

EOAK 3374/2019  
18.7.2019

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamiehen sijainen Mikko Sarja**

**Esittelijä: Notaari Sanna-Kaisa Frantti**

## **VALITUSOSOITUKSEN OHJAUS OIKEUDENKÄYNTIMAKSUSTA TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN HALLINNONALALLA**

### **1 ASIAN VIREILLE TULO**

Oikeusasiamiehelle 19.9.2018 osoitetussa kantelussa nousi esiin kysymys siitä, tulisiko viranomaisen päätökseen liitetyssä valitusosoituksessa mainita valituksen maksullisuudesta. Kyse oli työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaa koskevasta asiasta, joka ei kuitenkaan ollut kantelun tietojen perusteella tapauskohtaisesti enemmälti tutkittavissa.

Toin 11.2.2019 antamassani vastauksessa (EOAK/4821/2018) kuitenkin yleisellä tasolla esiin sen, että oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on vakiintuneesti pidetty tärkeänä, että valitusosoituksessa kerrotaan selvästi oikeudenkäyntimaksun perimisestä samoin kuin muutoksenhaun maksuttomuudesta, koska maksuista ilmoittaminen etukäteen edistää perustuslain 21 §:ssä turvattua hyvää hallintoa ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista.

Asian yleisemmän merkityksen vuoksi päätin lähettää kanteluvastaukseni tiedoksi työ- ja elinkeinoministeriölle ja pyytää sitä ilmoittamaan 31.5.2019 mennessä, millaista ohjausta sen hallinnonalan viranomaisten päätöksiin liitetyissä valitusosoituksissa annetaan oikeudenkäyntimaksuista, ja onko asiassa tarvetta ministeriön toimenpiteille. Tämän jälkeen täällä oli vielä erikseen mahdollista arvioida laillisuusvalvonnallisten jatkotoimenpiteiden tarpeellisuutta.

### **2 MINISTERIÖN ILMOITUS TOIMENPITEISTÄ**

Työ- ja elinkeinoministeriö toimitti 30.5.2019 päivätyn ilmoituksen dnro TEM/267/03.03.01/2019, josta ilmenee muun muassa seuraavaa.

#### **2.1 Yleistä**

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla on seitsemän virastoa tai laitosta sekä 15 elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta (ELY-keskus) ja 15 niiden alaista työvoima- ja elinkeinotoimistoa (TE-toimisto).

Muut virastot tai laitokset ovat: Energiavirasto, Geologian tutkimuskeskus, Huoltovarmuuskeskus, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Patentti- ja rekisterihallitus, Innovaatorahoituskeskus Business Finland sekä Turvallisuus- ja kemikaalivirasto. Ne toteuttavat oman itsenäisen toimivaltansa ja toimialansa puitteissa ministeriön yhteiskunnallisia tavoitteita ja osallistuvat hallitusohjelman hankkeisiin.

Työ- ja elinkeinoministeriö yhtyy laillisuusvalvojan ministeriön tiedoksi lähettämässä vastauksessa esittämään näkemykseen palvelu- ja neuvontavollisuudesta valitusosoituksissa. Viranomaisena työ- ja elinkeinoministeriön sekä sen hallinnonalan virastojen ja laitosten toimivaltan sekä julkisen vallan käytön perustan ja rajat määrittää eduskunnan säätämä lainsäädäntö, sen vakiintunut tulkinta ja laillisuusvalvontaviranomaisten kannanotot. Viranomaisen laillisuusvalvonnan piirissä olevien toimien on oltava lakiin perustuvia, puolueettomia, oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden sekä hyvän hallinnon mukaisia.

## 2.2 Ministeriön toimenpiteistä

Konserniohjausyksikkö johtaa ministeriön hallinnonalan tulosohjausprosessia. Sille kuuluu muun muassa ministeriön ja hallinnonalan strateginen johtaminen ja ohjaus. Osastot valmistelevat yhdessä konserniohjausyksikön kanssa tulostavoitteet virastoille ja laitoksille sekä ohjaavat ja valvovat alaiensa virastojen ja laitosten toimintaa. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskusten), työ- ja elinkeinotoimistojen (TE-toimistojen) sekä niiden kehittämis- ja hallintokeskuksen (KEHA-keskus) yleishallinnollinen ohjaus ja valvonta kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriölle (alueet ja kasvupalvelut -osastolle). Henkilöstö- ja hallintoyksikkö käsittelee muun muassa yleistä hallintoa kuuluvat asiat.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian vastauksen johdosta konserniohjausyksikön sekä henkilöstö- ja hallintoyksikön keskenään sopiman työnjaon mukaisesti henkilöstö- ja hallintoyksikkö on ollut yhteydessä ministeriön osastojen esikuntiin, saattanut apulaisoikeusasiamiehen sijaisen vastauksen osastoille tiedoksi ja huomioon otettavaksi niiden toiminnassa sekä pyytänyt osastoja saattamaan vastauksen osastojen ohjaamien virastojen ja laitosten tietoon ja huomioon otettavaksi niiden toiminnassa. Samalla henkilöstö- ja hallintoyksikkö on pyytänyt saada tietoonsa, miten hallinnonalan virastot ja laitokset ovat toteuttaneet hyvän hallinnon mukaista ohjausta valitusosoituksissaan. Myös tämä työ- ja elinkeinoministeriön vastaus eduskunnan oikeusasiamiehen kanslialle saatetaan ministeriön toimintayksiköille (osastot ja yksiköt) sekä niiden alaisille virastoille ja laitoksille tiedoksi. Hallinnonalan valitusosoitusten tilanne tarkistetaan vielä uudelleen kuluvan vuoden aikana.

