

07.02.2010

STM/4655/2010

Oikeusministeriö
lausunnot@om.fi

Viite lausuntopyyntöne OM 12/14/2007 ja OM004:00/2008

HALLINTOLAINKÄYTÖN TASOTYÖRYHMÄN MIETINTÖ; LAUSUNTO

Sosiaali- ja terveysministeriö esittää lausuntonaan seuraavan:

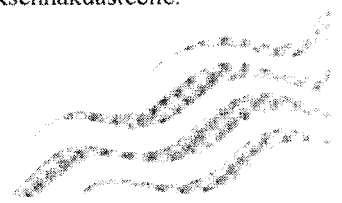
Oikaisuvaatimus

Työryhmä esittää, että pitkällä tähtäimellä pääsääntönä olisi, että muutoksenhaun ensimmäinen vaihe olisi oikaisuvaatimus hallintoviranomaiselle. Jo tätä ennen oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalaa tulisi laajentaa nykyisestä.

Kuten sosiaali- ja terveysministeriö on todennut aiemmissa lausunnoissaan, ministeriö pitää perusteltuna ja tarkoituksenmukaisena oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämistä hallinnonala- ja sektorikohtaisesti.

Sosiaalivakuutuslainsäädännössä omaksutun valitukseen sidotun itseoikaisujärjestelmän tavoitteena on taata sekä yksilön että sosiaalivakuutusjärjestelmän hallinnon kannalta mahdollisimman yksinkertainen, joustava, nopea ja tehokas menettely sosiaalivakuutuslaitosten päätöksissä olevien selvien virheiden korjaamiseksi ja yksilön oikeusturvan parantamiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriö sekä sosiaalivakuutusjärjestelmän eri toimeenpanijatahot pitävät sosiaalivakuutuksessa voimassa olevaa itseoikaisujärjestelmää hyvin toimivana järjestelmänä, joka sopii erittäin hyvin sosiaalivakuutusasioiden muutoksenhakuun.

Sosiaalivakuutuksessa, jossa on kysymys henkilön toimeentulosta, muutoksenhaku on asianosaismyönteistä. Tarkoituksena on, että muutoksenhakija voi hoidtaa muutoksenhakunsa itse eikä hänen tarvitse turvautua ulkopuoliseen apuun. Muutoksenhaussa ei ole pitäydytty tiukasti muutoseikkoihin, vaan valitukseksi on riittänyt, että henkilöltä on tullut jonkinlainen kirjallinen tyytymättömyyden ilmaus, joka on ollut tulkittavissa valitukseksi. Valituksen johdosta asianomaisen sosiaalivakuutuslaitoksen on ilman erillistä oikaisuvaatimusta tutkittava itseoikaisumahdollisuus osana muutoksenhakuprosessia. Tämä menettely on yksinkertaisuudessaan yksilön kannalta helppo ja joustava hänen saadessaan samalla kirjelmällä asiansa tutkittavaksi sekä oikaisuna että tarvittaessa valituksena. Oikaisuvaihe ei myöskään tarpeettomasti pitkitä muutoksenhakuprosessia, koska valitus toimitetaan suoraan päätöksen ensivaiheessa tehneelle sosiaalivakuutuslaitokselle. Kun yleensä muutoksenhakuprosessissa muutoksenhakuelimen tulee kuulla päätöksen ensivaiheessa tehnyttä viranomasta ja varata valittajalle mahdollisuus antaa vastineensa viranomaisen valituksen johdosta antamasta lausunnosta, sosiaalivakuutuksessa nämä kuulemisvaiheet tapahtuvat samalla, kun sosiaalivakuutuslaitos ratkaisee kantansa oikaisuun ja kun se toimittaa kielteisessä tapauksessa asiakirjat edelleen muutoksenhakuasteelle.



Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan sosiaalivakuutuslainsäädännössä oleva valitukseen sidottu itseoikaisujärjestelmä on joustavampi ja nopeampi kuin varsinaista muutoksenhakua edeltävä pakollinen oikaisuvaatimusjärjestelmä. Sosiaalivakuutuksen valitukseen sidottua itseoikaisujärjestelmää ei tule korvata eikä täydentää oikaisuvaatimusjärjestelmällä.

