



VTV 47/31/2011

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 kannalta.

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 aukkoja. Oikeustilan selkeyttäminen on keskeistä

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

► Postiosoite: PL 1119, 00101 Helsinki ► Käyntiosoite: Antinkatu 1, 00100 HELSINKI
► Puhelin: (09) 4321 ► Faksi: (09) 432 5820

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 lakien 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 tilanteissa, 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 prosessiekonomiset seikat. (esim. s. 49, 52 ja 133) Esimerkiksi asiakokonaisuuksien yhdistäminen hallintoasioissa on perusteltavissa prosessiekonomisilla 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, vaikkei 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 lähdetään 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 määräjän 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 hallintolainkäyttölain 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 yksityiskohditiin meneviä sääntelyvaihtoehtoja, kuten se, tulisiko hallintoriita-asiahakemuksen määräjän 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 keunoista vaikutusarvioinneista.

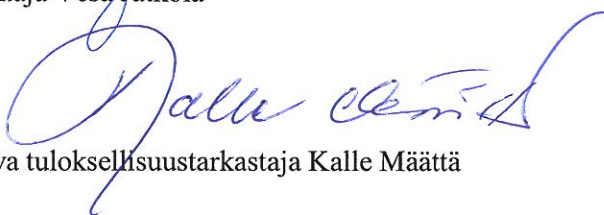
Valtiontalouden tarkastusvirasto korostaa myös sitä, että laajoissa lainsäädäntöuudistuksissa on vakavasti harkittava vaikutusten jälkiseurannan organisointia. Tällöin arviotavaksi voi tulla muun muassa se, onko lainsäädäntöuudistuksella päästy sille asetettuihin tavoitteisiin; onko soveltamiskäytännössä 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

Verohallinto
Esikunta- ja oikeusyksikkö
PL 325
00052 VERO

LAUSUNTO

Dnro A5/00 00 01/2011

11.04.2011

Oikeusministeriö
Ylijohtaja Pekka Nurmi

OIKEUDENKÄYNTI HALLINTOASIOISSA

Lausuntopyyntö

Oikeusministeriö on pyytänyt Verohallinnolta lausuntoa työryhmämietinnöstä "Oikeudenkäynti hallintoasioissa, Prosessityöryhmän mietintö".

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa, joka korvaisi nykyisin voimassa olevan hallintolainkäyttölain. Uudessa laissa säädettäisiin hallintoasioita koskevasta oikeudenkäynnistä nykyistä täsmällisemmin ja informatiivisemmin. Uudella lailla ei ole tarkoitus muuttaa keskeisiä hallintoprosessin periaatteita.

Verohallinnon lausunto

Yleistä

Verohallinto pitää mietinnössä esitettyä lakiehdotusta hyvänä. Verohallinto haluaa kuitenkin kiinnittää huomiota seuraaviin säännösehdoituksiin.

Asiakokonaisuuden yhdistäminen hallinto-oikeudessa

Hallinto-oikeus olisi ehdotetun 14 §:n mukaan toimivaltainen käsittelemään asian, joka kuuluu samaan asiakokonaisuuteen hallinto-oikeudessa *vireillä olevan* asian kanssa. Verohallinnon käsityksen mukaan säännöksellä olisi laaja soveltamisala veroasioissa. Esimerkiksi peiteltyä osinkoa koskevat yhtiön ja osakkaiden valitukset tai henkilöyhtiön osakkaiden tulo-osuutta koskevat valitukset olisi tarkoituksenmukaista käsitellä samassa hallinto-oikeudessa, jotta välttyttäisiin nykyisin esiintyviltä ongelmilta. Myös eri verolajeja koskevat valitukset olisi joissakin tilanteissa hyvä käsitellä samassa hallinto-oikeudessa. Tällainen tilanne on mm. silloin, kun verotarkastuksen johdosta on päädytty arvioverotukseen. Näissä tilanteissa valitukset tuloverotuksesta ja arvonlisäverotuksessa ohjautuvat melko usein eri hallinto-oikeuksille, koska arvonlisäverotusta koskevat valitukset käsitellään aina Helsingin hallinto-oikeudessa.

Verohallinto esittää, että säännöksen perusteluihin otettaisiin selvyiden vuoksi esimerkkejä säännöksen soveltuvuudesta em. tilanteisiin.

