

Pvm  
13.04.2011

Oikeusministeriö

Dnro  
17/050/2011

PL 25  
00023 VALTIONEUVOSTO



Viite: Oikeusministeriön lausuntopyyntö 09.02.2011, OM 12/41/2007  
Asia: Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Prosessityöryhmän mietintö; Opetus- ja kulttuuriministeriön lausunto

Oikeusministeriön lausuntopyynnön johdosta opetus- ja kulttuuriministeriö lausuu prosessityöryhmän mietinnöstä seuraavaa:

### **Ehdotetun lain tavoitteet**

Prosessityöryhmän mietinnössä ehdotetaan säädettäväksi laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Se korvaisi nykyisen hallintolainkäyttölain. Tavoitteena on kehittää hallintolainkäytön yleisiä prosessisäännöksiä niin, että ne olisivat nykyistä informatiivisemmat ja vastaisivat nykyistä paremmin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksia. Tavoitteena on myös parantaa hallintotuomioistuinten menettelytapojen yhdenmukaisuutta ja ennakoitavuutta sekä selkeyttää hallintoprosessia yhtenä prosessilajina riita- ja rikosprosessin rinnalla. Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää esityksen tavoitteita ja lähtökohtia yleisesti ottaen kannatettavina ja perusteltuina.

### **Muutoksenhaku ministeriöiden hallintopäätöksiin**

Ehdotetussa laissa ministeriöiden hallintopäätöksiä koskeva muutoksenhaku ohjattaisiin korkeimman hallinto-oikeuden sijasta alueellisiin hallinto-oikeuksiin. Opetus- ja kulttuuriministeriö on ottanut kantaa asiaan aiemmin antamissaan lausunnoissa:

- Hallintolainkäytön kehittäminen. Prosessityöryhmän välimietintö (4.3.2010, dnro 1/050/2010) ja
- Tehtävien jako hallintotuomioistuinten kesken. Hallintolainkäytön tasotyöryhmän mietintö (11.2.2011, dnro 166/050/2010).

Opetus- ja kulttuuriministeriön osalta muutos koskisi mm. opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusta koskevia valtionosuus- ja valtionavustuspäätöksiä sekä perusteettomasti saadun edun takaisinperintää koskevia ministeriön päätöksiä, joista ensi vaiheessa tehdään oikaisuvaatimus opetus- ja kulttuuriministeriölle. Muita keskeisiä ministeriön hallintopäätöksiä ovat eri koulutusmuotoihin liittyvät opetuksen ja koulutuksen järjestämisen, toimien ja ylläpitöluvut.

Lausunnoissa 1/050/2010 ja 166/050/2010 opetus- ja kulttuuriministeriö

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Undervisnings- och kulturministeriet

on todennut nykyisen muutoksenhakujärjestelmän toimineen hyvin. Jos hallinto-oikeudesta tulee valitustuomioistuin, valitusten määrä voi lisääntyä. Edellä mainitut päätökset ovat merkittäviä koulutusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta eikä niiden jakautuminen alueellisiin hallinto-oikeuksiin ole tarkoituksenmukaista, koska mahdollisimman yhtenäisen ratkaisulinjan löytyminen on havaittu tärkeäksi. Lisäksi päätökset ovat luonteeltaan sellaisia, että niissä on perusteltua saada lopullinen lainvoimainen päätös mahdollisimman pian.

Prosessityöryhmän välimietintöön annetussa lausunnossa (1/050/2010) opetus- ja kulttuuriministeriö on todennut olevan tarkoituksenmukaista, että erityisistä syistä muutoksenhaun ohjaamisesta suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen voitaisiin säätää erikseen. Myös prosessityöryhmän loppumietinnössä on todettu erityissäännöksiä olevan tarpeen joissakin asioissa niitä kuitenkin tarkemmin yksilöimättä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo perustelluksi toistaa asiassa aiemmin lausutun ja esittää, että mainitut seikat otetaan huomioon jatkovalmistelussa.

