Olli Mäenpää
9.9.2022

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys eräiden lakien valitustietä koskevan sääntelyn ja eräiden teknisten seikkojen päivittämiseksi (HE 93/2022 vp)

Valitustien ohjaaminen hallinto-oikeuteen

Ehdotettua valitusteitä koskevaa sääntelyä on paikallaan arvioida ensisijaisesti siltä kannalta, että jokaisella on perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa. Hallintotuomioistuimien toimivaltaisuus määräytyy perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyn oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (hallintoprosessilaki) mukaan. Lähtökohtana hallintoprosessilain 8 §:n 1 momentin mukaan on, että valitus hallintoviranomaisen päätöksestä tehdään hallinto-oikeuteen.

Esityksen keskeisenä tarkoituksena on ohjata valitus hallintoviranomaisen päätöksestä ensi vaiheessa hallinto-oikeuteen sellaisen erityissääntelyn sijasta, jonka mukaan valitus hallintoviranomaisen päätöksestä tehdään suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Ehdotettu valitustien määrittely vastaa hallintoprosessilain 8 §:n 1 momentin mukaista pääsääntöä, jonka mukaan viranomaisen päätöksestä valitetaan hallinto-oikeuteen. Tästä pääsäännöstä poikkeavien säännösten muuttaminen ehdotetulla tavalla selkeyttää ja yhdenmukaistaa perustuslain 21 §:ssä jokaiselle taattua oikeutta saattaa saada asiansa käsitellyksi lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa. Sääntelyyn ei liity valtiosääntöoikeudellisia ongelmia.

Vastaava arvio voidaan esittää ehdotuksesta, jonka mukaan korkeimman hallinto-oikeuden toimialaan kuuluvien hallintotuomioistuimien oikeudenkäynnin julkisuutta koskeviin, hallintoasiana tekemiin päätöksiin haetaan muutosta hallinto-oikeudelta (4. lakiehdotuksen 20 §).

Toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta voidaan sääntelyn kohteeseen ja oikeusturvaan liittyvin erityisin perustein säätää erikseen lailla. Tällaisia erityissäännöksiä ovat 14. lakiehdotuksen mukainen valitustien ohjaaminen valtakunnallisen viranomaisen päätöksestä yhteen nimettyyn (Helsingin) hallinto-oikeuteen sekä 7. lakiehdotuksen sisältämä ehdotus, jonka mukaan toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyy hallintoprosessilain yleissäännösten eikä viraston sijaintipaikan mukaan. Ehdotetulle tarkentavalle sääntelylle on oikeusturvan kannalta hyväksyttävät perusteet.

Myös ministeriöt kuuluvat hallintoprosessilain 8 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin viranomaisiin, joiden päätöksistä valitetaan hallinto-oikeuteen. Näin ollen valitustien ohjaaminen erityissäännöksillä ministeriöiden päätöksistä hallinto-oikeuteen korkeimman hallinto-oikeuden sijasta (5. lakiehdotuksen 130 §, 13. lakiehdotuksen 77 §) on hallintoprosessilaissa säädetyn pääsäännön mukainen sääntely eikä siihen liity valtiosääntöoikeudellisia ongelmia. Sama arvio on samoin perustein esitettävissä 1. lakiehdotuksen 83 §:ään sisältyvästä ehdotuksesta, jonka mukaan tasavallan presidentin kanslian tekemään asiakirjan julkisuutta koskevaan päätöksen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.

Ministeriöitä koskevan pääsäännön ja esityksen peruslinjan kannalta on sen sijaan epäjohdonmukaista, että 12. lakiehdotuksessa ehdotetaan pidettäväksi voimassa maakaasumarkkinalain 96 §:n 4 momentin säännös, jonka mukaan työ- ja elinkeinoministeriön lain 12 §:n nojalla tekemään päätökseen saa hakea muutosta valittamalla suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Perusteluna tälle poikkeukselle on ministeriön mukaan sen harkintavallan laajuus hankelupa-asioissa (s. 36). Perustelua ei voida pitää erityisen painavana tai oikeudellisesti merkityksellisenä valitustien pääsäännöstä poikkeavalle määrittelylle. Tätä voidaan pitää ongelmallisena, sillä yleistä valitustietä koskevalle poikkeukselle tulisi olla vakuuttavia perusteluja, kun otetaan huomioon korkeimman hallinto-oikeuden roolin kehittäminen hallintolainkäyttöä ylimmän asteen linjaratkaisuin ohjaavan tuomioistuimen suuntaan. Tämä edellyttää osaltaan myös korkeinta hallinto-oikeutta edeltävän muutoksenhakujärjestelmän kehittämistä johdonmukaisesti. Perustuslaista ei kuitenkaan johdu nimenomaista estettä sille, että perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitetuksi lain mukaan toimivaltaiseksi tuomioistuimeksi voidaan lailla yksittäistapauksessa määritellä korkein hallinto-oikeus.