Lisäksi Verohallinto ehdottaa, että säännöksen 1 momenttia muutettaisiin siten, että siinä todettaisiin hallinto-oikeuden olevan toimivaltainen käsittelemään myös asian, joka kuuluu samaan asiakokonaisuuteen hallinto-oikeudessa jo *ratkaistun asian* kanssa. Esimerkkinä voidaan mainita tilanne, jossa tarkastuskertomuksessa on todettu verovelvollisen salanneen tu-

loja. Arvonlisäverotusta koskeneen valituksen johdosta Helsingin hallinto-oikeus on pitänyt suullisen käsittelyn. Sama salattua myyntiä koskeva valitus tulee tuloverotuksen osalta vireille Kouvolan hallinto-oikeudessa puoli vuotta Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisun antamisen jälkeen. Tällaisessa tilanteessa olisi tarkoituksenmukaista siirtää tuloverotusta koskeva valitus Helsingin hallinto-oikeudelle.

Valituskirjelmän allekirjoittaminen

Lakiehdotuksen 22 §:n perustelujen mukaan pykälään ei enää aiemmasta poiketen sisältyisi valittajan, lakimääräisen edustajan tai asiamiehen velvollisuutta allekirjoittaa valituskirjelmä. Perusteluissa viitataan sähköisestä asiainnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) 9 §:n 2 momenttiin. Säännöksen mukaan viranomaiselle saapunutta sähköistä asiakirjaa ei tarvitse täydentää allekirjoituksella, jos asiakirjassa on tiedot lähettäjistä eikä asiakirjan alkuperäisyyttä tai eheyttä ole syytä epäillä. Perusteluissa todetaan, että kirjallisesti tehdyn valituksen osalta on perusteltua noudattaa allekirjoituksen täydennyksen osalta vastaavaa käytäntöä.

Sähköisestä asiainnista annetun lain 9 §:n 1 momentissa todetaan, että jos asian vireillepanossa tai muussa käsittelyssä edellytetään allekirjoitettua asiakirjaa, allekirjoitusvaatimuksen täyttää myös vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annetun lain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettu sähköinen allekirjoitus.

Verohallinnon käsityksen mukaan, jos muuta kuin sähköisesti annettavaa valituskirjelmää ei vaadita allekirjoitettavaksi, sitä ei voitane myöskään 22 §:n perusteluissa todetuin tavoin vaatia täydennettäväksi.

Hallintopäätöksen tehneen viranomaisen vastaus

Ehdotetun 48 §:n mukaan päätöksen tehneen viranomaisen on hallintotuomioistuimen pyynnöstä vastattava asianosaisen esittämiin vaatimuksiin ja esitettävä käsityksensä esitetystä selvityksestä. Perustelujen mukaan hallintotuomioistuin pyytää tällaista vastausta säännönmukaisesti.

Verohallinnon toimivaltaan kuuluvissa veroasioissa nykyinen menettely on se, että vastineen antaa Veronsaajien oikeudenvilvontayksikkö. Verohallinto esittää, että tämä menettely kirjattaisiin ehdotetun 48 §:n perusteluihin. Asia olisi hyvä todeta esityksen perusteluissa, vaikka sinänsä asia on selvä jo sen vuoksi, että verotusta koskevasta muutoksenhakumenettelystä säädetään erityislainsäädännössä tyhjentävästi.

Oikaisuvaatimuksen vaikutus valituksen sisältöön

Verohallinto pitää hyvänä, että oikaisuvaatimuksen johdosta annetusta päätöksestä valitettaessa, voidaan esittää lakiehdotuksen 23 §:ssä mainituin rajoituksin myös uusia vaatimuksia. Tämä vastaa nykyisin noudatettua käytäntöä.

Asiamiehen salassapitovelvollisuus

Asiamiehen ja avustajan vaitiolovelvollisuudesta ja hyväksikäyttökiellosta säädettäisiin ehdotetun 43 §:ssä. Vaitiolovelvollisuus ja hyväksikäyttökielto

ulottuisivat päämiehen asian hoitamista varten uskomiin ”luottamuksellisiin tietoihin” tai ”muihin tällaisiin tietoihin” Perustelujen mukaan luottamuksellisten asioiden piiri on tarkoitettu hyvin laajaksi; perusteluissa todetaan, että luottamuksellinen tieto voi tarkoittaa muutakin kuin julkisuuslaissa tarkoitettuja salassa pidettäviä tietoja. Salassapitovelvollisuuden ulkopuolelle jäisivät vain yleisesti tunnetut seikat.

