OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

29.11.2022

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeuden yksikkö
Lainsäädäntöneuvos Elina Nyholm

Lakivaliokunnalle

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

Vastineen rakenne

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä kirjallista vastinetta hallituksen esityksestä eduskunnalle eräiden lakien valitustietä koskevan sääntelyn ja eräiden teknisten seikkojen päivittämiseksi (HE 93/2022 vp) lakivaliokunnalle annetuista lausunnoista.

Eduskunnan lakivaliokunta on saanut lausunnot seuraavilta tahoilta: eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia, opetus- ja kulttuuriministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, korkein oikeus, korkein hallinto-oikeus, Helsingin hovioikeus, Helsingin hallinto-oikeus, markkinaoikeus, vakuutusoikeus, Tuomioistuinvirasto, kuvaohjelmalautakunta, lääkkeiden hintalautalautakunta, Kansallinen audiovisuaalinen instituutti ja professori Olli Mäenpää. Myös perustuslakivaliokunta on antanut lakivaliokunnalle lausuntonsa (PeVL 39/2022 vp).

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
kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

Lausunnonantajat kannattavat pääsääntöisesti esityksen keskeistä tarkoitusta ohjata valitukset hallintoviranomaisten päätöksistä ensi vaiheessa hallinto-oikeuteen.

Eri lausunnonantajat kiinnittävät kuitenkin huomiota esitykseen sisältyviin säännöksiin muutoksenhakutiestä tuomioistuimen hallintopäätöksinä tekemiin asiakirjajulkisuusratkaisuihin, tuomioistuinlain mukaisiin virkamiesoikeudellisiin päätöksiin ja maakaasumarkkinalain mukaisiin päätöksiin sekä päästökauppalain mukaisesta väliaikaisen oikeusturvan rajoittamisesta. Lisäksi joissakin lausunnoissa kiinnitetään huomiota säännöksiin valitusten kiireellisenä käsittelemisestä sekä hallinto-oikeuden ratkaisukokoonpanojen esteellisyyteen tilanteissa, joissa hallinto-oikeus käsittelee saman hallinto-oikeuden ensi asteena tekemää hallintopäätöstä samoin kuin tiettyjen valitusten keskittämisestä tiettyyn hallinto-oikeuteen. Lisäksi joissakin lausunnoissa otetaan kantaa esitykseen sisältymättömään sähköisen viestinnän palveluista annetun lain mukaiseen muutoksenhakutiehen.

Oikeusministeriö pyrkii tässä vastineessaan vastaamaan kaikkeen lausunnoissa esitettyyn asiakokonaisuuksittain ryhmiteltynä.

Kirjoitusvirheen korjaaminen

Oikeusministeriö toteaa, että 4. lakiehdotuksen 10 §:n 3 momenttiin on valitettavasti jäänyt kirjoitusvirhe (täissä → tässä). Oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain muuttamisesta annetun lain 10 §:n 3 momentti tulisi korjata seuraavaan muotoon:

> *Hallintotuomioistuimen toimittamaan suulliseen valmisteluun, katselmukseen ja tarkastukseen sovelletaan, mitä tässä laissa säädetään suullisesta käsittelystä.*

Käsittelyn säätäminen kiireelliseksi hallintotuomioistuimessa

Lausunnonantajien näkemykset

Eduskunnan oikeusasiamies kiinnittää lausunnossaan huomiota siihen, että kiireellisesti käsiteltäväksi säädettyjen asiaryhmien määrä on hallinto-oikeuksissa varsin suuri. 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.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää lausunnossaan tärkeänä, että myös jatkossa esityksen mukaisesti päästökauppaa koskevat valitukset käsitellään kiireellisenä. Maksutta myönnettävien päästöoikeuksien osalta toiminnanharjoittajilla on huomattava taloudellinen intressi saada valitus käsiteltyä viivytyksettömästi.

Tuomioistuinviraston lausunnon mukaan hallituksen esitys toisi mukanaan joitakin uusia lakisääteisesti kiireellisiä asiaryhmiä hallinto-oikeuksien käsiteltäväksi. Tuomioistuinvirasto ei pidä tätä kannatettavana. Noin 50 prosenttia hallinto-oikeuksien asioista on jo nykyisin lakisääteisesti kiireellisiä. Lisäksi osa asioista on kiireellisiä tapauskohtaisen arvioinnin perusteella ilman lain kiireellisyyssäänteläkin. Tämän vuoksi kiireellisyyssääntely on menettänyt merkitystään. Käsittelyajat ovat muodostuneet pitkiksi myös laissa kiireellisiksi säädetyissä asioissa.

Kansallinen audiovisuaalinen instituutti pitää lausunnossaan kannatettavana, että hallinto-oikeuden on kuvaohjelmalain 33 §:n perusteella käsiteltävä kuvaohjelmalautakunnan päätöksestä tehtävä valitus kiireellisenä. Nykyisin merkittävä enemmistö kansallisessa audiovisuaalisessa instituutissa luokitelluista kuvaohjelmista on otettu uudelleenluokiteltavaksi kuvaohjelmalain 21 §:n mukaisesti. Siksi kuvaohjelmalautakunnan päätöksen kohteena on usein kuvaohjelma, joka on jo saatettu yleisön saataville ja jota koskevan valituksen käsittelyajan pidentymisen voitaisiin katsoa vaarantavan yhtäältä kuvaohjelmalain lastensuojelullisen tarkoituksen, jos kuvaohjelman ikäraja on luokiteltu liian matalaksi, tai toisaalta perustuslain 12 §:ssä turvatun sananvapauden, jos kuvaohjelman ikäraja on luokiteltu liian korkeaksi.

Professori Mäenpää toteaa lausunnossaan, että 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.

Oikeusministeriön vastine

Esityksessä ei ehdoteta lisättäväksi lainsäädäntöön uusia kiireellisen käsittelyn vaatimuksia. Kiireellisen käsittelyn vaatimuksia muutoksenhaussa sisältyy esityksen laeista vaalilakiin, päästökauppalakiin, kuvaohjelmalakiin, tasavallan presidentin kansliasta annettuun lakiin ja tuomioistuinlakiin. Tässä esityksessä ei esitetä poistettavaksi näitä kiireellisenä käsittelemisen vaatimuksia.

Vaalilakiin sisältyvä kiireellisen tuomioistuinkäsittelyn vaatimus on vaaliasioiden luonteen vuoksi tarpeen. Vaalilain 102 §:n 1 momentin mukaisesti myös valituksen tekemiselle varattu aika on poikkeuksellisen lyhyt. Hallituksen esityksessä Eduskunnalle vaalilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 48/1998 vp, s. 42) kiireellisyyttä on perusteltu sillä, että vaalien tulos pyritään saamaan lainvoimaiseksi ja lopulliseksi mahdollisimman nopeasti. Vaalilain osalta valitustietä ei esitetä tässä yhteydessä muutettavaksi, joten ehdotettu vaalilain muutos ei lisää hallinto-oikeuksien kiireellisenä käsiteltävien asioiden määrää.

Päästökauppalakiin sisältyvät kiireellisen tuomioistuinkäsittelyn vaatimukset ovat päästöoikeuksien myöntämistä ja määrän muuttamista koskevien asioiden luonteen vuoksi tarpeen. Päästöoikeudet jaetaan päästökauppakausittain. Kuten hallituksen esityksessä Eduskunnalla päästökauppalaiksi (HE 315/2010 vp, s. 61) todetaan, niin valitus saattaa johtaa myös asian palauttamiseen ja uuteen ilmoittamiseen komissiolle.

