Olli Mäenpää
22.9.2020

Lakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laeiksi eräiden oikeusministeriön hallinnonalan lakien muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta (HE 109/2020 vp)

Viittaukset oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin

Esityksen tarkoituksena on selkeyttää ja ajantasaistaa muutoksenhakua koskevaa sääntelyä oikeusministeriön hallinnonalan laeissa. Suurin osa ehdotetuista muutoksista ehdotetaan toteutettavaksi niin, että kumottua hallintolainkäyttölakia tai sitä edeltävää prosessilakia koskevat viittaukset muutettaisiin viittauksiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin (hallintoprosessilaki), joka tuli voimaan 1.1.2020. Nimenomaiset säännösmuutokset ovat tältä osin selkeyden vuoksi aiheellisia siitä huolimatta, että oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 127 §:n yleissäännöksen mukaan viittaukset hallintolainkäyttölakiin tarkoittavat 1.1.2020 lähtien viittausta uuteen lakiin.

Viittaussäännösten muuttamisen yhteydessä on paikallaan kiinnittää huomiota ehdotetun hallintolain 12 §:n 3 momentin ensimmäisen virkkeen säännökseen, jonka mukaan viranomaisen antamaan esiintymiskieltoa koskevaan päätökseen saisi hakea erikseen muutosta valittamalla siltä viranomaiselta, jonka toimivaltaan asiassa annettavan ratkaisun muutoksenhaku kuuluu. Säännös sisältää harhaanjohtavan ja hallintoprosessilaista poikkeavan sääntelyn, jonka mukaan viranomaisen hallintoasiassa antamaan päätökseen haettaisiin muutosta viranomaiselta. Sen sijaan hallintoprosessilain 6 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen hallintoasiassa antamaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla, ja 8 §:n 1 momentin pääsäännön mukaan viranomaisen päätöksestä valitetaan hallinto-oikeuteen.

Esiintymiskieltoa koskeva päätös on epäilemättä hallintoasiassa annettu päätös, joka on valituskelpoinen. Siitä, että esiintymiskieltoa koskevaan päätökseen saa erikseen hakea muutosta valittamalla on edelleen perusteltua säätää hallintolaissa. Hallintolain 12 §:n 3 momentin ensimmäinen ja toinen virke olisi siksi aiheellista muotoilla esimerkiksi niin, että viranomaisen antamaan esiintymiskieltoa koskevaan päätökseen saa hakea erikseen muutosta valittamalla siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään.

Valituslupaa ja jatkovalitusta koskevat säännökset

Useaan lakiin ehdotetaan lisäksi muutoksia, joiden mukaan laeista kumotaan valituslupaa tai päätöksen tehneen viranomaisen jatkovalitusoikeutta korkeimpaan hallinto-oikeuteen koskevat säännökset. Tällaiset erityissäännökset ovat tarpeettomia, koska valituslupaa määrittelevä yleissääntely sisältyy oikeudenkäynnistä

hallintoasioissa annetun lain 110-111 §:ään ja viranomaisen jatkovalitusoikeutta koskeva sääntely lain 109 §:ään. Erityissäännösten kumoaminen on perusteltua myös siksi, että ne voivat aiheuttaa sekaannusta ja tulkinnanvaraisuutta suhteessa yleissääntelyyn.

Erikseen on tässä yhteydessä paikallaan kiinnittää huomiota kokoontumislain 28 §:ää koskevaan muutosehdotukseen, jonka mukaan kumottaisiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetty pykälän 2 momentin säännös. Sen mukaan hallinto-oikeuden päätökseen 15 §:ssä tarkoitetussa yleisötilaisuuden kieltämistä koskevassa asiassa saa ilman valituslupaa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Säännöstä perusteltiin valituslupajärjestelmän olennaista laajentamista koskevassa hallituksen esityksessä seuraavasti: ”Valituslupasääntelyn ulkopuolelle jäisivät 15 §:ssä tarkoitetut yleisötilaisuuden kieltämistä koskevat asiat. Ne ovat asianosaisen oikeusturvan sekä sananvapauden ja kokoontumisvapauden kannalta erityisen merkittäviä.” (HE 230/2014 vp, s. 60).

Perustuslakivaliokunnalla ei ollut huomautettavaa kokoontumislain 28 §:ään ehdotetusta valitusoikeudesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan (PeVL 55/2014 vp) muun muassa, että ”[k]okonaisarvioinnissa voidaan … oikaisuvaatimusmenettelyn puuttumisesta huolimatta päätyä valituslupamenettelyyn ottaen huomioon esimerkiksi seuraamuksen vähäisyys ja oikeuskysymysten yksinkertaisuus sekä ne perusteet, joiden vuoksi korkeimman hallinto-oikeuden on … myönnettävä valituslupa.” Toisaalta perustuslakivaliokunta on todennut myös, etteivät asian laatu tai merkittävyys välttämättä edellytä pääsyä korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa kaikissa sellaisissakaan asiaryhmissä, joihin valitusvaiheessa useimmin liittyy vaativia oikeuskysymyksiä tai jotka ovat yleensä asianosaisen tai yhteiskunnan kannalta erityisen merkittäviä tai laaja-alaisia (ks. PeVL 55/2014 vp, s. 4, PeVL 29/2017 vp, s. 3).

