Olli Mäenpää
21.10.2022

Lakivaliokunnalle

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

Valitustien yhtenäistäminen

Esitykseen sisältyvien lakiehdotusten kohteena on valitustien määrittely. Valitustiellä tarkoitetaan sen tuomioistuimen määrittelyä, jolle valitus tehdään ja joka on toimivaltainen tutkimaan valituksen.

Esityksen keskeisenä tarkoituksena on ohjata valitus hallintoviranomaisen päätöksestä ensi vaiheessa hallinto-oikeuteen. Ehdotetut valitustien määrittelevät säännökset korvaisivat sellaisen aikaisemman erityissääntelyn, jonka mukaan valitus hallintoviranomaisen päätöksestä tehdään suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Ehdotettu valitustien määrittely vastaa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (hallintoprosessilaki) 8 §:n 1 momentin mukaista pääsääntöä, jonka mukaan viranomaisen päätöksestä valitetaan hallinto-oikeuteen. Tästä pääsäännöstä poikkeavien erityissäännösten muuttaminen ehdotetulla tavalla selkeyttäisi ja yhdenmukaistaisi perustellulla tavalla valitustien määräytymistä.

4. lakiehdotuksen mukaan muutettaisiin myös oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 20 §:ää siten, että esimerkiksi vakuutusoikeuden toimialan muutoksenhakulautakuntien ja tuomioistuinten tekemistä hallintopäätöksistä valitetaan hallintoprosessilain 8 §:n 1 momentin pääsääntöä vastaavasti hallinto-oikeuksiin. Perustuslakivaliokunta on esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 39/2022 vp, 11 kohta) kiinnittänyt päätöksenteon edellyttämän aineellisen erityisasiantuntemuksen vuoksi huomiota ehdotuksen perusteltavuuteen vakuutusoikeuden toimialan muutoksenhakulautakuntien osalta. Lakivaliokunnan on siksi syytä arvioida sääntelyn perusteltavuutta.

Arvioinnissa on paikallaan ottaa huomioon, että valitustien ohjaaminen hallinto-oikeuteen koskisi hallintoasiana tehtyä päätöstä, ei sen sijaan oikeudenkäynnissä tehtyä prosessuaalista päätöstä. Tällainen hallintoasiana tehty päätös koskee oikeudenkäynnin julkisuutta koskevien säännösten tulkintaa ja soveltamista, jossa ei olennaista ole vakuutus- tai sosiaalioikeudellisten substanssisäännösten soveltaminen. Hallinto-oikeudella, jossa muutenkin käsitellään julkisuussääntelyn noudattamisen lainmukaisuutta koskevat asiat, voidaan katsoa olevan asianmukainen ja riittävä oikeudellinen asiantuntemus myös tällaisten hallintopäätösten lainmukaisuutta koskevaan arviointiin.

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 muitakaan 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.

Poikkeaminen pääsääntöisestä valitustiestä

Lakiehdotukseen sisältyy myös sääntelyä, joka merkitsee poikkeamista pääsääntöisestä valitustiestä. Hallinto-oikeuden toimivallasta poikkeava sääntely sisältyy 12. lakiehdotukseen, jossa 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 ehdotetulle poikkeukselle on ministeriön mukaan sen harkintavallan laajuus hankelupa-asioissa (s. 36). Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (5-6 kohta) arvioinut, että perustelua ei voida pitää erityisen painavana tai oikeudellisesti merkityksellisenä valitustien pääsäännöstä poikkeavalle määrittelylle, joka on samalla ristiriidassa korkeimman hallinto-oikeuden roolin kehittämisessä omaksuttujen perusratkaisujen kanssa. Lakivaliokunnan on syytä arvioida sääntelyn perusteltavuutta.

Tällaisen arvion perusteena voidaan pitää ensinnäkin valitustien määrittelyä koskevan lainsäädännön yhtenäisyyttä, josta ei tulisi poiketa ilman varsin painavia asiallisia ja oikeusturvaan liittyviä perusteluja. Lisäksi on paikallaan ottaa huomioon tavoite edelleen kehittää korkeimman hallinto-oikeuden roolia hallintolainkäyttöä ylimmän asteen linjaratkaisuin ohjaavan tuomioistuimen suuntaan, mikä edellyttää valitustien ohjaamista viranomaisen päätöksestä hallinto-oikeuteen. Viranomaisen harkintavallan laajuus ei myöskään ole sellainen perustelu, joka voisi puoltaa pääsääntöisestä valitustiestä poikkeamista, kun myös otetaan huomioon, että valitus voidaan hallintoprosessilain 13 §:n mukaan tehdä laillisuusperusteella. Myös harkintavallan käytön lainmukaisuuden arviointi kuuluu siten hallintotuo-

mioistuimen tehtäviin, mutta hallinto-oikeus ei voi puuttua ministeriön laajan harkintavallan käyttöön, mikäli se tapahtuu lain määrittelemissä rajoissa. Valitustie työ- ja elinkeinoministeriön päätöksestä on siten perusteltua ohjata hallinto-oikeuteen.

Toinen poikkeava sääntely koskee valittamista valtioneuvoston päätöksestä, josta hallintoprosessilain 8 §:n 1 momentin mukaan valitetaan 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.

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, jota koskevaa ehdotusta arvioi-

dessaan perustuslakivaliokunta katsoi, että presidentin nimityspäätösten jättäminen edelleen valituskiellon piiriin jatkaa presidentin valtiosääntöiseen asemaan kytkeytynyttä doktriinia, jossa presidentin päätökset koskien virkamiesten oikeusasemaa on voitu jättää muutoksenhakuoikeuden ulkopuolelle (PeVL 42/2017, s. 4, PeVL 23/2011 vp, s. 2). Ehdotettuun valituskieltoon ei myöskään tässä yhteydessä ole huomauttamista.

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. 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. Perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan huomiota säännöksen merkitykseen oikeusturvan kannalta ja sääntelyn suhteeseen yleislainsäädäntöön. Lakivaliokunnan tulee tarkastella sääntelyn perusteltavuutta ja välttämättömyyttä (10 kohta).

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. Ehdotettu 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.

Oikeusturvariskin aiheuttavan kategorisen kiellon välttämättömyys lakiehdotuksessa ei ole ilmeinen, sillä täytäntöönpanon tehokkuuden kannalta riittävänä voitaneen pitää kyseisen säännöksen mukaista lähtökohtaa, jonka mukaan päästökauppaviranomaisen päätöstä on muutoksenhausta huolimatta noudatettava. Tämä vastaa myös EU-oikeuden edellyttämää oikeusturvan sääntelyä. Väliaikaisen

oikeusturvan ehdottomasti kieltävälle säännökselle ei sen sijaan ole esitetty riittävän painavia asiallisia perusteita, eikä sitä pitää myöskään välttämättömänä lain tehokkaan toimeenpanon kannalta. Säännös on siten perusteltua poistaa.