Kuvaohjelmalakiin sisältyvä kiireellisen tuomioistuinkäsittelyn vaatimus on kuvaohjelmien luokittelua koskevien asioiden luonteen vuoksi tarpeen. Hallituksen esityksessä Eduskunnalle kuvaohjelmalainsäädännön uudistamiseksi (HE 190/2010 vp, s. 45) asian käsittelyn kiireellisyyttä on perusteltu siten, että luokittelua koskevassa muutoksenhaussa on kohteena kuvaohjelma, joka on yleensä ensimmäistä kertaa tulossa tarjottavaksi. Ajallisesti pitkä, vähintään kuukausia kestävä muutoksenhakuprosessi voisi lykätä ohjelman tarjoamista. Lisäksi kuten Kansallinen audiovisuaalinen instituutti toteaa lausunnossaan, kun nykyisin merkittävä enemmistö luokitelluista kuvaohjelmista on otettu uudelleenluokiteltavaksi kuvaohjelmalain 21 §:n mukaisesti, niin kuvaohjelmalautakunnan päätöksen kohteena on usein kuvaohjelma, joka on jo saatettu yleisön saataville ja jota koskevan valituksen käsittelyajan pidentymisen voitaisiin katsoa vaarantavan yhtäältä kuvaohjelmalain lastensuojelullisen tarkoituksen, jos kuvaohjelman ikäraja on luokiteltu liian matalaksi,

tai toisaalta perustuslain 12 §:ssä turvatun sananvapauden, jos kuvaohjelman ikäraja on luokiteltu liian korkeaksi.

Nämä seikat huomioon ottaen kiireellisenä käsittelemisen vaatimuksia vaalilaista, päästökauppalaista ja kuvaohjelmalaista ei ole syytä tässä yhteydessä poistaa.

Tasavallan presidentin kansliasta annetun lain ja tuomioistuinlain mukaan tietyt virkamiesoikeudelliset asiat on käsiteltävä kiireellisenä. Tämä vastaa valtion virkamieslain (750/1994) 55 §:n 1 momentin sääntelyä, jonka mukaan vastaavat asiat on muiden valtion virkamiesten osalta käsiteltävä hallintotuomioistuimissa kiireellisenä. Tasavallan presidentin kansliasta annetun lain mukaista valitustietä virkamiesasioiden osalta, joihin kiireellisenä käsittelyn vaatimus sisältyy, ei ehdoteta nyt muutettavaksi, vaan näihin pykäliin ehdotetaan ainoastaan teknisiä täsmennyksiä. Näin ollen tasavallan presidentin kansliasta annetun lain ehdotettu muutos ei lisää kiireellisenä käsiteltävien asioiden lukumäärää hallinto-oikeuksissa.

Hallituksen esityksessä Eduskunnalle valtion virkamieslaiksi ja laiksi valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta (HE 291/1993 vp, s. 43) valtion virkamieslain 55 §:n 1 momenttia on perusteltu siten, että se vastasi voimassa olevaa lakia. Aiemmin voimassa olleen valtion virkamieslain (755/1986) 93 §:n vaatimusta asian kiireellisenä käsittelemiseen on perusteltu hallituksen esityksessä Eduskunnalle valtion virkamieslainsäädännön uudistamisesta (HE 238/1984 vp, s. 61–62) siten, että kiireellisenä käsitteleminen on tarpeen, jotta kyseisten virkojen hoitaminen asian lopullisen ratkaisun viipymisen vuoksi ei kohtuuttomasti vaikeutuisi.

Kiireellisenä käsittelemiselle muutoksenhaussa tasavallan presidentin kansliasta annetun lain ja tuomioistuinlain mukaisissa tietyissä virkamiesoikeudellisissa asioissa on siten esitettävissä virkojen hoitamiseen liittyviä argumentteja. Nämä argumentit eivät kuitenkaan ole oikeusministeriön käsityksen mukaan niin painavia, että asioiden kiireellisenä käsitteleminen olisi täysin välttämätöntä hallintotuomioistuimessa, erityisesti kun otetaan huomioon se, että lakisääteisenä kiireellisenä käsiteltävät asiat muodostavat jo keskimäärin 50 prosenttia hallinto-oikeuksille saapuneista asioista Tuomioistuinviraston selvityksen mukaan.

Tuomareita ja tasavallan presidentin kanslian virkamiehiä ei ole kuitenkaan perusteltua tässä yhteydessä asettaa eriarvoiseen asemaan muutoksenhaussa asian käsittelyn kiireellisyysvaatimuksen osalta muiden valtion virkamiesten kanssa. Sen vuoksi

näiden säännösten osalta ei tässä yhteydessä esitetä muutoksia käsittelyn kiireellisyysvaatimuksiin muutoksenhaussa.

Kiireellisenä käsiteltäviä asiaryhmiä, jotka nyt ehdotetaan siirrettäväksi hallinto-oikeuksiin, ovat päästökauppalain mukaiset päästöoikeuksien myöntämistä ja päästöoikeuksien määrän muuttamista koskevat asiat, kuvaohjelmalautakunnan kuvaohjelman luokittelupäätöksiä koskevat asiat sekä tuomioistuinlain virkamiesoikeudelliset asiat. Oikeusministeriö on pyytänyt valitusten lukumääristä selvitystä niitä voimassa olevien lakien nojalla käsitteleviltä tuomioistuimilta valmisteluvaiheessa. Saadun selvityksen mukaan vuosina 2017–2021 ei ole tullut vireille yhtään sellaista päästökauppalain tai tuomioistuinlain mukaista asiaa, jonka valitustie on nyt ehdotettu muutettavaksi hallinto-oikeuteen. Kuvaohjelmalain mukaisia valituksia on saman tarkastelujakson aikana tullut vireille vain yksi. Näin ollen näiden asiaryhmien siirtäminen hallinto-oikeuteen ei oletettavasti olennaisesti lisää hallinto-oikeudessa kiireellisesti käsiteltävien asioiden lukumäärää.

Oikeusministeriö toteaa vielä, että kiireellisenä käsittelemisen vaatimukset on tässä esityksessä syytä edellä mainittujen syiden vuoksi syytä säilyttää ennallaan erityisesti siksi, että esitykseen sisältyvissä asiaryhmissä, joissa säädetään kiireellisen käsittelyn vaatimuksesta, valitustie muutetaan osin aiempaa pidemmäksi ja kaksivaiheiseksi siten, että ensi asteen hallintopäätöksiin haetaan muutosta hallinto-oikeudelta. Tämä on omiaan pidentämään myös oikeudenkäynnin kokonaiskestoa, joten sen vuoksi olisi perusteltua edellä mainittujen asiaryhmäkohtaisten syiden vuoksi tämän muutoksen yhteydessä säilyttää lainsäädännössä jo entuudestaan olevat vaatimukset asioiden kiireellisenä käsittelemisestä.

Muutoksenhaku hallintotuomioistuimen hallintoasiana tekemiin julkisuusratkaisuihin

Lausunnonantajien näkemykset

Korkein hallinto-oikeus toteaa lausunnossaan suhtautuvansa kielteisesti ehdotukseen siltä osin, kun vakuutusoikeuden toimialan muutoksenhakulautakuntien hallintopäätösten valitustie muutettaisiin vakuutusoikeudesta hallinto-oikeuteen. Vaikka asiat ratkaistaan julkisuuslainsäädännön mukaan, on tärkeää ymmärtää näiden asioiden liittyminen vakuutusoikeuden ratkaistavina oleviin pääkysymyksiin.

Helsingin hallinto-oikeuden lausunnon mukaan mainittua ehdotusta voidaan hallinto-oikeuksien lainkäyttötehtävien alaan nähden pitää perusteltuna.

Markkinaoikeus kiinnittää lausunnossaan huomiota siihen, että ehdotettu sääntely saattaisi johtaa muutoksenhakuteiden eroamiseen erityisesti tilanteissa, joissa on kysymys ns. ulkopuolisen tahon vireille saattaman julkisuusasian käsittelystä ja ratkaisemisesta samaan aikaan, kun lainkäyttöasia on vielä vireillä markkinaoikeudessa.

