kilpailuvirasto esittää täl- tä osin, että asian jatkovalmistelussa hyvityksen määrään otetaan kantaa.

Oikeudenkäyntikulujen korvaamisen osalta virasto katsoo, että ehdotetuilla täsmennyksillä on oikeustilaa selventävä vaikutus. Voimassa olevan hallintolainkäyttölain mukaan harkitta- essa julkisen asianosaisen korvausvelvollisuutta on otettava erityisesti huomioon, onko oi- keudenkäynti aiheutunut viranomaisen virheestä. Nyt lausuttavana olevan ehdotuksen mu- kaan viranomaisen on velvollinen korvaamaan yksityisen asianosaisen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos oikeudenkäynti on aiheutunut siitä, että viranomaisen on ylittänyt

¹ Laki oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä (362/2009)

"6 § Hyvityksen määrä: Hyvityksen tarkoituksena on korvata oikeudenkäynnin viivästymisestä asianosaiselle aiheutunutta huolta, epävarmuutta ja muuta niihin rinnastettavaa haittaa. Hyvityksen määrä on 1 500 euroa vuodessa kultakin vuodelta, jona oikeu- denkäynti on valtion vastuulla olevasta syystä viivästynyt. Hyvityksen yhteismäärää korotetaan enintään 2 000 eurolla, jos pääasia on erityisen merkittävä asianosaiselle. Asiaa pidetään erityisen merkittävänä, jos se liittyy välittömästi henkilön terveyteen, toi- meentuloon, oikeudelliseen asemaan tai muuhun vastaavaan seikkaan. Hyvitystä voidaan alentaa tai korottaa 4 §:n 1 momentissa mainitun tai muun niihin rinnastuvan seikan perusteella. Hyvitys on enintään 10 000 euroa. Hyvityksen enimmäismäärä voidaan erityisestä syystä ylittää."

31.03.2011

toimivaltansa, käyttänyt harkintavaltaansa väärin tai toiminut muuten selvästi lainvastaisesti. Lakiehdotuksen sanamuoto kuvaa selkeästi ne poikkeustilanteet, joissa viranomaisella on korvausvelvollisuus. Lisäksi voidaan todeta, että korvattavia oikeudenkäyntikuluja koskevan pykäläehdotuksen (99 §) sanamuoto viittaa nimenomaan oikeudenkäynnin aikana syntyviin kuluihin, mikä on viraston näkemyksen mukaan selvästi tulkittavissa siten, ettei kyseinen korvausvelvollisuus koske asianosaiselle oikeudenkäyntiä edeltäneestä hallintomenettelystä aiheutuneita kuluja.

Ylijohtaja

Juhani Jokinen

Tutkija

Riikka Pulli

Tiedoksi Työ- ja elinkeinoministeriö

Oikeusministeriö
Liikenne- ja viestintäministeriö

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

Prosessityöryhmän mietintö

Oikeusministeriö ja liikenne- ja viestintäministeriö ovat kirjeillään 9.2.2011 16.2.2011 pyytäneet Liikennevirasto esittämään lausuntonsa prosessityöryhmän mietinnöstä ”Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Prosessityöryhmän mietintö” (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 4/2011).

Pyydettyinä lausuntonaan Liikennevirasto toteaa prosessityöryhmän mietinnön ja siinä esitettyjen ehdotusten olevan kannatettavia eikä Liikennevirastolla ole asiaan huomautettavaa.

Lakiasiainjohtaja


Rami Metsäpelto

Lakimies


Maija Turunen

JAKELU
TIEDOKSI

Oikeusministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö
Kirjaamo



07.04.2011

MAAHANMUUTTOVIRASTO

MIGRATIONSVERKET

FINNISH IMMIGRATION SERVICE

OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTOPYYNTÖ 9.2.2011 OM 12/41/2007, OM004:00/2008

**EHDOTUS LAIKSI OIKEUDENKÄYNNISTÄ HALLINTOASIOISSA;
MAAHANMUUTTOVIRASTON LAUSUNTO PROSESSITYÖRYHMÄN MIETINNÖSTÄ**

Maahanmuuttovirasto esittää lausuntonaan seuraavaa.

