OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

19.10.2022

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeuden yksikkö
Lainsäädäntöneuvos Elina Nyholm

Lakivaliokunnalle

Oikeusministeriön lausunto lakivaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle eräiden lakien valitustietä koskevan sääntelyn ja eräiden teknisten seikkojen päivittämiseksi (HE 93/2022 vp)

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle eräiden lakien valitustietä koskevan sääntelyn ja eräiden teknisten seikkojen päivittämiseksi (HE 93/2022 vp). Lausunnossa on pyydetty ottamaan huomioon perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 39/2022 vp. Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavan.

Esityksen pääasiallinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi 14 eri hallinnonalalle sijoittuvaa lakia. Esitykseen sisältyvien lakien muutoksenhakusäännöksiä ehdotetaan muutettavaksi siten, että viranomaisen hallintopäätöksestä valitettaisiin hallinto-oikeuteen eikä suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Myös tietyistä yleisten tuomioistuinten hallintopäätöksistä valitettaisiin hallinto-oikeuteen. Ehdotettu valitustie vastaisi nykyisen yleislain eli oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain pääsääntöä.

Lisäksi oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetussa laissa oleva suullisten käsittelyjen julkisuussääntely ulotettaisiin kattamaan kaikki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaiset muut kuin kirjalliset asian selvityskeinot eli myös suullisen valmistelun ja tarkastuksen.

Samalla myös eräisiin oikeusministeriön hallinnonalan lakeihin esitetään tehtäväksi hyvinvointialueiden perustamisen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen vuoksi tarpeelliset tekniset muutokset.

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Eteläesplanadi 10 00130 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	kirjaamo.om@gov.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

Esityksen keskeiset vaikutukset

Esitys selkeyttää ja yhtenäistää muutoksenhakusääntelyä ja sitä kautta vahvistaa oikeusturvaa. Esitys vahvistaa aiemmin aloitettua kehitystä korkeimman hallinto-oikeuden roolin vahvistamisessa ylintä tuomiovaltaa hallintolainkäyttöasioissa käyttävänä tuomioistuimena, joka ohjaa ratkaisuillaan hallintoa ja hallintotuomioistuimia (esim. PeVL 32/2012 vp, s. 3–4, PeVL 55/2014 vp, s. 3–5, LaVM 26/2014 vp, s. 5, PeVL 35/2016 vp, s. 4, PeVL 29/2017 vp, s. 2–3, PeVL 50/2018 vp, s. 6, LaVM 18/2018 vp, s. 5; HE 230/2014 vp, s. 14; HE 29/2018 vp, s. 61).

Esitys vahvistaa hallinnollisen muutoksenhaun pääsääntöä kaksiasteisesta muutoksenhausta viranomaisen päätöksiin siten, ettei korkein hallinto-oikeus olisi enää jatkossa ensimmäinen ja ainoa muutoksenhakuaste näissä asiaryhmissä.

Esitys yhtenäistää muutoksenhakua asiakirjajulkisuutta ja tuomareiden virkamiesoikeudellisia asioita koskevien säännösten osalta. Muutoksenhaun yhtenäisyys virkamiesoikeudellisissa asioissa ylipäätään sekä suhteessa muihin valtion virkamiehiin että tuomarikunnan sisällä vahvistaa virkamiesten tasapuolista kohtelua. Tuomareiden virkamiesoikeudellisiin asioihin liittyvän muutoksenhakutien muuttaminen ei vaikuta tuomareiden riippumattomaan asemaan ensi asteen päätöksenteon säilyessä ennallaan ja muutoksenhakutien ollessa edelleen tuomioistuimeen.

Perustuslakivaliokunta on esityksestä antamassaan lausunnossa PeVL 39/2022 vp, s. 2 todennut, että se pitää esityksen lähtökohtaa valitustien muuttamisesta yleislain mukaiseksi siten, että muiden viranomaisten paitsi valtioneuvoston yleisistunnon päätöksistä valitettaisiin hallinto-oikeuteen eikä suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen, perusteltuna.

Oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain muuttaminen

Tarkastuksen ja suullisen valmistelun julkisuussääntely

Ehdotuksen mukaan oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetussa laissa myös suullisen valmistelun ja tarkastuksen lähtökohtana olisi julkisuus. Tätä lähtökohtaa sovelletaan jo nykyisin lain 10 §:n mukaan suulliseen

käsittelyyn ja katselmukseen. Esityksen mukaan hallintotuomioistuin voisi samoin perustein kuin suullisen käsittelyn ja katselmuksen osalta myös suullisen valmistelun ja tarkastuksen kohdalla päättää käsittelyn julkisuudesta sekä rajoittaa yleisön läsnäoloa ja/tai käsittelyn taltiointia.

Esityksellä ei ehdoteta muutoksia oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain julkisuussääntöihin. Esityksellä ehdotetaan ainoastaan sääntelyn täydentämistä kattamaan kaikki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaiset suullisten selvittämiskeinojen muodot. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin yksi peruselementeistä on käsittelyn julkisuus, joten sitä voidaan rajoittaa vain laissa säädetyillä perusteilla. Ehdotus vastaa perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä julkisuuden rajoittamisen mahdollisuuksista hallintotuomioistuinten käsittelyn osalta (PeVL 31/2005 vp, s. 4; PeVL 17/2002 vp, s. 4; PeVL 15/2002 vp, s. 4; PeVL 14/2002 vp, s. 6; PeVL 35/2001 vp, s. 2).