Markkinaoikeuden mukaan esitys on ongelmallinen markkinaoikeudessa käsiteltävien asioiden julkisuuskysymysten osalta siksi, että niiden arvioinnin voidaan hyvin usein katsoa edellyttävän myös substanssin tuntemusta, jota markkinaoikeudessa käsiteltävien asioiden osalta alueellisilla hallinto-oikeuksilla ei usein ole, toisin kuin korkeimmalla hallinto-oikeudella. Nimenomaan liikesalaisuuden suojan arvioinnin osalta substanssin ymmärtäminen on aivan keskeisessä asemassa.

Vakuutusoikeus toteaa lausunnossaan, että se käsittelee julkisuusasioita valitusasioina muutoksenhakulautakunnan julkisuusasiassa antamaan päätökseen, oikeudenkäynnin osapuolen tekemänä tietopyyntönä vakuutusoikeudessa vireillä olevan lainkäyttöasian yhteydessä, oikeudenkäynnin ulkopuolisen tahon tekemänä tietopyyntönä vireillä olevaan lainkäyttöasiaan liittyen sekä tietopyyntönä lainkäyttöasiassa, jonka vireilläolo on jo päättynyt tai asiassa, joka ei ole ollut vireillä vakuutusoikeudessa. Hallituksen esityksessä ehdotettu muutos tarkoittaisi, että vakuutusoikeuden julkisuusasioissa antamiin päätöksiin haettaisiin muutosta kahdella eri tapaa riippuen siitä, onko julkisuusasiassa kyse vireillä olevaan asiaan liittyvästä oikeudenkäynnin osapuolen tekemistä tietopyynnöstä vai jostakin muusta vakuutusoikeudessa käsiteltävästä tietopyynnöstä. Siten samaan aikaan voisi olla vireillä julkisuusasiaa koskeva valitus hallinto-oikeudessa ja pääasiaa koskeva valitus vakuutusoikeudessa. Käytännössä sama muutoksenhakija joutuisi tekemään kaksi valitusta eri tuomioistuimille, vaikka kyseessä olisikin samaa asiaa ja asiakirjoja koskeva kokonaisuus. Lisäksi vakuutusoikeus joutuisi mahdollisesti ennen pääasian ratkaisemista odottamaan hallinto-oikeuden päätöksen julkisuusasiassa.

Vakuutusoikeuden kannan mukaan julkisuusasiaa ei voida ratkaista pelkästään asiakirjajulkisuussäännöstön perusteella, vaan ratkaisu edellyttää myös pääasian substanssituntemusta, jotta pääasian mukanaan tuomat erityispiirteet tulevat otetuksi huomioon julkisuusratkaisua annettaessa. Vakuutusoikeudessa annettaisiin edelleen

muutosehdotuksesta huolimatta ratkaisuja sekä vireillä oleviin lainkäyttöasioihin kohdistuviin tietopyyntöihin että muihin tietopyyntöihin, joten vakuutusoikeudella on jatkossakin oltava riittävät edellytykset ratkaista julkisuusasioita. Lisäksi ehdotetun muutoksen myötä muutoksenhaut julkisuusasioissa ohjautuisivat eri hallinto-oikeuksiin muutoksenhakijan kotipaikkakunnan mukaan.

Vaikka ehdotetulla muutoksella muutoksenhakutie vakuutusoikeuden tekemien julkisuusratkaisujen osalta muuttuisi kaksiportaiseksi, se ei kuitenkaan ainakaan merkittävästi lisäisi oikeusturvaa. Muutoksenhaun hajauttaminen saattaisi aiheuttaa epäselvyyksiä ja lisätä oikeudellista epävarmuutta etenkin tilanteissa, joissa muutoksenhakijalla olisi yhtä aikaa vireillä valitukset julkisuusasiassa ja pääasiassa. Tavoite yhtenäistää oikeuskäytäntöä ei välttämättä toteutuisi, kun vakuutusoikeuden toimialaan liittyviä, suhteellisen harvinaisia, julkisuusasioita käsiteltäisiin alueellisissa hallinto-oikeuksissa.

Eduskunnan oikeusasiamiehen lausunnon mukaan 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. Oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan hallinto-oikeuksien valmiudet arvioida vakuutusasioiden asiakirjojen ja tietojen julkisuutta ovat varsin hyvät.

Professori Mäenpään lausunnon mukaan arvioinnissa on otettava 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.

Oikeusministeriön vastine

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 asiakirjajulkisuusratkaisuissa painottuvat asiakirjajulkisuussäännökset enemmän kuin näiden asiaryhmien vaatima erityisasiantuntemus. Hallinto-oikeuksilla on erityistuomioistuimia paremmat edellytykset ratkaista asiakirjajulkisuuspäätöksiin kohdistuvat valitukset, koska hallinto-oikeudet ratkaisevat näitä valituksia kaikkien muidenkin viranomaisten asiakirjajulkisuuspäätöksistä. Myös muiden viranomaisten päätösten osalta valitusten ratkaiseminen edellyttää jossain määrin myös pääasian substanssin tuntemusta. Asiakirjajulkisuuspäätösten muutoksenhakutien yhtenäistäminen yhtenäistää myös niitä koskevaa oikeuskäytäntöä.

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

Lisäksi ei olisi myöskään loogista, että vakuutusoikeuden alaisten muutoksenhakulautakuntien asiakirjajulkisuuspäätösten valitustie ohjautuisi niiden ratkaisemisessa tarvittavan erityisasiantuntemuksen vuoksi vakuutusoikeuteen, mutta vakuutusoikeuden osalta samojen asioiden asiakirjajulkisuuspäätösten muutoksenhaku ohjautuisi ensi asteena hallinto-oikeuteen. Jos taas vakuutusoikeuden

ja/tai markkinaoikeuden osalta muutoksenhakutie jätettäisiin ennalleen eli suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen, se olisi jatkossakin yksiasteinen.

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotettu muutos ei eriytä muutoksenhakutietä eri asiakirjajulkisuuspäätösten osalta ollenkaan voimassa olevan lain mukaiseen muutoksenhakutiehen verrattuna. Sääntelyyn ei ehdoteta muutoksia siltä osin, kun kysymys on vireillä olevaan asiaan liittyvästä asianosaisen asiakirjajulkisuuspyynnöstä. Tällainen asia ratkaistaisiin jatkossakin osana vireillä olevaa oikeudenkäyntiä hallintotuomioistuimissa, erityistuomioistuimissa ja muutoksenhakulautakunnissa. Tällaisen asian muutoksenhakutie poikkeaisi siis jatkossakin hallintotuomioistuinten erikseen hallintopäätöksinä ratkaisemien asiakirjajulkisuusasioiden muutoksenhakutiestä, johon nyt ehdotetaan muutoksia.

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan, kun on kysymys ulkopuolisen henkilön tekemästä tietopyynnöstä tai tietopyynnöstä, joka liittyy asiaan, jonka käsittely on jo päättynyt tai joka ei ole ollutkaan vireillä kyseisessä tuomioistuimessa, asiaa ei ratkaista eikä voidakaan ratkaista pääasiaan liittyvän lainkäyttöasian yhteydessä, koska sellaista ei ole enää vireillä tai ei ole koskaan ollutkaan vireillä. Siksi asia ratkaistaan asianomaisessa hallintotuomioistuimessa hallintopäätöksenä vastaavasti kuin muissakin viranomaisissa.

Siten muutoksenhaku näiden aivan erilaisten ratkaisujen osalta jo nykytilassakin kulkee eritahtisesti, erityisesti kun otetaan huomioon se, että hallintopäätöksenä tehtävä asiakirjajulkisuusratkaisu on viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 14 §:n 4 momentin mukaan ratkaistava viivytyksettä, viimeistään kahden viikon kuluessa asiakirjapyynnöstä. Näin ollen ehdotettu muutos ei johtaisi siihen, että esimerkiksi vakuutusoikeuden tai markkinaoikeuden julkisuusasioissa antamiin päätöksiin haettaisiin muutosta kahdella eri tapaa riippuen siitä, onko julkisuusasiassa kyse vireillä olevaan asiaan liittyvästä oikeudenkäynnin osapuolen tekemistä tietopyynnöstä vai jostakin muusta kyseisessä tuomioistuimessa käsiteltävästä tietopyynnöstä, koska näin on jo nykytilassakin.

