

25.5.2001

1849/4/98

Ratkaisija: Oikeusasiamies Lauri Lehtimaja

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Mirja Tamminen

PÄÄTÖS KANTELUUN POROTALOUSLAIN MUKAISTA MUUTOKSENHAKUA KOSKEVAS- SA ASIASSA

1 KANTELU

A arvostelee 15.9.1998 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kantelukirjoituksessa maa- ja metsätalousministeriön menettelyä asiassa, joka koski maatalouden kehittämisrahaston varojen myöntämistä porotalouden kehittämistoimintaa koskeviin tutkimuksiin.

A kertoo, että ministeriö oli 8.5.1998 hylännyt hänen määräraahakemuksensa. Hän pyysi 13.5.1998 päivätyllä kirjeellään ministeriöltä perusteluita ja valitusosoitusta päätökseen, mutta kirjeeseen ei ollut vastattu. A kertoo lisäksi, ettei hänen vaimonsakaan saanut tietää päätöksen perusteluja, kun tämä oli tiedustellut niitä 13.5.1998 puhelimitse ministeriön ylitarkastajalta.

2 SELVITYS

Maa- ja metsätalousministeriö toimitti pyynnöstäni tänne selvityksen, joka on tämän kantelupäätök- sen liitteenä.

3 RATKAISU

3.1 Tapahtumat

A haki vuonna 1997 yhdessä kolmen muun henkilön kanssa määrärahaa maatalouden kehittämisra- haston varoista tutkimukseen, jonka hankenimi oli "Tökkakuntakokeilu ja poronhoidon kehittä- mishanke Kemin-Sompion paliskunnan alueella".

Luontaiselinkeinoasiain neuvottelukunta antoi 21.4.1998 maa- ja metsätalousministeriölle lausunnon hankkeista, joita se esitti rahoitettaviksi vuonna 1998 käytettävissä olleista määrärahoista. A:n hanke ei ollut näiden joukossa eikä ministeriö myöntänyt hankkeelle määrärahaa. Ministeriö ilmoitti tästä A:lle 8.5.1998 päivätyllä kirjeellä. Ministeriön kirjeestä ilmeni lisäksi, että vuoden 1998 tutkimusmäärärahoja haettiin kaikkiaan noin 12 miljoonan markan edestä. Varoja tarkoitukseen oli käytettävissä vain 2,5 miljoonaa markkaa.

A pyysi 13.5.1998 kirjallisesti ministeriöltä päätökseen liittyvät asiakirjat sekä muutoksenhakuoh- jauksen päätökseen. Ministeriö vastasi A:n kirjeeseen vasta tämän kantelun tekemisen jälkeen eli 12.1.1999. Vastaukseen oli liitetty otteet luontaiselinkeinoasiain neuvottelukunnan kokousten

pöytäkirjoista 24.2. ja 21.4.1998. Lisäksi siinä oli selostettu A:n tutkimusmääräraahahakemuksen käsittelyä.

Ministeriö totesi vastauksessaan päätöksen valituskelpoisuuden osalta mm. että *"porotalouslain 35a §:n 3 momentin mukaan maa- ja metsätalousministeriön antamaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Valitusoikeutta on kuitenkin rajoitettu porotalousasetuksen (494/1991) 51 §:ssä siten, että maa- ja metsätalousministeriön porotalouslain ja -asetuksen nojalla antamiin päätöksiin saa hakea muutosta valittamalla vain, jos päätös koskee avustuksen takaisinperimistä"*.

3.2

Oikeudellinen arviointi

3.2.1

Päätös ja sen perusteleminen

Oikeusohjeet

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perustuslain 21 ja 22 §:ää vastaavat säännökset sisältyivät tapahtuma-aikaan voimassa olleen hallitusmuodon 16 ja 16a §:ään.

Hallintomenettelylain 7 §:n mukaan asia pannaan vireille kirjallisesti. Saman lain 23 §:n mukaan päätöksestä on käytävä selvästi ilmi, mihin asianosainen on oikeutettu tai veloitettu taikka miten asia on muuten ratkaistu.

Hallintomenettelylain 24 §:n 1 momentin mukaan päätös on perusteltava ilmoittamalla sen perusteena olevat pääasialliset tosiseikat sekä säännökset ja määräykset.

Tapahtuma-aikaan voimassa olleen porotalouslain (161/1990, kumottu lailla 45/2000) 30 §:n 4 kohdan mukaan maatilatalouden kehittämisrahaston varoja voitiin käyttää porotalouden kehittämistoimintaa koskevien tutkimusten ja selvitysten suorittamiseen.