### **Valitusoikeuden laajentaminen**

Lakiehdotukseen sisältyy yleissäännös, jonka mukaan hallintopäätöksestä saa valittaa riippumatta hallintopäätöksen tekijän organisatorisesta asemasta. Voimassa olevan hallintolainkäyttölain valitusoikeus koskee valtioneuvoston ja sen alaisen viranomaisen, kunnallisen ja kirkollisen viranomaisen sekä Ahvenanmaan maakunnan viranomaisen tekemiä päätöksiä. Valitusoikeus muiden tahojen tekemistä hallintopäätöksistä edellyttää erityissäännöstä, jolloin on mahdollista, että yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva päätös jää valitusmahdollisuuden ulkopuolelle. Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää ehdotettua muutosta perusteltuna.

Viranomaisen asemaa hallintoprosessissa ehdotetaan selkeytettäväksi mm. siten, että päätöksen tehneelle viranomaiselle säädettäisiin valitusoikeus hallintotuomioistuimen päätöksestä, jolla viranomaisen päätös on kumottu tai sitä on muutettu, jos valituksen tekeminen on tarpeen soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden turvaamiseksi. Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää viranomaisen aseman selkeyttämistä koskevia ehdotuksia tarpeellisina ja perusteltuina.

### **Muutoksenhausta opetus ja kulttuuriministeriön alaisessa erityislainsäädännössä**

Loppumietinnössä ehdotettu laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa olisi yleislaki. Ehdotetun lain 11 §:n mukaisesti viranomaisen päätöksestä valitettaisiin lähtökohtaisesti hallinto-oikeuteen. Muussa lainsäädännössä voisi kuitenkin olla yleissäännöksestä poikkeavia säännöksiä siitä, mihin hallintopäätöksestä valitetaan. Joissakin tapauksissa muutoksenhaku voisi erityissäännösten perusteella ohjautua poikkeuksellisesti myös hallintoviranomaiselle.

Koulutuslainsäädännössä muutoksenhakua koskevia erillisiä säännöksiä on perusopetuslain (628/1998) 42 §:ssä, lukiolain (629/1998) 34 §:ssä sekä

ammattillisesta koulutuksesta annetun lain (630/1998) 44 §:ssä, jota viittaussäännöksen nojalla sovelletaan myös ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain (631/1998) mukaisesti koulutuksen järjestäjän tekemiin hallintopäätöksiin. Voimassa olevien säännösten mukaan laeissa mainituista koulutuksen järjestäjän tekemistä päätöksistä valitetaan joko hallinto-oikeuteen tai aluehallintovirastoon.

Eduskunta on täysistunnossaan 15.3.2011 hyväksynyt esityksen ns. soralainsäädännöksi (HE 164/2010 eduskunnalle laeiksi ammatillisesta koulutuksesta annetun lain, ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain, ammattikorkeakoululain, yliopistolain sekä rikosrekisterilain 6 §:n muuttamisesta). Hyväksytyssä lakiehdotuksessa uutena muutoksenhakuelimenä perustetaan opiskelijoiden oikeusturvalautakunta, jonka tehtävänä on ratkaista valitukset opiskeluoikeuden peruuttamista ja palauttamista koskeissa asioissa. Lisäksi ammatillisesta koulutuksesta annetun lain muutoksenhakusäännöksiä muutetaan siten, että aluehallintoviranomaiselle tehtävä valitus muutettaisiin oikaisuvaatimukseksi, johon annettavasta päätöksestä olisi valitusoikeus hallinto-oikeuteen.