Sama muutoksenhakija ei siten joutuisi tekemään useampia valituksia kuin voimassa olevankaan lainsäädännön mukaan. Vireillä olevaan asiaan liittyvä asianosaisen asiakirjapyyntö ratkaistaisiin edelleen lainkäyttöasian yhteydessä, myös vakuutusoikeuden alaisissa muutoksenhakulautakunnissa. Näin ollen ehdotettu muutos ei voisi johtaa tilanteeseen, jossa muutoksenhakijalla olisi yhtä aikaa vireillä eri

tuomioistuimissa valitus pääasiasta ja valitus siihen sisältyvästä julkisuusasiasta. Asianosaisen vireillepanema pääasiaan sisältyvä julkisuusasia käsiteltäisiin jatkossakin pääasian yhteydessä lainkäyttöasiana.

Hallintopäätöksinä ratkaistavat julkisuuskysymykset muutoksenhakulautakunnissa tai hallintotuomioistuimissa eivät voi koskea vireillä olevaan lainkäyttöasiaan sisältyvää asiakirjajulkisuuskysymystä. Siten ehdotettu muutos ei voisi johtaa tilanteeseen, että vakuutusoikeus joutuisi ennen pääasian ratkaisemista odottamaan hallinto-oikeuden päätöksen asiakirjajulkisuusasiassa. Jos muutoksenhakulautakunnassa ratkaistava asiakirjajulkisuuspyyntö koskee siellä vireillä olevaa asiaa ja se on asianosaisen esittämä, se ratkaistaan jatkossakin lainkäyttöasian yhteydessä. Valitus hallinto-oikeudelle voisi sen sijaan koskea vain sellaista muutoksenhakulautakunnalle esitettyyn asiakirjajulkisuuspyyntöön liittyvää ratkaisua, joka on vireillä olevan oikeudenkäynnin ulkopuolisen tahon tekemä tai liittyy jo päättyneeseen asiaan tai asiaan, joka ei ole koskaan ollutkaan vireillä.

Lisäksi oikeudenkäynnin osapuolen ja ulkopuolisen tahon oikeus saada pyydetty tieto tai oikeudenkäyntiasiakirja ratkaistaan osin eri säännösten perusteella. Ulkopuolisen tahon asiakirjajulkisuuspäätökseen liittyvää valitusta ei siten voimassa olevankaan lainsäädännön mukaan käsitellä samassa järjestyksessä tai samanaikaisesti kuin lainkäyttöasian yhteydessä käsiteltävää asianosaisen asiakirjajulkisuuspyyntöön annettuun ratkaisuun liittyvää valitusta.

Tuomioistuinlain muuttamisen vaikutus tuomarin virkamiesoikeudelliseen asemaan

Lausunnonantajien näkemykset

Korkein oikeus ottaa lausunnossaan kantaa tuomioistuinlakiin ehdotettuun valitustien muutokseen tuomareille annettavan kirjallisen varoituksen ja virantoimituksesta pidättämisen osalta. Kirjallisen varoituksen ohjautuminen tuomioistuinlinjan sisällä perustui perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 36/2008 vp) esitettyyn näkemykseen. Tuomioistuinlain säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunta ei lausunnossaan kiinnittänyt huomiota tuomioistuinlinjoittain tapahtuvaan muutoksenhakuun (PeVL 14/2016 vp). Varoitus on työnjohdollinen seuraamus, mutta poikkeaa kuitenkin tuomareiden osalta muulle virkamiehelle annetusta varoituksesta,

koska tuomaria ei voida varoituksen johdosta erottaa. Tuomarille annettava varoitus liittyy myös yleisemmin ylempien tuomioistuinten suorittamaan alempien tuomioistuinten valvontatehtävään.

Korkeimman oikeuden lausunnon mukaan perustuslakivaliokunta ei ole nyt kysymyksessä olevasta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 39/2022 vp) ottanut nimenomaisesti kantaa tuomioistuinlain valitustietä koskevien säännösten muuttamiseen. Eräässä perustuslakivaliokunnalle toimitetussa asiantuntijalausunnossa on päädytty katsomaan, että hallituksen esityksessä esitetyt muutokset parantaisivat tuomarin riippumattomuutta ja oikeusturvaa. Korkeimman oikeuden näkemyksen mukaan hallituksen esityksessä omaksuttu lähestymistapa, jossa tuomarille annettava varoitus nähdään tavanomaisena hallintopäätöksenä, on liian suppea. Sääntelyä ei ole perusteltua muuttaa esityksessä esitetyllä tavalla.

Lisäksi korkeimman oikeuden lausunnossa todetaan, että osa virantoimituksesta pidättämistä koskevista perusteista liittyy läheisesti niiden perusteiden selvittämiseen, joiden nojalla tuomarille voidaan tuomioistuinlain 16 luvun 2 §:n mukaan myöntää ero työkyvyttömyyden perusteella. Työkyvyttömyyden perusteella myönnettävää eroa koskevan päätöksen muutoksenhakutie on tuomioistuinlinjan sisäinen eikä siihen ole esitetty muutoksia. Virantoimituksesta pidättämisen muutoksenhakutien muuttamiseksi ei ole esitetty sellaisia perusteita, että se olisi aiheellista.

Sivutoimilupaa koskeva valitus on perinteisesti ohjautunut hallintovalituksena hallintotuomioistuinlinjalle. Korkeimmalla oikeudella ei ole huomautettavaa sen osalta nyt esitettyyn muutokseen, että valitus ohjautuisi korkeimman hallinto-oikeuden sijasta hallinto-oikeuteen.

Korkein oikeus toteaa vielä lausunnossaan, että tuomioistuinlain säätämisen tarkoituksena oli vahvistaa tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuutta. Tavoitteen toteuttamiseksi muun ohella tarkistettiin tuomareita koskevia virkamiesoikeudellisia erityissäännöksiä ja sijoitettiin ne tuomioistuinlakiin. Tässä yhteydessä tarkasteltiin myös tuomareihin kohdistuvien päätösten muutoksenhakusäännöksiä ja päädyttiin sivutoimilupaa koskevaa päätöstä lukuun ottamatta tuomioistuinlinjoittain määrittyvään muutoksenhakuun. Tätä korkein oikeus pitää edelleen perusteltuna. Nyt esitetyt muutokset varoitusta ja virantoimituksesta pidättämistä koskevien valitusteiden osalta eivät ole pelkästään muutoksia siihen, tehdäänkö valitus korkeimman hallinto-oikeuden sijasta ensi vaiheessa hallinto-

oikeuteen. Esitetyillä muutoksilla on syvällisempiä vaikutuksia tuomioistuinorganisaation sisäiseen työnjakoon ja myös siihen, miten kaavaillut muutokset vaikuttavat esimerkiksi ylempien tuomioistuinten suorittamaan alempien tuomioistuinten valvontatehtävään. Näitä vaikutuksia ja sääntelyn laajempia periaatteellisia ulottuvuuksia olisi ollut tarpeen pohtia tarkemmin. Tällaista laaja-alaisempaa pohdintaa ei ole ollut mahdollista tehdä riittävä syvällisesti virkamiestyönä laaditussa hallituksen esityksessä.

Korkein oikeus suhtautuu varauksella näkemykseen, että ehdotettu muutos parantaisi tuomarin oikeusturvaa tai turvaisi aiempaa paremmin valitusoikeuden toteutumisen. Tuomioistuinlinjassa tapahtuva muutoksenhaku turvaa parhaiten tuomarin riippumattomuuteen liittyvien näkökulmien huomioon ottamisen. Tuomioistuinlinjan sisällä ylemmällä tuomioistuimella on hyvä käsitys alemman tuomioistuimen toimintaympäristöstä sekä siitä, minkälaista käytöstä tuomarilta voidaan edellyttää. Tuomioistuinlain säännökset varoituksen ja virantoimituksesta pidättämistä koskevien päätösten muutoksenhausta ovat olleet voimassa lyhyen aikaa. Tuomioistuinlain säätämisen yhteydessä tuomioistuinlinjoittain tapahtuvaan muutoksenhakuun ei nähty liittyvän ongelmia.