Prosessityöryhmä on suorittanut mittavan työn arvioidessaan nykyisen hallintolainkäyttölain toimivuutta ja uudistamistarpeita. Maahanmuuttovirasto pitää työn lopputulosta kokonaisuudessaan varsin onnistuneena. Tässä lausunnossa keskitytään viraston kannalta tärkeimpiin yksityiskohtiin.

Oikeudenkäyntikulujen korvaaminen – erityisesti 97 § 3 mom.

Viranomaisen voitaisiin velvoittaa korvaamaan yksityisen asianosaisen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos oikeudenkäynti on aiheutunut siitä, että viranomaisen on ylittänyt toimivaltansa, käyttänyt harkintavaltaansa väärin tai toiminut muuten selvästi lainvastaisesti.

Ehdotettu säännös päätöksen tehneen viranomaisen velvollisuudesta korvata asianosaisen oikeudenkäyntikuluja olisi selvä parannus nykyiseen hallintolainkäyttölain säännökseen (74 §: jos erityisesti asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen on kohtuutonta, että asianosainen joutuu pitämään oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan), jonka soveltaminen hallinto-oikeuksissa on ollut viraston korvattavaksi tuomittujen kulujen osalta melko kirjavaa.

Kun 97 §:n 3 momenttia verrataan valitusperusteita koskevaan uuteen 20 §:n säännökseen, voidaan ehdotettujen säännösten voimaantultua määritellä nykytilannetta selkeämmin viranomaisen oikeudenkäyntikulujen korvaamisvelvoitteen soveltamisala.

Ulkomaalaislain mukaisissa asioissa valtaosa viraston päätösten kumoutumisesta muutoksenhakutuomioistuimissa aiheutuu siitä, että valitusproessin aikana ilmenee sellaisia täysin uusia ja ensimmäistä päätöstä tehtäessä tuntemattomia perusteita, joiden vuoksi tuomioistuin päätyy valittajan kannalta myönteiseen ratkaisuun. Viraston päätösten lainvastaisuus on syynä vain harvoin. Toiminnan tuloksellisuuden, erityisesti toisaalta taloudellisuuden ja toisaalta päätöksenteon laadunhallinnan näkökulmasta viraston kannalta on välttämätöntä pyrkiä siihen, ettei virastolle synny velvollisuutta asiakkaiden oikeudenkäyntikulujen korvaamiseen. Mahdollisimman selkeät säännökset ovat tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi.



Viranomaisen valitusoikeus hallintotuomioistuimen päätöksestä – 109 §

Ulkomaalaislain 195 §:ssä säädetään erikseen Maahanmuuttoviraston valitusoikeudesta. Kansalaisuusasioihin puolestaan sovelletaan hallintolainkäyttölakia (KanL 41 §).

Ulkomaalaislain säännöksiä viranomaisen valitusoikeudesta ja niiden suhdetta uuden hallintolainkäyttölain säännöksiin tulisi jatkossa tarkastella vielä yksityiskohtaisemmin. Paikallispoliisilla ei ole nykyisen ulkomaalaislain mukaan oikeutta valittaa päätöksestä, jolla sen päätös on kumottu tai sitä on muutettu, vaikka soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden turvaamiseksi (109 §) tällainen oikeus olisi tarpeen. Miten ehdotetun 8 §:n ja 109 §:n on ajateltu soveltuvan näihin tapauksiin? Laajeneeko Maahanmuuttoviraston valitusoikeus ehdotetun 8 §:n perusteella nykyistä ulkomaalaislain mukaista rajausta laajemmalle esimerkiksi ulkomaalaislain 212 §:n ulkomaalaisvalvontaa koskevan toimivaltasäännöksen perusteella? Näitä ja vastaavia ulkomaalaislaissa säänneltyyn valitusoikeuteen liittyviä kysymyksiä tulisi selvittää jatkotyöskentelyssä.