Muutoksenhaku tuomioistuimen hallintoasiana tekemiin julkisuusratkaisuihin

Esityksen tavoitteena on yhtenäistää viranomaisten hallintopäätöksiä koskeva muutoksenhakutie myös oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain mukaisissa julkisuusratkaisuissa. Kun nämä asiat ratkaistaan hallintotuomioistuimessa tai muutoksenhakulautakunnassa hallintoasioina, tulee niistä hallintoprosessilain pääsäännön mukaisesti valittaa hallinto-oikeuteen.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 39/2022 vp, s. 3 todennut, että muutoksen myötä esimerkiksi vakuutusoikeuden toimialan muutoksenhakulautakuntien ja tuomioistuinten tekemistä hallintopäätöksistä valitetaan pääsääntöä vastaavasti alueellisiin hallinto-oikeuksiin. Perustuslakivaliokunta on tältä osin kiinnittänyt päätöksenteon edellyttämän aineellisen erityisasiantuntemuksen vuoksi huomiota ehdotuksen perusteltavuuteen vakuutusoikeuden toimialan muutoksenhakulautakuntien osalta.

Oikeusministeriö toteaa, että vaikka asiakirjajulkisuuspäätöksiin kohdistuvien valitusten ratkaiseminen edellyttää jossain määrin myös pääasian substanssin tuntemusta, painottuu näissä ratkaisuissa kuitenkin asiakirjajulkisuussäännösten tuntemus. Myös vakuutusoikeuden alaiseen muutoksenhakujärjestelmään kuuluvien muutoksenhakulautakuntien julkisuusratkaisuissa painottuvat asiakirjajulkisuussäännökset enemmän kuin näiden asiaryhmien vaatima erityisasiantuntemus.

Julkisuuskysymyksen ratkaiseminen ei vaadi esimerkiksi lääketieteellistä tai työoloja ja yritystoimintaa koskevaa erityisasiantuntemusta vastaavasti kuin jotkut substanssiin liittyvät kysymykset, joita sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta, työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta, tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta ja opintotuen muutoksenhakulautakunta käsittelevät. Oikeusministeriö huomauttaa, että valitukset näiden samojen asiakirjojen julkisuuskysymyksistä siinä vaiheessa, kun asiat ovat vielä vireillä alkuperäisen päätöksen tekevällä viranomaisella eli Kansaneläkelaitoksella, työttömyyskassoilla, eläkelaitoksilla, tapaturmavakuutuslaitoksilla ja liikennevakuutuslaitoksilla, ohjautuvat jo nykytilassa hallinto-oikeuksiin. Näin ollen hallinto-oikeuksilla on jo nykyisellään oltava riittävä osaaminen tämän tyylisten julkisuuskysymysten ratkaisemiseen.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan hallinto-oikeuksilla on erityistuomioistuimia paremmat edellytykset ratkaista asiakirjajulkisuuspäätöksiin kohdistuvat valitukset, koska hallinto-oikeudet ratkaisevat valitukset muidenkin viranomaisten asiakirjajulkisuuspäätöksistä. Myös muiden viranomaisten päätösten osalta valitusten ratkaiseminen edellyttää lähes aina jossain määrin myös pääasian substanssin tuntemusta. Asiakirjajulkisuuspäätösten muutoksenhakutien yhtenäistäminen yhtenäistää myös niitä koskevaa oikeuskäytäntöä.

Tuomioistuinlain muuttamisen vaikutus tuomarin virkamiesoikeudelliseen asemaan

Tuomarin riippumattomuutta turvaavasta virassapysymisoikeudesta säädetään perustuslain 103 §:ssä sekä tarkemmin tuomioistuinlain 16 luvussa. Tuomareiden perustuslain 103 §:ssä taattu erityinen virassapysymisoikeus ei edellytä, että tuomareiden muut kuin viran menettämistä koskevat virkamiesoikeudelliset asiat ratkaistaisiin jo ensi asteessa lainkäyttöasioina eli tuomiolla.

Näitä virkamiesoikeudellisia asioita, eli tuomioistuinlain 23 luvun 1–3 §:ssä ja 5 §:ssä tarkoitettuja sivutoimilupaa, kirjallista varoitusta ja virantoimituksesta pidättämistä sekä asiantuntijajäsenen vapauttamista koskevia asioita, joiden muutoksenhakuun nyt ehdotetaan muutoksia, ei voimassa olevankaan lain nojalla ratkaista lainkäyttöasioina ensi asteessa, vaan ensi asteen päätöksenteko tapahtuu työnantajatuomioistuimessa hallinnollisessa järjestyksessä. Tässä ehdotuksessa ei muutettaisi näitä lähtökohtia, vaan kyseiset virkamiesoikeudelliset asiat ehdotetaan jatkossakin ratkaistavan asianomaisissa tuomioistuimissa hallintoasioina. Tässä ehdotuksessa esitetään

muutoksia tuomareiden ja asiantuntijajäsenten virkamiesoikeudellisia asioita koskevaan muutoksenhakutiehen.

Sivutoimilupaa koskevan päätöksen ja asiantuntijajäsenten tehtävästä vapauttamista koskevan päätöksen osalta muutoksenhaku ehdotetaan muutettavaksi korkeimmasta hallinto-oikeudesta hallinto-oikeuteen. Kirjallista varoitusta koskevan päätöksen ja virantoimituksesta pidättämistä koskevan päätöksen muutoksenhaku ehdotetaan hallintotuomioistuinten osalta muutettavaksi korkeimmasta hallinto-oikeudesta hallinto-oikeuteen ja yleisten tuomioistuinten osalta muutettavaksi yleisen tuomioistuinlinjan sijasta hallintotuomioistuinlinjalle ja hallinto-oikeuteen. Muutoksia ei kuitenkaan ehdoteta ylimpien tuomioistuinten päätöksiä koskevaan muutoksenhakuun.