Yhteenvedona työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan toimijoiden valitusosoituksissa on ollut jonkin verran vaihtelevuutta sen suhteen, onko valitusosoituksissa ollut mainintaa valituksen maksullisuudesta. Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen sijaisen vastauksen johdosta

korjaaviin valitusosoitusten päivitystoimenpiteisiin on ilmoitettu ryhdytyn.

Yhteisistä valitusosoituspohjista huolimatta osa hallinnonalan muutoksenhakukelpoisia päätöksiä tekevästä virkamiehistä on käyttänyt esimerkiksi omalle koneelleen aiemmin tallentamaansa valitusosoitusta, jossa ei välttämättä informoida oikeudenkäyntimaksuista. Tähän käytäntöön pyritään vaikuttamaan korjaavasti edellä todetulla tavalla.

Työ- ja elinkeinoministeriössä ja sen hallinnonalalla tehdään myös päätöksiä, joiden muutoksenhakutie poikkeaa hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetyistä. Tällaisia ovat muun muassa julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettuun lakiin (1397/2016) perustuvat päätökset, jotka voi valittamalla saattaa markkinaoikeuden käsiteltäväksi. Hyvän hallinnon periaatteet koskevat myös näitä päätöksiä.

### 2.3 Ministeriö

Työ- ja elinkeinoministeriö tukeutuu työssään virastona nykyään mahdollisimman paljon valtioneuvoston yhteisiin ohjeisiin ja asiakirjoihin. Valtioneuvoston yhteisessä intranetissä (Kampus) on valitusosoitukset sekä korkeimpaan hallinto-oikeuteen (valtioneuvoston yleisistunnon päätös) että toimivaltaiseen hallinto-oikeuteen (ministeriön päätös) valittamisesta. Valitusosoituksissa on maininta valituksen maksullisuudesta. Aiemmin vastaavat valitusosoitukset olivat henkilöstö- ja hallintoyksikön laatimina ministeriön omassa intranetissä. Ministeriö tulee vielä saattamaan tämän vastauksensa myös valtioneuvoston kanslian tietoon, joka hallinnoi valtioneuvoston yhteistä intranetiä.

### 2.4 ELY-keskukset, TE-toimistot ja KEHA-keskus

KEHA-keskuksen ylläpitämän tiedonohjausjärjestelmän mukaan ELY-keskuksissa, TE-toimistoissa ja KEHA-keskuksessa tehdään seuraavia päätöksiä, joihin tulee liittää valitusosoitus hallinto-oikeuteen: palkkatuet, työllisyysmääräraha valtion virastoille ja laitoksille, starttirahan käsittely, työkokeilu, koulutuskokeilu, työnvälitys, kustannusten korvaaminen, kuntouttava työtoiminta, valmennus, työntekijän oleskeluluvat, rakennerahastojen takaisinperinnät, merimiesten matkakorvaukset, kurinpito, nimitykset ja palkkausjärjestelmän soveltaminen (jotka eivät kuulu liittoon).

KEHA-keskus hoitaa ELY-keskusten sekä TE-toimistojen yhteisiä henkilöstö- ja taloushallinnon tehtäviä ja muita vastaavia palvelu- ja yleishallintotehtäviä sekä antaa yleishallinnollisia ohjeita ja ohjaa niiden soveltamista ELY-keskuksissa sekä TE-toimistoissa. Lisäksi KEHA-keskus tekee hallintopäätöksiä eräiden tukien ja korvausten maksamista koskevissa asioissa. Yleishallinnon palveluja tuottavassa tehtävässään KEHA-keskus ylläpitää ELY-keskusten ja TE-toimistojen yhteisessä käytössä olevia valitusosoituksia.