Helsingin hovioikeus katsoo lausunnossaan, ettei päätöksen laatu yksistään ole riittävä peruste muuttaa muutoksenhakua esitetyllä tavalla. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 36/2008 vp ilmaistun kannan mukaan muutoksenhaku tulisi lähtökohtaisesti järjestää asianomaisen tuomioistuinlinjan sisällä. Hovioikeuksien tehtävänä on valvoa alaistensa käräjäoikeuksien toimintaa ja korkeimmalla oikeudella on tämä tehtävä kaikkien käräjä- ja hovioikeuksien suhteen. Perustuslakivaliokunnan lausunnosta PeVL 39/2022 vp ei voida tehdä sitä johtopäätöstä, että perustuslakivaliokunta olisi muuttanut aiempaa kantaansa. Lisäksi kirjallinen varoitus voidaan antaa sillä perusteella, että virkamies on toiminut virkavelvollisuuksien vastaisesti tai laiminlyönyt ne. Varoituksen antamisperusteet ovat varsin saman tyyppiset kuin eräiden rikoslain 40 luvussa rangaistaviksi säädettyjen virkarikosten tunnusmerkistöt. Lisäksi tuomioistuimet tuntevat saman tuomioistuinlinjan alempien tuomioistuinten toimintaympäristön ja toimintatavat sekä niitä koskevat säännökset. Näiden asioiden käsittelemisestä hallintolainkäyttölinjalla ei ole saatavissa lisäarvoa.

Helsingin hallinto-oikeuden lausunnon mukaan ehdotusta voidaan hallinto-oikeuksien lainkäyttötehtävien alaan nähden pitää perusteltuna.

Markkinaoikeus katsoo lausunnossaan, että kun otetaan huomioon sen organisatorinen asema erityistuomioistuimena ja muutoksenhakutuomioistuimena, ei muutoksenhakutien muuttamista hallinto-oikeuteen ole pidettävä sen osalta perusteltuna. Nykyisen sääntelyn pysyttäminen olisi paremmin sopusoinnussa myös sen kanssa, että esimerkiksi markkinaoikeuden ylituomarille sivutoimiluvan myöntää korkein hallinto-oikeus.

Vakuutusoikeus toteaa lausunnossaan, että kun otetaan huomioon tuomareiden ja asiantuntijajäsenten riippumaton asema lainkäyttötehtävissä ja vakuutusoikeuden asema muutoksenhakutuomioistuimena, tulisi vakuutusoikeuden tuomareiden ja asiantuntijajäsenten osalta muutoksenhaku ohjautua kuten nykyäänkin hierarkkisesti saman tuomioistuinlinjan ylempään tuomioistuimeen eli korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tämä olisi perusteltua myös oikeusturvan kannalta, koska muutoksen myötä saada asia käsiteltäväksi ylemmässä tuomioistuimessa jäisi sen varaan, että myöntäisikö korkein hallinto-oikeus valitusluvan.

Tuomioistuinviraston lausunnon mukaan kyse on erittäin vähäisestä asiamäärästä ja varsin uuden sääntelyn muuttamisesta. Tuomareiden virkamiesoikeudellisten päätösten muutoksenhakutiellä on periaatteellista merkitystä. Tällainen muutos tulisi valmistella perusteellisesti ja laajapohjaisesti eikä teknisten muutosten yhteydessä.

Professori Mäenpään lisälausunnon mukaan yleisen tuomioistuimen ja hallintotuomioistuimen 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. Valituksen käsittelyä myös yleisen tuomioistuimen virkamiesoikeudellisessa asiassa on siten perusteltua pitää perustuslain 99 §:n 1 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.

Oikeusministeriön vastine

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 1 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.

Valtion virkamieslain aiemmin voimassa ollutta 53 a §:ää, jossa säädettiin kirjallisesta varoituksesta, oli perusteltu hallituksen esityksessä eduskunnalle laeiksi rikoslain 2 luvun 7 ja 10 §:n sekä valtion virkamieslain muuttamisesta (HE 33/2008 vp, s. 14) säätämisjärjestysperusteluissa muun ohella seuraavasti: ”Päällikkötuomarin antama varoitus on oikeudellisesti hallintopäätös. Muutoksenhaku hallintomenettelyyn kuuluvissa hallintoasioissa on hallintolainkäyttöä. Perustuslain 99 §:n 1 momentin mukaan ylintä tuomiovaltaa hallintolainkäyttöasioissa käyttää korkein hallinto-oikeus. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pitänyt muutoksenhaun ohjaamista hallintoratkaisusta yleiseen tuomioistuimeen poikkeuksellisena järjestelynä, joka edellyttää erityisiä perusteita (PeVL 4/2005, 32/2005, 54/2001, 12/2001 ja 9/2001vp). Tämän vuoksi muutoksenhakukeinoksi varoitukseen ehdotetaan oikaisua virkamieslautakunnalle, jonka ratkaisuun voidaan hakea muutosta valittamalla korkeimmalta hallinto-oikeudelta.”

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin kyseisestä hallituksen esityksessä antamassaan lausunnossa PeVL 36/2008 vp, s. 2–3 todennut, että erityisesti tuomareiden riippumattomuuden vuoksi on ongelmallista, jos oikeusturvatie osoitetaan tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelle. Siksi valiokunta katsoi tuolloin, että tuomarin saamasta varoituksesta pitää järjestää muutoksenhakumahdollisuus asianomaisen tuomioistuinlinjan sisällä. Lakivaliokunta omaksui mietinnössään LaVM 1/2009 vp, s. 4–5 perustuslakivaliokunnan esittämän kannan muutoksenhakutien järjestämiseen. Muutoin tässä lainvalmisteluaineistossa tai sittemmin tuomioistuinlakiin liittyvässä lainvalmisteluaineistossa (HE 7/2016 vp, s. 122; PeVL 14/2016 vp, LaVM 8/2016 vp)

muutoksenhakutien ohjaamista asianomaisen tuomioistuinlinjan sisälle ei perusteltu sen enemmälti. Näin ollen, vaikka tuomioistuinlaki on melko uusi laki, ei tämä kysymys sen lainvalmisteluaineistossa noussut laajempaan keskusteluun.

Tuomareiden virkamiesoikeudellisten asioiden ratkaisemisen ohjaamiselle toisin kuin perustuslain 99 §:n 1 momentissa ilmaistussa tuomioistuinlinjassa ei ole yleisen tuomioistuinlinjan tai erityistuomioistuinten 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 niidenkin 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 alkuperäisen päätöksen tehneestä tuomioistuimesta riippumatta kaksiportaisen muutoksenhaun mahdollisuus, joka osaltaan vahvistaisi tuomareiden ja asiantuntijajäsenten virkamiesoikeudellisiin asioihin liittyvää oikeusturvaa.

Myös perustuslakivaliokunta on esityksestä antamassaan lausunnossa PeVL 39/2022 vp, s. 3 todennut, että hallituksen esityksen 7. lakiehdotuksen 23 luvun sääntely muutoksenhausta on tältä osin asianmukaisesti ohjattu tuomioistuinlaitoksen sisälle. Tämä on perustuslakivaliokunnan nimenomainen kannanotto siihen, että esityksessä ehdotettu muutoksenhakutie on perustuslaillisilta lähtökohdiltaan asianmukainen ja siten toteutettavissa. *Oikeustieteen tohtori Maija Dahlberg* totesi perustuslakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa, että tuomareiden riippumattomuutta jäsentävistä oikeuslähteistä ei löydy tukea sille perustelulle, että tuomioistuimen tai tuomareiden riippumattomuuden kannalta olisi olennaista, että muutoksenhaku järjestetään saman tuomioistuinlinjan sisällä. Kansainvälisestä ihmisoikeustulkintakäytännöstä voi päinvastoin tehdä sen johtopäätöksen, että tuomarin oikeusturvan ja riippumattomuuden kannalta olisi perustellumpaa, että häntä koskevaa virkamiesoikeudellista päätöstä arvioidaan muualla kuin kysymyksessä olevan tuomioistuinlinjan sisällä. Esitetyt muutokset muutoksenhakutiehen parantaisivat tuomarin riippumattomuutta, asian objektiivista käsittelyä ja tuomarin oikeusturvaa. Myös *professori Olli Mäenpää* totesi perustuslakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa, että valituksen käsittelyä virkamiesoikeudellisissa asioissa on perusteltua pitää perustuslain 99 §:n 1 momentissa tarkoitettuna hallintolainkäyttöasian käsittelynä, ja että myös perustuslain 21 §:n 1 momentin käsittelyn asianmukaisuusvaatimus huomioon ottaen valitukset on mahdollista ehdotetulla tavalla ohjata hallintotuomioistuimeen.