Valtioneuvoston päätöksestä valitetaan hallintoprosessilain 8 §:n 1 momentin mukaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valitustien ohjaaminen 3. lakiehdotuksen mukaisesti valtioneuvoston julkisuuslain soveltamista koskevasta päätöksestä hallinto-oikeuteen sisältää rajoitetun poikkeuksen tästä hallintoprosessilain mukaisesta pääsäännöstä. Ehdotetulle erityissäännökselle on esitetty hyväksyttävät ja vakuuttavat perustelut, eikä siihen muutenkaan liity ongelmia perustuslain kannalta.

Valitus yleisen tuomioistuimen päätöksestä hallintotuomioistuimeen

7. lakiehdotuksen mukaan valitus myös yleisen tuomioistuimen päätökseen, joka koskee sivutoimilupaa sekä tuomarille annettua varoitusta tai virantoimituksesta pidättämistä haettaisiin muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen lukuunottamatta ylimpien tuomioistuimien näitä asioita koskevia päätöksiä. Arvioitaessa valitustien ohjaamista yleisestä tuomioistuimesta hallintotuomioistuimeen on lähtökohtana perustuslain 99 §:n 2 momentin säännös, jonka mukaan ylintä tuomiovaltaa riita- ja rikosasioissa käyttää korkein oikeus sekä hallintolainkäyttöasioissa korkein hallinto-oikeus.

Valitustien lainsäädännöllinen ohjaaminen yleisen tuomioistuimen päätöksestä hallintotuomioistuimeen on sinänsä perustuslain kannalta poikkeuksellinen järjestely (vrt. valitustien ohjaamisesta hallintopäätöksestä yleiseen tuomioistuimeen PeVL 32/2018 vp, PeVL 12/2019 vp). Toisaalta perustuslain 21 §:n 1 momenttiin sisältyvän asianmukaisuusvaatimuksen voidaan katsoa edellyttävän sitä, että asian käsittelyssä sovellettava oikeudenkäyntimenettely noudattaa käsiteltävän asian erityispiirteitä (PeVL 12/2019 vp).

Yleisen tuomioistuimen käsittelemää sivutoimilupaa sekä tuomarille annettavaa varoitusta ja virantoimituksesta pidättämistä koskevia päätöksiä on oikeussystemaattisesti perusteltua pitää ensisijaisesti virkamiesoikeudellisina hallintopäätöksinä, joita koskevat valitukset yleensä käsitellään hallinto-oikeudessa. Kyseisiin asioihin ei liity riita- tai rikosasian käsittelylle luonteenomaisia oikeudellisia piirteitä. Valituksen käsittelyä virkamiesoikeudellisessa asiassa on siten perusteltua pitää perustuslain 99 §:n 2 momentissa tarkoitettuna hallintolainkäyttöasian käsittelynä. Tältä kannalta ja myös perustuslain 21 §:n 1 momentin käsittelyn asianmukaisuusvaatimus huomioon ottaen on siten mahdollista ehdotetulla tavalla määritellä valitustie näissä asioissa hallintotuomioistuimeen, joissa käsitellään muutkin virkamiesoikeudelliset valitusasiat.

Kiireellinen käsittely

Esityksessä ei ehdoteta muutettavaksi säännöksiä, joiden mukaan asia on hallintotuomioistuimessa käsiteltävä kiireellisenä. Tällaiset säännökset ovat sinänsä perusteltuja etenkin useimpien kyseisten säännösten kohteena olevien asioiden perusoikeuskytkentöjen vuoksi. Niiden tarkoituksena on myös tehostaa perustuslain 21 §:n 1 momentissa turvattua oikeutta viivytyksettömään käsittelyyn.

Lakiehdotuksiin sisältyvien kiireellisen käsittelyn vaatimusten ei arvioida aiheuttavan lisäresurssien tarvetta hallinto-oikeuksissa (s. 4). Toisaalta Tuomioistuinviraston selvityksen (14.5.2021) mukaan lakisääteisesti kiireelliset asiat muodostavat keskimäärin 50 prosenttia hallinto-oikeuksille saapuneista asioista. Kiireellisyyssäännösten yleisyys tai jopa pääsääntöisyys edellyttäisi siten hallintotuomioistuinten resurssien riittävyyden asianmukaista huomioon ottamista.

Valituskiellot

Esitykseen sisältyy valituskieltoa koskevia säännöksiä. Ne ovat merkityksellisiä perustuslain 21 §:n 2 momentin kannalta, jonka mukaan oikeus hakea muutosta turvataan lailla. Säännöksen esitöiden mukaan se ei kuitenkaan estä säätämästä vähäisiä poikkeuksia, kunhan poikkeukset eivät muuta pääsääntöä eivätkä vaaranna yksilön oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin (HE 309/1993 vp, s 74).

Kirjeäänestystä koskevaan vaaliviranomaisen päätökseen ei saisi 2. lakiehdotuksen 66 h §:n mukaan erikseen hakea muutosta valittamalla. Koska tällaisen päätöksen lainmukaisuus voitaisiin saattaa tutkittavaksi valitettaessa vaalien jälkeen vaalien tuloksen vahvistamista koskevasta päätöksestä, ehdotettua valituskieltoa ei voida pitää oikeusturvan kannalta ongelmallisena.