Verohallinnon näkemyksen mukaan säännöksen sanamuoto on tulkinnanvarainen. Säännöstä voitaisiin selkeyttää täsmentämällä luottamuksellisen tiedon käsitettä suhteessa lain nojalla salassa pidettäviin tietoihin sekä täsmentämällä mitä ”muulla tällaisella tiedolla” tarkoitetaan.

Asian selvittäminen

Ehdotetussa 45 §:ssä säädettäisiin asian selvittämisestä ja muun muassa viranomaisen myötävaikuttamisvelvollisuudesta. Verotuksessa asian selvittämiseen liittyy käsiteltävää veroasiaa koskeva ratkaisukäytäntö toisin sanoen se, miten samankaltaisia tapauksia on verotuskäytännössä käsitelty. Kysymys on vastaavasta ratkaisukäytännön yhtenäisyydestä, jota korostetaan myös oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain 9 a §:ssä. Säännöksen nojalla tuomioistuin voi antaa salassa pidettävästä oikeudenkäyntiasiakirjasta tiedon toiselle hallintotuomioistuimelle lainkäytön yhtenäisyyden varmistamiseksi.

Nykyisin Verohallinto poistaa ratkaisukäytäntöä kuvaavista esimerkkitapauksista ennen niiden toimittamista hallinto-oikeudelle verovelvollisen yksilöintitiedot siten, ettei yksittäinen verovelvollinen ole niistä tunnistettavissa. Yksilöintitietojen poistamisen jälkeenkin verovelvollinen saattaa kuitenkin olla tunnistettavissa tapauksen yksityiskohdista.

Laissa ei ole nimenomaisesti säädetty oikeudesta antaa tällaisia, ns. kolmatta koskevia salassa pidettäviä tietoja. Kysymys ei ole myöskään suoraan julkisuuslain 29 §:n 1 momentin 3) kohdan nojalla muutoksenhakua varten tarpeellisista tiedoista vaan oikeudenkäyntiä varten annettavasta tausta-aineistosta. Toisaalta tausta-aineistossa saatetaan käsitellä tunnistettavissa olevaa verovelvollista koskevaa salassa pidettäviä tietoja, jotka eivät voimassa olevassa sääntelyssä saa mitään erityistä suojaa.

Viranomaisten selvitysvelvollisuutta voitaisiin täsmentää säätämällä viranomaiselle oikeus toimittaa asian selvittämisen yhteydessä myös muuta kuin asianosaista koskevaa salassa pidettävää tietoa, jos se on tarpeen viranomaisen ratkaisukäytännön selventämiseksi. Lisäksi tulisi arvioida tarve täsmentää oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimessa annettua lakia, jotta voitaisiin suojata tällaisten esimerkkiaineistojen salassapito, jos verovelvollinen olisi asiakirjoista tunnistettavissa.

Tiedonsaantioikeus

Hallintotuomioistuimella olisi ehdotetun 58 §:n mukaan oikeus saada salassapitosäännösten estämättä käsiteltävän asian kannalta välttämättömiä tietoja. Säännöksen perusteluissa todetaan, että tuomioistuin harkitsisi omaaloitteisesti ja päättäisi itsenäisesti, mitkä asiakirjat ja tiedot se tarvitsee asian ratkaisemiseksi. Tiedonsaantioikeus koskisi kaikkia viranomaisen hallussa olevia asiakirjoja ja tietoja eli verotuksessa ilmeisesti myös muitakin

kuin oikeudenkäynnin osapuolena olevia verovelvollisia koskevia tietoja. Kolmatta koskevilla tiedoilla saattaa olla merkitystä esimerkiksi viranomaisen ratkaisukäytännön selvittämisessä. Kun kysymys on sellaisen tahon tiedoista, joka ei ole oikeudenkäynnin osapuolena, jolloin olisi kohtuutonta, jos tiedot tulisivat tätä kautta muiden tietoon. Näiden kolmatta tahoja koskevien tietojen salassapitointressi tulisi ottaa huomioon oikeudenkäynnin julkisuutta koskevassa laissa.