Ylijohtaja

Jorma Vuorio

Johtaja

Jaana Vuorio

4.4.2011 PRH/211/05/2011

Oikeusministeriö
Lainvalmisteluosasto
oikeusministerio@om.fi

Lausuntopyyntönnö 9.2.2011
OM 12/41/2007
OM004:00/2008

Oikeusministeriö on 9.2.2011 päivätyllä kirjeellään pyytänyt Patentti- ja rekisterihallitukselta lausuntoa työryhmän mietinnöstä ”Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Prosessityöryhmän mietintö” (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 4/2011). Patentti- ja rekisterihallitus lausuu kunnioittaen seuraavaa:

Työryhmän laatimassa hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Se korvaisi nykyisin voimassa olevan hallintolainkäyttölain. Uudessa laissa säädettäisiin hallintoasioita koskevasta oikeudenkäynnistä nykyistä täsmällisemmin ja informatiivisemmin. Uuden lain tarkoituksena ei ole muuttaa keskeisiä hallintoprosessin periaatteita.

Työryhmä on laatinut ehdotuksen välimietintönsä (hallintolainkäytön kehittäminen, Oikeusministeriön työryhmämietintö 2009:19) ja sen perusteella annettujen lausuntojen pohjalta. Patentti- ja rekisterihallitus on antanut lausuntonsa välimietinnöstä 15.2.2010.

Oikeusministeriössä on vireillä myös valmisteluhanke (Teollis- ja tekijänoikeusasioiden keskittäminen markkinaoikeuteen, Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 28/2010), jonka mukaan muutoksenhaku Patentti- ja rekisterihallituksen päätöksistä immateriaalioikeuksia koskevissa asioissa keskitettäisiin kokonaisuudessaan markkinaoikeuteen. Niistä Patentti- ja rekisterihallituksen päätöksistä, joista tällä hetkellä valitetaan PRH:n valituslautakuntaan mutta joiden osalta muutoksenhakua ei ehdoteta ohjattavaksi markkinaoikeuteen, valitettaisiin

jatkossa Helsingin hallinto-oikeuteen. Samalla Patentti- ja rekisterihallituksen valituslautakunta tultaisiin lakkauttamaan. Patentti- ja rekisterihallitus on antanut lausuntonsa työryhmän mietinnöstä 12.5.2010.

Viimeksi mainitun hankkeen mukaan valitukset Patentti- ja rekisterihallituksen teollisoikeuden myöntämisestä tai rekisteröintiä koskevista päätöksistä käsiteltäisiin markkinaoikeudessa hallintolainkäyttölain järjestyksessä. Lisäksi kyseiseen työryhmämietintöön sisältyy ehdotus laiksi oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa, jonka ehdotettu 3 luku sisältää säädökset teollis- ja tekijänoikeudellisten asioiden käsittelystä markkinaoikeudessa.

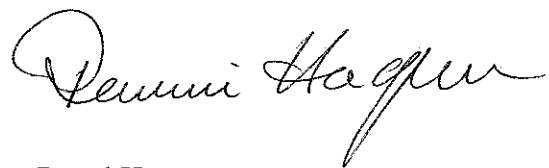
Nyt lausuntokierroksella olevasta työryhmämietinnöstä ei käy ilmi, onko oikeusministeriöllä aikomus viedä uudistukset yhtä aikaa eteenpäin tai johtaako nyt valmistunut prosessityöryhmän mietintö kenties joihinkin muutoksiin immateriaalioikeuksien keskittämistä käsittelevän, viimeksi mainitun työryhmämietinnön osalta. Asia tulisi huomioida jatkovalmistelussa.

Patentti- ja rekisterihallituksen valituslautakunta soveltaa toiminnassaan hallintolainkäyttölakia ja ehdotettu uusi laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa tulisi siten sovellettavaksi myös valituslautakunnan toiminnassa.

Patentti- ja rekisterihallitus kannattaa yleisesti pyrkimystä täsmentää ja täydentää hallintoprosessin menettelysäännöksiä. Yksityiskohtaisten ehdotusten osalta viittamme aikaisemmin antamiimme lausuntoihin.

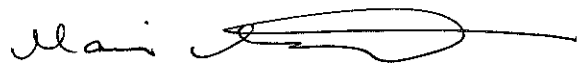
Mietinnön sivulla 164 on toisen kappaleen viimeisessä virkkeessä todettu, että ”Hallintolain soveltamisesta täydentävästi säädettäisiin jäljempänä 48 §:ssä”. Tarkoituksena on kuitenkin ilmeisesti ollut viitata 84 §:ään.

