



14.8.2013

Oikeusministeriö

Viite: oikeusministeriön lausuntopyyntö 22.4.2013 (OM 11/03/2012)

Oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013–2025

Oikeusministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa oikeudenhoidon uudistamisohjelmasta vuosille 2013–2025 (oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 16/2013). Ohjelma sisältää yhteensä 57 muun muassa tuomioistuini-, syyttäjä- ja ulosottolaitosta sekä asianajolaitosta ja julkista oikeusapua koskevaa toimenpideehdotusta. Toimenpiteet toteutettaisiin lyhyellä (nykyinen eduskuntakausi), keskipitkällä (2015–2019) tai pitkällä (2020–2025) aikavälillä. Toimenpiteillä parannettaisiin oikeusturvaa ja varmistettaisiin kuluvalle hallituskaudella päätettyjen säästöjen toimeenpano.

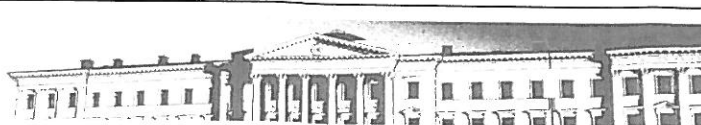
Valtiovarainministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa:**1. Yleistä**

Valtiovarainministeriö pitää työryhmän ehdotuksia suhteellisen kattavina. Positiivista on niin ikään, että mukana on myös tavanomaisesta poikkeavia ehdotuksia kuten ylimpien tuomioistuinten samoin kuin eri tuomioistuinlinjojen eli yleisen lainkäytön ja hallintolainkäytön yhdistämisen tarkempi selvittäminen (ehdotukset 7 ja 8).

Valtiovarainministeriön mielestä työryhmän ehdotukset ovat valtaosin kannatettavia. Valtiovarainministeriön yleisarvion mukaan oikeuslaitokselle kohdistetut säästöt on mahdollista saavuttaa uudistamisohjelman mukaisilla toimenpiteillä, jos toimenpiteet toteutetaan määrätietoisesti ja ripeästi. Tämä saattaa edellyttää joiltakin osin työryhmän ehdottamaa nopeampaa toteutusaikataulua.

2. Toimenpide 9: Selvitetään rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten sääntelytapojen ja määräämismenettelyn mahdolliset puutteet ja selkeytetään asiaa koskeva sääntely (keskipitkän aikavälin tavoite)

Uudistamisohjelman mukaan hallinnollisten seuraamusten käytön yleistyessä on korostunut tarve arvioida tällaisten seuraamusten käyttöä koskevia sääntelyperiaatteita sekä seuraamusten määräämismenettelyn oikeusturvakeita. On tarpeen arvioida



myös hallinnollisten ja rikosoikeudellisten seuraamusten käytön edellytyksiä kaksoisrangaistavuuden kiellon eli *ne bis in idem*-säännön kannalta.

Valtiovarainministeriön toimialalla hallitus on antanut eduskunnalle esityksen laiksi erillisellä päätöksellä määrättävästä veron- tai tullinkorotuksesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 191/2012 vp). Lain tarkoituksena on yhteensovittaa hallinnollisena seuraamuksena määrättävä veron- tai tullinkorotus ja rikosseuraamuksena määrättävä rangaistus siten, ettei luonnollinen henkilö, kotimainen kuolinpesä tai yhtymä tulisi tutkittavaksi ja rangaistavaksi uudelleen samasta teosta, josta tämä on jo lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi. Sääntelyllä toteutettaisiin ihmisoikeusopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklassa tarkoitettu *ne bis in idem*-kielto. Lain tarkoituksena on myös mahdollistaa se, että rikosasiat voidaan käsitellä asianmukaisesti ja että rikoksista voidaan määrätä tekoon nähden oikeasuhtainen seuraamus. Esitys on tällä hetkellä eduskunnassa valiokuntakäsittelyssä.