Tuomareita koskeviin virkamiesoikeudellisiin päätöksiin on välttämätöntä järjestää muutoksenhaku tuomioistuinlaitoksen sisäpuolella tuomareiden riippumattoman aseman turvaamiseksi. Riippumattomuuden turvaaminen ei kuitenkaan edellytä virkamiesoikeudellisten asioiden ratkaisemista asianomaisen tuomioistuinlinjan sisällä. Vastaavasti riippumattomuuden turvaamisen virkarikosasioiden käsittelynkään osalta ei ole katsottu edellyttävän kyseisten asioiden käsittelyä asianomaisen tuomioistuinlinjan sisällä, vaan tuomioistuinlain 22 luvun 1 §:n 1 momentin 2 kohdan b alakohdan mukaan hovioikeus käsittelee sen tuomiopiirin alueella sijaitsevan hallinto-oikeuden jäsentä koskevat virkarikossyyteasiat.

Perustuslain 99 §:n 2 momentin mukaan ylintä tuomiovaltaa riita- ja rikosasioissa käyttää korkein oikeus sekä hallintolainkäyttöasioissa korkein hallinto-oikeus. Valitus hallintopäätökseen tuomareiden kirjallista varoitusta ja virantoimituksesta pidättämistä koskevissa asioissa on ymmärrettävä hallintolainkäyttö- eikä riita- tai rikosasiaksi. Lainsäädäntökäytännössä muutoksenhakutie tällaisissa asioissa on ollut tapana ohjata hallintotuomioistuinlinjalle.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 36/2008 vp, s. 2–3 todennut tuomarille annettavan kirjallisen varoituksen muutoksenhakutiestä, että erityisesti tuomareiden riippumattomuuden vuoksi on ongelmallista, jos oikeusturvatie osoitetaan tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelle. Siksi valiokunta katsoi, että tuomarin saamasta varoituksesta pitää järjestää muutoksenhakumahdollisuus asianomaisen tuomioistuinlinjan sisällä.

Tuomareiden virkamiesoikeudellisten asioiden ratkaisemisen ohjaamiselle toisin kuin perustuslain 99 §:n 2 momentissa ilmaistussa tuomioistuinlinjassa ei ole yleisen

tuomioistuinlinjan tuomareiden osalta esitettävissä erityisiä perusteita esimerkiksi asioiden ratkaisemisessa tarvittavan erityisasiantuntemuksen kannalta. Virkamiesoikeudellisen muutoksenhaun keskittäminen hallintotuomioistuinlinjalle myös tuomareiden kirjallista varoitusta ja virantoimituksesta pidättämistä koskevien päätösten osalta olisi perusteltua siksi, että hallintotuomioistuimissa ratkaistaan muutkin virkamiesoikeudelliset valitusasiat. Virkamiesoikeudellisten asioiden käsittelyssä tarvittava asiantuntemus liittyy vahvemmin yleiseen virkamiesoikeudelliseen käytäntöön kuin kyseisen tuomioistuinlinjan lainkäytön yksityiskohtaiseen tuntemiseen. Muiden viranomaisten virkamiesoikeudellisten hallintopäätösten muutoksenhakutie on hallintolainkäyttölinja, vaikka virkarikosasiat käsitellään niiden virkamiesten osalta yleisessä tuomioistuimessa. Yleisten tuomioistuinten virkamiesoikeudellisten asioiden keskittämiselle yleiseen tuomioistuimeen virkarikosasioiden käsittelyforumin perusteella ei siten ole riittäviä perusteita.

Muutoksenhakutien yhdenmukaistaminen tuomarikunnan sisällä parantaisi tuomareiden oikeusturvaa virkamiesoikeudellisissa asioissa myös siten, että oikeudenkäyntimaksut ja –kulut määräytyisivät samojen periaatteiden mukaisesti kuin muissakin virkamiesoikeudellisissa asioissa, ja erityisesti tuomareita koskevissa virkamiesoikeudellisissa asioissa yhteneväisesti riippumatta siitä, onko asiassa kysymys tuomarin virkasuhteesta yleisessä tuomioistuimessa vai hallintotuomioistuimessa. Yksittäisen tuomarin kannalta yleisen ja hallintotuomioistuimen erilainen kulurakenne voi olla merkityksellinen seikka oikeusturvan tosiasialliselle saatavuudelle.

Nykytilassa on lisäksi jäänyt lainsäädännössä avoimeksi, mitä prosessisäännöksiä yleisen tuomioistuinlinjan tuomioistuin soveltaa käsitellessään tuomareiden virkamiesoikeudellisia asioita. Yleisen tuomioistuinlinjan tuomioistuimet eivät voi lainkäyttötoiminnassaan soveltaa hallintoprosessia ilman siihen nimenomaisesti oikeuttavaa säännöstä. Tuomareiden virkamiesoikeudelliset asiat eivät ole myöskään rikos- tai riita-asioita eivätkä hakemusasioita muutoksenhakuasteessa. Prosessilajin valintaa koskevaa epäselvyyttä voidaan pitää prosessissa asianosaisena olevan tuomarin oikeusturvan kannalta epätyydyttävänä tilana.