Porotalousasetuksen (494/1991) 45 §:n mukaan maatilatalouden kehittämisrahaston varoista porotalouden kehittämistoimintaa koskevien tutkimusten ja selvitysten suorittamiseen vuosittain osoitettuja määrärahoja saatiin käyttää porotaloutta koskevien sosiaalisten, hallinnollisten, taloudellisten ja teknisten kysymysten tutkimiseen ja selvittelyyn, johon saattoi kuulua myös tarpeellisen ulkomaisen aineiston kääntämistä ja koerakennustoimintaa sekä tutkimustulosten ja selvitysten julkaisemista.

Kannanotto

Maa- ja metsätalousministeriön vastauksesta 12.1.1999 A:lle ilmenee, että ministeriön käytäntönä oli lähettää vain ilmoituskirjeet niille hakijoille, joiden hakemukset eivät olleet tulleet hyväksytyiksi.

Kirjallista päätöstä ei annettu. Ministeriön mukaan ilmoituskirjemenettelyyn oli päädytty, jotta hakijoille ei syntyisi sellaista käsitystä, ettei hakemusta olisi voinut myöhemmin uusia.

Tämän johdosta totean seuraavan.

Mielestäni olisi kuulunut hyvään hallintotapaan, että hakemuksiin olisi annettu kirjalliset päätökset. Porotalouslain ja -asetuksen säännösten mukaan maa- ja metsätalousministeriöllä oli kuitenkin laaja harkintavalta, kun se päätti varojen myöntämisestä porotalouden kehittämistoimintaa koskeviin tutkimuksiin ja selvityksiin. Ministeriön mukaan hankehakemukset olivat myös sisällöltään varsin erilaisia. Tällaisessa tilanteessa hakemukseen annettavalta päätökseltä ei nähdäkseni voitu edellyttää kovin yksityiskohtaisia perusteluja. Katson kuitenkin, että kullekin hakijalle olisi tullut antaa päätös, josta olisivat ilmenneet ainakin ne yleiset perusteet, joihin ministeriö oli ratkaisunsa perustanut ja jotka mainittiin myös porotalousasetuksen 45 §:ssä. Samoin päätöksestä olisi tullut ilmetä se, oliko luontaiselinkeinojen neuvottelukunta puoltanut hakijan hakemusta.

3.2.2

Päätöksen valituskelpoisuus

Oikeusohjeet

Tapahtuma-aikaan voimassa olleen porotalouslain 35a §:n 3 momentin (573/1997) mukaan maa- ja metsätalousministeriön porotalouslain nojalla antamaan päätökseen sai hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

Hallintolainkäyttölain (586/1996) 7 §:n mukaan ministeriön päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valituksen saa tehdä sillä perusteella, että päätös on lainvastainen.

Hallintolainkäyttölain 14 §:n mukaan päätökseen, josta saa valittaa, on liitettävä valitusosoitus. Saman lain 15 §:n mukaan päätöksessä on ilmoitettava valituskiellosta, jos valittaminen on erityisen säännöksen perusteella kielletty. Ilmoituksessa on mainittava, mihin säännökseen valituskielto perustuu.

Lisäksi tulevat sovellettavaksi kohdassa 3.2.1 selostetut perustuslain säännökset sekä perustuslain 107 §. Perustuslain 107 §:n mukaan, jos asetuksen tai muun lakia alemmanasteisen säädöksen säännös on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, sitä ei saa soveltaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Vastaava säännös sisältyi tapahtuma-aikaan voimassa olleen hallitusmuodon 92 §:n 2 momenttiin.

Kannanotto

Maa- ja metsätalousministeriön A:lle 8.5.1998 osoittamassa kirjeessä ei ilmoitettu mitään ministeriön päätöksen valituskelpoisuudesta. Ministeriön 12.1.1999 päivätyssä vastauksessa A:lle puolestaan kerrottiin, ettei ministeriön päätöksestä saanut valittaa porotalousasetuksen 51 §:ään sisältyneen valituskiellon vuoksi.

Ministeriön ilmoitus oli kuitenkin lainvastainen. Tapahtuma-aikaan voimassa olleen porotalouslain 35a §:n 3 momentin (573/1997) mukaan maa- ja metsätalousministeriön porotalouslain nojalla antamaan päätökseen sai näet hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Porotalouslakiin (161/1990) lisättiin muutoksenhakua koskeva 35a § jo porotalouslain muuttamisesta 10.2.1995 annetulla lailla (170/1995). Tätä koskevassa hallituksen esityksessä nro 311/1994 vp ehdotettiin muutoksenhausta säänneltäväksi lain tasolla. Hallituksen esityksen perustelujen sekä maa- ja metsätalousvaliokunnan siitä antaman mietinnön nro 39/1994 mukaan asetuksen tasolla tuolloin vielä esiintyneet, muutoksenhakua koskevat kiellot oli tarkoitus kumota.