Muilta osin virastolla ei ole huomautettavaa mietinnön osalta.



Pääjohtaja

Rauni Hagman



Kansainvälisten asioiden
koordinaattori

Marjo Aalto-Setälä



Oikeusministeriö
oikeusministerio@om.fi

Lausuntopyyntö 9.2.2011; OM 12/41/2007; OM004:00/2008

Lausunto oikeusministeriön työryhmän mietinnöstä Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Prosessityöryhmän mietintö (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 4/2011).

Oikeusministeriö on pyytänyt muun muassa Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valviran lausuntoa oikeusministeriön asettaman Prosessityöryhmän mietinnöstä "Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Prosessityöryhmän mietintö" (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 4/2011). Prosessityöryhmän mietinnössä ehdotetaan säädettäväksi laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Se korvaisi nykyisin voimassa olevan hallintolainkäyttölain. Ehdotuksella ei ole tarkoitus muuttaa keskeisiä hallintoprosessin periaatteita.

Valviran näkemyksen mukaan mietintöön sisältyvä lakiehdotus on kannatettava. Ehdotukset, joiden mukaan yleisestä valitusoikeudesta säädettäisiin nykyistä kattavammin ja päätöksen tehneen viranomaisen velvollisuuksia oikeudenkäynnin osapuolena täsmennettäisiin, ovat hyviä. Erikseen Valvira haluaa kiinnittää huomiota seuraaviin lakiehdotukseen sisältyviin muutosehdotuksiin:

8 § Viranomaisen valitusoikeus hallintopäätöksestä

Nykyinen viranomaisen valitusoikeutta koskeva säännös eli hallintolainkäyttölain 6 § 2 on jaettu tässä ehdotetussa laissa kahteen eri pykälään. Ehdotetun lain 8 § koskee valitusoikeutta toisen viranomaisen päätöksestä. Valitusoikeus on tässä tapauksessa myös, jos valittaminen on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi. Valviraa pitää selventävänä ehdotettua muutosta, jonka mukaan viranomaisen valitusoikeudesta ensimmäiseen oikeusasteeseen säädetään 8 §:ssä ja ja ylempään oikeusasteeseen säädetään erikseen 109 §:ssä. Hallintotuomioistuimen päätöstä koskevasta valitusoikeudesta, joka on Valviran kannalta tärkeämpi, säädetään 109 §:ssä.

10 § Hallintopäätöksen valituskelpoisuus

Pääsääntö valituskelpoisuudesta on entisellään. Pykälässä on erikseen todettu, että valitusta ei saa tehdä valmistelu- tai täytäntöönpanotoimesta (1 kohta) eikä hallintokanteluun annetusta päätöksestä (3 kohta). Valviraa pitää molempia tarkennuksia hyvinä ja erityisesti kanteluratkaisun osalta nimenomainen valituskiellon toteaminen on erittäin kannatettava tarkennus nykyiseen verrattuna.

109 § Viranomaisen valitusoikeus hallintotuomioistuimen päätöksestä

Ehdotetun lain 109 §:n mukaan viranomaisen saa valittaa hallintotuomioistuimen päätöksestä, jos laissa niin säädetään, jos päätös vaikuttaa välittö-

Dnro 1000/03.01/2011

11.4.2011

mästi viranomaisen oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen tai jos valittaminen on tarpeen soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden turvaamiseksi.

Nykyisin vastaava säännös sisältyy hallintolainkäyttölain 6 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan viranomaisella on valitusoikeus laissa säädetyn oikeuden lisäksi, jos valitusoikeus on viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi tarpeen. Ehdotettu säännös merkitsee siten muutosta nykyiseen sääntelyyn ja kaventaa viranomaisen valitusoikeutta. Pelkkä yleinen etu ei riittäisi viranomaisen valituksen perusteeksi enää hallintotuomioistuimen ratkaisun jälkeen, vaan perusteena voisi olla vain soveltamiskäytännön yhtenäisyys.

