OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Lainsäädäntöneuvos Elina Nyholm

Vastine
28.9.2020

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Viite: Vastinepyyntö 28.9.2020

Oikeusministeriön vastine eduskunnan lakivaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi eräiden oikeusministeriön hallinnonalan lakien muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta (HE 109/2020 vp) annettuihin lausuntoihin

Lakivaliokunnan pyynnön mukaisesti oikeusministeriö esittää vastineenaan lakivaliokunnalle koskien hallituksen esitystä eduskunnalle laeiksi eräiden oikeusministeriön hallinnonalan lakien muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta (HE 109/2020 vp) annettujen lausuntojen perusteella seuraavaa:

Tuomioistuinmaksulain (nro 2) 11 §:n 1 momentin muutosehdotuksen muotoilu

Professori Olli Mäenpään asiantuntijalausunnon mukaan voisi olla aiheellista muuttaa viranomainen -termi tuomioistuimeksi. Viranomaisilla ei tuomioistuinmaksulain tai muunkaan lain

Postiosoite
Postadress
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax
09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

nojalla ole toimivaltaa määrätä tuomioistuinmaksuja, eikä viranomaisen toimivalta tältä osin olisi ongelmaton myöskään tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta.

Oikeusministeriö ei näe estettä sille, että termi ”viranomainen” muutettaisiin termiksi ”tuomioistuin” tuomioistuinmaksulain 11 §:n 1 momentissa.

Oikeudenkäynnistä työtuomioistuimessa annetun lain (nro 3) 37 a §:n muutosehdotuksen sanamuoto

Työtuomioistuimen asiantuntijalausunnossa todetaan, että työtuomioistuimen käsityksen mukaan esitetyllä oikeudenkäynnistä työtuomioistuimessa annetun lain 37 a §:n muutoksella ei liene tarkoitettu muuttaa sitä, että myös 1 §:n 3 momentissa tarkoitetuissa valitusasioissa mahdollisessa ylimääräisessä muutoksenhaussa noudatetaan lain 37 §:stä ilmenevin tavoin soveltuvin kohdin oikeudenkäymiskaaren 31 luvun riita-asioita koskeva säännöksiä.

Oikeusministeriö on tästä asiasta samaa mieltä työtuomioistuimen kanssa. Oikeudenkäynnistä työtuomioistuimessa annetun lain 37 a §:n mukaan käsiteltäessä valitusasioita noudatetaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia. Ylimääräiset muutoksenhakukeinot eivät ole valitusasioita, joten lainkohta ei sanamuotonsa perusteella koske ylimääräisiä muutoksenhakukeinoja.

Oikeusapulain (nro 8) 26 §:n 2 momentin muutosehdotuksen muotoilu

Korkeimman hallinto-oikeuden asiantuntijalausunnon mukaan esitysluonnoksen perusteella jää jossain määrin epäselväksi, kaventuisiko valituslupajärjestelmän nykyinen käyttöala.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan esitetty muutos ei kavenna valituslupajärjestelmän nykyistä käyttöalaa, koska lainkohdassa viitataan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin, jonka 107 §:n 2 momentin mukaan hallinto-oikeuden hallintolainkäyttöasiassa antamaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Oikeusapulain 26 §:n 2 momentti koskee hallinto-oikeuden päätöksiä

oikeusapuasioissa, ja oikeusapuasiat, etenkin silloin, kun ne ovat ulkoprosessuaalisia, ovat hallintolainkäyttöasioita, joissa siis muutosta haetaan viranomaisen tekemään hallintopäätökseen. Muualla lainsäädännössä pyritään välttämään sen nimenomaista toteamista, että päätöksestä saa valittaa, koska se on voimassa olevaa oikeutta jo pelkästään hallintoprosessilain nojalla, mutta tämän lainkohdan kirjoittaminen ilman nimenomaista mainintaa valitusmahdollisuudesta osoittautui haastavaksi. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan kyseessä ei kuitenkaan ole suoran valituksen salliminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen, vaan jos sellaista olisi tarkoitettu, siitä olisi pitänyt säätää poikkeuksena pääsäännöstä nimenomaisemmin, esimerkiksi ilmaisulla: ”päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa”.