Oikaisuvaatimusmenettely on mahdollista ulottaa myös sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimivan työehtosopimuksen yleissitovuuden vahvistamislautakunnan kaltaisiin hallintoviranomaisiin. Vahvistamislautakunta antaa vuosittain 20 - 40 valituskelpoista päätöstä, joista alle 10 %:sta valitetaan työtuo- mioistuimeen. Oikaisumenettelyn käytännön hyöty jäisi vähäiseksi. Miettinnös- sä kuvattuja etuja oikaisumenettelyllä olisi niissä harvinaisissa tapauksissa, joissa lautakunta oikaisisi päätöstään tavalla, johon kaikki muutkin valitusoi- keutetut tahot tyytyvät. Muulloin oikaisumenettely hidastaa asian saamista lainvoimaiseen ratkaisuun ja kaksinkertaistaa valittajaltakin edellytetyt toimen- piteet.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että työryhmän esityksen mukaisesti tulisi selvittää oikaisuvaatimuksen tekemisestä aiheutuneiden kulujen korvaamista. Keskeisenä lähtökohtana selvityksessä tulisi olla PL 21 §:ssä turvattu oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Esteenä tämän perusoikeuden toteutta- miselle ei saisi olla puutteelliset taloudelliset mahdollisuudet oikeusturvan saamiselle. Vain näin voidaan tosiasiasa varmistaa myös kaikkein pienitulois- simpien ja heikoimmassa asemassa olevien henkilöiden oikeus oikeusturvaan muutoksenhakutilanteissa.

Korkein hallinto-oikeus ensimmäisenä muutoksenhakuasteena

Työryhmä katsoo, että **lastensuojelulain** toimivuuden arvioinnissa tulisi yksi- lön oikeusturvaan liittyvien seikkojen lisäksi kiinnittää huomiota muutoksen- hakujärjestelmän kannalta siihen, mikä merkitys on sillä, että korkein hallinto- oikeus jää ensimmäiseksi ja ainoaksi muutoksenhakuasteeksi. Lasten huos- taanotosta tulisi päättää ensi vaiheessa moniammatillisessa asiantuntijaelimes- sä. Tällöin muutoksenhaku ohjautuisi ensin hallinto-oikeuteen. Edelleen työ- ryhmä esittää, että lastensuojelulakia tulisi kiireellisesti tarkistaa niin, että si- jaishuoltoon sijoittamista koskevan päätöksen tekisi hallinto-oikeuden asemesta lastensuojeluviranomainen.

Lastensuojelulain muutosesityksen osalta sosiaali- ja terveysministeriö toteaa että Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa on käynnistynyt tutkimushanke hal- linto-oikeuksien huostaanottoasioista. Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, kuinka uusi menettely toimii hallinto-oikeuksissa lain tavoitteiden eli asian- osastien oikeusturvan parantamisen ja lapsen edun huomioimisen näkökulmas- ta sekä miten ja mihin suuntaan menettely on muuttunut aiempaan verrattuna. Asiaan on tarkoituksenmukaista palata sen jälkeen, kun tutkimus keväällä 2011 on valmistunut.

Tasotyöryhmä on ehdottanut, että muutoksenhaku ministeriöiden hallintopää- töksistä ohjataan alueellisiin hallinto-oikeuksiin. Sosiaali- ja terveysministeriö

liittää ohkeen ministeriön yhteydessä toimivan Lääkkeiden hintalautakunnan lausunnon, jossa asiaa on käsitelty lautakunnan osalta.

Uudistusta toteutettaessa on myös varmistettava se, että viranomaisella on tarvittaessa mahdollisuus saattaa hallinto-oikeuden ratkaisu myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi.

Oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentaminen

Sosiaali- ja terveysministeriö yhtyy tältä osin Lääkkeiden hintalautakunnan näkemykseen ja toteaa, että uudistusta toteutettaessa on kuitenkin varmistettava, että toimivaltaisella viranomaisella on riittävät ja asianmukaiset **resurssit** vastata tehtävistään ja lakisääteisistä velvoitteistaan.

Valituslupajärjestelmän kehittäminen

Työryhmä katsoo, että pitkän aikavälin kehityssuuntana tulisi olla yleinen valituslupajärjestelmä muutoksenhaussa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Lyhyellä aikavälillä valituslupajärjestelmä tulisi laajentaa mahdollisimman pian niihin asiaryhmiin, joihin se selvästi soveltuisi. Tällaisena asiaryhmänä työryhmä mainitsee mm. anniskelulupa-asiat.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että sillä on lähtökohtaisesti valmius tarvittaessa nopeastikin muuttaa alkoholilainsäädäntöä ko. asioiden saattamiseksi valituslupamenettelyn piiriin. Ministeriössä on kuitenkin myös kaavailtu mahdollisuuksia alkoholilainsäädännön kokonaisuudistukseksi, jolloin muutoksen tekeminen voi olla tarkoituksenmukaista tehdä osana tätä uudistamistyötä.