Muutoksenhaun ohjaaminen siten kuin hallintoasioiden muutoksenhaku pääsääntöisestikin ohjataan, on tässä yhteydessä katsottu perustelluksi asioiden luonteen vuoksi ja siksi, että näissäkin hallintoasioissa voitaisiin taata kaksiportaisen

muutoksenhaun mahdollisuus, joka osaltaan vahvistaisi tuomareiden ja asiantuntijajäsenten virkamiesoikeudellisiin asioihin liittyvää oikeusturvaa.

Myös perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 39/2022 vp, s. 3 todennut, että hallituksen esityksen 7. lakiehdotuksen 23 luvun sääntely muutoksenhakusta on tältä osin asianmukaisesti ohjattu tuomioistuinlaitoksen sisälle.

Tuomarin esteettömyys haettaessa muutosta alkuperäisen hallintopäätöksen tehneessä hallinto-oikeudessa

Tuomarin riippumattomuuteen kuuluu myös hänen esteettömyyteensä. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 5 §:n 1 momentin mukaan tuomari ei saa käsitellä asiaa hallintotuomioistuimessa, jos hän on esteellinen. Hallituksen esitysluonnosta koskevassa lausuntopalautteessa eduskunnan oikeusasiamies, valtioneuvoston oikeuskansleri ja Turun hallinto-oikeus kiinnittivät huomiota siihen, että tilanne, jossa hallinto-oikeuden tuomarit joutuisivat arvioimaan samassa tuomioistuimessa toimivan kollegansa menettelyä ja siihen liittyvää hallinnollisen esimiehensä päätöstä, ei vaikuta asianmukaiselta. Lisäksi Tuomioistuinvirasto totesi, että oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain 20 §:n mukaisessa asiassa ei ole täysin ongelmatonta se, että valitusasian ylituomarin päätöksestä ratkaisisi hänen alaisistaan koostuva lainkäyttökokoonpano. Tähän liittyviä mahdollisia jääviyskysymyksiä oli Tuomioistuinviraston lausunnon mukaan tarpeen arvioida uudistuksen jatkovalmistelussa tarkemmin. Lausuntopalautteen perusteella hallituksen esityksen perusteluihin lisättiin näitä mahdollisia esteellisyyskysymyksiä koskeva tarkempi arvio.

Lähtökohtaisesti on poikkeuksellista jo oikeusastesystematiikan vuoksi, että muutoksenhaku ohjautuisi tuomioistuimen päätöksestä samaan tuomioistuimeen. Nyt ehdotetuissa muutoksissa oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain ja tuomioistuinlain mukaisten asiakirjajulkisuutta ja virkamiesoikeudellisia hallintoasioita koskevaan muutoksenhakuun tämä on kuitenkin tarpeen asioiden luonteen vuoksi. Näin voidaan varmistua siitä, että oikeudenmukainen oikeudenkäynti myös näissä asiaryhmissä toteutuisi vastaavalla tavalla kuin muissakin asiakirjajulkisuus- ja virkamiesoikeudellisissa asioissa siitä riippumatta, mikä viranomainen on ensi asteen päätöksentekijänä.

Näissä asiaryhmissä on tällaisissa tilanteissa varmistuttava siitä, että asiat ratkaistaan hallinto-oikeudessa esteettömissä kokoonpanoissa. Oikeudenkäymiskaaren 13 luvun

esteellisyysperusteissa ei ole varsinaisesti nimenomaisia säännöksiä tällaisesta tilanteesta. Kuitenkin seuraavat esteellisyysperusteet voisivat mahdollisesti tulla kysymykseen:

Oikeudenkäymiskaaren 13 luvun 6 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan tuomari on esteellinen, jos tuomarilla on palvelussuhteen perusteella tai muuten asianosaiseen sellainen suhde, että se, erityisesti käsiteltävänä olevan asian laatu huomioon ottaen, antaa perustellun aiheen epäillä tuomarin puolueettomuutta asiassa. Hallituksen esityksessä Eduskunnalle tuomarin esteellisyyttä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 78/2000 vp, s. 39) esimies-alaissuhdetta tai työtoveruutta on tämän lainkohdan osalta käsitelty seuraavasti: ”Esteellisyyden saattaa joskus aiheuttaa myös esimies-alaissuhde tai työtoveruus. Sääntönä ei voida pitää sitä, että koko tuomioistuin olisi aina tuomioistuimen jäsenen tai muun henkilökunnan asioissa esteellinen, vaan arvioinnissa tulee ottaa muutkin olosuhteet huomioon.”

Oikeudenkäymiskaaren 13 luvun 7 §:n 3 momentin perusteella tuomari on esteellinen myös, jos jokin muu tässä luvussa tarkoitettuun seikkaan rinnastettava seikka antaa perustellun aiheen epäillä tuomarin puolueettomuutta asiassa. Hallituksen esityksessä Eduskunnalle tuomarin esteellisyyttä koskevaksi lainsäädännöksi (s. 47) yleislausekkeeseen perustuvaa esteellisyyttä on perusteltu muun ohella seuraavasti: ”Säännöstä sovelletaan tilanteissa, joissa tuomarin puolueettomuuden voidaan objektiivisesti arvioiden katsoa vaarantuvan muulla perusteella kuin luvussa aikaisemmin on mainittu. Tuomari on esteellinen, jos ulkopuolinen henkilö ei voi vakuuttua tuomarin kyvystä käsitellä asiaa puolueettomasti. --- Esteellisyyttä on harkittava kussakin tapauksessa erikseen ja tuolloin on otettava huomioon, minkälainen suhde tuomarilla on käsiteltävään asiaan, asianosaisiin tai asiassa muutoin esiintyviin henkilöihin. Tuomari on esteellinen vain, jos jokin selvästi yksilöitävissä oleva olosuhde voi vaarantaa hänen puolueettomuutensa käsitellä tiettyä asiaa.”

