



14.4.2011

Oikeusministeriö

Oikeusministeriö

18.4.2011

al. l. 91, 2007

Lausuntopyyntönne 9.2.2011

**LAUSUNTO TYÖRYHMÄN MIETINNÖSTÄ "OIKEUDENKÄYNTI HALLINTOASIOISSA"**

Pyydettyinä lausuntonaan asiassa sisäasiainministeriö ilmoittaa seuraavaa.

**Viranomaisen valitusoikeus**

Esityksessä pyritään selkeyttämään nykyisestä päätöksen tehneen viranomaisen oikeutta valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä. Uudet säännökset turvaisivat nykyistä paremmin sen, että päätöksen tehnyt viranomainen voisi saattaa yhdenmukaisen ratkaisukäytännön turvaamisen kannalta tärkeän asian korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Viranomaisten muutoksenhakuoikeus olisi mainitusta syystä tärkeää, sillä tällä hetkellä hallinto-oikeuksien soveltamiskäytännöt voivat poiketa toisistaan huomattavasti ollen toisinaan jopa täysin toisilleen vastakkaisia. Viranomaisen muutoksenhakuoikeutta ei pitäisi kytkeä esimerkiksi siihen, että muutoksenhakuoikeus olisi jokaisessa tapauksessa erikseen lailla säädetty.

Työryhmän mietinnössä näyttäisi olevan viranomaisen valitusoikeuteen liittyen ristiriitaisuutta. Yleisperusteluissa sivulla 58 todetaan, että "Ehdotuksen mukaan päätöksen tehneelle viranomaiselle säädettäisiin oikeus valittaa hallintotuomioistuimen päätöksestä, jolla viranomaisen päätös on kumottu tai sitä on muutettu, jos valituksen tekeminen on tarpeen soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden turvaamiseksi." Ehdotetussa 109 §:ssä ei kuitenkaan ole edellytystä viranomaisen päätöksen kumoamisesta tai muuttamisesta. Samoin pykälän perusteluissa sivulla 201 mainitaan, että "... Viranomainen voisi tarvittaessa käyttää valitusoikeuttaan myös silloin, kun hallinto-oikeus on päätöksellään hylännyt asianosaisen tekemän valituksen ja pysyttänyt hallintoviranomaisen ratkaisun. ..."

**Suhde ulkomaalaislain erityissäännöksiin**

Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa olisi yleislaki ja jos muussa laissa on poikkeavia säännöksiä, niitä noudatetaan. Ulkomaalaislaissa (301/2004) on erityissäännöksiä muun muassa muutoksenhakua koskevista menettelyistä, toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta ja viranomaisen valitusoikeudesta. Nämä säännökset osin poikkeavat ehdotettavan lain säännöksistä. Yleisesti ottaen ehdotetut säännökset ovat sopusoinnussa ulkomaalaislain säännösten kanssa,



mutta joitain avoimia kysymyksiä ehdotetut säännökset ja niiden perustelut vielä jättävät.

Ulkomaalaislain 195 §:ssä säädetään Maahanmuuttoviraston valitusoikeudesta. Sen mukaan Maahanmuuttovirasto voi valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä, jolla Maahanmuuttoviraston päätös on kumottu tai sitä on muutettu. Ehdotettu 109 § on laajempi kuin ulkomaalaislain 195 §. Epäselvää on, tarkoitetaanko tämä jatkossa sitä, että Maahanmuuttoviraston valitusoikeus laajenee vai pitääkö erityislaissa olevaa säännöstä soveltaa sellaisenaan, vaikka se on sisällöltään suppeampi kuin yleislain säännös. Perustelujen sivulla 201 lausutaan, että "... Ehdotettu säännös ei vaikuttaisi viranomaisen valitusoikeuteen silloin, kun siitä säädetään erikseen muussa laissa. ...".