Valviran näkemyksen mukaan viranomaisen valitusoikeus hallintotuomioistuimen päätöksestä on kannatettava ja tärkeä erityisesti soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden turvaamiseksi, mutta viranomaisen valitusoikeuden tulisi kuitenkin olla laaja, eikä rajoittua ainoastaan ehdotuksen 109 §:n sisältöön. Hallintolainkäyttölain 6 §:n 2 momentin julkisen edun edellytys tulisi näkemyksemme mukaan sisällyttää myös lakiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa.

Valitusoikeuden rajaaminen vain soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden turvaamiseksi saattaa tarpeettomasti rajoittaa valitusoikeutta vain hyvin laajakantoisiin kysymyksiin, ja yksittäistapauksissa viranomaisen valitusoikeus saattaisi jäädä toteutumatta, vaikka valitukselle muutoin olisi vahvoja perusteita.

Esityksen mukaan päätöksen tehnyt hallintoviranomainen, jonka päätös on muuttunut ensimmäisessä muutoksenhakuasteessa, voisi soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden turvaamiseksi valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

On huomioitava, että ensiasteen muutoksenhakuviranomainen ei välttämättä ole hallinto-oikeus vaan muu hallintoviranomainen, jonka päätöksestä valitaan hallinto-oikeuteen. Päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeuden tulisi siten olla yksiselitteinen. Esimerkiksi alkoholilain (1143/1994) 51 §:n mukaan Sosiaali- ja terveysalan lupa ja valvontavirasto on ensisijainen muutoksenhakuviranomainen alkoholiyhtiön päätökseen alkoholijuomien ottamisesta vähittäismyyntiin, niiden poistamisesta vähittäismyynnistä sekä vähittäismyynnin hinnoitteluperusteista.

Ylijohtaja


Marja-Liisa Partanen

Hallintojohtaja


Ritva Kujala

Tiedoksi

Valviran johtoryhmä

Tullihallitus/Esikunta/Valtion edun- ja oikeudenvalvonta
11.4.2011

Oikeusministeriö

Lausuntopyyntönne asiassa OM 12/41/2007

**LAUSUNTO TYÖRYHMÄN MIETINNÖSTÄ "OIKEUDENKÄYNTI
HALLINTOASIOISSA. PROSESSITYÖRYHMÄN MIETINTÖ" (OIKEUSMINISTERIÖN
MIETINTÖJÄ JA LAUSUNTOJA 4/2011).**

Tullihallitus esittää otsikkoasiassa lausuntonaan kunnioittaen seuraavaa.

1 Yleistä tarkastelua

Tullihallitus katsoo, että hallintolainkäyttölaki (586/96) on toiminut hyvin ainakin tullilaitoksen päätöksiin kohdistuvien valitusten käsittelyn osalta. Ehdotus laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa käsittää suurelta osin samat asiat kuin hallintolainkäyttölaki, mutta ehdotuksen sisältö on selkeämpi ja nykyaikaisempi kuin hallintolainkäyttölain sisältö. Siltä osin, kuin kyse on lainsäädännön ajantasaistamisesta, ehdotus uudeksi laiksi on onnistunut.

Joitakin yksittäisiä ehdotuksen kohtia on syytä kommentoida yksityiskohtaisemmin tullilaitoksen verotustoiminnon kannalta:

2 Viranomaisen valitusoikeus (8 §, 109 §)

Tullilaitoksen kannalta ehdotetulla järjestelyllä ei ole suurtakaan merkitystä, sillä tulliasiamiesjärjestelmä on mahdollistanut valittamisen hallintotuomioistuimen päätöksistä esimerkiksi lainsäädännön soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden turvaamiseksi. Mikäli valitusoikeus ulottuu toisen viranomaisen tekemiin päätöksiin, asialla on enemmän merkitystä.

3 Asiakokonaisuuden yhdistäminen hallinto-oikeudessa (14 §)

Toimivaltainen hallinto-oikeus muiden tullilaitoksen tekemien päätösten kuin autoveropäätösten osalta on toistaiseksi ollut Helsingin hallinto-oikeus. Autoveropäätösten osalta saattaa esiintyä tilanteita, joissa eri valitusten käsittely yhdessä hallinto-oikeudessa saattaisi edistää yhdenmukaista käytäntöä. Saman asiakokonaisuuden käsitettä tulee kuitenkin vielä Tullihallituksen mielestä täsmentää.