Merkityksellistä on, että nämä päätökset, joiden muutoksenhaku nyt ehdotetaan muutettavaksi hallinto-oikeuteen, ovat ainakin suurelta osin sellaisia, että ne tekee käytännössä hallinto-oikeudessa ensi asteena ylituomari ja/tai muut esimiesasemassa olevat tuomarit. Oikeudenkäymiskaaren esteellisyysperusteissa ei ole sanamuodon mukaista esteellisyysperustetta sille, että ensi asteen päätöksen on tehnyt asiaa ratkaisevaan tuomariin nähden esimiesasemassa oleva henkilö. Tämä selittyy

tällaisten tilanteiden harvalukuisuudella ottaen huomioon muutoksenhaun samaan tuomioistuimeen ohjautumisen poikkeuksellisuus oikeusastesystematiikan vuoksi.

Vaikka tuomioistuimessa esimiehellä eli hallinto-oikeuden ylituomarilla ei ole suoranaista työn sisältöä koskevaa määräysvaltaa, ei asetelma, että hallinto-oikeustuomarit ratkaisisivat ylituomarin päätöksistä tehtyjä valituksia, vaikuta tuomarin puolueettomuuden kannalta asianmukaiselta. Päällikkötuomarilla on kuitenkin merkittävää toimivaltaa tuomioistuimen henkilöstö- ja muissa hallintoasioissa. Tuomarin voidaan siten katsoa olevan esteellinen ratkaisemaan asiaa, jonka ensi asteena on ratkaissut saman tuomioistuimen päällikkötuomari.

Tuomarin esteellisyyden kannalta merkityksellisiä asioita voivat siten olla oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 20 §:ään ehdotetut muutokset silloin, kun kysymys on hallinto-oikeuden ylituomarin tekemän hallintopäätöksen muutoksenhausta samaan hallinto-oikeuteen. Tässä tapauksessa hallinto-oikeuden jäsenet joutuisivat ratkaisemaan valituksen, joka kohdistuu heidän esimiehensä tekemään päätökseen. Oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 19 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan päätösvaltainen kokoonpano tällaisessa asiassa hallinto-oikeudessa on vähintään yhden lainoppineen jäsenen kokoonpano. Näin ollen tässä tarkoitetun hallintopäätöksen voi ensi asteena hallinto-oikeudessa tehdä myös muu lainoppinut jäsen kuin ylituomari. Jos päätöksen on tehnyt muu kuin esimiesasemassa oleva jäsen, ei esteellisyyttä aiheudu esimies-alaissuhteen perusteella.

Tuomarin esteellisyyden kannalta merkityksellisiä asioita voivat olla myös tuomioistuinlain 23 luvun 1–3 ja 5 §:ään ehdotetut muutokset silloin, kun kysymys on hallinto-oikeuden tekemän hallintopäätöksen muutoksenhausta samaan hallinto-oikeuteen.

Tuomioistuinlain 15 luvun 1 §:n mukaan kirjallisen varoituksen tuomarille antaa sen tuomioistuimen päällikkötuomari, jonka palveluksessa tuomari on. Näin ollen kirjallista varoitusta koskevassa muutoksenhaussa hallinto-oikeuden tekemään hallintopäätökseen samassa hallinto-oikeudessa olisi aina kysymys siitä, että jäsenet joutuisivat ratkaisemaan valituksen, joka kohdistuu heidän esimiehensä tekemään päätökseen.

Tuomioistuinlain 9 luvun 6 §:n mukaan tuomarin sivutoimiluvan myöntää se tuomioistuin, jonka palveluksessa tuomari on. Tuomioistuinlain 15 luvun 2 §:n mukaan

tuomarin virantoimituksesta pidättämisestä päättää se tuomioistuin, jonka palveluksessa tuomari on. Tuomioistuinlain 17 luvun 21 §:n mukaan asiantuntijajäsenen tehtävästä vapauttamisesta päättää asianomainen tuomioistuin. Näiden päätösten osalta lain tasolla ei ole tarkemmin määritelty, missä kokoonpanossa päätös kyseisessä tuomioistuimessa tehdään. Käytännössä nämä päätökset ovat luonteeltaan esimiehen ratkaistavaksi miellettyjä asioita sekä toisaalta myös niin merkityksellisiä kyseiselle tuomioistuimelle, että niiden tekemiseen osallistuu lähes poikkeuksetta kyseisen tuomioistuimen päällikkötuomari.

Näin ollen silloin, kun kysymys on tuomioistuinlain 23 luvun 1–3 tai 5 §:n mukaisesta muutoksenhausta hallinto-oikeuden tekemään hallintopäätökseen samaan hallinto-oikeuteen, joutuisivat hallinto-oikeuden jäsenet ratkaisemaan valituksen, joka kohdistuu heidän esimiehensä tekemään päätökseen.

Tuomioistuinlain 23 luvun mukaisten asioiden osalta esteellisyyden arvioinnissa muutoksenhaussa hallinto-oikeuteen saman hallinto-oikeuden päätöksestä merkitystä on annettava myös sille, että valituksenalaisen päätöksenteon kohteena on samassa hallinto-oikeudessa työskentelevä tuomarikollega. Tuomioistuinlain 23 luvun 1 §:n mukainen päätöksenteko liittyy kollegalle myönnettävän etuuden eli sivutoimiluvan arviointiin, kun taas saman luvun 2 ja 3 §:n mukainen päätöksenteko liittyy kollegalle annettaviin virkamiesoikeudellisiin kurinpidollisiin seuraamuksiin eli kirjalliseen varoitukseen ja virantoimituksesta pidättämiseen. Saman luvun 5 §:n mukainen asiantuntijajäsenen vapauttaminen tehtävästään muodostaa poikkeuksen tuomarin virassapysymisoikeuteen.