Maahanmuuttovirasto toimii maahanmuuttoasioissa keskusvirastona, mutta päätöksentekotoimivaltaa on myös muilla viranomaisilla. Maahanmuuttovirastolla on ulkomaalaislain 212 §:n perusteella yleinen oikeus valvoa ulkomaalaislain säännösten noudattamista. Ehdotetut uudet säännökset herättävät kysymyksen, voisiko Maahanmuuttovirasto jatkossa valittaa myös hallinto-oikeuden ratkaisusta, joka koskee paikallispoliisin ulkomaalaislain perusteella tekemää päätöstä, esimerkiksi jatko-oleskelulupahakemuksesta. Paikallispoliisilla itsellään ei ulkomaalaislain perusteella ole nykyisin valitusoikeutta hallinto-oikeuden päätöksistä, joilla poliisin päätös on kumottu tai sitä on muutettu. Jos tällaisessa tapauksessa on tarvetta valittaa soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden turvaamiseksi, voisiko valituksen jatkossa tehdä Maahanmuuttovirasto vai voitaisiinko ajatella paikallispoliisin olevan oikeutettu hakemaan muutosta.

Ehdotetun 8 §:n sanamuotoa ehdotetaan hieman muutettavaksi nykyisestä hallintolainkäyttölain säännöksestä siten, että julkinen etu muutetaan yleiseksi eduksi. Uusi säännös herättää kysymyksen, olisiko Maahanmuuttovirastolla oikeus valittaa myös paikallispoliisin tekemästä oleskelulupapäätöksestä viraston valvottavana olevan yleisen edun vuoksi. Vai voidaanko lainkaan katsoa, että Maahanmuuttovirastolle ulkomaalaislaissa säädetty valvontavelvollisuus perustuu yleiseen etuun siten kuin laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa tarkoitetaan. Vai onko asiaa tulkittava niin, että sikäli kuin paikallispoliisille on säädetty yksinomainen toimivalta ratkaista tietty asia, Maahanmuuttovirasto ei tähän voisi puuttua, vaikka ratkaisulla olisi laajempaa yleistä merkitystä maahanmuuton kannalta.

Kansliapäällikkö

Ritva Viljanen

Hallitusneuvos

Ismo Atosuo

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asiankäsittelyjärjestelmässä. Sisäasiainministeriö 14.04.2011 klo 18.44. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.



Tiedoksi

Ministerit  
Valtiosihteeri  
Erityisavustajat

---



8.4.2011

FI.PLM.2011-1669  
1895/40.03.00/2008

Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö

Oikeusministeriö

**Oikeusministeriön lausuntopyyntö 9.2.2011 OM 12/41/2007 OM004:00/2008  
OIKEUDENKÄYNTI HALLINTOASIOISSA; PROSESSITYÖRYHMÄN MIETINTÖ; LAUSUNTO**

Oikeusministeriö on pyytänyt lausuntoa työryhmän mietinnöstä "Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Prosessityöryhmän mietintö" Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 4/2011.

Puolustusministeriön hallinnonalan näkemyksen mukaan mietintö on perusteellisesti laadittu, ehdotukset täsmentävät ja täydentävät hallintoprosessia koskevia säännöksiä ja samalla myös edistävät oikeusturvaa.

Asiakokonaisuus on ollut lausunnolla valmistelun eri vaiheissa välimietintöjen ja kuulemisten muodossa. Puolustusministeriön hallinnonalan esille tuomia asioita on myös otettu huomioon ja monet asiat ovat jatkovalmistelun aikana selkeytyneet. Näitä ovat erityisesti valituskelpoisen hallintopäätöksen määrittely 10 §:ssä, viranomaisen aseman täsmentäminen prosessissa, erityisesti 8 §, 45 §:n 3 momentti ja 109 §, oikeudenkäyntikulujen korvausperusteiden ja -periaatteiden täsmentäminen 10 luvussa, hallintoriita-asioiden määrittelyn täsmentäminen 29 §:ssä ja suullista käsittelyä koskevien menettelysääntöjen täsmentäminen 52-55 §:issä.