Hallintolain (nro 13) 12 §:n 3 momentin muutosehdotuksen muotoilu

Professori Olli Mäenpään asiantuntijalausunnon mukaan 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 Mäenpään mukaan 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 Mäenpään mukaan aiheellista muotoilla esimerkiksi niin, että viranomaisen antamaan esiintymiskieltoa koskevaan päätökseen saa hakea erikseen muutosta valittamalla siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään.

Oikeusministeriö toteaa, että tässä yhteydessä ei ole esitetty muutettavaksi hallintolain 12 §:n 3 momenttia aineellisesti muutoin kuin siltä osin, että viittaus hallintolainkäyttölakiin on muutettu viittaukseksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin. Säännöksen aineellisen sisällön säilyttäminen muilta osin voimassa olevan mukaisena olisi oikeusministeriön näkemyksen mukaan perusteltua sen vuoksi, että muutoksenhakuinstanssiksi on tässä lainkohdassa tarkoitettu se viranomainen, jonka toimivaltaan asiassa annettavan ratkaisun muutoksenhaku kuuluu. Useissa laeissa on erityissäännöksiä siitä, että varsinaista muutoksenhakua edellyttää oikaisuvaatimusvaihe, jossa oikaisuvaatimuksen käsittelee pääsääntöisesti päätöksen tehnyt viranomainen. Tämän vuoksi hallintolain 12 §:n 3 momentissa on esiintymiskieltoa koskevan valituksen käsitteleväksi viranomaiseksi säädetty se viranomainen, jonka toimivaltaan asiassa annettavan ratkaisun muutoksenhaku kuuluu. Mikäli lainkohta muutettaisiin siten, että muutoksenhaun osalta viitattaisiin ainoastaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin, saattaisi käytännössä esiintyä tilanteita, joissa samaa hallintoasiaa koskeva varsinainen muutoksenhaku ja asiamiehelle tai avustajalle asiassa asetettua esiintymiskieltoa koskeva muutoksenhaku epätarkoituksenmukaisesti eriytyisi eri muutoksenhakuinstansseihin sen vuoksi, että pääasiassa muutoksenhakua edeltäisi oikaisuvaatimusvaihe, mutta esiintymiskieltoa koskevasta asiasta valitettaisiin aina suoraan hallinto-oikeuteen.

Siirtymäsäännökset kokoontumislain (nro 30) 28 §:n ja eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä annetun lain (nro 41) 20 §:n muutosehdotusten yhteydessä

Korkeimman hallinto-oikeuden asiantuntijalausunnon mukaan siirtymäsäännöksiä ei ole sisällytetty kokoontumislakiin (nro 30) ja eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä annetun lakiin (nro 41), joissa valitusluvanvaraisuus perustellusti laajenee kattavaksi. Korkein hallinto-oikeus on viitannut oikeusministeriölle 11.5.2020 antamaansa lausuntoon H 173/20, jossa todetaan, että näissä säännösehdotuksissa valituslupajärjestelmä ulotetaan koskemaan kaikkiaan kyseisen lain nojalla tehtyjä hallinto-oikeuden päätöksiä, kun voimassa olevassa laissa valituslupajärjestelmä on vielä osittainen. Sen vuoksi näiden säännösehdotusten osalta tarvittaisiin korkeimman hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan siirtymäsäännökset.

Kokoontumislain (nro 30) 28 §:n 2 momentissa ja eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä annetun lain (nro 41) 20 §:n 3 momentissa viitataan korkeimpaan hallinto-oikeuteen tapahtuvan jatkomuutoksenhaun osalta hallintolainkäyttölakiin sekä niiltä osin, kun lainkohdissa säädetään suorasta jatkovalituksesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen, että myös niiltä osin, kun lainkohdissa säädetään jatkovalituksen valitusluvanvaraisuudesta. Kun nämä viittaukset hallintolainkäyttölakiin tarkoittavat oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain voimaan tulon jälkeen sen siirtymäsäännösten mukaisesti viittauksia kyseiseen uuteen yleislakiin, on uusi yleislaki valituslupajärjestelmineen oikeusministeriön näkemyksen mukaan jo nyt voimassa olevaa oikeutta kaikissa kokoontumislain ja eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä annetun lain jatkomuutoksenhakutilanteissa viittaussäännöksen perusteella riippumatta siitä, onko jatkomuutoksenhaussa ennen hallintoprosessilain voimaan tuloa noudatettu valituslupamenettelyä vai ei.