4 Suullinen valmistelu ja käsittely (44 §, 52-55 §:t, 7 luku)

Suullinen valmistelu on tarpeellinen prosessin jatkon nopeuttamiseksi ja selkeyttämiseksi. Suullisen valmisteluun osallistuminen sitoo kuitenkin tullilaitoksen resursseja ja edellyttää vahvaa substanssiosaamista valmistelutilanteessa. Suullisen käsittelyn lisääminen sinänsä voi olla tarpeen esimerkiksi todistajien kuulemiseksi, joten tullilaitoksessa on tulevaisuudessa tehostettava valmennusta todistajatilanteisiin.

5 Kuuleminen tietoverkon välityksellä (75 §)

Todistajan tai muun henkilön kuuleminen tietoverkon välityksellä yleistyy tekniikan kehittymisen myötä. Myös näihin tilanteisiin on syytä tehostaa valmennusta. Hallintotuomioistuin kuitenkin lienee vastuussa kuulemisen teknisestä toteuttamisesta.

6 Lisäaineiston toimittamisen rajoittaminen (51 §)

Tämä ehdotuksen kohta ei tuottane vaikeuksia tullilaitokselle, mutta tullilaitoksen tekemästä päätöksestä valittaneen tahon mahdollisuudet prosessin pitkittämiseen lisäaineiston esittämisen osalta heikkenevät.

7 Tarkastus (57 §)

Tässä vaiheessa on vaikea sanoa, kuinka paljon merkitystä tullilaitoksen tekemiä päätöksiä koskevissa muutoksenhakuasioissa on hallintotuomioistuimen mahdollisuudella suorittaa katselmus tai tarkastus. Rajoitetun tosiseikan toteamiseksi on kuitenkin hyvä olla olemassa katselmusta kevyempi asiassa relevanttien tosiseikkojen todentamiskeino.

8 Tiedoksianto (8 luku)

Koska huomattava osa hallintotuomioistuinten päätösten tiedoksiannoista sujuu ongelmitta, tiedoksiantomenettelyn keventäminen ja erilaisten tiedoksiantotapojen käyttö ei aiheuttane ongelmia. Tavallinen tiedoksianto on yleensä riittävä tiedoksiantotapa.

9 Turvaamismääräys (88 §)

Turvaamismääräys tullilaitoksen vastuualueeseen kuuluvissa asioissa aiheuttaa jonkin verran lisätyötä, mutta tämä mahdollisuus on kuitenkin oikeusturvasyistä tarpeellinen sille, joka haluaa asiansa käsiteltävän valituksena, oikaisuvaatimuksena tms. hallintolainkäyttöasiana ja joka on vakuuttunut esittämiensä vaatimusten oikeellisuudesta.

10 Päätöksen täydentäminen (104 §)

Hallintotuomioistuinten päätöksissä ei aina ole otettu riittävän selvästi kantaa kaikkiin valituksessa esitettyihin vaatimuksiin tai valitusperusteisiin. Muutoksenhakijalle riittää usein valituksen lopputulos, mutta tullilaitokselle erityisesti päätöksen perustelut ja kannanotot esitettyihin yksittäisiin vaatimuksiin ovat merkityksellisiä. Tämän vuoksi on hyvä, jos hallintotuomioistuin voi täydentää antamaansa päätöstä esimerkiksi tullilaitoksen edustajan pyynnöstä.

11 Ylimääräinen muutoksenhaku (13 luku)

Ylimääräistä muutoksenhakua koskevat lakiehdotuksen kohdat selkeyttävät ja täsmentävät prosessia verrattuna voimassa olevaan oikeustilaan. Kantelun ja purun pitäminen toisistaan erillään ei ole tarpeellista. Uuden määräajan myöntäminen on selkeästi parempi nimike kuin menetety määräajan palauttaminen.

TULLIHALLITUS

Valtion edun- ja oikeudenvalvonta

Jarmo Nieminen
Johtava lakimies