Säännöksen sanamuoto ja perusteluissa mainitut täsmennykset tarkoittavat, että viranomaisen ei voi arvioida hallintotuomioistuimen pyytämien tietojen välttämättömyyttä ja tosiasiallisesti kieltäytyä tietojen antamisesta. Koska hallintotuomioistuin tosiasiallisesti arvioi itse tietojen välttämättömyyden, säännöksessä tulisi olla tätä koskeva täsmennys.

Asioiden käsittelyjärjestys

Verohallinto esittää, että ehdotetun 63 §:n 2 momenttiin lisättäisiin asian kiireellisyysperusteeksi myös se, että valitusasiassa on kyse ennakkopäätösluonteisesta tapauksesta, jossa annettavalla ratkaisulla on merkitystä laajemminkin kuin kyseissä yksittäisessä tapauksessa.

Kutsuminen suulliseen käsittelyyn

Verohallinto esittää, että ehdotettua 67 §:n 3 momenttia muutettaisiin siten, että tuomioistuin voisi oikeuttaa oikeudenkäynnin osapuolen kutsumaan nimeämänsä todistajan lisäksi myös asiantuntijan.

Vaitiolovelvollisuuden vaikutus todistajan kuulemiseen

Verohallinto pitää ehdotettua 74 §:ää hyvänä, koska se selkeyttää nykyistä käytäntöä. Erityisesti suullisissa käsittelyissä on ollut jossain määrin epäselvyyttä siitä, voiko todistajana toimiva virkamies kertoa toista verovelvollista koskevia tietoja oikeudenkäynnissä. Verohallinto antaa suullista käsittelyä koskevan ohjeen huhtikuussa 2011 ja ohjeeseen sisältyy luonnoksen 74 §:n kanta.

Pääjohtaja

Mirjami Laitinen

Ylitarkastaja

Soili Sinisalo



SUOMEN EVANKELIS-LUTERILAINEN KIRKKO
EVANGELISK-LUTHERSKA KYRKAN I FINLAND

KIRKKOHALLITUS
KYRKOSTYRELSEN

Helsinki 22.3.2011
Asianro 2011-00141
Viitenro OM 12/41/2007
Asia Lausunto työryhmän mietinnöstä ”Oikeudenkäynti hallintoasioissa.
Prosessityöryhmän mietintö” (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausun-
toja 4/2011)

Oikeusministeriölle

Kirkkohallitus pitää säädöshankkeelle asetettuja tavoitteita lain täsmällisyyden ja informaatiivisuuden parantamisesta sekä valitusoikeuden kattavammasta sääntelystä perusteltuina ja pitää lakiehdotusta tältä osin onnistuneena. Ehdotettu laissa on myös johdonmukaisesti otettu huomioon tammikuussa 2004 voimaan tullut hallintolaki siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen.

Kirkon oikeussuojajärjestelmän osalta kirkkohallitus viittaa 23.2.2010 prosessityöryhmän välimietinnöstä antamaansa lausuntoon. Kirkollisvalitus ja sen erityispiirteet on kiitettävällä tavalla otettu prosessityöryhmän loppumietinnössä huomioon. Kirkkohallitus kiinnittää kuitenkin huomiota seuraaviin seikkoihin.

Lain suhde muuhun lainsäädäntöön

Ehdotetun oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettavan lain 3 §:n mukaan, jos muussa laissa on annettavasta laista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan uuden lain asemasta. Pykälän perustelujen mukaan poikkeuksena lain soveltamisalasta olisivat muun muassa kirkollisvalitusta koskevat kirkkolain (1054/1993) 24 luvun mukaiset muutoksenhakusäännökset. Lisäksi ehdotetussa 12 §:n 3 momentissa on otettu huomioon Suomen perustuslain 76 §:ssä säädetty kirkkolain ala.

Perustuslain 76 §:n mukaan kirkkolaissa säädetään kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta. Lisäksi on katsottu, että perustuslain 11 §:n uskonnonvapautta koskevat säännökset takaavat kirkolle jonkinasteisen sisäisen autonomian. Kirkon oikeusturvajärjestelmästä on siten säädetty kirkkolaissa, jonka 24 luvun säännökset kirkollisvalituksesta ovat rinnasteisia

kuntalain säännöksille. Kirkkohallitus pitää tärkeänä, että kirkollisvalitus säilyy kirkon hallintoasioissa ensisijaisena eikä nyt ehdotettava laki muuta kirkollisvalituksen ja hallintovalituksen käytön suhdetta.