3. Toimenpide 13: Uudistetaan hallinto-oikeuksien jutturyhmien jakautumista (keskipitkän aikavälin tavoite)

Uudistamisohjelman mukaan lyhyen aikavälin tavoitteena on, että välillistä verotusta koskevat valitusasiat, lukuun ottamatta tulli- ja valmisteverotusasioita, hajautetaan Helsingin hallinto-oikeudesta kaikkiin hallinto-oikeuksiin. Edelleen ohjelmassa todetaan, että hallintolainkäyttöasioiden keskittämistä ja hajauttamista koskeva kysymys on riippuvainen myös hallinto-oikeusverkoston tulevasta rakenteesta.

Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan välillisen verotuksen valitusten käsittelyn hajauttamisen kannalta on tärkeää, että riittävän resursoinnin ja jatkuvan koulutuksen avulla varmistetaan välillisen verotuksen erityisasiantuntemuksen kehittyminen ja sen ylläpitäminen kaikissa hallinto-oikeuksissa. Tärkeää on myös, että koulutusta järjestetään riittävän aikaisessa vaiheessa ennen uudistuksen käyttöönottoa. Välillistä verotusta koskevien valitusten mahdollista hajauttamista ei ole tarkoituksenmukaista toteuttaa ennen kuin hallinto-oikeuksien verkoston mahdollinen uudistaminen on toteutettu.

Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan erityisosaamisen tarve arvonlisävero-oikeuden osalta puoltaa arvonlisäverovalitusten keskitettyä käsittelyä. Jos arvonlisäverovalitusten hajauttaminen kuitenkin katsottaisiin tuomioistuinelaitoksen kehittämisen kannalta muutoin perustelluksi, niitä ei lähtökohtaisesti tulisi hajauttaa kaikkiin alueellisiin hallinto-oikeuksiin, vaan esimerkiksi kahteen hallinto-oikeuteen, ottaen kuitenkin huomioon hallinto-oikeusverkoston rakenne tulevaisuudessa. Tätä ratkaisua puoltaa myös arvonlisäverovalitusten melko pieni lukumäärä.

Valtiovarainministeriö pitää hyvänä, että tulli- ja valmisteverotusasioiden käsittely säilyy keskitettynä. Näissä asiaryhmissä valitusten lukumäärä on pieni, eikä hajauttamisella voitaisi saavuttaa toivottuja tehokkuushyötyjä. Keskittämällä taataan hyvä asiantuntemus.

4. Toimenpide 18: Laajennetaan oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalaa (lyhyen aikavälin tavoite)

Uudistamisohjelman mukaan oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentaminen vähentää asiamääriä hallintotuomioistuimissa. Toisaalta tulee ottaa huomioon, että oikaisuvaat-

timusten käsittely lisää käsittelevien hallintoviranomaisten työtaakkaa. Välittömässä verotuksessa oikaisuvaatimusmenettely on osoittautunut hyvin toimivaksi järjestelmäksi. Mitä tulee oikaisuvaatimusmenettelyn tarpeellisuuteen arvonlisäverotuksessa, valtiovarainministeriö viittaa valtiovarainministeriön työryhmämuistioon ”Ehdotus välillisen verotuksen muutoksenhakujärjestelmän uudistamiseksi” (4/2007) liitettyyn valtiovarainministeriön edustajan eriävään mielipiteeseen, jossa mainituilla perusteilla on toistaiseksi katsottu tarkoituksenmukaiseksi jättää arvonlisäverotus oikaisuvaatimusmenettelyn ulkopuolelle.

Verohallinnossa on suunnitteilla laaja tietojärjestelmien uudistamishanke, jonka toteuttamismahdollisuutta ja mahdollisesti edellyttämiä verotusmenettelyn muutoksia on alettu kartoittaa. Keskeisenä tavoitteena on yhdenmukaistaa tai ainakin lähentää yleisesti Verohallinnon kantamiin veroihin sovellettavia oikaisumenettelyjä ja niiden muutostarvetta tullaan tarkastelemaan kokonaisuudessaan uudelleen. Tietojärjestelmän ensimmäinen rajoitettu käyttöönotto, mikä todennäköisesti edellyttäisi kustannusten säästämiseksi myös menettelyjä koskevien muutosten toteuttamista, on aikaisintaan vuonna 2015.

Edellä esitetyistä syistä valtiovarainministeriö katsoo, että oikaisuvaatimusmenettelyn käyttöönotto arvonlisäverotuksessa ei ole vielä tässä vaiheessa perusteltua. Vaininsiirtoverotuksen ja arpajaisverotuksen muutoksenhakusäännöksiä tarkastellaan yhdessä arvonlisäverotuksen kanssa edellä mainitun Verohallinnon tietojärjestelmien uudistamishankkeen yhteydessä.

