19.10.2022 EOAK/6151/2022

Eduskunta
Lakivaliokunta
lav@eduskunta.fi

Viite: Lakivaliokunnan kokous pe 21.10.2022 klo 9.15, HE 93/2022 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden lakien valitustietä koskevan sääntelyn ja eräiden teknisten seikkojen päivittämiseksi

Lakivaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian asiantuntijaa kuultavaksi ja kirjallista asiantuntijalausuntoa yllä mainitusta hallituksen esityksestä. Lausunnossa on pyydetty ottamaan huomioon perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 39/2022 vp.

Pyydettynä lausuntonani totean seuraavan.

Pääsääntö ja poikkeusperusteet

Esitykseen sisältyvien lakien muutoksenhakusäännöksiä ehdotetaan pääosin muutettaviksi siten, että viranomaisen hallintopäätöksestä valitettaisiin hallinto-oikeuteen eikä suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Ehdotettu valitustie vastaisi nykyisen yleislain eli oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain pääsääntöä. Pääsäännön mukaan vain valtioneuvoston yleisistunnon päätöksestä valitetaan suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Muiden viranomaisten tekemistä hallintopäätöksistä valitetaan hallinto-oikeuteen.

Olen hallituksen esityksen luonnoksesta oikeusministeriölle 1.12.2021 antamassani lausunnossa EOAK/7651/2021 pitänyt pääsäännön vahvistamiseen tähtääviä lainmuutoksia perusteltuina ja johdonmukaisina. Samalla olen suhtautunut kriittisesti luonnoksessa olleiden poikkeustilanteiden määrään ja poikkeuksien tueksi esitettyihin perusteluihin. Nyt kysymyksessä olevassa hallituksen esityksessä poikkeuksista on edelleen jäljellä maakaasumarkkinalain 96 §:n 4 momentin säännös.

Maakaasumarkkinalain 96 §:n 4 momentin mukaan työ- ja elinkeinoministeriön sanotun lain 12 §:n nojalla tekemään päätökseen haetaan

muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Säännöstä ei hallituksen esityksessä ehdoteta muutettavaksi. Esityksen perustelujen (s. 36) mukaan peruste voimassa olevan sääntelyn säilyttämiselle on ministeriön hyvin laaja ja tarkoituksenmukaisuusharkintaa lähestyvä harkintavalta hankelupa-asioissa.

Kuten aikaisemmassakin lausunnossani, suhtaudun edelleen kriittisesti siihen, että maakaasumarkkinalain säännösten tulkintaan liittyvä laaja harkintavalta voisi olla hyväksyttävä peruste pääsäännöstä poikkeamiselle. Säännöksiä, jotka edellyttävät laajan harkintavallan käyttämistä on kaikilla lainsäädännön aloilla. Tuomarit joutuvat tekemään ratkaisuja käyttäen ohjenuorinaan laissa olevia väljiä ilmaisuja kuten ”lapsen etu” tai ”syytä epäillä”. Normaalin valitustien ohittamista harkintavallan laajuuden perusteella on vaikea hyväksyä senkään vuoksi, että tuomioistuinkontrollin luonne ja sisältö on joka tapauksessa sama, käsiteltiinpä valitus hallinto-oikeudessa tai korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Tuomioistuinlaissa olevien muutoksenhakusäännösten muuttaminen

Tuomioistuinlain 23 luvun mukainen muutoksenhakutie kirjallisia varoituksia, sivutoimilupaa ja virantoimituksesta pidättämistä koskeviin päätöksiin ehdotetaan muutettavaksi muiden kuin ylimpien tuomioistuinten osalta oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain pääsäännön mukaiseksi eli valittamiseksi hallinto-oikeuteen myös yleisten tuomioistuinten ja hallinto-oikeuksien omien päätösten osalta. Sääntelyn muuttaminen pääsäännön mukaiseksi tarkoittaisi sitä, että jatkossa hallinto-oikeuden päällikkötuomarin antamaan päätökseen haettaisiin muutosta valittajan kotipaikan mukaan määräytyvässä hallinto-oikeudessa eli useimmiten samassa hallinto-oikeudessa, jota päätöksen antanut päällikkötuomari johtaa.

Kun virkasyytefoorumeita koskevia säännöksiä uudistettiin,[1] pidettiin esteettömyyden kannalta tärkeänä, ettei tuomioistuimen esittelijöitä ja tuomareita koskevia juttuja käsitellä siinä tuomioistuimessa, jossa virkasyytteessä oleva henkilö itse työskentelee. Sen vuoksi käräjätuomareiden virkasyytteet käsitellään tuomioistuinlain 22 luvun 1 §:n perusteella hovioikeudessa ja hovioikeuksien esittelijöiden virkasyytteet muussa kuin siinä hovioikeudessa, jossa he itse työskentelevät. Näihin säännöksiin ei nyt ehdoteta muutoksia.