Myös mielenterveyslain mukaisissa hoidon jatkamispäätöksissä voidaan harkita valituslupan käyttöönottamista. Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 2.7.2010 työryhmän laaja-alaisesti selvittämään sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan itsemääräämisoikeutta (STM067:00/2010). Työryhmän toimikausi päättyi vuoden 2011 lopussa. Työn keskiössä on hoidon aikaiset rajoitustoimenpiteet, mutta työssä voidaan tarkastella myös tahdosta riippumattomaan hoitoon määrittämistä ja sitä koskevaa valitusoikeutta mielenterveyshoidossa ja päihdehuollossa. Valituslupamenettelyä koskevat linjaukset ja valmistelu sopisivat tehtäviksi tämän työryhmän työssä tai viimeistään työryhmän ehdotusten jatkovalmistelun yhteydessä.

Sosiaali- ja terveysministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että 4.2.2010 raporttinsa jättänyt kuntalain uudistamista selvittänyt valtiovarainministeriön työryhmä jätti raporttinsa 4.2.2011 (valtiovarainministeriön julkaisu 10/2011). Työryhmä kiinnittää huomiota muutoksenhakujärjestelmän hajanaisuuteen kuntien kannalta. Raportin mukaan Helsingin kaupunki on koonnut eri toimialojen muutoksenhakuohjeita, joita on yhteensä lähes 80, ja muutoksenhakujärjestelmän kokonaisvaltainen hallinta vaatii kunnilta runsaasti hallinnollista työtä. Työryhmä on esittänyt pohjaksi suunnitellun kuntakomitean työlle mm., että kuntalain uudistuksen yhteydessä selvitetään mahdollisuudet selkeyttää ja yhdenmukaistaa valitusperusteita ja valitusmenettelyä kunnan viranomaisten päätöksistä eri sektoreilla. Sosiaali- ja terveysministeriö tukee tätä tavoitetta.

Valituskielto korkeimpaan hallinto-oikeuteen

Työryhmä on huolissaan siitä, että valituskieltoja koskevat säännökset ovat nykyisin epäyhtenäisiä. Valituskieltoja tulisi myös käyttää yhtenäisten perusteiden pohjalta.

Nykyisten valituskieltojen muuttaminen valituslupasääntelyksi on perustelua silloin, kun kyseessä olevaan asiaryhmään voi sisältyä myös oikeudellisesti tulkinnanvaraisia kysymyksiä tai kun kyse on henkilön perusoikeudesta. Tällaisena asiana työryhmä mainitsee sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksut.

Sosiaaliturvan kokonaisuudistusta selvittänyt SATA-komitea laati ehdotukset mm. sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujärjestelmän vaiheittaiseksi uudistamiseksi (sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:62). Hallitus on käsitellyt asiakasmaksujen jatkovalmistelusuunnitelmaa loppuvuodesta 2010. Valmistelu ajoittuu suunnitelman mukaan vuosille 2011-2014. Tässä yhteydessä on syytä ottaa käsiteltäväksi myös valituskiellon korvaaminen valituslupajärjestelmällä.

Kansliapäällikkö



Kari Välimäki

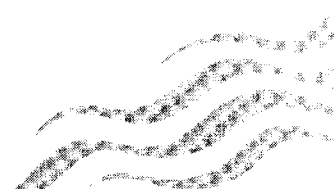
Hallintoylijohtaja



Jaana Koski

TIEDOKSI

STO (d)
HTO (d)
VAO (d)
TSO (d)



**Tehtävien jako hallintotuomioistuin kesken (Hallintolainkäytön tasotyöryhmän mietintö
78/2010)**

Tasotyöryhmä on ehdottanut, että muutoksenhaku ministeriöiden hallintopäätöksistä ohjataan alueellisiin hallinto-oikeuksiin. Lääkkeiden hintalautakunnan osalta tämä tarkoittaisi sitä, että jatkossa alueelliset hallintotuomioistuimet toimisivat ensimmäisenä muutoksenhakuasteena lääkkeiden korvattavuutta ja tukkuhintaa koskevien päätösten osalta.

Työryhmän näkemyksen mukaan tavoitteena olisi hajauttaa muutoksenhakuasiat kaikkiin hallinto-oikeuksiin. Hintalautakunnan käsityksen mukaan asiat keskittyisivät pääosin Helsingin hallinto-oikeuteen, koska valtaosa lääkeyrityksistä toimii pääkaupunkiseudulta tai ulkomailta käsin. Tarkoituksenmukaista kuitenkin olisi ottaen huomioon lääkkeiden korvattavuus- ja tukkuhinta-asioiden käsittelyn edellyttämä erityinen asiantuntemus, että kaikki asiat voitaisiin keskittää samaan hallinto-oikeuteen.