Työryhmä on esittänyt, että muutoksenhaku myös ministeriöiden päätöksistä ohjattaisiin yleisesti hallinto-oikeuksiin. Muussa lainsäädännössä voisi olla yleissäännöksestä poikkeavia säännöksiä siitä, mihin hallintopäätöksestä valitetaan. Puolustusministeriön käsityksen mukaan valtioneuvoston piirissä on asioita, joita koskeva muutoksenhaku voisi olla tarkoituksenmukaista edelleen ohjata suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Puolustusministeriön päätöksiin voi liittyä kansallisen turvallisuuden ja maanpuolustuksen kannalta keskeisiä kysymyksiä, joiden tarkoituksenmukaisin käsittelypaikka olisi korkein hallinto-oikeus. Jatkovalmistelussa tulsiikin pohtia, olisiko näiden asioiden osalta edelleen perusteltua noudattaa nykyistä valitustietä. Vaihtoehtoisesti kansallista turvallisuutta koskevat asiat voisi keskittää yhteen hallinto-oikeuteen.

Hallitusneuvos,  
lainsäädäntöjohtajana

Seppo Kipinoinen

Hallitusneuvos

Timo Turkki

**TIEDOKSI** kansliapäällikkö Rätty  
ministerin erityisavustaja Kortelainen  
pääesikunta



29.4.2011

Oikeusministeriö

Viite: Oikeusministeriön lausuntopyyntö 9.2.2011 (OM 12/41/2007 ja OM004:00/2008)

**PROSESSITYÖRYHMÄN MIETINTÖ**

Oikeusministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa oikeudenkäyntiä hallintoasioissa selvittäneen työryhmän mietinnöstä (prosessityöryhmän mietintö, oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 4/2011). Mietinnössä ehdotetaan säädettäväksi laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Laki korvaisi nykyisen hallintolainkäyttölain. Uudessa laissa säädettäisiin hallintoasioita koskevasta oikeudenkäynnistä nykyistä täsmällisemmin ja informatiivisemmin. Tarkoituksena ei ole muuttaa hallintoprosessin keskeisiä periaatteita.

Ehdotuksella ei olisi juurikaan taloudellisia vaikutuksia. Taloudellisen vaikutusarvion mukaan viranomaisten riski oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuudesta lisääntyisi kuitenkin jonkin verran nykyisestä.

**Valtiovarainministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa:***Ministeriön hallintopäätösten muutoksenhaun ohjaaminen hallinto-oikeuksiin*

Esityksen 11.1 §:ssä ehdotetaan, että muutoksenhaku viranomaisen kuten ministeriön päätöksestä ohjautuisi nykyisen korkeimman hallinto-oikeuden sijasta yleisesti hallinto-oikeuteen. Työryhmän mukaan valitusten ohjaaminen suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen voi kuitenkin olla perusteltua erityisen laajakantoisissa tai periaatteellisesti merkittävässä asioissa, joissa on tärkeää saada nopeasti ylimmän oikeusasteen ratkaisu. Tällaisista asioista säädettäisiin tarvittaessa lailla.

Valtiovarainministeriö kannattaa ministeriöiden hallintopäätöksiä koskevan muutoksenhaun ohjaamista korkeimman hallinto-oikeuden sijasta pääsääntöisesti hallinto-oikeuteen (samoin lausunnoissa VM/99/00.00.05/2010, 19.2.2010 ja VM/2336/00.00.05/2010, 9.3.2011). Valtiovarainministeriön hallinnonalalla pääsäännöstä on kuitenkin perusteltua poiketa ainakin kuntajakoa ja kuntien valtionosuuksia koskevissa asioissa.