Hallituksen esityksessä ei arvioida erikseen tämän perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyn kokoontumislain erityissäännöksen kumoamisen perusteltavuutta. Kysymys ei tältä osin kuitenkaan ole pelkästään sääntelyn selkeyttämisestä, vaan ehdotuksella voi olla myös vaikutuksia perusoikeussuojaan ja oikeusturvaan. Säännöksen kumoamisen perusteita arvioitaessa on aiheellista ottaa huomioon perustuslakivaliokunnan hallintoprosessilakia koskevasta esityksestä antama lausunto, jonka mukaan ”ehdotetulle kattavalle valituslupajärjestelmälle hallinto-oikeuden ratkaisuista korkeimpaan hallinto-oikeuteen on painavia hallintolainkäytön tehostamiseen ja korkeimman oikeuden ennakkopäätösroolin vahvistamiseen liittyviä perusteita. Valituslupajärjestelmässä ei ole kyse uudentyyppisestä sääntelystä, vaan pikemminkin jo toteutuneen kehityksen tunnustamisesta myös periaatteellisesti ja eri asiaryhmien valitusten yhdenmukaisesta kohtelusta.” (PeVL 50/2018 vp, s. 6) Tämä arvio ja hallintoprosessilain sisältämä valituslupasääntelyn kattavuus huomioon ottaen ei voitane katsoa olevan myöskään perustuslaista johtuvaa estettä ehdotetulle kokoontumislain säännöksen kumoamiselle.

Muut muutokset

Tuomioistuinmaksulain 11 §:ää ehdotetaan lisäksi muutettavaksi niin, että valitus viranomaisen päätöksestä tehtäisiin toimivaltaisen hallinto-oikeuden sijasta siihen hallinto-oikeuteen, jonka tuomiopiirissä kysymyksessä olevan viranomaisen toimipaikka sijaitsee. Ehdotettua muutosta voidaan pitää perusteltuna, koska se selkeyttää valitustien ja toimivaltaisen tuomioistuimen määräytymistä. Säännöksessä edelleen käytettäväksi ehdotettu viranomainen-termi on tosin asiayhteydestä johtuen ymmärrettävissä niin että kyseessä on maksun määrännyt tuomioistuin, mutta samassa yhteydessä voisi olla aiheellista muuttaa viranomainen-termi tuomioistuimeksi. Viranomaisilla ei tuomioistuinmaksulain tai muunkaan lain nojalla ole toimivaltaa määrätä tuomioistuinmaksuja, eikä viranomaisen toimivalta tältä osin olisi ongelmaton myöskään tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta.

Valitustietä määritteleviä puoluelain 9 e §:ää ja ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain 10 §:ää ehdotetaan muutettavaksi niin, että muutosta haettaisiin ensi vaiheessa valittamalla hallinto-oikeuteen eikä suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Ehdotettu muutos vastaa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 8 §:n mukaista peruslähtökohtaa, jonka mukaan viranomaisen päätöksestä valitetaan hallinto-oikeuteen. Muutosta voidaan pitää aiheellisena myös valitusteiden yhtenäisyyden vuoksi.

Julkisuuslain 33 §:n 1 momenttiin kohdistuvan muutosehdotuksen mukaan kunnallisen viranomaisen tekemään maksupäätökseen sovelletaan hallintolain säännöksiä oikaisuvaatimuksen tekemisestä ja oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä saisi valittaa hallintovalitusta koskevien oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain säännösten mukaan.

Pysäköinnin valvonnasta annetun 14 §:n 1 momentin mukaan huomautuksen tai toimenpiteistä luopumisen johdosta ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä valitusta. Tämä muutoksenhakukielto ehdotetaan kumottavaksi tarpeettomana. Ehdotettu huomautusta koskevan muutoksenhakukiellon kumoaminen ei välttämättä ole kuitenkaan omiaan lisäämään sääntelyn selkeyttä.

Huomautus voidaan lain 5 §:n nojalla antaa vähäisen pysäköintivirheen tai joutokäyntirikkomuksen johdosta, joten se sisältää viranomaisen ratkaisun, jonka mukaan henkilö on toiminut pysäköintiä sääntelevän lainsäädännön vastaisena. Huomautus on siten hallinnollinen seuraamus, ja sitä koskeva päätös sisältää hallintoasiassa tehdyn ratkaisun, joka on valituskelpoinen päätös oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 6 §:n mukaan. Ei kuitenkaan voitane pitää oikeusturvan kannalta välttämättömänä tai muuten perusteltuna, että tätä varsin lievää hallinnollista seuraamusta koskeva valituskielto poistettaisiin laista. Selvyyden ja johdonmukaisuuden vuoksi myös toimenpiteistä luopumista koskevaan päätökseen kohdistuva valituskielto on paikallaan säilyttää laissa.