Tasavallan presidentti vahvisti lain porotalouslain muuttamisesta (170/1995) 10.2.1995. Ministeriössä ei tuossa yhteydessä kuitenkaan valmisteltu asetuksen muutosta, jolla valituskiellon sisältänyt porotalousasetuksen 51 § olisi kumottu. Ministeriön minulle antaman selvityksen mukaan tämä laiminlyönti johtui Suomen EU-jäsenyyden alkuun liittyneistä työkiireistä sekä virkamiesten tehtävävaihdoksista. Porotalousasetuksen 51 § kumottiin vasta sen jälkeen, kun olin pyytänyt ministeriöltä tämän kantelun johdosta selvitystä, eli 18.6.1999 annetulla asetuksella porotalousasetuksen 18 §:n muuttamisesta (739/1999). Asetuksen muutos tuli voimaan 23.6.1999.

Tämän johdosta totean seuraavan.

Porotalousasetuksen 51 §:ään sisältynyt valituskielto oli ristiriidassa porotalouslain 35a §:ään sisältyneen lainsäätömuutoksenhakusäännöksen kanssa. Tapahtuma-aikaan voimassa olleen hallitusmuodon 92 §:n 2 momentin (nykyään perustuslain 107 §:n) huomioon ottaen katson, että maa- ja metsätalousministeriö ei olisi saanut soveltaa lain kanssa ristiriidassa ollutta asetuksen säännöstä.

Mielestäni ministeriö menetteli lainvastaisesti, kun se sovelsi porotalousasetuksen 51 §:n mukaista valituskieltoa vielä sen jälkeen, kun oikeus muutoksenhakuun oli turvattu porotalouslain 35a §:ssä.

3.2.3

Kirjeeseen vastaaminen

A pyysi 13.5.1998 kirjallisesti maa- ja metsätalousministeriöltä sen päätökseen liittyneitä asiakirjoja sekä valitusosoitusta päätökseen. Ministeriö vastasi A:lle kirjallisesti vasta kantelun vireille tultua eli 12.1.1999.

Ministeriö on minulle antamassaan selvityksessä todennut, että A:n puoliso oli soittanut 13.5.1998 ministeriöön ja että tälle oli puhelimesta annettu hänen pyytämänsä tiedot. Kun A:n kirje saapui ministeriöön vasta myöhemmin, ministeriössä oletettiin, että asiat olivat tulleet jo hoidetuiksi puhelimitse eikä kirjeeseen sen vuoksi ollut enää vastattu kirjallisesti.

Tämän johdosta totean seuraavan.

Hyvä hallintotapa edellyttää, että viranomaiselle osoitettuun asialliseen kirjalliseen tiedusteluun myös vastataan. Pääsääntöisesti tulee myös vastauksen olla kirjallinen. Yksinkertaisiin tiedusteluihin voidaan vastata myös muulla tavoin, esimerkiksi puhelimitse.

Koska A:n kirjeeseen on sittemmin joka tapauksessa vastattu myös kirjallisesti, katson, ettei minulla ole syytä puuttua asiaan tältä osin enemmälti.

YHTEENVETO JA TOIMENPITEET

4.1

Päätös ja sen perusteleminen

Saatan maa- ja metsätalousministeriön tietoon edellä kohdassa 3.2.1 esitetyn käsitykseni päätösten antamisesta sekä niiden perustelemisesta porotalouslain mukaisissa tutkimushankeasioissa.

4.2

Päätöksen valituskelpoisuus

Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännön 9 §:n 1 momentin nojalla annan maa- ja metsätalousministeriölle huomautuksen edellä kohdassa 3.2.2 selostetusta lainvastaisesta menettelystä.

Lisäksi kiinnitän ministeriön huomiota vastaisen varalle siihen, että uusien lakien vaatimista alemmanasteisten säädösten tarkistamisista huolehditaan asianmukaisesti.

4.3

Kirjeeseen vastaaminen

Saatan kohdassa 3.2.3 ilmenevän käsitykseni hyvän hallintotavan mukaisesta menettelystä maa- ja metsätalousministeriön tietoon.

Perustuslain 111 §:n 1 momenttiin viitaten kiinnitän lisäksi maa- ja metsätalousministeriön huomiota siihen, että oikeusasiamiehen pyytämät selvitykset on toimitettava oikeusasiamiehen kansliaan selvityspyynnössä asetetussa määräajassa, ellei selvityksen antamiselle ole myönnetty lisää aikaa.

Edellä kerrotussa tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni maa- ja metsätalousministeriölle.

Kantelukirjoituksen liitteet palautetaan ohessa.