KEHA-keskus on alkuvuodesta 2019 yhteistyössä hallinto-oikeuksien kanssa päivittänyt ELY-keskusten, TE-toimistojen ja KEHA-keskuksen

omaan käyttöön valitusosoitusta hallinto-oikeuteen. Valitusosoituksessa ilmoitetaan hallinto-oikeuden oikeudenkäyntimaksun suuruus, ja siinä viitataan myös tuomioistuinmaksulaissa (1455/2015) tarkoitettuihin maksuttomiin oikeudenkäyntisuoritteisiin. Lähtökohtaisesti kaikilla muutoksenhakukelpoisia päätöksiä tekevillä virastoverkoston virkamiehillä on siten käytössään valitusosoitus, joka sisältää oikeudenkäyntimaksuja koskevan informaation.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia (916/2012) ja asetusta (1073/2012) koskevan työ- ja elinkeinoministeriön soveltamisohjeen liitteenä on esimerkki valitusosoituksesta, joka on tarkoitettu käytettäväksi mainitun lain nojalla tehtävien valituskelpoisten päätösten muutoksenhakuohjeena. Mainitussa valitusosoituksessa ei ole ollut mainintaa oikeudenkäyntimaksusta. Soveltamisohjetta päivitettäessä valitusosoitusta tullaan täsmentämään tältä osin.

ELY-keskusten myöntämien työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan yritystukien (yrityksen kehittämisavustus, yritysten toimintaympäristön kehittämisavustus ja alueellinen kuljetustuki) osalta valitusosoituksissa on maininta muutoksenhaun maksullisuudesta viimeistään tämän toimenpideilmoituksen laatimiskuukauden (toukokuu 2019) lopulla.

## 2.5 Muut virastot ja laitokset

Työ- ja elinkeinoministeriön alaisten toimijoiden päätöksistä voi valittaa joko toimivaltaiseen hallinto-oikeuteen tai markkinaoikeuteen. Valitusosoituksissa on ollut jonkin verran vaihtelevuutta sen suhteen, onko valitusosoituksissa ollut mainintaa valituksen maksullisuudesta. Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen sijaisen vastauksen johdosta korjattiin valitusosoitusten päivitystoimenpiteisiin on ilmoitettu ryhdytyn. Ohessa virastoesimerkkejä:

**Turvallisuus- ja kemikaalivirastossa** (Tukes) on käytössä vakiomuotoinen valitusosoitus, jossa ei ole ollut oikeudenkäyntimaksuja koskevaa ohjeistusta. Tukes on ilmoittanut tarkistavansa käytäntöjään tältä osin. Lisäksi kaivosasioissa on käytössä oma valitusosoituslomakkeensa, koska se poikkeaa Tukesin yleisestä pohjasta määräaikojen laskennan osalta. Tässä valitusosoituksessa on mainittu myös oikeudenkäyntimaksun suuruus.

**Patentti- ja rekisterihallituksen** (PRH) päätöksiin liitetään hallintolain mukaiset valitusosoitukset. Niissä todetaan maksuista viitauksin ao. lainkohtiin, esim. "Helsingin hallinto-oikeudessa perittävästä oikeudenkäyntimaksusta säädetään tuomioistuinmaksulaissa (1455/2015)" tai "Markkinaoikeudessa perittävästä oikeudenkäyntimaksusta säädetään tuomioistuinmaksulaissa (1455/2015)". PRH:ssa on parhaillaan menossa Hyvä kieli -hanke, jossa tavoitteena on selkeyttää ja yhtenäistää eri asiakirjoja.

**Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) ja Energiaviraston (EV)** valitusosoitusten sisältö on laadittu siten kuin hallintolaissa säädetään. Muutoksenhaun maksullisuudesta tai maksuttomuudesta näissä ei ole ollut

mainintaa. KKV ja EV ovat ilmoittaneet tarkistavansa käytäntöjään tältä osin.

**Itsenäiset viranomaiset** arvioivat apulaisoikeusasiamiehen sijaisen vastauksen johdosta tarvetta päivittää valitusosoituksiaan maksullisuutta koskevan maininnan osalta.

### 3 RATKAISU

#### 3.1 Arvioinnin lähtökohdat

*Perustuslain 21 §:n 1* momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen ratkaistavaksi. Käsitteilyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan 2 momentin mukaan lailla.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

*Hallintolain 7 §:n 1* momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Hallintolain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Hallintolain 47 §:n 1 momentin mukaan päätökseen, johon saa hakea muutosta valittamalla, on liitettävä valitusosoitus. Siinä on mainittava: 1) valitusviranomainen; 2) viranomainen, jolle valituskirjelmä on toimitettava; sekä 3) valitusaika ja mistä se lasketaan. Valitusosoituksessa on 2 momentin mukaan selostettava vaatimukset valituskirjelmän sisällöstä ja liitteistä sekä valituksen perille toimittamisesta. Pykälän perusteluiden mukaan lainkohdassa luetellaan ne seikat, jotka on käytävä ilmi valitusosoituksesta (HE 72/2002 vp, s. 102–103).

