OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Lainsäädäntöneuvos Elina Nyholm

Lisävastine
13.10.2020

Eduskunnan lakivaliokunnalle

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

Lakivaliokunnan pyynnön mukaisesti oikeusministeriö esittää lisävastineenaan lakivaliokunnalle koskien hallituksen esitystä eduskunnalle laeiksi eräiden oikeusministeriön hallinnonalan lakien muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta (HE 109/2020 vp) aiemmassa vastinekuulemisessa esitetyn lisäksi seuraavaa:

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

Lainkohdan mukaan oikaisua saa vaatia maksun määränneeltä virkamieheltä tai viranomaiselta. Esimerkiksi niissä tilanteissa, joissa maksun määrännyt virkamies on lopettanut tuo-

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

mioistuimen palveluksessa, pitää oikaisuvaatimuksen käsittelijäksi määrätä joku muu virkamies kuin maksun määrännyt virkamies. Tällöin maksuun tyytymätön ei osaa suoraan osoittaa oikaisuvaatimusta sille virkamiehelle, joka sen käsittelee. Tämän vuoksi lainkohdassa olisi oikeusministeriön käsityksen mukaan syytä säilyttää vaihtoehto oikaisun vaatimiseksi muulta taholta kuin maksun määränneeltä virkamieheltä.

Tuomioistuinmaksulain muissa pykälissä, kuten esimerkiksi 7 §:ssä, käytetään myös termiä ”maksun määrännyt virkamies tai viranomainen”. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan terminologiaa ei olisi syytä 11 §:n osalta muuttaa tässä yhteydessä, koska tämä muutos johtaisi terminologian epäyhtenäisyyteen lain sisällä jatkossa. Tuomioistuinmaksulain kokonaisuudistusta pohditaan lähiaikoina, ja terminologiaan kiinnitetään huomiota siinä yhteydessä.

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

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan hallintolain 12 §:n 3 momentin säännöksen mahdollinen tarkistaminen valitustien osalta avaisi uudenlaisia kysymyksiä, jotka edellyttäisivät laajempaa arviointia, eikä niitä siten olisi välttämättä tarkoituksenmukaista toteuttaa lain eduskuntakäsittelyvaiheessa. Vaikka esiintymiskielto on asiakohtainen, erityisesti asiamiehen oikeusaseman kannalta on tärkeää, että esiintymiskieltoasiaan on mahdollista saada tehokasta oikeusturvaa. Muutoksenhakuun mahdollisesti liitettävän oikaisuvaatimusvaiheen käytön perusteet kiinnittyvät pääasiaratkaisun laatuun ja siihen liittyviin oikeussuojatarpeisiin. Esiintymiskieltoasiassa arvioidaan avustajan sopivuutta, joka on pääasiaratkaisusta erillistä arviointia. Jos siis oikaisumenettelyn käyttö katsotaan aiheelliseksi, se olisi perusteltua arvioida tässä relaatiossa. Tuolta osin olisi tärkeää perustella, miten järjestelyn katsotaan esiintymiskieltoasiassa puoltavan oikaisuvaatimusmenettelyn käyttöä (onko oikaisuvaatimuksella tällaisessa asetelmassa aidosti merkitystä).

Koska säännöksen mukaan kyse on nimenomaan valitusoikeudesta, muutosta on alun perin tarkoitettu haettavan hallintotuomioistuimelta tai muulta asiassa toimivaltaiselta valitusviranomaiselta (erityistuomioistuimet ja valitusasioita käsittelemään perustetut lautakunnat). Poikkeuksena nykyisin ovat 1.1.2020 voimaan tulleen hallintolain 3 a §:n mukaiset tilanteet,

joissa kyse hallinnon sisäisestä valituksesta ja 1.8.2010 voimaan tulleen hallintolain 7 a luvun mukaiset tilanteet, joissa sovelletaan oikaisuvaatimusta. Vaikka hallintolain 12 §:n 3 momentissa ei olisi alun perin tarkoitettu hallintoviranomaisia, on sitä nykyään tulkittava myös mm. hallintolain 7 a luvun oikaisuvaatimussääntely huomioon ottaen.