Myös ammattikorkeakoululaissa (351/2003) ja yliopistolaissa (558/2009) on muutoksenhakua koskevia säännöksiä. Ammattikorkeakoululain 42 §:n mukaan ammattikorkeakoulun hallintoasiassa antamaan päätökseen haetaan muutosta valittamalla siihen hallinto-oikeuteen, jonka tuomiopiirissä ammattikorkeakoulun päätoimipaikka sijaitsee. Yliopistolain 83 §:ssä on vastaava säännös, jonka mukaan yliopiston hallintoasiassa antamaan päätökseen haetaan muutosta valittamalla siihen hallinto-oikeuteen, jonka tuomiopiirissä yliopiston päätoimipaikka sijaitsee. Prosessityöryhmän mietinnön yksityiskohtaisissa perusteluissa onkin perustellusti todettu, että vaikka yliopistot on oikeuskäytännössä tulkittu valtakunnallisiksi viranomaisiksi, yliopistolainsäädännössä säädetään erikseen alueellisesti toimivaltaisesta tuomioistuimesta, jotta muutoksenhaku yliopistojen valintakoe- ja ratkaisuisista ei jakautuisi opiskelijan kotipaikan mukaan useaan eri hallinto-oikeuteen.

Koulutuslainsäädännön muutoksenhakumenettelyitä on kuvattu tarkemmin ja niihin on otettu kantaa hallintolainkäytön tasotyöryhmän mietinnöstä annetussa opetus- ja kulttuuriministeriön lausunnossa 166/050/2010.

Opintotukilain (65/1994) sekä lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden koulumatkatuesta annetun lain (48/1997) mukaisesti etuuspäätöksiin haetaan muutosta valittamalla opintotuen muutoksenhakulautakuntaan, jonka päätökseen puolestaan voi hakea muutosta valittamalla vakuutus-oikeuteen. Opintotukilain nojalla annetaan etuuspäätösten lisäksi myös hallintopäätöksiä. Opintotukilain 49 §:n mukaan Kansaneläkelaitos päättää korkeakouluopiskelijoiden ruokailun tukemiseen tarkoitetun ateriatuen myöntämisestä opiskelijaravintoloiden pitäjille valtion talousarvioon varatun määrärahan rajoissa (ns. ateriatukipäätökset). Opintotukiasetuksen (260/1994) 2 §:n 3 momentin mukaan Kansaneläkelaitos voi oppilaitoksen hakemuksesta rinnastaa oppilaitoksen julkisen valvonnan alaiseen oppilaitokseen (ns. rinnastamispäätökset). Näistä edellä mainituista päätöksistä valitetaan Kansaneläkelaitoksesta annetun lain (731/2001) 24 §:n mukaisesti korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Työryhmämietinnön sisältämän lakiehdotuksen 11 §:n mukaan viranomaisen päätöksestä valitettaisiin hallinto-oikeuteen. Ehdotuksen perustelujen mukaan säännöstä sovellettaisiin myös julkisoikeudellisten laitosten tekemiin hallintopäätöksiin, esimerkiksi Kansaneläkelaitoksen tekemiin hallintopäätöksiin. Mietinnössä ei nimenomaisesti oteta kantaa ehdotetun yleissäännöksen ja Kansaneläkelaitoksesta annetun lain 24 §:n muutoksenhakusäännöksen väliseen suhteeseen. Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää kuitenkin tarkoituksenmukaisena, että Kansaneläkelaitoksen tekemistä ateriatukipäätöksistä ja oppilaitosten rinnastamispäätöksistä valitettaisiin yleissäännöksen mukaisesti hallinto-oikeuteen. Kyseisiin hallintopäätöksiin haetaan muutosta kuitenkin varsin harvoin, joten opetus- ja kulttuuriministeriö esittää arvioitavaksi, tulisiko kyseisiä päätöksiä koskevat valitukset keskittää ratkaisukäytännön yhdenmukaisuuden turvaamiseksi.