Korkein oikeus ja Helsingin hovioikeus vastustavat lausunnossaan muutosta tuomioistuinlinjoittain tapahtuvaan muutoksenhakuun muun ohella ylempien tuomioistuinten valvontatehtävän perusteella. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 14/2016 vp, s. 4, tuomioistuinten valvontatehtävää on luonnehdittu muun ohella seuraavasti: ”Hovioikeuksille lakiehdotuksessa osoitettu valvontavalta rinnastuu

perustuslakivaliokunnan mielestä tuomioistuinten riippumattomuuden näkökulmasta asiallisesti perustuslain 99 §:ssä ylimmille tuomioistuimille osoitettuun valvontatehtävään. Sanotun lainkohdan perustelujen mukaan ylimpien tuomioistuinten valvontatehtävän on katsottu tarkoittavan lähinnä alempien tuomioistuinten valvontaa viranomaislaitoksena. Valvonta ei merkitse oikeutta puuttua yksittäisen oikeusjutun käsittelyyn. --- Hovioikeudet toteuttavat valvontatehtävää useilla eri tavoilla. Valvontaan kuuluvat koulutuksen ja laatuhankkeiden lisäksi vakiintuneesti myös käräjäoikeuksissa toimitettavat tarkastukset. Valvonta kohdistuu toiminnan sujuvuuteen ja tehtävien hoitamistapaan, ja valvonnan tarkoituksena on varmistua käräjäoikeuden toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä. Valvonnan luonne ja perustuslakiuudistuksessa tuomioistuinten sisäisestä riippumattomuudesta lausuttu huomioon ottaen hovioikeuden suorittamaa valvontaa koskeva sääntely ei muodostu ongelmalliseksi tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta. Valiokunta kuitenkin korostaa yleisesti riippumattomuuteen liittyvien seikkojen ja erityisesti sen seikan, ettei valvonnassa esitetä käsityksiä yksittäisen lainkäyttöasian ratkaisemisesta, merkitystä valvontaa käytännössä toteutettaessa.”

Oikeusministeriö toteaa tältä osin, että esityksessä ei muuteta sitä, että asianomainen tuomioistuin tekee jatkossakin ensi asteen hallintopäätöksen kirjallisen varoituksen antamisesta ja virantoimituksesta pidättämisestä. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa luonnehdittu valvontatehtävä ei pidä sisällään muutoksenhakutuomioistuimena toimimista tuomioistuimen tekemissä yksittäisissä virkamiesoikeudellisissa hallintopäätöksissä. Muutoksenhakutien muuttamisella näiden päätösten osalta ei siten ole suoraa liityntää ylempien tuomioistuinten valvontatehtävään. Ylempien tuomioistuinten valvontatehtävä on funktioltaan erilainen, kuin yksittäisen tuomarin omassa asiassaan tekemän valituksen perusteella virkamiesoikeudelliseen hallintopäätökseen kohdistuva laillisuusvalvonta.

Oikeusministeriö toteaa vielä, että korkeimman oikeuden lausunnossa viitattu työkyvyttömyyden perusteella myönnettävä ero ratkaistaan tuomioistuinlain 16 luvun 2 §:n mukaan ensi asteena lainkäyttöasiana, koska tuomarin virassapysymisoikeuden vuoksi tuomari voidaan erottaa vain tuomiolla. Näin ollen muutoksenhaku tällaiseen lainkäyttöasiaan voi perustellusti olla erilainen kuin kirjalliseen varoitukseen ja virantoimituksesta pidättämisestä annettuihin päätöksiin, jotka ovat luonteeltaan hallintoasioita ja jotka on ensi asteena asianomaisessa tuomioistuimessa ratkaistu hallintopäätöksinä. Kun ensi asteen päätöksentekokaan näiden asioiden osalta ei ole

yhteneväinen, ei ole esitettävissä perusteita, joiden nojalla muutoksenhaku näistä eri menettelyissä ratkaistuista asioista olisi syytä ohjata samaan tuomioistuinlinjaan.

Hallituksen esityksessä on kautta linjan tiedostettu ja otettu huomioon se, että tuomioistuinlakiin samoin kuin oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annettuun lakiin ehdotettu muutoksenhakutien muuttaminen ei ole vastaavalla tavalla tekninen kuin muihin hallituksen esitykseen sisältyvien lakien muutoksenhakutiehen esitetyissä muutoksissa. Siksi esimerkiksi säätämisjärjestysperusteluissa on analysoitu syvällisemmin näiden muutosten vaikutuksia tuomarien virkamiesoikeudelliseen asemaan sekä muutoksesta mahdollisesti aiheutuviin esteellisyystilanteisiin.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa on oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain myötä vahvistunut pääsäännöksi valitusluvanvaraisuus. Tämän asian ei voida kuitenkaan katsoa vakuutusoikeuden lausunnossa esitetyn mukaisesti heikentävän oikeusturvaa näissä virkamiesoikeudellisissa asioissa, kuten ei muissakaan tähän esitykseen sisältyvissä asioissa. Muutoksenhakutie esitetään kuitenkin samalla muutettavaksi kaksiportaiseksi.

Hallinto-oikeustuomarin esteettömyys haettaessa muutosta alkuperäisen hallintopäätöksen tehneessä hallinto-oikeudessa

Lausunnonantajien näkemykset

Eduskunnan oikeusasiamies toteaa lausunnossaan, että varoitusta tai virasta pidättämistä koskevan valituksen käsittelyyn samassa hallinto-oikeudessa, jossa muutoksenhakija itsekin työskentelee, liittyy näkökohtia, jotka puoltaisivat vastaavaa järjestelyä kuin tuomioistuinlain 22 luvun 1 §:ssä on hovioikeuksien esittelijöiden virkasyytteiden käsittelyn osalta säädetty (eli että niitä ei käsiteltäisi siinä tuomioistuimessa, jossa muutoksenhakija työskentelee). Tilanne, jossa hallinto-oikeuden tuomarit joutuisivat arvioimaan samassa tuomioistuimessa toimivan kollegansa menettelyä ja siihen liittyvää hallinnollisen esimiehensä päätöstä, ei vaikuta objektiivisen puolueettomuuden kannalta tarkasteltuna asianmukaiselta. Tuomioistuinlain 14 luvun 1 §:n 1 momentin mukaisesti erikseen määrätty esteetön kokoonpanokin antaa ratkaisunsa sen saman tuomioistuimen nimissä, jonka

tuomarista asiassa on kysymys, joten ainakaan objektiivisen puolueettomuuden kannalta tämäkään menettely ei ulkopuolisen tarkkailijan silmissä näytä ihanteelliselta.

Lisäksi *eduskunnan oikeusasiamies* toteaa lausunnossaan, että täysistuntokäsittely korkeimmassa oikeudessa tai korkeimmassa hallinto-oikeudessa on 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.