Hallintovaliokunta otti hallintolakiesityksestä antamassaan mietinnössä (HaVM 29/2002 vp) aikanaan kantaa esiintymiskiellon muutoksenhakuun seuraavasti:

”12 §. Asiamies ja avustaja. Pykälän 3 momentin mukaan esiintymiskieltoa koskevaan päätökseen voidaan hakea muutosta erillään itse pääasiaa koskevasta ratkaisusta. Muutoksenhaun laatu eli se seikka, että valituksessa on tuolloin kysymys hallintovalituksesta, ilmenee momentin sanoista ’haetaan muutosta valittamalla’. Suhteessa kuntalain (365/1995) mukaiseen kunnallisvalitukseen kysymyksessä on erityissäännös. Jotta muutoksenhakukeinon oikeudellinen laatu ja valitusoikeuden laajuus ilmenisivät laista selvemmin hallintovaliokunta ehdottaa, että pykälän 3 momenttia täsmennettäisiin seuraavasti: ’Viranomaisen antamasta esiintymiskieltoa koskevasta päätöksestä saa hakea erikseen muutosta valittamalla siltä viranomaiselta, jonka toimivaltaan asiassa annettavan ratkaisun muutoksenhaku kuuluu. Muutoksenhakuun sovelletaan muutoin, mitä hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Kieltoa koskeva muutoksenhaku ei estä asian käsittelyn jatkamista, ellei muutoksenhakuviranomainen toisin määrää.’"

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

Hallituksen esityksessä laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 29/2018 vp) erottelu valitusluvanvaraisista ja suorista valitusasioista KHO:een sisältyi jossain muodossa ainakin seuraavien lakien muutoksenhakupykälien aikaisempiin sanamuotoihin:

- vesihuoltolain 32 §,
- kalastuslain 124 § ja

- eräiden maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan lainojen ja saamisten siirtämisestä Valtionkonttorin hoidettavaksi annetun lain 25 §.

Siirtymäsäännöksiä näille lainkohdille ei säädetty.

KHO:n lausunnossa perustuslakivaliokunnalle (oikeusneuvos, OTT Eija Siitari 25.9.2018) todetaan tältä osin seuraavaa:

”Valituslupajärjestelmän osalta vaikeuksia näyttäisi aiheuttavan se, että hallituksen esityksen liitelaeissa viittaukset uuteen lakiin eivät ole selkeitä tilanteessa, jossa muutettavassa laissa on jo osaksi valituslupajärjestelmä. Vastaavaa ongelmaa voi esiintyä sekä niissä tapauksissa, joissa osittainen valituslupajärjestelmä koskee valittamista hallinto-oikeuden päätöksistä (kuten esimerkiksi vammaispalvelulaki), että niissä tilanteissa, joissa muutosta haetaan esimerkiksi markkinaoikeuden päätöksiin.”

Professori Olli Mäenpää on lakivaliokunnalle 17.1.2019 antamassaan lausunnossa todennut valituslupasääntelyn soveltamisalasta seuraavaa:

”Prosessilakiehdotuksen 107 §:n 1 momentin mukaan valittaminen hallinto-oikeuden päätöksestä edellyttää valituslupaa. Lakiehdotuksen 127 §:n viittaussäännöksen mukaan tätä valituslupaa edellyttävää säännöstä sovelletaan kaikissa sellaisissa tilanteissa, joissa muussa laissa säädetään sovellettavaksi hallintolainkäyttölakia.

Lastensuojelulain 82 §:n mukaan: ’Tässä laissa tarkoitettujen asioiden käsittelystä hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa on voimassa, mitä hallin-tolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään, jollei tässä laissa toisin säädetä.’

Lastensuojelulain 92 §:n 1 momentti sisältää valittamista koskevan erityissäännöksen, jonka mukaan: ’Tämän lain 43 §:ssä tarkoitetuista lapsen huostaanottoa ja sijaishuoltoa, 47 §:ssä tarkoitetusta huostassapidon lakkaamista, 63 §:ssä tarkoitetusta yhteydenpidon rajoittamista, 28 §:ssä tarkoitetusta lupaa lapsen tutkimiseen, 35 §:ssä tarkoitetusta toimeentulon

ja asumisen turvaamista, 75 ja 76 §:ssä tarkoitetuista jälkihuoltoa, 81 §:n 5 momentissa tarkoitettua kieltoa sekä 16, 16 a ja 16 b §:ssä tarkoitetusta kuntien välistä järjestämis- ja kustannusvastuuta koskevasta hallinto-oikeuden päätöksestä saa hakea valittamalla muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.'