Varoitusta tai virasta pidättämistä koskevan valituksen käsittelyyn samassa hallinto-oikeudessa, jossa muutoksenhakija itsekin työskentelee, liittyy näkökohtia, jotka nähdäkseni puoltaisivat vastaavaa järjestelyä kuin tuomioistuinlain 22 luvun 1 §:ssä on hovioikeuksien esittelijöiden virkasyytteiden käsittelyn osalta säädetty. Tilanne, jossa

[1] HE 57/2000 vp, s. 11–12: ”Tuomioistuin- ja syyttäjälaitosten itsenäinen ja riippumaton asema huomioon ottaen sekä edellä mainituista tuomioistuimen objektiiviseen puolueettomuuteen liittyvistä syistä on tärkeää, ettei käräjäoikeuden tuomareiden ja muun henkilökunnan sekä käräjäoikeuksissa syyttäjinä toimivien virkamiesten virkasyytteitä käsitellä samassa tuomioistuimessa, jossa he toimivat virkatehtävissään. Objektiivisen puolueettomuuden vaatimus koskee myös hovioikeuksia. Sen vuoksi ei voida pitää asianmukaisena sitä, että hovioikeudessa toimivaa virkamiestä syytetään virkarikoksesta samassa hovioikeudessa, jossa hän toimii virkatehtävissään.”

hallinto-oikeuden tuomarit joutuisivat arvioimaan samassa tuomioistuimessa toimivan kollegansa menettelyä ja siihen liittyvää hallinnollisen esimiehensä päätöstä, ei vaikuta objektiivisen puolueettomuuden kannalta tarkasteltuna asianmukaiselta. Tuomarille annetun varoituksen taustalla voi olla esimerkiksi kiistanalainen kysymys tuomarin etätyömahdollisuuksien rajoittamisesta etätyöohjeella ja velvollisuudesta olla tavoitettavissa tai muista kyseisen tuomioistuimen toimintaan liittyvistä kysymyksistä, jotka koskettavat kaikkia muitakin siellä työskenteleviä tuomareita.

Perustuslakivaliokunta on kysymyksessä olevasta esityksestä antamassa lausunnossaan kohdassa 7 painottanut kokoonpanon esteettömyyden varmistamisen kannalta tuomioistuinlain 14 luvun 1 §:n 1 momentin sääntelyä esteettömän tuomarin määräämisestä. Erikseen määrätty esteetön kokoonpanokin (yleensä ”naapurituomioistuimesta” määrätty) antaa ratkaisunsa sen saman tuomioistuimen nimissä, jonka tuomarista asiassa on kysymys, joten ainakaan objektiivisen puolueettomuuden kannalta tämäkään menettely ei ulkopuolisen tarkkailijan silmissä näytä ihanteelliselta.

Kiinnitän huomiota myös siihen, että täysistuntokäsittely korkeimmassa oikeudessa tai korkeimmassa hallinto-oikeudessa on nähdäkseni tarpeettoman raskas menettely esimerkiksi tuomarin sivutoimilupaa koskevan valituksen käsittelyyn. Parempi vaihtoehto voisi olla se, että valitustie korkeimmasta oikeudesta johtaisi korkeimman hallinto-oikeuden normaaliin lainkäyttökokoonpanoon ja päinvastoin. Tällöin vältyttäisiin korkeimpienkin oikeuksien osalta edellä kuvatulta tilanteelta, jossa tuomarit joutuvat arvioimaan hallinnollisen esimiehensä ratkaisua kollegansa asiassa - eikä tuomioistuinlaitoksen kaikkein suurimpia ja juhlallisimpia ratkaisukokoonpanoja rasitettaisi asioilla, joiden käsittelyyn ne eivät tarkoituksenmukaisimmin sovellu.

Yleisellä tasolla on syytä todeta myös se, ettei esteellisyys (subjektiivinen tai objektiivinen) poistu tai edes ”laimene” sillä, että ratkaisukokoonpanon jäsenmäärää lisätään. Teoriassahan yksikin esteellinen jäsen on voinut päästä myrkyttämään isonkin kokoonpanon ratkaisutoiminnan (subjektiivinen puolueettomuus), tai ainakin voidaan tietyissä tilanteissa perustellusti kuvitella, että näin on saattanut tapahtua (objektiivinen puolueettomuus). Objektiivisen näkökulman painoarvoa lisää se, ettei tuomioistuinten neuvottelusalaisuuden johdosta kukaan voi tietää, mitä suljettujen ovien takana on puhuttu.

On myös syytä huomata, että sivutoimia koskevat kysymykset liittyvät varsinkin korkeimmassa oikeudessa usein välimiestoimeksiantoihin. Sivutoimia koskevilla linjauksilla saattaa olla välillistä vaikutusta nykyisten ja tulevien korkeimman oikeuden jäsenten kokonaistulonmuodostukseen. Ottaen erityisesti huomioon ajoittain esiintyvä julkinen keskustelu korkeimman oikeuden jäsenten välimiespalkkioiden määrästä, tämäkin korkeimman oikeuden objektiiviseen puolueettomuuteen vaikuttava näkökohta on syytä todeta. Senkin vuoksi olisi paikallaan, että korkeimman oikeuden jäsenten sivutoimilupia koskevat vali-

tukset ratkaistaisiin nykyisestä tilanteesta poiketen korkeimmassa hallinto-oikeudessa ja päinvastoin.