### **Hallintoriita-asiat**

Hallintoriitaa koskevia säännöksiä ehdotetaan täsmennettäväksi nykyisestä. Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää tätä tarpeellisena ja perusteltuna, koska hallintoriitaa koskevien säännösten soveltamisala on nykyisellään vaikeasti hahmottuva. Opetus- ja kulttuuriministeriö esittää harkittavaksi, olisiko esityksen perusteluissa syytä vielä selvyuden vuoksi nimenomaisesti mainita, ettei esimerkiksi valtionavustuslain mukaisten avustusten takaisinperintää koskevia asioita käsitellä hallintoriita-asioina, koska viranomaisella on valtionavustuslain nojalla toimivalta yksipuolisella päätöksellä määrätä avustus perittäväksi takaisin.

### **Ylimääräinen muutoksenhaku**

Ylimääräisen muutoksenhaun käyttöedellytyksiä ehdotetaan täsmennettäväksi ja osin myös supistettavaksi verrattuna voimassa olevaan lainsäädäntöön. Menetetyn määräajan palauttamisen sijalle tulisi uuden määräajan myöntäminen, jonka käyttöala olisi eräiltä osin suppeampi. Kantelusta itsenäisenä ylimääräisenä muutoksenhakukeinona luovuttaisiin ja kanteluperusteet yhdistettäisiin purkuperusteisiin. Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää ehdotettuja muutoksia perusteltuina. Kantelun ja purun suhde toisiinsa on vaikeaselkoinen mm. näiden käyttöalan osittaisen päällekkäisyyden johdosta. Lisäksi kantelu on helposti sekoitettavissa hallintokanteluun.

### **Oikeudenkäyntikulut**

Oikeudenkäyntikulujen korvaamisvelvollisuutta koskevia säännöksiä ehdotetaan täsmennettäväksi. Peruslähtökohdiltaan ehdotus vastaisi voimassa olevaa lakia. Mietinnössä todetaan kuitenkin, että viranomaisten riskin oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuudesta voidaan arvioida lisääntyvän jossain määrin. Tästä voisi aiheutua viranomaisille lisämenoja, joita ei ole otettu niiden määrärahojen mitoituksessa huomioon.

Kansliapäällikkö



Harri Skog

Hallitussihteeri



Juho-Antti Jantunen

TIEDOKSI Valtiosihteeri  
Erityisavustajat  
Opetus- ja kulttuuriministeriön osastot ja erillisyksiköt

31.03.2011

oikeusministerio@om.fi

Oikeusministeriön lausuntopyyntö 9.2.2011

**Liikenne- ja viestintäministeriön lausunto prosessityöryhmän mietintöön (Oikeudenkäynti hallintoasioissa; oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 4/2011)**

Liikenne- ja viestintäministeriön näkemyksen mukaan mietintö on perusteellisesti ja hyvin laadittu.

Viranomaisen valitusoikeus

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla on jonkin verran oikeuskäytäntöä viranomaisen valitusoikeudesta nykyisen hallintolainkäyttölain 6 §:n soveltamisajalta. Ehdotetussa oikeudenkäyntiä hallintoasioissa koskevassa laissa on erillinen säännös (8 §) viranomaisen valitusoikeudesta "valvottavana olevan yleisen edun vuoksi". Liikenne- ja viestintäministeriö toivoisi aiheesta lisää perusteluja. Mietinnön sivulla 76 mainitut kaksi maakuntamuseon valitusoikeuden osalta keskenään erilaiseen lopputulokseen päätyneitä ratkaisua eivät selvennä tilannetta. Asialla on liikennehallinnon osalta jopa käytännön merkitystä, sillä maakuntamuseoiden kanssa neuvotellaan erilaisten liikennehankkeiden yhteydessä, joissa kulttuuriarvot ja liikkumisen edellytykset voivat olla ristiriidassa keskenään.

Päätöksen välitön täytäntöönpano

Liikenne- ja viestintäministeriö kannattaa ehdotusta, jonka mukaan 15 §:ssä ehdotettu hallintopäätöksen täytäntöönpanoa koskeva sääntely vastaisi asiallisesti voimassa olevaa hallintolainkäyttölain 31 §:ää.