Kuntajakolain (1698/2009) 21 §:n mukaan kokonaisia kuntia koskevasta kuntajaon muuttamisesta päättää valtioneuvosto. Kunnan osan siirtämisestä toiseen kuntaan päättää niin ikään valtioneuvosto, mutta asiassa voidaan tiettyin edellytyksin tehdä päätös myös ministeriössä. Kuntajakolain 53 §:n mukaan sekä valtioneuvoston että ministeriön päätöksestä haetaan muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Kunnan osan siirtämistä koskevien asioiden määrä vaihtelee vuosittain, mutta keskimäärin päätöksiä tehdään vuodessa kymmenkunta. Ottaen huomioon ministeriön päätösten vähäisen määrän, näiden asioiden yhteiskunnallisen merkityksen ja sen, ettei muutoksenhakua olisi kunnan osaliitoksia koskevissa asioissa tarkoituksenmukaista jakaa hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden välillä, muutoksenhaku on jatkossakin tarkoituksenmukaista ohjata kuntajakolain erityissäännöksiin korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Muutoksenhaun ohjaaminen hallinto-oikeuksiin eräissä kunnan osan toiseen kuntaan siirtämistä koskevissa asioissa heikentäisi myös oikeuskäytännön yhtenäisyyttä ainakin siinä tapauksessa, että niiden käsittelyä ei ohjattaisi yhteen hallinto-oikeuteen esimerkiksi arvonlisäverotusta koskevien asioiden tavoin.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) mukaan valtiovarainministeriö tekee päätökset valtionosuuden myöntämisestä, verotuloihin perustuvasta valtionosuuden tasauksesta, harkinnanvaraisesta valtionosuuden korotuksesta ja kotikuntakorvauksen perusosan euromäärästä. Kunkin kunnan valtionosuuksien kokonaissumma määräytyy näiden toisistaan riippuvien osien yhdistetyssä laskutoimituksessa, joka kattaa kaikki kunnat. Kuntien valtionosuuksien määrä on vuosittain noin 8 miljardia euroa. Mainitun lain 64 §:n mukaan kunnan ollessa tyytymätön ministeriön päätökseen, kunnalla on oikeus kolmen kuukauden kuluessa päätöksestä tiedon saatuaan tehdä ministeriölle kirjallinen vaatimus päätöksen oikaisemisesta. Lain 65 §:n mukaan oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Muutoksenhaku ministeriön päätöksistä ohjautuu siten hallintolainkäyttölain yleissäännösten mukaisesti korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Käytännössä kuntien valtionosuuksia koskevista ministeriön päätöksistä on tehty ainoastaan yksittäisiä valituksia. Asian luonteen vuoksi muutoksenhaun ohjaaminen nimenomaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen on perusteltua. Valtion talousarviossa valtionosuuksien määrä perustuu vuosittain kuntien ja valtion välisen kustannustenjaon säilyttämiseen, jota tuomioistuimen päätös saattaa muuttaa jommankumman osapuolen kannalta merkittävästikin. Valtionosuuslainsäädännössä ja valtion talousarviossa tarkoitettujen kustannustenjaon tasapainon palauttamisen edellyttämät takaisinperinnät ja lisäsuoritukset taas voivat vaikuttaa muihin kuntiin, koska suuria valtionosuuksien korjauseriä ei ole mahdollista eikä tarkoituksenmukaista suorittaa vain valtion kustannuksella. Nopean lainvoimaisen päätöksen saaminen valitustapauksissa on myös tärkeää, koska valtionosuudet maksetaan kunnille kuukausittain. Näistä syistä ja valtionosuuksien erityisen suuren taloudellisen sekä yhteiskunnallisen merkityksen vuoksi ei ole perusteltua siirtyä tuntuvasti aikaviivettä lisäävään kaksiportaiseen hallinnolliseen tuomioistuinprosessiin, vaan säilyttää ainoana valitusasteena korkein hallinto-oikeus.

### Asiakokonaisuuksien yhdistäminen hallinto-oikeuksissa

Ehdotetun lain 14 §:ssä säädettäisiin, että samaan asiakokonaisuuteen kuuluvat asiat voitaisiin käsitellä samassa hallinto-oikeudessa siinäkin tapauksessa, että ne kuuluisivat hallinto-oikeuksien alueellista toimivaltaa koskevien säännösten perusteella käsiteltäviksi eri hallinto-oikeuksissa. Asioiden yhdistämisessä ei voitaisi poiketa hallinto-oikeuksien asiallista toimivaltaa koskevista säännöksistä. Näin ollen esimerkiksi arvonlisäverotusta koskevaa asiaa tai muuta yhteen hallinto-oikeuteen keskitettyä asiaryhmää koskevaa asiaa ei voitaisi siirtää käsiteltäväksi toisessa hallinto-oikeudessa.