Kirkkolain 24 luku ei kuitenkaan sisällä varsinaisia kirkollisvalituksen käsittelyyn liittyviä normeja, vaan valituksen ja hallintoriita-asian käsittelyn osalta luvun 16 §:ssä viitataan hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädettyyn, jollei kirkkolaissa toisin säädetä. Kun kirkollisvalitukset ja kirkolliset hallintoriita-asiat käsitellään yleisissä hallinto-oikeuksissa, on siten myös perusteltua, että kirkkolaissa säädetään käsittelysäännöksistä vain siltä osin kuin siihen on tarvetta kirkon järjestysmuodon ja hallinnon kannalta.

Lain soveltamisala ja alistusvalitukset

Ehdotetun 2 §:n mukaan uutta lakia sovellettaisiin oikeudenkäyntimenettelyyn hallintotuomioistuimissa ja pykälässä erikseen mainituissa tuomioistuimissa ja lautakunnissa. Siten lain soveltamisala on tiukasti rajattu. Kirkkohallituksen mielestä säännös jättää kuitenkin menettelysäännösten osalta aukon sen suhteen, mitä säännöksiä sovelletaan hallinnon sisäisten alistusvalitusten käsittelyssä. Ehdotetun 11 §:n mukaan alistettavassa asiassa valitetaan samalle tuomioistuimelle tai viranomaiselle, jolle päätös alistetaan. Säännös vastaa kirkkolain 24 luvun 4 §:n 1 momenttia, jonka mukaan alistettavassa asiassa valitus tehdään alistusviranomaiselle.

Kirkollishallinnossa on vielä laajasti käytössä alistusjärjestelmä. Seurakuntien tekemistä päätöksistä 21 asiassa päätös on alistettava ylemmän viranomaisen vahvistettavaksi. Alistusjärjestelmän tarvetta on perusteltu kirkon järjestysmuodosta käsin. Alistetusta päätöksestä tehty valitus ratkaistaan alistusasian yhteydessä, jolloin alistusvalituksen käsittelee tuomiokapituli tai kirkkohallitus taikka toistaiseksi vielä opetus- ja kulttuuriministeriö. Käytössä on siis edelleen myös hallinnon sisäinen muutoksenhakutie. Alistusvalituksia käsiteltäessä sovelletaan nykyään kirkkolain lisäksi toissijaisesti hallintolainkäyttölakia ja hallintolakia (434/2003) kirkkolain 24 luvun 16 §:n, 25 luvun 5 §:n ja hallintolainkäyttölain 2 §:n nojalla. Hallintolakia sovelletaan siten suullisen käsittelyn, suullisen lausuman tai katselmuksen osalta.

Ehdotetut säännökset jättävät epäselväksi hallinnon sisäisen alistusvalituksen käsittelyyn sovellettavat säännökset. Kirkkohallitus katsoo, että alistusvalitusta ei kuitenkaan voida rinnastaa hallintoasiaan siten, että valituksen käsittelyyn voitaisiin soveltaa yksinomaan hallintolain säännöksiä. Kirkkohallituksen mielestä alistusvalituksen käsittelyä koskevia säännöksiä ei tulisi säännellä myöskään erityislainsäädännössä kuten kirkkolaissa. Kirkkohallitus toivoo, että ehdotettua lakia selkeytettäisiin tältä osin.

Viranomaisen valitusoikeus

Viranomaiselle ehdotetaan valitusoikeutta hallintopäätöksestä vain, mikäli laissa niin erikseen säädetään tai jos valittaminen on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi (ehdotettu 8 §). Viranomaisen oikeudesta valittaa hallintotuomioistuimen päätöksestä säädettäisiin puolestaan ehdotetussa 109 §:ssä. Kirkkolaissa on erikseen säädetty kirkollisen viranomaisen valitusoikeudesta. Sen 24 luvun 6 §:n 2 ja 3 momentissa säädetään kirkollisen viranomaisen valitusoikeudesta hallintopäätökseen sekä 4 momentissa viranomaisen valitusoikeudesta hallinto-oikeuden päätöksestä. Kirkkohallitus pitää ehdotuksen tavoitteena olevan lain informatiivisuuden kannalta hyvänä, että siinä huomioidaan viranomaisen poikkeuksellinen lakiin perustuva valitusoikeus.