Liikennehallinnon virastoista ainakin Liikenteen turvallisuusvirastossa Trafissa tehdään lain tai EU-asetuksen nojalla päätöksiä, jotka on äärimmäisen kiireen tai yleisen edun vuoksi pantava täytäntöön välittömästi. Ilmailulaissa, rautatielaisissa ja merenkulun lainsäädännössä on useita säännöksiä, jotka luonteensa vuoksi edellyttävät välitöntä täytäntöönpanoa tai täytäntöönpanoa ennen valitusajan päättymistä. Säännökset koskevat mm. liikenteen keskeyttämistä, lupakirjojen menetystä tai erilaisia kieltoja, ja ne ilmentävät sitä periaatetta, että lento-, rautatie- tai meriturvallisuus menevät yksilön oikeuksien edelle.

Viranomaisen on ehdotetun lain 15 §:n 3 momentin mukaan ilmoitettava välittömästä täytäntöönpanosta tällaisissa tapauksissa hallintotuomioistuimelle. Ehdotetun lain ja sen perustelujen nojalla jää jonkin verran epä-

selväksi se, onko tuomioistuimelle ilmoitettava välittömästi täytäntöönpanosta jo valitusajan kuluessa, vai vasta sitten kun muutoksenhaku on päättynyt ja valitus on faktisesti tehty. Ymmärrettävästi muutoksenhakija tekee valituksen nopeasti tällaisissa tapauksissa ja pyytää täytäntöönpanon keskeyttämistä, mutta viranomaisen velvollisuudet tulisi ilmaista laissa selkeästi. Välittömästi täytäntöön pantavissa hallintopäätöksissä voi olla kysymys yleisön turvallisuudesta ja usein myös suurista taloudellisista intresseistä, joten tuomioistuimen pikainen informointi on perusteltavissa. Toisaalta, jos valitusta ei tehdäkään, tuomioistuimen informointi ja mahdollinen ennakkovalmistelu saattaa osoittautua tarpeettomiksi.

Mietinnön perusteluissa ei oteta lainkaan kantaa siihen, miten menetellään tapauksissa, joissa hallintoviranomaisen päätökseen haetaan ensimmäisessä vaiheessa oikaisua. Oikaisuvaatimustilanteissa – joiden käyttöä ehdotetaan laajennettavaksi mm. hallintolainkäytön tasotyöryhmän mietinnössä (OM 78/2010; Tehtävien jako hallintotuomioistuinten kesken) - hallintotuomioistuimen informointi saattaa osoittautua ennenaikaiseksi. Jos oikaisuvaatimusviranomainen on muu kuin päätöksen tehnyt hallintoviranomainen, niin silloin oikaisuvaatimuksen käsittelijän informointi voi olla tarpeellista. Liikenne- ja viestintäministeriö esittääkin, että 15 §:n 3 momenttiin lisättäisiin hallintotuomioistuimen lisäksi viittaus oikaisuviranomaiseen.

#### Muutoksenhaku ministeriön päätöksiin

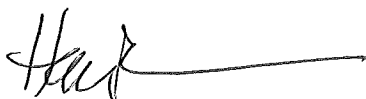
Muutoksenhaku ministeriön päätöksistä hallinto-oikeuksiin on tarkoituksenmukaista tietyin varauksin. Joissakin yhteiskunnan toiminnan ja kehittämisen kannalta merkittävässä erityistilanteissa, koko valtakuntaa koskevissa, nopeaa ratkaisua vaativissa ja vastaavissa asioissa on tarpeen säilyttää myös suora valitusmahdollisuus korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Liikenne- ja viestintäministeriö on esittänyt tämän kannan myös hallintolainkäytön tasotyöryhmän mietinnöstä antamassaan lausunnossa. Liikenne- ja viestintäministeriö ehdottaa, että suora valitusoikeus korkeimpaan hallinto-oikeuteen säilytettäisiin tietyissä rajatuissa asiaryhmissä. Ehdotetun lain 11 §:ään tulisi sisällyttää viittaus erityislainsäädäntöön, jossa suora valitusoikeus on mahdollinen tai ainakin mainita pykälässä nyt perusteluissa todettu mahdollisuus säätää muualla lainsäädännössä yleissäännöksestä poikkeavalla tavalla. Perusteluissa voisi esimerkkeinä erityislainsäädännöstä mainita mm. jäljempänä kuvattavat viestintämarkkinalain ja infrastruktuurin lainsäädännön.