5. Toimenpide 19: Selvitetään mahdollisuus siirtyä järjestelmään, jossa lasten huostaanotosta päättäisi ensi vaiheessa moniammatillinen toimielin (lyhyen aikavälin tavoite)

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan esitetty tahdonvastaisten huostaanottoasioiden ensi vaiheen päätöksenteon siirtäminen pois hallinto-oikeuksilta saattaisi mahdollisesti tuoda säästöjä oikeusministeriön hallinnonalalle. Ratkaisu ei kuitenkaan välttämättä kokonaisuudessaan aiheuttaisi kustannussäästöjä eikä olisi etenkin oikeusturvan kannalta perusteltu. Lastensuojelun päätöksentekojärjestelmän kehittämisessä tuleekin ottaa huomioon monia ehkä jopa keskenään ristiriitaisia näkökulmia. Esityksessä korostuu yksipuolisesti oikeudenhoidon näkökulma.

Lastensuojeluasioiden päätöksentekojärjestelmän eri vaihtoehtoja selvitettiin laajasti voimassa olevan lastensuojelulain valmistelun ja eduskuntakäsittelyn yhteydessä (HE 252/2006 s. 95 – 98 ja StVM 59/2006). Mahdollisena päätöksentekotahona tahdonvastaisissa huostaanottoasioissa tarkasteltiin tuolloin myös kunnallista tai seudullista asiantuntijaryhmää. Asiantuntijaryhmän etuna todettiin muun muassa se, että se takaisi lastensuojeluasioiden käsittelyssä erityisesti riittävän asiantuntemuksen. Ongelmana sen sijaan todettiin olevan, miten asiantuntijaryhmästä saataisiin muodostettua päätöksenteon edellyttämällä tavalla itsenäinen viranomainen ja toisaalta jääviyskysymykset, jotka koskettavat lastensuojelun osalta tiettyjen alojen asiantuntijoita aina maakuntatasolle asti. Lisäksi, vaikka päätöksenteko siirrettäisiin asiantuntijaryhmälle, tahdonvastaiset päätökset tulisi edelleen viedä sen lisäksi riippumattoman tuomioistuimen käsiteltäväksi, jotta perustuslaissa ja ihmisoikeussopimuksissa asetetut vaatimukset täyttyisivät.

Eduskunta edellytti lastensuojelulain hyväksyessään, että hallitus seuraa päätöksentekomallin toimivuutta ja tarvittaessa valmistelee esityksen uudesta päätöksentekomallista, jossa päätökset huostaanottoasioissa tekisi moniammatillinen toimielin.

Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen vuonna 2012 julkaisemassa seurantatutkimuksessa (Huostaanottoasiat hallinto-oikeuksissa - Tutkimus tahdonvastaisten huostaanottojen päätöksentekomenettelystä, OPTL:n tutkimuksia 260/2012) todetaan, että huostaanottoasioiden siirto hallinto-oikeuksiin oli perusteltua. Toisaalta tutkimuksessa arvioidaan moniammatillisen asiantuntijaryhmän olevan päätöksentekotahona muun muassa yksilön oikeusturvan kannalta ongelmallinen. Jotta se täyttäisi perus- ja ihmisoikeuksien oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille asettamat vaatimukset, tulisi tahdonvastaista huostaanottoa koskeva päätös vahvistaa tuomioistuimessa. Tahdonvastaisten huostaanottojen kohdalla ensiasteen päätöksenteko moniammatillisessa asiantuntijatyöryhmässä tarkoittaisikin perheen kannalta ennen kaikkea epävarmuuden ajan pidentymistä, vaikka huostaanottoasioissa asian käsittelyyn kuluva aika on perheiden kannalta olennaisen tärkeä. Lisäksi tutkimuksessa todetaan tuomioistuin-käsittelyä puoltavan muun muassa se, että huostaanotossa hallintoviranomainen puuttuu merkittäväällä tavalla perheen elämään ja toimenpiteellä on poikkeuksellisen pitkät vaikutukset sen kohteena olevaan perheeseen. Kaikkein voimakkaimmin yksilön oikeuksiin puuttuvista pakkokeinoista päättää myös esimerkiksi poliisihallinnon pakkokeinojen käytön osalta aina tuomioistuin.