Korkein hallinto-oikeus toteaa lausunnossaan, että päällikkötuomarin asema suhteessa tuomioistuimen muihin tuomareihin lainkäyttötilanteissa ei rinnastu tavanomaiseen esimiesasemaan. Korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan esityksessä aliarvioidaan tuomareiden integriteettiä ja sisäistä riippumattomuutta. Tuomareiden virassapysymisoikeus antaa perustan vahvalle sisäiselle riippumattomuudelle, eikä esimerkiksi korkeimmassa hallinto-oikeudessa (jonka osalta ehdotettu sääntely presidentin päätösten osalta on tosin erilaista) koskaan ole koettu ongelmalliseksi ratkaista purkuhakemusta, jossa korkeimman hallinto-oikeuden aiempaa päätöstä on ollut tekemässä presidentti tai jaoston puheenjohtaja. Jos kysymys on puhtaasti hallinnollisesta päätöksestä koskien vaikkapa asiakirjojen luovuttamista tai muuta vastaavaa, ajatus esteellisyydestä tuntuu suorastaan vieraalta. Jos taas kysymys on jotakuta tuomioistuimen henkilökuntaan kuuluvaa koskevasta henkilökohtaisesta asiasta, tilanne saattaa näyttäytyä erilaisena. Yleisesti ei tulisi lähteä sellaisesta ajatuksesta, että tuomioistuimen päällikön tai muun esimiesasemassa olevan tuomarin osallistuminen päätöksentekoon kategorisesti tekisi saman tuomioistuimen tuomareista esteellisiä tuon asian muutoksenhakukäsittelyssä. Tällainen tulkinta johtaisi käytännössä siihen, että korkeimman hallinto-oikeuden tulisi määrätä asiaa ratkaisemaan esteetön kokoonpano toisesta hallinto-oikeudesta. Vaikka näitä asioita ei tavattoman paljon olekaan, järjestely on teknis-hallinnollisia asioita silmällä pitäen tarpeeton ja suorastaan tuomareiden integriteettiä väheksyvä. Asiaa on arvioitava liukuvalla asteikolla sen mukaan, miten syvälle käyvästä tai henkilökohtaisesta asiasta on kysymys.

Helsingin hallinto-oikeus toteaa lausunnossaan, että oikeudenkäymiskaaren esteellisyyssäännöksistä ei löydy suoraan johtoa sille, ovatko kaikki hallinto-oikeuden tuomarit esteellisiä ratkaisemaan ylituomarin tekemää hallintopäätöstä koskevaa valitusta. Muutosehdotuksen perusteluissa on näiltä osin todettu, että valitettaessa hallinto-oikeuden ylituomarin päätöksestä tulee pyytää korkeinta hallinto-oikeutta määräämään esteetön kokoonpano toisesta hallinto-oikeudesta. Kuitenkin esimerkiksi korkein hallinto-oikeus ylimpänä tuomioistuimena ratkaisee asioita periaatteessa vastaavassa asetelmassa. Näin ollen esteellisyyskysymys jää epäselväksi ja kanta siihen kysymykseen, ovatko kaikki hallinto-oikeuden tuomarit aina esteellisiä ratkaisemaan ylituomarin päätöksestä tehtyä valitusta, jää tulevien esteellisyysratkaisujen ja mahdollisen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännön varaan.

Professori Mäenpään lisälausunnon mukaan periaatteelliselta kannalta on tärkeää, että tapauksissa, joissa hallinto-oikeudet ratkaisevat muutoksenhaussa myös saman hallinto-oikeuden ylituomarin tekemiin hallintopäätöksiin kohdistuvia valituksia tuomarikollegojen virkamiesoikeudellisissa asioissa, ei synny perusteita epäillä tuomioistuimen päätöksenteon puolueettomuutta. Kokoonpanon esteettömyyden varmistamista tuomioistuinlain 14 luvun 1 §:n 1 momentin sääntelyllä esteettömän tuomarin määräämisestä voitaneen pitää nykytilanteessa riittävänä puolueettoman päätöksenteon takeena tuomioistuinten päätösvaltaan kuuluvissa virkamiesoikeudellisissa asioissa. Arvioitaessa oikeusvaltioon olennaisesti kuuluvan tuomarin aseman riippumattomuuden ja puolueettomuuden vahvistamista on kuitenkin paikallaan kiinnittää huomiota myös tällaisten esteellisyystilanteiden tarkempaan sääntelyyn.

Oikeusministeriön vastine

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. 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. Vaikka tuomari ei korkeimman hallinto-oikeuden lausunnossa esitetyllä tavalla olisikaan subjektiivisesti puolueeton ratkaisemaan hallinnollisen esimiehensä päätöksestä tehtyä valitusta, on asian arvioinnissa otettava huomioon myös se, miltä tilanne näyttää objektiivisen puolueettomuuden kannalta. Asianosaisilla ja suurella yleisöllä saattaa objektiivisen puolueettomuuden näkökulmasta olla tiettyjä epäilyksiä, että saman hallinto-oikeuden tuomari ratkaisee hallinnollisen esimiehensä tekemää hallintopäätöstä koskevan valituksen täysin puolueettomasti.

Tällaisissa tilanteissa hallinto-oikeuden olisi pyydettävä esteettömän kokoonpanon määräämistä korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Toisaalta kokoonpanon esteettömyys virkamiesoikeudellisten asioiden käsittelyssä olisi mahdollista järjestää vastaavalla tavalla kuin virkarikosasioiden käsittelyn osalta. Kirjallinen varoitus tai virantoimituksesta pidättäminen virkamiesoikeudellisina kurinpitotoimina eivät kuitenkaan 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 oikeusministeriön näkemyksen mukaan mahdollista myös samassa tuomioistuimessa, jossa virkamiesoikeudellisen päätöksenteon kohteena oleva tuomari työskentelee.

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.

Toisaalta eduskunnan oikeusasiamiehen toteamus, että tuomioistuinlain 14 luvun 1 §:n 1 momentin mukaisesti erikseen määrätty esteetön kokoonpanokin antaa ratkaisunsa sen saman tuomioistuimen nimissä, jonka tuomarista asiassa on kysymys, on relevantti arvioitaessa objektiivista puolueettomuutta. Tuomioistuinlakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 7/2016 vp, s. 96) tuomioistuinlain 14 luvun 1 §:n 1 kohtaa on perusteltu sillä, että se vastaa pääosin voimassa olevaa tuomareiden nimittämisestä annetun lain (205/2000) 19 a §:ää ja käräjäoikeuslain 5 §:n 2 momenttia. Nimittämislain 19 a § säädettiin hallituksen esityksen Eduskunnalle tuomarin esteellisyyttä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 78/2000 vp) johdosta. Pykälän yksityiskohtaisten perustelujen mukaan (HE 78/2000 vp, s. 52) tarve menettelyyn voi syntyä, jos esteetöntä tuomaria ei ole saatavissa siitä tuomioistuimessa, jossa asia on vireillä. Käytännössä tarve voi olla lähinnä vain jossain pienessä käräjäoikeudessa. Näitä mahdollisia esteellisyystilanteita ei ole tämän tarkemmin lainvalmisteluaineistossa avattu. Hallituksen esitystä koskevassa lakivaliokunnan mietinnössä LaVM 6/2001 vp tähän nimenomaiseen kysymykseen ei ole otettu erikseen kantaa. Käräjäoikeuslain 5 §:n 2 momenttia perusteltiin hallituksen esityksessä Eduskunnalle käräjäoikeuslaiksi (HE 252/1992 vp, s. 10) lähinnä osan käräjäoikeuksista pienuuden vuoksi.

Näin ollen voidaan ajatella, että tuomioistuinlain 14 luvun 1 §:n 1 momenttia vastaavaa säännöstä ei ole alun perin säädetty tällaisia, nyt käsillä olevia mahdollisia esteellisyystilanteita silmällä pitäen. Kuitenkin myös perustuslakivaliokunta on esityksessä antamassa lausunnossaan PeVL 39/2022 vp, s. 3, painottanut kokoonpanon esteettömyyden varmistamista tietyissä tilanteissa tämän lainkohdan nojalla, joten lainkohdan voidaan katsoa soveltuvan myös tämän kaltaisiin esteellisyystilanteisiin.