#### 3.2 Arviointi

Oikeudenkäyntimaksujen ilmoittamisesta hallintoviranomaisten valitusosoituksissa ei ole laissa erikseen säädetty. Hallintolain säännös valitusosoituksen sisällöstä on kirjoitettu niin, että siinä on selostettu ne seikat, jotka on käytävä valitusosoituksesta ilmi. Siten sitä, että valitusosoituksessa ei ole mainittu oikeudenkäyntimaksun perimisestä ja maksun suuruudesta, ei lähtökohtaisesti voida pitää sinänsä lainvastaisena.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on kuitenkin vakiintuneesti pidetty tärkeänä, että valitusosoituksessa kerrotaan selvästi oikeudenkäyntimaksun perimisestä samoin kuin muutoksenhaun maksuttomuudesta, koska maksuista ilmoittaminen etukäteen edistää perustuslain 21 §:ssä turvattua hyvää hallintoa ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista. Valitusosoituksissa annetulla ohjauksella toteutetaan hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvaa palvelu- ja neuvontavelvollisuutta. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on havaittu, että esimerkiksi kunnat ilmoittavat valitusosoituksissaan hallintotuomioistuinten käsittelyn maksullisuudesta (ks. kootusti esimerkiksi Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2017, s. 275–276).

Esillä olevassa asiassa työ- ja elinkeinoministeriö on ilmoittanut hallinnonalansa toimenpiteistä valitusosoitusten päivittämiseksi muutoksenhaun maksullisuuden osalta. Yhteenvedona voidaan todeta seuraavaa:

- 1) Ministeriön intranetistä löytyvissä valitusosoituksissa ei ole ollut korjattavaa.
- 2) ELY-keskusten, TE-toimistojen ja KEHA-keskuksen käyttöön tarkoitettua valitusosoitusta hallinto-oikeuteen on päivitetty. Siinä ilmoitetaan oikeudenkäyntimaksun suuruus ja viitataan myös tuomioistuinmaksulaissa tarkoitettuihin maksuttomiin oikeudenkäyntisuoritteisiin. Kaikissa valitusohjeissa ei ole ollut mainintaa oikeudenkäyntimaksuista, ja tiedot on ollut tarkoitus päivittää kuluvan vuoden kevään aikana.
- 3) Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia ja asetusta koskevaa työ- ja elinkeinoministeriön soveltamisohjetta, jonka liitteenä on esimerkki valitusosoituksesta, päivitettyä valitusosoitusta tullaan täsmentämään.
- 4) ELY-keskusten myöntämien työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan yritystukien osalta valitusosoituksissa on maininta muutoksenhaun maksullisuudesta viimeistään tämän toimenpideilmoituksen laatimiskuukauden (toukokuu 2019) lopulla.
- 5) Muissa virastoissa ja laitoksissa valitusosoituksissa on ollut jonkin verran vaihtelevuutta siinä, onko niissä mainintaa valituksen maksullisuudesta. Tarvittaviin päivitystoimenpiteisiin on ryhdytty.
- 6) Ministeriö on saattanut minulle toimittamansa toimenpideilmoituksen tiedoksi ministeriön toimintayksiköille (osastot ja yksiköt) sekä niiden alaisille virastoille ja laitoksille.
- 7) Ministeriö on ilmoittanut, että hallinnonalan valitusosoitusten tilanne tarkistetaan vielä uudelleen kuluvan vuoden aikana.
- 8) Ministeriö on lähettänyt minulle toimittamansa toimenpideilmoituksen valtioneuvoston kanslian tietoon, joka hallinnoi valtioneuvoston yhteistä intranetiä.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan toimijoiden valitusosoituksissa on siten ollut jonkin verran vaihtelua siinä, onko valitusosoituksissa ollut mainintaa valituksen maksullisuudesta. Pidän myönteisenä, että työ- ja elinkeinoministeriö hallinnonaloineen on tässä asiassa varsin kattavilla toimenpiteillään edistänyt hyvää hallintoa. Johtopäätökseni on, ettei asia sen osalta edellytä tässä yhteydessä jatkotoimenpiteitäni.

Lähetän päätökseni paitsi työ- ja elinkeinoministeriölle myös muiden ministeriöiden tietoon samalla kannustaen niitä kartoittamaan työ- ja elinkeinoministeriön tavoin oman hallinnonolonsa käytännöt mahdollisten tarvittavien jatkotoimenpiteiden toteuttamiseksi.

Päätökseni lähetetään tiedoksi myös asian EOAK/4821/2018 kantelijalle.

Apulaisoikeusasiamiehen sijainen

Mikko Sarja

Notaari

Sanna-Kaisa Frantti