Valtiovarainministeriö kannattaa työryhmän ehdotusta. Valtiovarainministeriön mukaan säännöksen perusteluja voitaisiin kuitenkin vielä selkeyssyistä täsmentää siten, että vaikka tiettyyn hallinto-oikeuteen keskitetyn asiaryhmän asiaa ei voida siirtää toiseen hallinto-oikeuteen, siirto toiseen suuntaan on mahdollinen. Esimerkiksi yhtiön tuloverotusta koskeva valitusasia, joita käsittelevät kaikki hallinto-oikeudet, voidaan (säännöksen muiden reunaehtojen täytyessä) siirtää käsiteltäväksi siihen hallinto-oikeuteen, joka on toimivaltainen yhtiön arvonlisäverotusta koskevassa asiassa.

### Valituskirjelmän allekirjoitus

Lakiehdotuksessa (22 §) ei enää säädettäisi velvollisuudesta allekirjoittaa valituskirjelmä kuten hallintolainkäyttölaissa (24.3 §). Ehdotetun säännöksen perusteluissa viitataan sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettuun lakiin (13/2003), jonka 9.2 §:n mukaan viranomaiselle saapunutta sähköistä asiakirjaa ei tarvitse täydentää allekirjoituksella, jos asiakirjassa on tiedot lähettäjistä eikä asiakirjan alkuperäisyyttä tai eheyttä ole syytä epäillä.

Valtiovarainministeriö toteaa, että sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettua lakia sovelletaan vain sähköisiin asiakirjoihin. Lakiehdotuksen 22 §:ään tulisi tämän vuoksi lisätä säännös, jonka nojalla hallintotuomioistuimien voi vaatia valituskirjelmän allekirjoitusta tilanteissa, joissa asiakirjan alkuperäisyyttä tai eheyttä on syytä epäillä.

### Hallintotuomioistuimen tiedonsaantioikeus

Lakiehdotuksen 58 §:ssä hallintotuomioistuimille säädetään laaja tiedonsaantioikeus. Esityksessä ei ole kuvattu ehdotuksen suhdetta nykyiseen lainsäädäntöön eikä tuotu esille, onko ehdotuksella tarkoitus muuttaa nykyistä oikeustilaa. Valtiovarainministeriö esittää, että ehdotusta täsmennetään näiltä osin.

### Tiedoksianto

Lakiehdotuksen 80.3 § ja 83.2 §:ssa on viittaus, jonka mukaan tiedoksiannosta sähköistä asiointitiliä käyttäen säädetään erikseen. Tiedoksiannosta sähköistä asiointitiliä käyttäen ei kuitenkaan ole erityissäännöksiä, vaan sitä koskevat sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (10/2003) sähköistä tiedoksiantoa koskevat säännökset, joita on viimeksi muutettu 1.12.2010 voimaan tulleella lailla 942/2010. Valtiovarainministeriö ehdottaa, että edellä mainittu otetaan huomioon esityksen jatkovalmistelussa.

Viranomaisen velvollisuus korvata toisen osapuolen oikeudenkäyntikulut

Oikeudenkäyntikulujen korvaamisvelvollisuutta koskeva lakiehdotuksen 97 § kuuluu seuraavasti:

*”Oikeudenkäynnin osapuoli on velvollinen korvaamaan toisen osapuolen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos erityisesti asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen on kohtuutonta, että tämä joutuu itse vastaamaan oikeudenkäyntikuluistaan.*

