



3/31/2013

Valtiovarainministeriö

15.1.2013

Lausuntopyyntö 3.1.2013/
VM/689/00.00.05/2012

VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTON LAUSUNTO OIKAISUVAATIMUS- JA VALITUSLUPAJÄRJESTELMÄN LAAJENTAMISESTA SEKÄ ASIoidEN HAJAUTTAMISESTA YHTÄ USEAMPAAN HALLINTO-OIKEUTEEN

Valtiovarainministeriö on 3.1.2013 pyytänyt Valtiontalouden tarkastusvirastolta (jäljempänä tarkastusvirasto) lausuntoa oikeusministeriön toimenpidepyynnöstä (4.4.2012; OM 12/41/2007), joka koskee otsikosta ilmenevää asiaa.

Oikeusministeriön toimenpidepyynnössä viitataan hallitusohjelmassa asetettuun edellytykseen, jonka mukaan hallinto-oikeuksia tulee uudistaa ja itseoikaisumahdollisuuksien käyttöä lisätä. Lisäksi muutoksenhaun uudistamistarpeiden selvittämistä hallinto-oikeuksissa tulee jatkaa. Tähän liittyy myös valituslupamenettelyn käyttöönotto korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Toimenpidepyynnön mukaan oikaisuvaatimus- ja valituslupajärjestelmän laajentamista sekä asioiden hajauttamista on käsitelty aiemmin oikeusministeriön asettaman tasotyöryhmän mietinnössä "Tehtävien jako hallintotuomioistuinten kesken" (oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 78/2010). Lisäksi toimenpidepyynnössä on viitattu oikeusministeriössä vireillä olevaan hankkeeseen, josta on julkaistu mietintö "Hovi- ja hallinto-oikeusverkoston kehittäminen" (oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 17/2011). Tavoitteena on, että nykyisin yhteen hallinto-oikeuteen keskitettyjä asioita hajautetaan kaikkiin hallinto-oikeuksiin.

Toimenpidepyynnön liitteenä 1 on muistio, josta ilmenevät oikaisuvaatimus- ja valituslupajärjestelmän laajentamista sekä asioiden hajauttamista koskevan hankkeen tausta ja tavoitteet. Lisäksi toimenpidepyyntöön on liitetty alustava luonnos hallituksen esitykseksi oikaisuvaatimus- ja valituslupajärjestelmän laajentamiseksi yleisperustelujen ja oikeusministeriön hallinnonalan lainsäädännön osalta (liite 4). Kyseiseen liitteeseen sisältyvät alustavat hahmotelmat lakiehdotuksiksi. Edelleenkin toimenpidepyyntöön on liitetty taulukko muutoksenhakusäännöksistä selitteineen (liite 2) sekä luettelo keskitetyistä asiaryhmistä (liite 3).

Tarkastusvirasto toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Lakiuudistuksen yleiset tavoitteet

Toimenpidepyynnön liitteenä 1 olevassa muistiossa "Oikaisuvaatimus- ja valituslupajärjestelmän laajentaminen sekä asioiden hajauttaminen yhtä useam-

VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTO

paan hallinto-oikeuteen” on viitattu oikeusministeriön asettamaan tasotyöryhmän mietintöön ”Tehtävien jako hallintotuomioistuinten kesken” (oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 78/2010), jonka mukaan lähtökohtana tulisi olla asioiden hajauttaminen kaikkiin hallinto-oikeuksiin. Hallinto-oikeuksia tulisi kehittää mahdollisimman tasavahvoina yleisinä ensi asteen muutoksenhakutuomioistuinina. Lisäksi mietinnössä on esitetty valituslupajärjestelmän ja oikaisuvaatimuksen käytön laajentamista.

Vastaavasti toimenpidepyynnön liitteenä 4 olevassa alustavassa luonnoksessa hallituksen esitykseksi oikaisuvaatimus- ja valituslupajärjestelmän laajentamiseksi esitetään oikaisuvaatimus- ja valituslupajärjestelmien laajentamista. Oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentaminen tapahtuisi lisäämällä aineelliseen lainsäädäntöön kunkin asiaryhmän osalta säännökset siitä, että hallintopäätökseen haetaan oikaisua hallintoviranomaiselta ja että vasta oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä saa valittaa hallinto-oikeuteen. Oikaisuvaatimusjärjestelmää ei siten muodostettaisi yleiseksi, vaan sen laajentaminen harkittaisiin asiaryhmittäin. Oikaisuvaatimuksen soveltamista asiaryhmiin harkittaisiin yhdenmukaisten perusteiden pohjalta.