Tätä kantaa tukevat hallintoprosessilain esityöt. Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 29/2018 vp, s. 56) todetaan valituslupasääntelystä, että ”Ehdotus merkitsisi sitä, että poikkeuksista ehdotettuun valituslupasääntelyyn tulisi säätää erikseen. Poikkeussäännösten tarpeen arvioinnissa olisi otettava huomioon, että muuhun lainsäädäntöön sisältyvät yleisviittaukset hallintolainkäyttölakiin tarkoittaisivat ehdotetun yleislain tultua voimaan viittausta uuteen yleislakiin. Säännös, jonka mukaan hallinto-oikeuden päätökseen haetaan muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään, merkitsisi, että sovellettaviksi tulisivat myös uuden yleislain säännökset valituslupamenettelystä.”

Lakivaliokunnan mietinnössä 18/2018 vp (HE 29/2018 vp) hallituksen esityksestä laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi todetaan valituslupasääntelystä, että ”Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että ehdotus merkitsee sitä, että poikkeuksista ehdotettuun valituslupasääntelyyn tulee jatkossa säätää erikseen. Poikkeussäännösten tarpeen arvioinnissa on otettava huomioon, että muuhun lainsäädäntöön sisältyvät yleisviittaukset hallintolainkäyttölakiin tarkoittavat ehdotetun yleislain tultua voimaan viittausta uu-

teen yleislakiin. Säännös, jonka mukaan hallinto-oikeuden päätökseen haetaan muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään, merkitsee, että sovellettaviksi tulevat myös uuden yleislain säännökset valituslupamenettelystä. Esimerkiksi lastensuojelulaki sisältää tietyiltä osin viittauksen (92 § 1 mom.), jonka mukaan muutosta haetaan valittamalla korkeimmalta hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Valiokunta painottaa, että mahdolliset erityissääntelyn tarpeet tulee kiireellisesti selvittää ennen uuden hallintoprosessilain voimaantuloa. Hallituksen esityksen mukaan esityksessä tarkoitetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2019 alussa tai alkupuolella. Lakivaliokunnan asian käsittelyn aikana saaman selvityksen mukaan lakien ei kuitenkaan ole tarkoitus tulla voimaan ennen vuoden 2020 alkua. Valiokunta pitää tätä perusteltuna ottaen huomioon muun muassa edellä todetut selvitystarpeet.”

Nyt tehtävä muutos siis vain selkeyttää ja ajantasaistaa lainsäädäntöä tältä osin, mutta ei muuta sääntelyn sisältöä. Tämän vuoksi myöskään siirtymäsäännökset eivät ole tässä yhteydessä tarpeellisia. Säännösten ajantasaistaminen tältä osin on selkeyden vuoksi todella tarpeen, koska on totta, että kokoontumislain 28 §:n ja eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä annetun lain 20 §:n sanamuodoista voi nykyisellään saada sellaisen käsityksen, että muutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen olisi valitusluvanvaraista vain joskus riippuen siitä, minkä pykälän nojalla valituksenalainen päätös on tehty.

Kokoontumislain (nro 30) 28 §:n muutosehdotus

Professori Olli Mäenpään asiantuntijalausunnossa kiinnitetään 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. 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 vaiku-

tuksia perusoikeussuojaan ja oikeusturvaan. Säännöksen kumoamisen perusteita arvioitaessa on Mäenpään mukaan 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.

Tältä osin oikeusministeriö viittaa edellä siirtymäsäännösten tarpeellisuudesta kokoontumislain muutosehdotuksen yhteydessä lausumaansa, ja toteaa, että oikeusministeriön käsityksen mukaan kyseinen säännös suorasta valituksesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen on tosiasiallisesti kumoutunut jo 1.1.2020 oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain voimaantulon myötä, koska sen mukaan aiemmat viittaukset hallintolainkäyttölakiin tarkoittavat uuden yleislain tultua voimaan viittausta uuteen yleislakiin. Säännös, jonka mukaan hallinto-oikeuden päätökseen haetaan muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään, merkitsee, että sovellettaviksi tulevat myös uuden yleislain säännökset valituslupamenettelystä. Siten oikeusministeriö ei ole tässä hallituksen esityksessä arvioinut kokoontumislain 28 §:n 2 momentin kumoamisen perusteltavuutta, koska säännös suorasta jatkovalitusoikeudesta on tosiasiassa kumoutunut jo hallintoprosessilain voimaan tulon myötä 1.1.2020 ja tässä hallituksen esityksessä on kyse tältä osin ainoastaan säännöksen ajantasaistamisesta ja selkeyttämisestä.