Valitusperusteet

Toisin kuin voimassa olevassa hallintolainkäyttölaissa ehdotetussa uudessa laissa säädettäisiin valitusperusteista. Ehdotettuun 20 §:ään kirjattaisiin hallintovalitusta koskeva vakiintunut käytäntö eikä sillä ole tarkoitus muuttaa valitusperusteita tai hallintotuomioistuinten toimivaltaa nykyisestä. Säännöksellä ei myöskään ole tarkoitus muuttaa kirkollisvalituksen erityispiireitä.

Kirkkolain 24 luvun 4 §:n 2 momentin mukaan myös kirkollisvalituksen alistusvalitusta lukuun ottamatta voi tehdä vain laillisuusperusteella. Lakiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ehdotettu 20 § on kuitenkin kirkkolain säännöstä täsmällisempi ja sisältää myös perusteen (2 momentin 4 kohta), johon voidaan puuttua myös hallinnon sisäisesti hallintolain 50 §:n mukaisella asiavirheen korjaamisella.

Kun kirkollisten viranomaisten hautaustoimilain (457/2003) nojalla tekemistä päätöksistä tehdään kirkollisvalituksesta poiketen hallintovalitus, saattaa valitusperusteiden erilaisuus aiheuttaa tulkintaongelmia. Siten kirkkolainsäädännön osalta on jatkossa harkittava, onko syytä tarkentaa myös kirkkolain mainittua säännöstä esimerkiksi kirkkolain kokonaisuudistuksen yhteydessä.

Muuta

Esityksessä ehdotetaan selvennyksiä ja täsmennyksiä prosessin menettelysäännöksiin samoin kuin prosessin kulkua ohjaavien ja prosessin sisältöä selventävien säännösten ottamista lakiin samalla, kun viittaussäännöksistä oikeudenkäymiskaareen pyritään luopumaan. Kirkkohallitus pitää ehdotuksia tarkoituksenmukaisina ja hallintoprosessia selventävinä. Kirkkohallitus pitää myös tärkeänä, että ehdotetussa 74 §:ssä otetaan huomioon papin rippisalaisuus, josta evankelis-luterilaisessa kirkossa säädetään kirkkolain 5 luvun 2 §:ssä.

Kirkkohallitus pitää erityisen tärkeänä, että ehdotetussa 86 §:ssä, jossa säädettäisiin ratkaisuvaihtoehtoista valitusasioissa, on otettu huomioon kirkollisvalituksen erityispiirre. Kirkon sisäinen autonomia ja seurakuntien itsehallinto rajoittaa tuomioistuimen toimivaltaa puuttua kirkon viranomaisten päätöksentekoon. Siten on katsottu, ettei tuomioistuin voi pääsääntöisesti muuttaa kirkon viranomaisen päätöstä tai palauttaa sitä uudelleen ratkaistavaksi, kun se hyväksyy valituksen.

Lisäksi kirkkohallitus on kiinnittänyt huomiota siihen, että ehdotettu 48 §:n 2 momentti on osittain päällekkäinen ehdotetun 58 §:n kanssa. Tältä osin olisi mahdollista harkita, että hallintopäätöksen tehneen viranomaisen velvollisuudesta toimittaa asian käsittelyn kannalta relevantit asiakirjat hallintotuomioistuimelle säädettäisiin yhdessä pykälässä.

Vaikka esityksellä on pyritty siihen, että se ottaa huomioon kirkollisvalituksen erityispiirteet, hallintoprosessia koskevien säännösten uudistamisesta saattaa aiheutua tarvetta tämentää myös kirkkolain normeja. Muutostarve muodostunee ainakin, jollei ehdotettavaa lakia selkeytetä hallinnon sisäisten alustusvalitusten käsittelysäännösten osalta. Siten kirkkohallitus pitää tärkeänä, että se jatkossakin on tietoinen lainvalmistelun suunnitellusta aikataulusta.

Helsingissä 22 päivänä maaliskuuta 2011

Arkkipiispa

Kari Mäkinen

Kirkkoneuvos

Pirjo Pihlaja