Vastaavasti valituslupajärjestelmän laajentaminen tapahtuisi alustavan hallituksen esityksen mukaan rajoittamalla nykyisin rajoituksetonta muutoksenhakua hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen siten, että aineelliseen lainsäädäntöön lisättäisiin kunkin asiaryhmän osalta valituslupasäännös. Valituslupajärjestelmää laajennettaisiin myös muuttamalla jatkovalituskieltoja valituslupasääntelyksi. Valituslupajärjestelmää ehdotetaan laajennettavaksi kaikkiin sellaisiin asiaryhmiin, joihin se soveltuisi ja joissa tällä hetkellä on rajoitukseton jatkomuutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valituslupajärjestelmän laajentaminen toteutettaisiin siten, että kunkin hallinnonalan lainsäädäntöön lisättäisiin valituslupaa koskevat säännökset siltä osin kuin valituslupa soveltuu kyseessä olevassa asiaryhmässä käytettäväksi. Valituslupaa ei käytettäisi asioissa, joissa korkein hallinto-oikeus toimii ensimmäisenä muutoksenhakuasteena.

Tarkastusvirasto pitää toimenpidepyynnön liitteenä olevassa muistiossa ja alustavassa hallituksen esityksessä mainittuja tavoitteita asioiden hajauttamisesta sekä oikaisuvaatimus- ja valituslupajärjestelmän kehittämisestä sinällään tarkoituksenmukaisina. Tarkastusvirasto kuitenkin korostaa, että lainsäädännön ja sen edellyttämän hallinnollisen uudistamisen yhteydessä tulisi huomioida tarkastusviraston aiemmin hallintolainkäytön tasotyöryhmän mietintöön 7.2.2011 antamassa lausunnossa (16/31/2010) mainitut seikat.

Kyseisessä lausunnossa tarkastusvirasto puoltanut oikaisuvaatimuksen käyttöalan laajentamista ja korostanut, että käyttöalan laajentaminen mahdollistaa oikean aineellisen lopputuloksen saavuttamisen mahdollisimman aikaisessa vaiheessa ja vahvistaa samalla hallinnon oikeussuojan tehokkaan toteuttamisen. Lausunnossa on korostettu, että taloudelliset tehokkuusvaatimukset edellyttävät huomion kiinnittämistä tuomioistuinmenettelyä edeltävän oikaisuvaatimusmenettelyn sujuvuuteen ja tehokkuuteen. Tältä osin huomiota tulisi kiinnit-

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

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

tää sähköisen tietojenkäsittelyn ja tietojärjestelmien kehittämis- ja tehokkuus-potentiaaliin.

Tarkastusvirasto on lisäksi lausunnossaan korostanut, että oikaisuvaatimuk-sen käyttöalan laajentaminen lisää entisestään hallintovirkamiesten asiantun-temukseen ja ammattitaitoon kohdistuvia vaatimuksia ja että oikaisuvaatimus-järjestelmää kehitettäessä tulisi samalla huolehtia kyseisten seikkojen kehit-tämisestä.

Lausunnossaan tarkastusvirasto on pitänyt tavoitetta, jonka mukaan asiat tulisi hajauttaa mahdollisimman tasaisesti kaikkiin hallinto-oikeuksiin, oikeana. Tältä osin tarkastusvirasto on korostanut, että asioiden keskittäminen tiettyyn hallin-to-oikeuteen altistaa käsittelyn ruuhkautumiselle vireille tulevien asioiden mää-rän kasvaessa. Tarkastusvirasto on korostanut, että hajauttamisen edellyttä-män erityisasiantuntemuksen turvaamiseksi tulee hajauttamisen yhteydessä turvata riittävät resurssit. Hallinto-oikeuksilla tulisi olla tasavertaiset mahdolli-suudet hoitaa tehtäviään. Lisäksi huomiota tulisi kiinnittää eri hallinto-oikeuksien menettelyjen riittävään yhdenmukaisuuteen, jolla on suuri merkitys myös oikeussuojan näkökulmasta. Kyseisten seikkojen merkitystä korostaa myös ehdotettu valituslupajärjestelmän laajentuminen.

Edelleen tarkastusvirasto on lausunnossaan puoltanut korkeimman hallinto-oikeuden toiminnan kehittämistä lähemmäs prejudikaattituomioistuinta ja to-dennut, että korkeimmalla hallinto-oikeudella tulee olla mahdollisuus keskittyä niihin kysymyksiin, joita oikeusturvavaatimus ylimmältä hallintotuomioistuimel-ta edellyttää. Näitä seikkoja ovat muun muassa oikeuskäytännön yhtenäisyy-den turvaaminen ja asioiden viivytyksettömästä käsittelystä huolehtiminen. Mainittuja tehtäviä varten korkeimmalla hallinto-oikeudella tulee olla riittävät resurssit. Lisäksi tarkastusvirasto on lausunnossaan esittänyt, että valitusluvan myöntämisen perusteena tulisi olla valituksenalaisessa päätöksessä oleva il-meinen virhe tai muu painava peruste. Korkeimman hallinto-oikeuden olisi si-ten myönnettävä valituslupa, jos jokin laissa säädetyistä valitusperusteista on olemassa.