Lisäksi oikeusministeriö huomauttaa, että perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 55/2014 vp., johon Olli Mäenpääkin asiantuntijalausunnossaan viittaa, todennut s. 5, että ”Hallituksen esitykseen ei sen perustelujen mukaan sisälly oikaisuvaatimuksen tai valituslu-van käytön laajentamista kaikissa niissä asiaryhmissä, joihin ne voivat soveltua. Perustuslaki-

valiokunta pitää tärkeänä, että oikaisuvaatimusjärjestelmän ja valituslupajärjestelmän johdonmukaista kehittämistä ja laajentamista jatketaan. Tässä yhteydessä on myös syytä arvioida, onko tulevaisuudessa hallintolainkäyttölakia syytä muuttaa siten, että valituslupasääntely olisi pääsääntö, jolloin poikkeuksista siihen säädettäisiin erikseen.” Tällä perusteella oikeusministeriön näkemyksen mukaan perustuslakivaliokunnan lausunnosta ei voida suoraan päätellä, että valiokunta on pitänyt silloiseen kokoontumislain 28 §:n 2 momenttiin jätettävää suoraa jatkovalitusoikeutta korkeimpaan hallinto-oikeuteen välttämättömänä, koska suora jatkovalitusoikeus kokoontumislain 15 §:ssä tarkoitetussa yleisötilaisuuden kieltämistä koskevassa asiassa on sisältynyt perustuslakivaliokunnan arvioitavana olleeseen hallituksen esitykseen (Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta, HE 230/2014 vp, s. 60), eikä perustuslakivaliokunta ole ottanut yksityiskohtaisesti kantaa jokaiseen hallituksen esityksessä muutettavaksi ehdotettuun säännökseen, vaan arvioinut yleisesti valituslupasääntelyn soveltamisalan merkittävää laajentamista uusiin asiaryhmiin muutoksenhaussa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Pysäköinninvalvonnasta annetun lain 14 §:n 1 momentin kumoaminen

Professori Olli Mäenpään asiantuntijalausunnon mukaan huomautusta koskevan muutoksenhakukiellon kumoaminen ei välttämättä ole 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 vastaisesti. 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 Mäenpään mukaan paikallaan säilyttää laissa.

Esityksen valmistelun aikana on katsottu, että huomautus ja toimenpiteistä luopuminen eivät ole muutoksenhakukelpoisia hallintopäätöksiä erityisesti siksi, että niihin ei liity sellaista täytäntöön pantavissa olevaa päätöstä, jonka nojalla voimaan tulevaa oikeustilaa olisi mahdollista jollakin tavalla muuttaa tai kumota. Mikäli lakivaliokunta katsoo, että muutoksenhakukielto olisi kuitenkin selkeyden vuoksi sisällytettävä lakiin huomautuksen osalta ja siten jättää tässä yhteydessä lain 14 §:n 1 momentti osittain voimaan, ei oikeusministeriö näe sillekään mitään estettä.

Oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 20 §:n 1 momentin muuttaminen

Korkeimman hallinto-oikeuden asiantuntijalausunnon mukaan luonnosvaiheen jälkeen lakikokonaisuudesta pois jätetyn oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 20 §:n 1 momentissa tarkoitetussa tuomioistuimen hallintoasiassa antamasta päätöksestä olisi syytä harkita suorasta muutoksenhausta luopumista korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Oikeusministeriö toteaa, että oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 20 §:n 2 momenttiin esitetystä muutosehdotuksesta luovuttiin saadun lausuntopalautteen perusteella siksi, että muutosehdotuksen ei lopulta katsottu selkeyttävän lakia. Oikeusministeriö pitää myös tärkeänä kuten korkein hallinto-oikeuskin, että suorasta muutoksenhausta korkeimpaan hallinto-oikeuteen luovuttaisiin mahdollisimman pitkälle. Oikeusministeriön on tarkoitus käynnistää tulevaisuudessa lainsäädäntöhanke, jossa uudistettaisiin ne säännökset, joissa suorasta muutoksenhausta korkeimpaan hallinto-oikeuteen katsotaan voitavan luopua.