Edellä mainituilla perusteilla valtiovarainministeriö ei kannata tahdonvastaisten huostaanottoasioiden päätöksenteon siirtämistä hallinto-oikeuksilta moniammatilliselle toimielimelle.

Lisäksi valtiovarainministeriö toteaa, että erityisesti näin yksilön perusoikeuksien kannalta merkittävässä asiassa ja ainoan muutoksenhakuasteen ollessa kyseessä neuvottelukunnan esittämä valituslupamenettelyn käyttöön ottaminen korkeimmassa hallinto-oikeudessa voi olla valtiosääntöoikeudellisesti vaikeaa.

Huostaanottopäätökseen liittyvän sijaishuoltopaikkaa koskevan päätöksenteon osalta valtiovarainministeriö toteaa, että päätöksenteon siirtäminen kunnan viranhaltijalle ei välttämättä toisi tavoiteltuja kustannussäästöjä. Valtiovarainministeriö viittaa tältä osin oikeusministeriön asettaman hallintolainkäytön tasotyöryhmän (OM 78/2010) mietintöön. Työryhmän mukaan, mikäli tahdonvastaiset huostaanottoasiat ratkaistaan jatkossakin ensiasteessa hallinto-oikeudessa, olisi kuitenkin järkevää, että hallinto-oikeus päättäisi myös sijaishuoltopaikasta niissä tapauksissa, joissa siitä ollaan erimielisiä. Riitaiset tapaukset päätynevät nimittäin hallinto-oikeuteen joka tapauksessa valituksen kautta.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan lastensuojelun päätöksentekojärjestelmän kehittämistä koskevissa ratkaisuissa tulisi ottaa huomioon parhaillaan käynnissä oleva sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenneuudistus. Yksittäisiä muutoksia ei tulisi valmistella irrallaan tästä kokonaisuudesta. Lisäksi valmistelussa tulisi olla mukana asianomaisten ministeriöiden ja kuntasektorin edustus.

6. Toimenpide 25: Selvitetään edellytykset hallinnollisten sanktioiden käyttöalan laajentamiselle (keskipitkän aikavälin tavoite)

Hallinnolliset sanktiot ovat laajasti käytössä jo tällä hetkellä verotuksen alalla. Sanktioiden alan edelleen laajentamista harkittaessa verotuksen alalla tulee tarkoin harkita ne tilanteet, joissa sanktio on toimiva ja tehokas. Tällä hetkellä verotuksen alalla selvitetään esimerkiksi verorikkomuksen rikosoikeudellisen sanktioinnin korvaamista hallinnollisella sanktiolla.

7. Toimenpide 52: Kehitetään oikeudellista neuvontaa ja osallistutaan valtion yhteispalvelupisteisiin (keskipitkän aikavälin tavoite)

Ehdotuksen mukaan: ”Ryhdytään tekemään aktiivista yhteistyötä Kouvolaan syksyllä 2013 perustettavan kansalaisten yleisneuvontapalvelun kanssa. Kehitetään oikeushallinnon virastojen mahdollisuuksia toimia julkishallinnon yhteisissä palvelupisteissä, joissa suunnitellaan tarjottavan myös etäpalveluita esimerkiksi videoneuvottelun välityksellä.”.

Valtiovarainministeriössä on vireillä SADe-ohjelmaan kuuluva yleisneuvontapalvelun kehittämishanke. Palvelun päätavoitteena on luoda julkisen hallinnon palvelujen loppukäyttäjille keskitetty neuvontapalvelu, joka ohjaa kansalaisen oikean viranomaisen luokse ja vastaa kansalaisten julkisen hallinnon palveluja koskeviin yleisimpiin yleisluonteisiin kysymyksiin sekä tukee sähköisen asioinnin ja hallinnon tukipalvelujen käytössä. Hanke on tällä hetkellä toteutusvaiheessa ja tavoitteena on avata palvelu kansalaisille loppusyksystä 2013. Yleisneuvontapalvelu on nimetty Kansalaisneuvonnaksi.