Tarkastusviraston toimintaan liittyvät muutoksenhakusäännökset

Perustuslain 90 §:n 2 momentin mukaan valtion taloudenhoidon ja valtion ta-lousarvion noudattamisen tarkastamista varten eduskunnan yhteydessä on riippumaton Valtiontalouden tarkastusvirasto. Tarkastusviraston asemasta ja tehtävistä säädetään tarkemmin lailla.

Tarkastusvirasto toimii yhtenä eduskunnan virastona ja sen toiminta liittyy kiin-teästi eduskunnan valtiopäivätoimintaan sekä viime kädessä perustuslaissa säädettyihin valtiojärjestyksen perusteisiin ja eduskunnan asemaan valtioeli-menä. Siten valtiontalouden tarkastusvirastoa koskevia säännöksiä on tarkas-teltava samanaikaisesti eduskuntaa valtioelimenä ja eduskunnan kansliaa se-kä eduskunnan oikeusasiamiestä ja oikeusasiamiehen kansliaa koskevien säännösten kanssa. Tarkastusvirastoa koskevien säännösten tulisi myös olla

VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTO

yhdenmukaisia muiden eduskunnan virastojen toimintaa koskevan lainsäädännön kanssa.

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 4 §:n 1 momentin mukaan tarkastusvirastolla on oikeus saada viranomaisilta ja muilta 2 §:ssä tarkoitetuilta viipymättä ne asiakirjat, selvitykset ja muut tiedot, jotka ovat tarpeen tarkastusvirastolle säädetyn tehtävän hoitamiseksi. Lainkohta täydentää ja täsmentää tietojensaantioikeutta koskevaa perustuslain 90 §:n 3 momentin säännöstä.

Lain 15 §:n 1 momentin mukaan tarkastusvirasto voi asettaa uhkasakon 4 §:ssä säädettyjen velvoitteiden tehosteeksi sekä kirjanpidon saattamiseksi tarkastettavaan kuntoon. Uhkasakon tuomitsee maksettavaksi uhkasakkolautakunta. Pykälän 3 momentin mukaan uhkasakon asettamisesta ja maksettavaksi tuomitsemisesta saadaan valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädettyssä järjestyksessä.

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 18 §:n 1 momentin mukaan tarkastusviraston hallintoasiassa tekemästä päätöksestä saa valittaa hallinto-oikeuteen sen mukaan kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Pykälän 2 momentin mukaan muutoksenhausta virkasuhdeasioissa säädetään eduskunnan virkamiehistä annetussa laissa (1198/2003).

Eduskunnan virkamiehistä annetun lain 63 §:ssä säädetään muutoksenhausta virkasuhdeasioissa. Pykälän 1. momentin mukaan virkamies, joka katsoo, ettei työnantaja ole antanut hänelle palvelussuhteesta johtuvaa taloudellista etuutta sellaisena kuin se olisi ollut suoritettava, saa kirjallisesti vaatia oikaisua työnantajalta, jonka on annettava asiassa päätös. Oikaisuvaatimus on tehtävä 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Päätökseen, johon saa hakea oikaisua, ei saa hakea muutosta valittamalla. Pykälän 2 momentin mukaan päätöksestä, jolla työnantaja on antanut varoituksen, lomauttanut tai irtisanoanut virkamiehen, purkanut virkasuhteen tai pidättänyt virkamiehen virantoimituksesta taikka ratkaissut virkamiehen sivutointa koskevan asian, samoin kuin 1 momentissa tarkoitetun oikaisuvaatimuksen johdosta annetusta päätöksestä, saadaan valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

Tarkastusvirasto on eduskunnan yhteydessä toimiva ylin ulkoinen tarkastaja, joka tarkastaa valtion taloudenhoitoa sekä valvoo finanssipolitiikkaa ja puolue- ja vaalirahoitusta. Tarkastusviraston henkilöstöön sovelletaan eduskunnan virkamiehistä annettua lakia.