Väliaikaisen oikeusturvan rajoittaminen

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa on kohdissa 8–10 kiinnitetty huomiota siihen, että oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 123 §:n 1 momentin pääsäännöstä poiketen muutoksenhakutuomioistuin ei voi keskeyttää muutoksenhakuprosessin ajaksi päästökauppalain 75 §:n 4 momentin mukaisen päätöksen täytäntöönpanoa. Kysymys on päätöksestä, jolla päästökauppaviranomainen on myöntänyt maksutta jaettavia päästöoikeuksia tai muuttanut niiden määrää.

Maksuttomat päästöoikeudet myönnetään päästökauppalaissa säädetyllä tavalla lain soveltamisalaan kuuluville laitoksille komission ilmaisjakosäädösten mukaisesti. Ilmeisesti muutosta käytännössä haetaan (esim. KHO 2017:22) vain silloin, kun maksuttomien päästöoikeuksien saamista koskenut hakemus on kokonaan tai osittain hylätty. Tässä asetelmassa tarvetta hakijan kannalta myönteisen päätöksen tai sen osan täytäntöönpanon keskeyttämiseen ei liene. Mikäli kuitenkin muunkinlaisia muutoksenhakutilanteita käytännössä esiintyy - tai voi esiintyä - saattaisi tavanomainen mahdollisuus täytäntöönpanon keskeyttämiseen olla tarpeen.

Hallintoprosessin julkisuuslain muuttaminen

Perustuslakivaliokunnan lausunnon kohdassa 11 on kiinnitetty huomiota oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 20 §:ään ehdotettuun muutokseen, jonka myötä esimerkiksi vakuutusoikeuden toimialan muutoksenhakulautakuntien ja tuomioistuinten tekemistä hallintopäätöksistä valitetaan edellä todettua pääsääntöä vastaavasti alueellisiin hallinto-oikeuksiin. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt päätöksenteon edellyttämän aineellisen erityisasiantuntemuksen vuoksi huomiota ehdotuksen perusteltavuuteen vakuutusoikeuden toimialan muutoksenhakulautakuntien osalta.

Kysymys lienee siitä, että vakuutusoikeuden substanssiosaamisen epäillään antavan esimerkiksi terveystietojen tai tuloja koskevien tietojen julkisuuden arviointiin sellaisia valmiuksia, joita hallinto-oikeuksilla ei välttämättä olisi siitä huolimatta, että hallinto-oikeudet joutuvat erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon asiaryhmässä jatkuvasti käsittelemään vastaavia tietoja. Uskoakseni hallinto-oikeuksien valmiudet arvioida vakuutusasioiden asiakirjojen ja tietojen julkisuutta ovat varsin hyvät.

Käsittelyn säätäminen kiireelliseksi

Nyt kysymyksessä olevaan hallituksen esitykseen sisältyy useita säännöksiä, joiden perusteella tietyt asiat on hallintotuomioistuimissa käsiteltävä kiireellisinä. Lakiehdotuksiin sisältyvien kiireellisen käsittelyn vaatimusten ei kuitenkaan hallituksen esityksessä (s. 11) arvioida aiheuttavan lisäresurssien tarvetta hallinto-oikeuksissa.

Tuon tässä yhteydessä esiin sen, että ylimmät laillisuusvalvojat ovat jo vuosien ajan kantelujen käsittelyn yhteydessä tehneet havaintoja tilanteista, joissa hallinto-oikeuksien käsittelyajat ovat olleet suhteellisen pitkiä myös asiaryhmissä, joihin kuuluvien asioiden käsittely on säädetty kiireelliseksi. Laillisuusvalvonnassa on kiinnitetty huomiota myös siihen, että kiireellisesti käsiteltäväksi säädettyjen asiaryhmien määrä on hallinto-oikeuksissa varsin suuri.

Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen on 22.12.2020 lähtien seurannut kiireellisinä käsiteltävien asioiden osuutta kaikissa hallinto-oikeuksissa (EOAK/8164/2020). Tuomioistuinvirastosta 19.9.2022 saadun viimeisimmän selvityksen mukaan

> *”lakisääteisesti kiireelliset asiat muodostavat yhä keskimäärin 50 % hallinto-oikeuksille saapuvista asioista.”*

Kaikkien hallinto-oikeuksien osalta kiireellisten asioiden keskimääräinen käsittelyaika oli vuonna 2021 noin 7,2 kuukautta ja muiden asioiden käsittelyaika noin 11,9 kuukautta. Vuonna 2020 vastaavat ajat olivat 6,4 kuukautta ja 11,4 kuukautta. Vuonna 2019 luvut olivat 6,9 kuukautta ja 11,4 kuukautta.

Tuon edellä todetun esiin alleviivatakseni sitä, että hallinto-oikeuksien niukat resurssit asettavat reunaehdot sille, mitä käytännön vaikutuksia tiettyjen asiaryhmien käsittelyn säätämisellä kiireelliseksi voidaan olettaa olevan niiden käsittelyaikoihin. Lisäksi muissa asiaryhmissä käsittelyajat pitenevät, jos resurssit pysyvät samoina.

Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.