Työryhmän mukaan myös valitukseen kytkettyä oikaisuvaatimusjärjestelmää tulisi myös uudistaa sen käyttöalaa laajentamalla. Hallintolakiin sisällytetyt oikaisuvaatimusmenettelyä koskevat säännökset ovat tulleet voimaan elokuun alusta 2010. Työryhmän esitys antaa asian uudelle käsittelylle mahdollisuus nykyistä yksinkertaisemmassa ja joustavammassa menettelyssä on sinänsä tarkoituksenmukaista. Työryhmän ehdotuksen mukaan pääsääntönä olisi, että muutoksenhaun ensimmäisenä vaiheena olisi oikaisuvaatimus päätöksen tehneelle hallintoviranomaiselle. Tämä tarkoittaisi hintalautakunnan osalta, että yrityksillä olisi mahdollisuus hakea oikaisua hintalautakunnalta kokonaan tai osittain hylkäävien päätösten osalta.

Työryhmän ehdotusten osalta hintalautakunnan keskeinen huoli on siitä, miten valtionhallinnon tuottavuusohjelman aikana voidaan turvata asianmukaiset ja riittävät resurssit hintalautakunnan tehtävien asianmukaiselle hoitamiselle. Hallintolain 49 e §:n mukaan oikaisuvaatimus on käsiteltävä kiireellisenä asiana. Hintalautakunnalla on nykyisillä resursseilla vaikeuksia suoriutua lakisääteisistä tehtävistä sairausvakuutuslaissa säädettyssä määräajassa. Tämä määräaika perustuu ns. transparenssidirektiiviin eli Suomella ei ole minkäänlaisia mahdollisuuksia puuttua hintalautakunnan hakemusten käsittelylle asetettujen määräaikojen pituuteen. Tältä osin on otettava huomioon, että parhaillaan Euroopan komissio on käynnistämässä mainitun transparenssidirektiivin uudistamisen, jossa tavoitteena on edelleen lyhentää viranomaiselle hakemuksen käsittelyyn varattua määräaikaa. Direktiivin uudistamisesta tehdään päätös kuluvan vuoden loppuun mennessä.

Hintalautakunnan käsityksen mukaan ehdotettu muutos tulee lisäämään hintalautakunnan työmäärää olennaisesti. Hintalautakunnan päätöksistä hylkääviä on kaikkiaan noin neljä prosenttia, mikä on noin 120 - 130 päätöstä vuodessa. Lisäksi lautakunnalla on useita päätöksiä, joissa kaikkia hakijan vaatimuksia ei ole hyväksytty (esim. päätöksen kesto on haet-

tua lyhyempi tai korvattavuus rajataan suppeammaksi kuin yritys hakee). Vuosittain hintalautakunnan päätöksistä tehdään korkeimmalle hallinto-oikeudelle arviolta 5-10 valitusta. Suurimmallaan valitusten määrä on ollut 1990-luvun lopulla, jolloin valituksia tehtiin noin 30 vuodessa.

Oikaisuvaatimuksen ulottaminen koskemaan hintalautakunnan päätöksiä tarkoittaisi todennäköisesti sitä, että lähes kaikista hylkäävistä päätöksistä yritykset tekisivät oikaisuvaatimuksen. Nykyisin yritykset saatuaan hylkäävän päätöksen tekevät useimmiten uuden hakemuksen hintalautakunnalle ja usein (etenkin kun hylkäävä päätös on perustunut korkeaan hintaan) aikaisemmin käsiteltyä tukkuhintaa edullisemmalla hinnalla taikka ehdottamalla aikaisemmin käsiteltyä rajatumpaa korvattavuutta. Koska oikaisuvaatimuksen tekeillä yritys saisi asian uudelleen käsittelyyn ilman uutta käsittelymaksua, on oletettavaa, että uutta muutoksenhakutietä tultaisiin yleisesti käyttämään. Kustakin oikaisuvaatimuksesta hintalautakunnan tulisi antaa uusi päätös ja vaatimus olisi käsiteltävä kiireellisenä.

Lisäksi uudistusta toteutettaessa on varmistettava se, että viranomaisella on tarvittaessa mahdollisuus saattaa hallinto-oikeuden ratkaisu myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Hinta- ja korvattavuusasioita koskeviin tuomioistuintratkaisuihin voi liittyä sellaisia tulkintalinjauksia, että viranomaisellakin on tarve saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Tätä mahdollisuutta ei voi jättää vain lääkeyritysten oikeudeksi.

Hintalautakunnalla ei sinänsä ole huomautettavaa kehittämislinjauksiin, joilla pyritään edistämään ja parantamaan oikeusturvan toteutumista myös lääkkeiden korvattavuus- ja hinta-asioissa. Uudistusta toteutettaessa on kuitenkin varmistettava, että toimivaltaisella viranomaisella, myös hintalautakunnalla on riittävät ja asianmukaiset resurssit vastata tehtävistään ja lakisääteisistä velvoitteistaan. Nykyisillä resursseilla ja nykyisellä henkilöstörakenteella hintalautakunta ei pysty nykyisten tehtävien ohella toteuttamaan ehdotettua uudistusta.