Viestintämarkkinalain nojalla annetuista huomattavaa markkinavoimaa, yleispalveluyrityksen nimeämistä sekä teleyritysten välisiä riitaisuuksia koskevista Viestintäviraston päätöksistä valitetaan viestintämarkkinalain 127 §:n 3 momentin nojalla suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Ministeriön näkemyksen mukaan näissä asiaryhmissä on ehdottomasti syytä säilyttää nykyinen malli. Voimassa oleva sääntely nopeuttaa käsittelyä asioissa, joilla on suuri viestintäpoliittinen merkitys. Sääntely on välttämätöntä asian laadun eli kilpailun ja käyttäjien etujen turvaamisen kannalta. Tämän asiaryhmän asioissa ei voida katsoa olevan kyse tavallisesta hallintoasian ratkaisemisesta. Erityisesti teleyrityksille asetettuja velvoitteita koskevat päätökset voivat olla näiden yritysten kannalta taloudellisesti erittäin merkittäviä. Toisaalta näissä asiaryhmissä, joissa ensimmäisen vali-

tusasteena on nyt korkein hallinto-oikeus, asian ratkaisun viipyminen tarkoittaisi käytännössä sitä, että säännöksiä rikkova teleyritys pysyisi valtaamaan markkinat kilpailijoiltaan tai estämään kilpailijoiden markkinoille tulon.

Liikenneinfrastruktuurin suunnittelemista ja rakentamista koskevat hankesuunnitelmien hyväksymispäätökset on erityisistä syistä mahdollista tehdä liikenne- ja viestintäministeriössä. Säännökset asiasta ovat maantielain (503/2005) 99 §:ssä ja ratalain (110/2007) 28 §:ssä. Kyse on tällöin suurista hankkeista, joiden toteuttamiseen eduskunta on myöntänyt rahoituksen ja joiden suunnittelua on edeltänyt kaavoitus ja yleissuunnittelu sekä ympäristövaikutusten arviointi. Näihin edeltäviin suunnittelu- ja kaavoituspäätöksiin on ollut muutoksenhakumahdollisuus. Siksi ministeriön tekemiin hyväksymispäätöksissä tulisi säilyttää nykyisenlainen menettely. Päätöksiä tehdään ministeriössä hyvin harvoin – ei edes joka vuosi.

Alusturvallisuuden valvonnasta annettu laki (370/1995) on esimerkki erityislainsäädännöstä, jossa valtioneuvoston alaisen viranomaisen päätökseen haetaan muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Säännöstä on muutettu viimeksi vuonna 2010, jolloin keskusteltiin myös muutoksenhakuviranomaisesta. Tämänäyttypiset asiat, kuten aluksen liikennöinnin estäminen, tulisi ratkaista nopeasti, eikä oikeusministeriö pitänyt hallinto-oikeusvaihetta ehdottoman välttämättömänä säädöksen valmistelun yhteydessä.



Harri Pursiainen  
Kansliapäällikkö



Minna Kivimäki  
Ylijohtaja

Tiedoksi:

LPO:n ja VPO:n jory  
Liikennevirasto  
Liikenteen turvallisuusvirasto  
Viestintävirasto