*Korvausvelvollisuutta arvioitaessa voidaan ottaa huomioon asian oikeudellinen epäselvyys, oikeudenkäyntiin johtaneet seikat, osapuolen oma toiminta ja asian merkitys osapuolelle. Oikeudenkäyntikulujen määrää arvioitaessa otetaan huomioon myös oikeusriidan kohteen merkitys ja osapuolen maksukyky.*

*Päätöksen tehnyt viranomainen on velvollinen korvaamaan yksityisen asianosaisen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos oikeudenkäynti on aiheutunut siitä, että viranomainen ylittänyt toimivaltansa, käyttänyt harkintavaltansa väärin tai toiminut muuten selvästi lainvastaisesti. Yksityinen asianosainen voidaan velvoittaa korvaamaan viranomaisen oikeudenkäyntikuluja vain, jos yksityinen asianosainen on esittänyt ilmeisen perusteettoman vaatimuksen.”*

Valtiovarainministeriö pitää säännösehdotusta ja sen perusteluja viranomaisen korvausvelvollisuuden kannalta epäselvinä. Säännöksen 3 momentin perusteella näyttäisi siltä, että viranomaisen velvollisuus korvata toisen osapuolen oikeudenkäyntikulut koskisi vain tilanteita, joissa viranomainen on ylittänyt toimivaltansa tai harkintavaltansa tai toiminut muutoin selvästi lainvastaisesti. Toisaalta taas, koska hallintopäätöksen tehnyt viranomainen on 1 momentissa tarkoitettu oikeudenkäynnin osapuoli, näyttäisi päätöksen tehneen viranomaisen korvausvelvollisuus riippuvan myös 1 momentissa säädetystä kohtuullisuusarvioinnista, johon puolestaan vaikuttanevat 2 momentissa säädettyt seikat. Viranomaisen korvausvelvollisuuteen kaiken kaikkiaan vaikuttavat seikat jäävät näin ollen epäselviksi. Valtiovarainministeriön mielestä pykäläehdotusta, tai ainakin sen perusteluja, tulee tältä osin selkeyttää.

Lisäksi epäselväksi jää, miten ja miksi ehdotettu pykälä laajentaisi viranomaisen velvollisuutta vastapuolen oikeudenkäyntikulujen korvaamiseen. Pykäläehdotuksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan (s. 190) ”Viranomaisen korvausvelvollisuutta täsmennettäisiin ja laajennettaisiin nykyisestä siten, että selvästi lainvastainen toiminta aiheuttaa korvausvastuun.” Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan ”muuten selvästi lainvastaisen toiminnan” nimenomainen säättäminen korvausvelvollisuuden perusteeksi ei kuitenkaan säännöksen sanamuodon perusteella näyttäisi lisäävän viranomaisen korvausvelvollisuutta, koska jo nykyisen hallintolainkäyttölain 74.2 §:n mukaan julkisen asianosaisen korvausvelvollisuutta harkittaessa on otettava erityisesti huomioon, onko oikeudenkäynti aiheutunut viranomaisen virheestä ja koska selvästi lainvastaista toimintaa voidaan pitää viranomaisen virheenä. Valtiovarainministeriön mielestä viranomaisen korvausvastuun laajentamisen syyt tulee perustella nyt tehtyä paremmin.



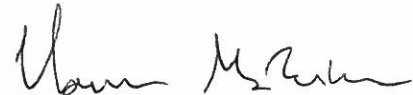
Valtiovarainministeriö varaa oikeuden lausua viranomaisen korvausvelvollisuutta koskevasta pykälästä uudelleen sen jälkeen, kun lakiehdotukseen on tehty lausuntokierroksen aiheuttamat muutokset.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä sijainen,  
alivaltiosihteeri



Martti Hetemäki

Osastopäällikkö,  
budjettipäällikkö



Hannu Mäkinen

Tiedoksi

Valtiovarainministeriö  
- budjettiosasto (Ijäs, Inha, Koponen, Salmi)  
- hallinnon kehittämisosasto  
- henkilöstöosasto  
- kuntaosasto  
- rahoitusmarkkinaosasto  
- vero-osasto