Valtiovarainministeriö pitää hyvänä, että Kansalaisneuvonta on otettu huomioon oikeudenhoidon uudistamisohjelmassa ja on valmis osaltaan edistämään yhteistyötä oikeusministeriön ja sen hallinnonalan viranomaisten kanssa palvelun käyttöönotossa ja jatkokehittämisessä.

Valtiovarainministeriö asetti julkisen hallinnon asiakaspalvelun kehittämishankkeen (Asiakaspalvelu2014-hanke) toimikaudeksi 15.1.2012 – 31.5.2013. Hankkeen tavoitteena oli saada aikaan toimivat edellytykset julkisen hallinnon asiakaspalvelujen saatavuudelle siten, että asiakaspalvelut järjestetään asiakaslähtöisesti, tuottavasti ja taloudellisesti. Pitkän tähtäimen tavoitteena oli, että asiakas saa koko julkisen hallinnon asiakaspalvelun samasta paikasta yhden luukun periaatteella sähköisenä palveluna, puhelinpalveluna tai käyntiasiointina ja että yksi viranomainen vastaa koko julkisen hallinnon asiakaspalvelusta kumppaneinaan yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoita.

Asiakaspalvelu2014-hankkeen loppuraportti (sisältäen ehdotuksen hallituksen esitykseksi laiksi julkisen hallinnon yhteisestä asiakaspalvelusta) on valmistunut. Tarkoituksena on, että julkisen hallinnon yhteinen asiakaspalvelu korvaisi nykyisen yhteispalvelun. Loppuraportti on tarkoitus lähettää lausuntokierrokselle lähiaikoina.

Hankkeen loppuraportissa ehdotetaan, että julkisen hallinnon yhteisestä asiakaspalvelusta säädetään lailla, jonka mukaan kunnat vastaavat yhteisten asiakaspalvelupisteiden perustamisesta ja ylläpitämisestä. Yhteisissä asiakaspalvelupisteissä

tarjoavat lain nojalla aina palveluitaan ylläpitäjäkunnan lisäksi poliisin lupahallinto, verohallinto, maistraatit, työ- ja elinkeinotoimistot mukaan lukien työvoiman palvelukeskukset sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset. Tarkoituksena on, että julkisen hallinnon asiakas saa yhteisissä palvelupisteissä edellä mainittujen viranomaisten kattavat asiakaspalvelut. Henkilökohtaista käyntiasiakaspalvelua tarjoavat kunnan palveluksessa olevat palveluneuvojat. Silloin, kun palvelu edellyttää viranomaisen toimialan asiantuntemusta, palvelua antaa viranomaisen palveluksessa oleva asiantuntija joko etäyhteydellä tai asiakaspalvelupisteessä paikan päällä toimien. Asiakas ohjataan ensisijaisesti käyttämään sähköisiä palveluja, jos hänen tarvitsemansa palvelu on saatavilla sähköisenä. Ehdotus mahdollistaa myös sopimusperusteisen yhteisen asiakaspalvelun järjestämisen.

Valtiovarainministeriö pitää hyvänä, että julkisen hallinnon yhteinen asiakaspalvelu on otettu huomioon oikeudenhoidon uudistamisohjelmassa ja on valmis osaltaan edistämään yhteistyötä oikeusministeriön ja sen hallinnonalan viranomaisten kanssa palvelun jatkovalmistelussa. Valtiovarainministeriö esittää, että oikeusministeriö uudistamisohjelman ja sen toimenpide-ehdotusten jatkovalmistelussa selvittäisi myös voitaisiinko joitakin uudistamisohjelmaan sisältyviä oikeushallinnon palveluja tarjota julkisen hallinnon yhteisen asiakaspalvelun kautta joko lakisääteisenä tai sopimusperusteisena palveluna.

Valtiosihteeri
kansliapäällikkönä


Martti Hetemäki

Osastopäällikkö,
budjettipäällikkö


Hannu Mäkinen

TIEDOKSI

- Valtiovarainministeriö
- budjettiosasto (Ijäs, Inha, Koponen, Salmi)
 - henkilöstö- ja hallintopolitiikkaosasto
 - kunta- ja aluehallinto-osasto
 - vero-osasto