Tarkastusviraston asema eduskunnan yhteydessä toimivana organisaationa edellyttää, että tarkastusviraston henkilöstön asemaan liittyvä sääntely on yhtenevää eduskunnan ja sen yhteydessä toimivan organisaation, kuten eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian ja eduskunnan kanslian, kanssa. Siten eduskunnan virkamiehistä annetun lain 63 §:n säännöksiä, jotka koskevat muutoksenhakua virkasuhdeasioissa, ei tule muuttaa tarkastusviraston osalta

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

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

siten, että tarkastusviraston henkilöstön asemaa muuttuisi muun eduskunnan henkilöstön asemasta poikkeavaksi.

Tarkastusvirastosta annetun lain 15 §:n 3 momentin mukaan uhkasakon asettamisesta ja maksettavaksi tuomitsemisesta saadaan valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Perustuslakivaliokunta on ehdokkaan vaalirahoitusta ja eräitä siihen liittyviä lakeja koskevassa mietinnössään (PeVM 2/2009 vp – HE 13/2009 vp) sekä puoluelain, ehdokkaan vallirahoituksesta annetun lain ja rahankeräyslain muuttamista koskevassa mietinnössään (PeVM 3/2010 – HE 6/2010 vp) nimenomaisesti katsonut, ettei tarkastusviraston oikeus asettaa uhkasakko ja tuomita se maksettavaksi ole perustuslain 21 §:n 2 momentin kannalta ongelmallinen, koska uhkasakon tuomitsemista koskevaan päätökseen on mahdollista hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Valituslupaa ei siten – viitaten alustavassa hallituksen esityksessä esitettyyn ja perustuslakivaliokunnan edellä mainituissa kannanotoissa esitettyyn – tulisi ulottaa myöskään tarkastusvirastosta annettu lain 15 §:ssä tarkoitettuihin muutoksenhakuasioihin.

Lakiuudistuksen yhteydessä ei esitetä oikaisuvaatimuksen ulottamista uhkasakkolaissa tarkoitettuihin muutoksenhakuasioihin. Myöskään oikaisuvaatimuksen soveltaminen tarkastusvirastosta annetun lain 15 §:ssä tarkoitettuihin asioihin ei ole tarkoituksenmukaista.

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 18 §:n 1 momentin mukaan tarkastusviraston hallintoasiassa tekemästä päätöksestä saa valittaa hallinto-oikeuteen sen mukaan kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Kyseinen muutoksenhakusäännös voinee tulla sovellettavaksi tarkastusviraston toiminnassa esimerkiksi tilanteessa, jossa tarkastusvirasto tarkastuksen yhteydessä asettaa muulle kuin valtion virastolle ja laitokselle tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:n 1 momentissa säädetyn velvollisuuden ilmoittaa niistä toimenpiteistä, joihin tarkastuskertomuksessa esitettyjen huomautusten johdosta on ryhdytty. Muuten tarkastusasioissa ei ole kysymys sellaisista ratkaisuihin, joihin ylipäänsä voidaan hakea muutosta tai joiden muutoksenhakua ei ole erikseen järjestetty (esimerkiksi uhkasakkoasiat tai viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetussa laissa olevat erityiset säännökset eduskunnan virastoista). Pykälä otettiin tarkastusvirastosta annettuun lakiin eduskuntakäsittelyssä ja silloin sen lisäämisen perusteluna viitattiin virkamiesoikeudellisiin ratkaisuihin. Näissä menettelyt ja muutoksenhaku on sittemmin säädetty eduskunnan virkamiehistä annetussa laissa, jolloin 18 §:n 1 momentille ei ole jäänyt käytännössä soveltamistilanteita.

Tarkastusvirasto toteaa, että oikaisuvaatimuksen soveltamista tarkastusvirastosta annetun lain 18 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin asioihin voisi harkita. Säännös olisi tällöin yhdenmukainen muutoksenhakua koskevien yleisten periaatteiden kanssa. Lisäksi asian ensimmäinen käsittely tarkastusvirastossa voisi periaatteessa nopeuttaa ja joustavoittaa tältä osin muutoksenhakumenettelyä.

Tarkastusvirastolla ei ole huomautettavaa viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain 33 §:ään liitteen 4 lakiehdotusluonnoksessa ehdotettuun muutokseen. On tärkeää, että viranomaisten toiminnan julkisuutta koskeva sääntely on samanlaista eduskunnan virastoissa, koska saman asian käsittelyyn liittyviä samoja asiakirjoja voi olla eduskunnan eri virastoissa ja eduskunnassa valtioelimenä (esimerkiksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle annettuja tarkastuskertomuksia ja tietoja tarkastuksista).

Pääjohtaja


Tuomas Pöysti

Johtava lainsäädäntöasiantuntija


Matti Vedenkannas

VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTO

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