Oikeudenkäymiskaaren esteellisyysperusteissa ei ole yksiselitteisesti sellaista perustetta, jonka sanamuodon mukaisesti työtoveruus aiheuttaisi esteellisyyden. Siten on tulkinnanvaraista, soveltuuko jokin oikeudenkäymiskaaren esteellisyysperuste tilanteeseen, jossa muutoksenhaku kohdistuu sellaiseen päätökseen, jonka kohteena on tuomarikollega. Kuitenkin näissä tilanteissa, joissa edellä todetun mukaisesti ensi asteen hallintopäätöksen tekemiseen osallistuu saman hallinto-oikeuden ylituomari, ja päätös vielä lisäksi koskee tuomarikollegaa, on kokonaisuutena arvioiden syytä järjestää ratkaisukokoonpano puolueettomaksi siten, etteivät saman hallinto-oikeuden tuomarit käsittele tällaista asiaa.

Virkarikosasioissa asiaa käsittelevien tuomareiden esteettömyys on varmistettu siten, että tuomioistuinlain 22 luvun 1 §:n 1 momentin 3 kohdan d alakohdan mukaan

Helsingin hovioikeus käsittelee muun hovioikeuden kuin Helsingin hovioikeuden kansliapäällikköä, esittelijää tai käräjänotaaria koskevan virkarikossyyteasian, ja saman momentin 4 kohdan mukaan Turun hovioikeus käsittelee Helsingin hovioikeuden 3 kohdan d alakohdassa tarkoitettuja Helsingin hovioikeuden virkamiehiä koskevan virkarikossyyteasian.

Kokoonpanon esteettömyys virkamiesoikeudellisten asioiden käsittelyssä olisi mahdollista järjestää vastaavalla tavalla kuin virkarikosasioiden käsittelyn osalta. Tämä edellyttäisi kuitenkin asioiden keskittämistä eri hallinto-oikeuksiin vastoin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 10 §:ssä säännellyn alueellisesti toimivaltaisen hallinto-oikeuden pääsääntöä. Kirjallinen varoitus tai virantoimituksesta pidättäminen virkamiesoikeudellisina kurinpitotoimina eivät ole laadultaan, vakavuudeltaan ja seuraamuksiltaan rinnastettavissa virkarikossyyteasioihin. Sivutoimilupaan ja asiantuntijajäsenen tehtävästä vapauttamiseen liittyvät hallinnolliset päätökset eivät koske virkamiesoikeudellisia kurinpitotoimia. Vaikka näissäkin asioissa kokoonpanon esteettömyys on tärkeä osa oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä, on esteettömän kokoonpanon varmistaminen mahdollista myös samassa tuomioistuimessa, jossa virkamiesoikeudellisen päätöksenteon kohteena oleva tuomari työskentelee.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan esteetön kokoonpano asioiden käsittelyssä voidaan tällaisissa tilanteissa varmistaa tuomioistuinlain 14 luvun 1 §:n 1 momentin mukaisessa menettelyssä. Tämän lainkohdan mukaan korkein hallinto-oikeus voi määrätä esteellisen tuomarin tilalle toisen, kelpoisuusvaatimukset täyttävän tuomarin hallinto-oikeuteen. Edellä esitetyistä syistä hallinto-oikeuden tuomarit voidaan katsoa lähes poikkeuksetta esteellisiksi käsittelemään tuomioistuinlain 23 luvun 1–3 ja 5 §:n mukaisia asioita, joissa valituksenalaisen virkamiesoikeudellisen hallintopäätöksen on tehnyt sama hallinto-oikeus kuin joka käsittelee sitä koskevaa muutoksenhakua. Tällaisissa tilanteissa hallinto-oikeuden on pyydettävä esteettömän kokoonpanon määräämistä korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Myös perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 39/2022 vp, s. 3 todennut, että tuomioistuinlain 23 lukuun ehdotettu sääntely johtaa siihen, että hallinto-oikeudet voivat joutua ratkaisemaan muutoksenhaussa myös saman hallinto-oikeuden ylituomarin tekemiin hallintopäätöksiin kohdistuvia valituksia tuomarikollegojen virkamiesoikeudellisissa asioissa. Perustuslakivaliokunta on niin ikään painottanut

kokoonpanon esteettömyyden varmistamisen kannalta tuomioistuinlain 14 luvun 1 §:n 1 momentin sääntelyä esteettömän tuomarin määräämisestä.

Oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 20 §:n mukaan päätöksen voi tehdä myös muu hallinto-oikeuden virkamies kuin ylituomari. Valituksenlainen hallintopäätös itsessään koskee asiakirjajulkisuutta. Näin ollen hallinto-oikeuden tuomarit eivät välttämättä ole esteellisiä käsittelemään valitusta saman hallinto-oikeuden tekemästä asiakirjan julkisuutta koskevasta hallintopäätöksestä. Hallinto-oikeuden olisi kuitenkin pyydettävä esteettömän kokoonpanon määräämistä korkeimmalta hallinto-oikeudelta siinä tilanteessa, jossa valituksenalaisen asiakirjajulkisuutta koskevan hallintopäätöksen on tehnyt saman hallinto-oikeuden ylituomari.