Lastensuojelulakiin ei sisälly muita säännöksiä valittamisesta hallinto-oikeuden päätöksestä. Hallintoprosessilakiehdotuksen 107 §:n 1 momentin mukainen valituslupasääntely koskee näin ollen valittamista hallinto-oikeuden päätöksestä lastensuojelulain nojalla tehdyistä päätöksistä, koska lakiehdotuksen 127 §:n viittaussäännöksen mukaan hallintoprosessilain valituslupasääntely tulee sovellettavaksi tilanteissa, joissa erityislaissa säädetään sovellettavaksi hallintolainkäyttölakia."

Hallituksen esityksessä ympäristöministeriön hallinnonalan eräiden muutoksenhakua koskevien säännösten muuttamisesta (HE 72/2019 vp) erottelu valitusluvanvaraisista ja suorista valitusasioista KHO:een sisältyi jossakin muodossa ainakin seuraavien muutettujen pykälien aikaisempiin sanamuotoihin:

- jätelain 137 §,
- vapaaehtoisesta osallistumisesta ympäristöasioiden hallinto- ja auditointijärjestelmään annetun lain 13 §,
- luonnonsuojelulain 62 §,
- kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta annetun lain 18 §,
- eräiden rakennustuotteiden tuotehyväksynnästä annetun lain 36 §,
- rakennuksen energiatodistuksesta annetun lain 26 §,
- aravalain 39 §,
- aravalainojen lainaehtojen muuttamisesta eräissä tapauksissa annetun lain 12 §,
- aravarajoituslain 21 §,
- valtiontakauksesta aravalainojen takaisinmaksamiseksi annetun lain 16 §,
- vuokra-asuntojen korkotukilainalla rahoitettujen asuntojen vapautumisesta käyttörajoituksista annetun lain 6 §,
- vuokra-asuntojen rakentamislainojen valtiontakauksista annetun lain 17 §,

- vuokra-asuntojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain 41 § ja
- vuokratalojen rakentamislainojen lyhytaikaisesta korkotuesta annetun lain 30 §.

Siirtymäsäännöksiä näille lainkohdille ei säädetty.

KHO:n lausunnossa ympäristövaliokunnalle oikeusneuvos Kari Tornikoski (13.11.2019) totesi siirtymäsäännöksistä seuraavaa: ”Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 125 ja 126 §:ssä on kattavat voimaantulo- ja siirtymäsäännökset. Niiden perusteella valituslupamenettelyjä sovelletaan valitettaessa KHO:een 1.1.2020 jälkeen tehdyistä päätöksistä. Hallituksen esitys on asianmukainen myös siltä osin, ettei siinä oleviin lakiehdotuksiin ole sisällytetty siirtymäsäännöksiä, koska ne olisivat tarpeettomia.”

Tähän hallituksen esitykseen sisältyvät lait tulivat voimaan myös 1.1.2020, eli yhtä aikaa uuden hallintoprosessilain kanssa, mutta jos muutoksen jatkovalitusoikeudessa olisi katsottu tapahtuvan näillä sektorilakien muutoksilla eikä uuden hallintoprosessilain myötä, olisi näihin sektorilakeihin tarvittu siirtymäsäännökset.

1.1.2020 tuli voimaan myös hallituksen esitykseen eduskunnalle eräiden poliisin hallinnonalan lakien muutoksenhakusäännösten muuttamisesta (HE 75/2019 vp) sisältyvät lait. Tässä lakiesityksessä erottelu valitusluvanvaraisista ja suorista valitusasioista KHO:een sisältyi jossain muodossa ainakin seuraavien muutettujen pykälien aikaisempiin sanamuotoihin:

- Poliisiammattikorkeakoulusta annetun lain 46 §,
- arpajaislain 66 §,
- viihdelaitelain 16 §,
- ampumaratalain 15 § ja
- räjähteiden lähtöaineiden markkinoille saattamisesta ja käytöstä annetun lain 11 §.

Siirtymäsäännöksiä näille ei säädetty. KHO ilmoitti hallintovaliokunnalle, ettei sillä ollut lausuttavaa esityksestä.

Näillä ja aikaisemmin esittämillään perusteilla oikeusministeriö katsoo, etteivät siirtymäsäännökset nytkään ole tarpeen kokoontumislain (nro 30) 28 §:n ja eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä annetun lain (nro 41) 20 §:n muutosehdotusten yhteydessä.