1. lakiehdotuksessa ehdotetaan tasavallan presidentin kansliasta annetun lain 65 §:n 1 momenttiin lisättäväksi valituskielto, jonka mukaan tasavallan presidentin tekemään virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä koskevaan päätökseen tai päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Vastaavansisältöinen valituskielto sisältyy valtion virkamieslain 59 §:n 2 momenttiin. Tasavallan presidentin nimityspäätökset koskevat pääasiallisesti tuomareita ja upseereita. Valituskieltoa koskevaa ehdotusta arvioidessaan perustuslakivaliokunta katsoi, että presidentin nimityspäätösten jättäminen edelleen valituskiellon piiriin jatkaa presidentin valtiosääntöiseen asemaan kytkeytynyttä doktriinia, jossa presidentin päätökset koskien virkamiesten oikeusasemaa on voitu jättää vähäisinä poikkeuksina perustuslain 21 §:ssä taatuista oikeusturvatakeista muutoksenhakuoikeuden ulkopuolelle (PeVL 42/2017, s. 4, PeVL 23/2011 vp, s. 2).

Lakiehdotuksessa ehdotetaan lisäksi säilytettäväksi voimassa kanslialain 65 §:n 3 momentissa säädetty valituskielto, jonka mukaan tasavallan presidentin tekemään tasavallan presidentin asiakirjan julkisuutta koskevaan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Perustuslakivaliokunta ei valituskieltosäännöstä arvioidessaan pitänyt sitä perustuslain 21 §:n kannalta ongelmallisena (PeVL 23/2011 vp). Valituskiellolle voidaan edelleen katsoa olevan perusteita.

Väliaikaisen oikeusturvan rajoittaminen

Päästökauppalain 75 §:n 4 momentissa ehdotetaan edelleen säädettäväksi väliaikaista oikeusturvaa koskevasta kiellosta, jonka mukaan hallintotuomioistuin ei voi kieltää tai keskeyttää päästökauppaviranomaisen päätöksen täytäntöönpanoa eikä antaa muuta kyseisen päätöksen täytäntöönpanoa koskevaa määräystä, jos valitus koskee päätöstä, jolla päästökauppaviranomainen on myöntänyt maksutta jaettavia päästöoikeuksia tai muuttanut niiden määrää.

Hallituksen esitykseen HE 228/2018 vp alun perin sisältyneen säännöksen perusteluna oli ainoastaan se, että ilmaisjakoasiat ehdotettiin asteittain siirrettäväksi päästökauppaviranomaiselle (s. 50), eikä säännösehdotusta käsitelty esityksen säätämisjärjestysperusteluissa. Säännöstä ei myöskään ole arvioitu perustuslakivaliokunnassa. Kieltosäännös on merkityksellinen erityisesti perustuslain 21 §:n oikeusturvaa koskevan sääntelyn kannalta, sillä myös riittävän oikeusturvan valituksen käsittelyaikana voidaan katsoa kuuluvan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin, jotka perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan turvataan lailla.

Väliaikaista oikeusturvaa määrittelevän hallintoprosessilain 123 §:n 1 momentin mukaan hallintotuomioistuimen toimivaltaan kuuluu yleensä valituksen ollessa vireillä kieltää tai keskeyttää sen kohteena olevan päätöksen täytäntöönpano taikka antaa muu päätöksen täytäntöönpanoa koskeva määräys. Säännös, jolla hallintotuomioistuimelta poistettaisiin kokonaan tämä toimivalta, jonka käyttäminen edellyttää erityisiä oikeusturvaan liittyviä perusteita, on täysin poikkeuksellinen ja se rajoittaisi olennaisesti tuomioistuimen toimivaltaa. Tätä voidaan pitää oikeusturvan kannalta ongelmallisena, koska päästökauppaviranomaisen päätöksellä, jolla se on myöntänyt maksutta jaettavia päästöoikeuksia tai muuttanut niiden

määrää, voi olla merkittäviä ja itsenäisiä oikeusvaikutuksia etenkin yritysten taloudellisiin intresseihin ja päästöjen ympäristövaikutuksiin.

Perustuslakivaliokunta on toisessa sääntely-yhteydessä ulkomaalaisasioihin liittyen kiinnittänyt huomiota siihen, että valituksen tekemisen jälkeen oikeusturvariskit minimoituvat, jos päätöksen täytäntöönpantavuus jää riippumaan tuomioistuimen täytäntöönpanokieltohakemuksen johdosta antamasta ratkaisusta (esim. PeVL 47/2014 vp, s. 3). Oikeusturvariskin aiheuttavan kategorisen kiellon välttämättömyys lakiehdotuksessa ei ole ilmeinen, sillä täytäntöönpanon tehokkuuden kannalta riittävänä voitaneen pitää säännöksen mukaista lähtökohtaa, jonka mukaan päästökauppaviranomaisen päätöstä on muutoksenhausta huolimatta noudatettava. Tämä vastaa myös EU-oikeuden edellyttämää oikeusturvan sääntelyä. Väliaikaisen oikeusturvan ehdottomasti kieltävän säännöksen perusteltavuutta ja välttämättömyyttä olisi siksi paikallaan arvioida erikoisvaliokunnassa.