Tuomioistuimilta saadun selvityksen mukaan vuosina 2017–2021 tässä tarkoitettuja tuomioistuinlain mukaisia asioita ei ole tullut tuomioistuimissa vireille ollenkaan ja tässä tarkoitettuja oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain mukaisia asioita on tullut vireille keskimäärin 1,6 asiaa vuosittain koko tarkastelujakson aikana. Näin ollen hallinto-oikeudet joutuisivat oletettavasti pyytämään tuomioistuinlain 14 luvun 1 §:n 1 momentin mukaisesti esteetöntä kokoonpanoa korkeimmalta hallinto-oikeudelta tämän sääntelyn perusteella erittäin harvoin, joten esteettömän kokoonpanon varmistaminen tällä tavalla ei vaikeuta olennaisesti hallintotuomioistuimien työtä.

Maakaasumarkkinalain mukaisen valitustien ohjaaminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja suora jatkovalitusoikeus markkinaoikeuden päätöksestä

Maakaasumarkkinalain 96 §:n 4 momentin mukaan työ- ja elinkeinoministeriön 12 §:n nojalla tekemään päätökseen sekä hallinto-oikeuden ja markkinaoikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Sitä koskevan hallituksen esityksen (HE 50/2017 vp, s. 130–131) hankeluvan myöntämisen edellytyksenä on hankkeen tarkoituksenmukaisuuden arviointi maakaasumarkkinoiden kehityksen ja vastavuoroisuuden kannalta. Ministeriön laajan harkintavallan vuoksi muutoksenhaku on perusteltua ohjata suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan tämä perustelu on edelleen relevantti.

Perustuslakivaliokunta on esityksestä antamassaan lausunnossa PeVL 39/2022 vp, s. 2–3 todennut, että maakaasumarkkinalain 96 §:n 4 momentille esitettyä 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. Perustuslakivaliokunta katsoi vuonna 2012 valituslupajärjestelmästä antamassaan lausunnossa, että valituslupajärjestelmän käytön laajeneminen merkitsi tietynlaista muutosta korkeimman hallinto-oikeuden rooliin ylintä tuomiovaltaa hallintolainkäyttöasioissa käyttävänä tuomioistuimena. Valiokunta myös kehotti valtioneuvostoa arvioimaan mahdollisuutta edelleen kehittää korkeimman hallinto-oikeuden roolia hallintolainkäyttöä ylimmän asteen linjaratkaisuin ohjaavan tuomioistuimen suuntaan. (PeVL 32/2012 vp, s. 4/I, ks. myös PeVL 55/2014 vp, s. 2/II). Edelleen arvioidessaan lakia oikeudenkäynnistä hallintoasioissa valiokunta katsoi, että esityksen korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätösroolia korostavaa tavoitetta voitiin pitää oikeusturvan toteutumisen ja yhdenvertaisuuden edistämisen kannalta tärkeänä ja että korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätösroolin vahvistamisen voitiin katsoa osaltaan lisäävän hallinto-oikeudellisen oikeusturvajärjestelmän toimivuutta (PeVL 50/2018 vp, s. 5–6). Asiassa on perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan vielä syytä arvioida sääntelyn perusteltavuutta.

Oikeusministeriö toteaa, että esitys on tältä osin valmisteltu yhteistyössä työ- ja elinkeinonministeriön kanssa, koska maakaasumarkkinalaki kuuluu työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan. Työ- ja elinkeinoministeriö on ilmoittanut, että se tulee myöhemmin toteutettavassa lainsäädäntöhankkeessa arvioimaan, onko hankelupia koskeva päätöksenteko päätösten merkittävien yhteiskunnallisten vaikutusten vuoksi syytä siirtää ministeriöstä valtioneuvostolle. Jos päätöksentekoa ei siirretä valtioneuvostolle, työ- ja elinkeinoministeriö tulee valmistelemaan kaksiportaiseen muutoksenhakumenettelyyn siirtymistä.

Asiassa on siten esitetty painavia perusteita tässä vaiheessa sekä suoralle valitusoikeudelle korkeimpaan hallinto-oikeuteen että maakaasumarkkinalain mukaisen muutoksenhaun muuttamiselle pääsäännön mukaiseksi.

Väliaikaisen oikeusturvan rajoittaminen päästökauppalain 75 §:n 4 momentissa

Päästökauppalain 75 §:n 4 momentin mukaan päätöstä, jolla päästökauppaviranomainen on myöntänyt maksutta jaettavia päästöoikeuksia tai muuttanut niiden määrää, on muutoksenhausta huolimatta noudatettava. Valitusviranomainen ei voi kieltää tai keskeyttää täytäntöönpanoa eikä antaa muuta

täytäntöönpanoa koskevaa määräystä. Kyseistä säännöstä ei hallituksen esityksessä ehdoteta muutettavaksi.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 39/2022 vp kiinnittänyt huomiota päästökauppalain 75 §:n 4 momentin merkitykseen oikeusturvan kannalta ja sääntelyn suhteeseen yleislainsäädäntöön. Perustuslakivaliokunnan mukaan sääntelyn perusteltavuutta ja välttämättömyyttä tulisi vielä tarkastella.

Säännös poikkeaa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 123 §:n pääsäännöstä, jonka mukaan hallintotuomioistuimella on toimivalta määrätä päätöksen täytäntöönpanosta toisin. Tällainen toimivalta on yleensä tarpeen valittajan väliaikaisen oikeusturvan takaamiseksi.

Päästökauppalain päästöoikeuksien ilmaisjakoa koskevissa asioissa päätös on toiminnanharjoittajan edun kannalta tarpeen panna täytäntöön jo muutoksenhakuvaiheessa, jotta toiminnanharjoittajat voivat valituksestaan huolimatta hyödyntää heille annettuja päästöoikeuksia.

Käytännössä jos hallintotuomioistuin voisi määrätä, ettei päätöstä noudateta muutoksenhaun aikana, ei toiminnanharjoittajalla olisi olemassa mitään ilmaisjakoa koskevaa päätöstä, jota voitaisiin muutoksenhaun aikana noudattaa. Kyseessä on siis toiminnanharjoittajan kannalta luonteeltaan edunsuova päätös, jolla toiminnanharjoittajalle annetaan maksutta päästöoikeuksia. Näin ollen hallintotuomioistuimen mahdollinen väliaikainen määräys päätöksen täytäntöönpanon kieltämisestä tai keskeyttämisestä muodostuisi käytännössä toiminnanharjoittajalle eli muutoksenhakijalle vastaiseksi. Sen vuoksi oikeusministeriön käsityksen mukaan hallintotuomioistuimen toimivaltaa täytäntöönpanon kieltämiseen tai keskeyttämiseen päästökauppalain mukaisissa päästöoikeuksien ilmaisjakoa koskevissa asioissa on edelleen perusteltua rajoittaa.

Oikeusministeriö toteaa myös, että päästökauppalain mukaisten päästöoikeuksien ilmaisjakoa koskevien päätösten noudattaminen muutoksenhaun ajan ei johda valittajana olevan toiminnanharjoittajan kannalta oikeudenmenetyksiin, vaikka hallintotuomioistuin ei voisi antaa väliaikaista oikeusturvaa koskevaa määräystä. Kysymys on kuitenkin viime kädessä siitä, miten paljon päästöoikeudet kyseiselle toiminnanharjoittajalle tulevat maksamaan. Kun kyse on ainoastaan tämän tyyppisestä taloudellisesta etuudesta, on oikeusturva mahdollista toteuttaa myös jälkikäteen sitten

kun asiassa annettu ratkaisu on saavuttanut lainvoiman siinä tapauksessa, että viranomaisen ratkaisua muutetaan muutoksenhaun seurauksena.

Asiaa on perusteltu alun perin päästökauppalakia koskevassa hallituksen esityksessä HE 315/2010 vp, s. 61 muun ohella seuraavasti: ”Toiminnanharjoittajat tarvitsevat päästöoikeuksien myöntämispäätöksen mukaisesti vuosittain rekisterissä olevalle tililleen kirjattavat päästöoikeudet voidakseen täyttää direktiivin mukaiset päästöoikeuksien palautusvelvoitteensa ja voidakseen myös käydä kauppaa päästöoikeuksilla. Toiminnanharjoittajien ja koko päästökauppajärjestelmän toimivuuden kannalta on välttämätöntä, että ne saavat työ- ja elinkeinoministeriön päätöksen mukaisen päästöoikeusmäärän mahdollisista valituksista huolimatta.”

Lainmuutoksella 291/2019 maksutta jaettavien päästöoikeuksien myöntämiseen liittyvät viranomaistehtävät on siirretty työ- ja elinkeinoministeriöltä Energiavirastolle. Työ- ja elinkeinoministeriöltä saadun tiedon mukaan tässä yhteydessä päästöoikeuksien myöntämisessä on siirrytty yksilöpäätösten tekemiseen eri toiminnanharjoittajille. Alkuperäisessä hallituksen esityksessä esitetty perustelu päätösten täytäntöönpanokelpoisuudesta muutoksenhausta huolimatta päästökauppajärjestelmän toimivuuden kannalta ei siten ole enää relevantti. Näin ollen päästökauppalain 75 §:n 4 momentin säännös väliaikaisen oikeusturvan rajoittamisesta olisi mahdollista myös kumota ilman vaikutuksia koko päästökauppajärjestelmän toimivuuteen, joskaan säännöksen kumoamisella ei oikeusministeriön näkemyksen mukaan olisi edellä esitetyistä syistä vaikutusta oikeusturvaan.

Lisäksi oikeusministeriö huomauttaa, että vastaavan sisältöinen säännös hallintotuomioistuimen toimivallan rajoittamisesta väliaikaisen täytäntöönpanomääräyksen antamisen kuin päästökauppalain 75 §:n 4 momentissa sisältyy myös tässä esityksessä muutettavaksi ehdotettuun päästökauppalain 77 §:n 3 momenttiin. Myös tämän lainkohdan tarkoittamissa tilanteissa, jossa työ- ja elinkeinoministeriö on tehnyt päästökauppalain mukaisen päätöksen, on kysymys sellaisesta taloudellisesta intressistä, joka ei oikeusministeriön näkemyksen mukaan edellytä hallintotuomioistuimen mahdollisuutta väliaikaisen oikeussuojan antamiseen. Työ- ja elinkeinoministeriö tekee päästökauppalain nojalla päätöksiä lain 5 §:n mukaisesta päästöjen talteenoton ja kuljetuksen meriteitse sisällyttämisestä päästöoikeuksien kaupan järjestelmään. Näissä päätöksissä on kyse vastaavalla tavalla taloudellisesta intressistä ja edunsuovasta päätöksestä kuin päästöoikeuksien

ilmaisjakopäätöksissäkin. Päästökauppalain 77 §:n 3 momentin tarpeellisuutta olisi kuitenkin syytä arvioida vastaavin kriteerein kuin päästökauppalain 75 §:n 4 momentin tarpeellisuutta.