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. Näistä julkisuusasioista valtaosa oli vakuutusoikeudessa nykyisin käsiteltäviä

asioita ja vain yksi asia koko viiden vuoden tarkastelujaksolla oli sellainen, joka ehdotetun mukaisella muutoksenhakutiellä olisi johtanut siihen, että hallinto-oikeus olisi joutunut käsittelemään hallinto-oikeuden päätöksestä tehtyä valitusta. Näin ollen hallinto-oikeudet joutuisivat oletettavasti pyytämään tuomioistuinlain 14 luvun 1 §:n 1 momentin mukaisesti esteetöntä kokoonpanoa korkeimmalta hallinto-oikeudelta nyt ehdotetun sääntelyn perusteella erittäin harvoin, joten esteettömän kokoonpanon varmistaminen tällä tavalla ei vaikeuta olennaisesti hallintotuomioistuinten työtä.

Lisäksi eduskunnan oikeusasiamies nostaa lausunnossaan esiin, että myös korkeimpien oikeuksien osalta voitaisiin miettiä esimerkiksi sitä, että valitustie korkeimmasta oikeudesta johtaisi korkeimman hallinto-oikeuden normaaliin lainkäyttökokoonpanoon ja päinvastoin. Tällöin vältyttäisiin korkeimpienkin oikeuksien osalta siltä, että tuomarit joutuvat arvioimaan hallinnollisen esimiehensä ratkaisua kollegansa asiassa. Oikeusministeriö toteaa, että eduskunnan oikeusasiamies toi tämän sääntelyvaihtoehdon esiin myös hallituksen esitysluonnoksesta antamassaan lausuntopalautteessa, mutta tällöin arvioitiin, että tällaisen muutoksen toteuttaminen edellyttäisi laajempaa valmistelua kuin nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen jatkovalmisteluvaiheessa olisi ollut mahdollista enää tehdä.

Maakaasumarkkinalain mukaisen valitustien ohjaaminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen

Lausunnonantajien näkemykset

Eduskunnan oikeusasiamies suhtautuu lausunnossaan kriittisesti siihen, että maakaasumarkkinalain säännösten tulkintaan liittyvä laaja harkintavalta voisi olla hyväksyttävä peruste pääsäännöstä poikkeamiselle.

Korkeimman hallinto-oikeuden lausunnon mukaan perusteluja suoralle valitukselle korkeimpaan hallinto-oikeuteen hallintoviranomaisen päätöksestä ei juurikaan ole. Viittaus tarkoituksenmukaisuusharkintaan ei muodosta riittävää perustetta pääsäännöstä poikkeamiselle, koska hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden lainmukaisuuskontrolli ei poikkea toisistaan. Käsittelyn kiireellisyysvaatimuksen osalta korkein hallinto-oikeus muistuttaa, että valituslupatuomioistuimessa alemman tuomioistuimen päätös on täytäntöönpanokelpoinen, ellei korkein hallinto-oikeus kiellä täytäntöönpanoa.

Direktiivin vaatimuksista ei ole johdettavissa vaatimusta poiketa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaisesta pääsäännöstä.

Markkinaoikeus kiinnittää lausunnossaan huomiota siihen, että olisi toivottavaa, että tiettyä aihepiiriä koskevan lainsäädännön uudistaminen tapahtuisi kokonaisuutena. Esimerkiksi energiamarkkina-asioiden muutoksenhakusääntelyä sisältyy maakaasumarkkinalain lisäksi muun muassa sähkömarkkinalakiin (588/2013) ja sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annettuun lakiin (590/2013). Maakaasumarkkinalain muutosehdotus olisi mahdollisesti syytä jättää tässä yhteydessä toteuttamatta ja suorittaa edellä mainittujen lakien osalta muutoksenhakusääntelyä koskeva kokonaiskartoitus ja uudistus yhdessä.

Professori Mäenpää toteaa lausunnossaan, että valitustien määrittelyä koskevan lainsäädännön yhtenäisyydestä 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 hallintotuomioistuimen 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.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa lausunnossaan, että rajat ylittävän maakaasuputken hankeluvan ratkaiseminen on luonteeltaan käytännössä pitkälti poliittista päätöksentekoa, ei niinkään oikeudellinen asia. Ulkomaanyhteyksiä koskevalla hankelupamenettelyllä säädetään mahdollisuudesta vaikuttaa siihen, miten maamme kaasuntuontiyhteyksiä kehitetään. Kysymys on EU:n jäsenvaltioille perustamissopimuksen 194 artiklan mukaan kuuluvasta oikeudesta valita itse omat energialähteensä sekä kansallisten energiajärjestelmien toimitusvarmuuden ja kustannustehokkuuden varmistamisesta. Kysymys maakaasun hankintalähteistä on tullut entistä tärkeämmäksi Venäjän hyökkäyssodan ja siihen liittyvän EU-maiden energiapainostuksen seurauksena. Tämä hankelupa-asian tosiasiallinen luonne tulisi ottaa huomioon muutoksenhakureitistä päätettäessä.

Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan tarkoituksena on myöhemmässä vaiheessa tehdä maakaasumarkkinalakiin tarvittavat muutokset niin, että hankeluvan myöntäminen siirrettäisiin työ- ja elinkeinoministeriöstä valtioneuvoston ratkaistavaksi. Edellisen perusteella työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että maakaasumarkkinalain 96 § tulisi vahvistaa hallituksen esittämässä muodossa. Toissijaisesti eduskunta voisi muuttaa maakaasumarkkinalakia siten, että hankeluvan myöntäisi ministeriön asemesta valtioneuvoston yleisistunto.

Oikeusministeriön vastine

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.

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 ministeriöltä valtioneuvostolle. Maakaasumarkkinalain mukaisen päätöksenteon mahdollinen siirtäminen ministeriöltä valtioneuvostolle pitäisi valmistella huolellisesti eri sidosryhmien kuulemisen jälkeen. Mahdollisesti samassa yhteydessä tulisi tehdä tarvittavat muutokset myös muihin energiamarkkina-alaan liittyviin työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle kuuluvien lakien muutoksenhakusääntelyyn, eli sähkömarkkinalakiin (588/2013) ja sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annettuun lakiin (590/2013).

Tämän hallituksen esityksen yhteydessä on kuitenkin arvioitu voitavan toteuttaa maakaasumarkkinalain viittaussäännösten ajantasaistaminen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin, koska sääntelyn muuttamisella on tältä osin yksinomaan lainsäädäntöä selkeyttävä ja sitä kautta oikeusturvaa parantava vaikutus.

Väliaikaisen oikeusturvan rajoittaminen päästökauppalain 75 §:n 4 momentissa

Lausunnonantajien näkemykset

Professori Mäenpää nostaa lausunnossaan esiin, että päästökauppalain 75 §:n 4 momenttiin sisältyy säännös väliaikaista oikeusturvaa koskevasta kiellosta, jonka mukaan hallintotuomioistuin ei voi kieltää tai keskeyttää päästökauppaviranomaisen päätöksen täytäntöönpanoa eikä antaa muuta täytäntöönpanoa koskevaa määräystä, jos valitus koskee päätöstä, jolla päästökauppaviranomainen on myöntänyt maksutta jaettavia päästöoikeuksia tai muuttanut niiden määrää. 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.

Professori Mäenpää on lisälausunnossaan vielä todennut, että saman sisältöinen säännös päästökauppalain 75 §:n 4 momentin sääntelyn kanssa on myös päästökauppalain 77 §:n 3 momentissa. Jos valitusoikeus on vain toiminnanharjoittajalla, sillä ei ole perustetta eikä oikeusturvaintressiä vaatia väliaikaista oikeusturvaa. Myöskään asianosaisen oikeusturvan kannalta arvioituna ei

siten ole esitettävissä oikeudellisesti vakuuttavia perusteita ehdotetulle väliaikaisen oikeusturvan täysin poikkeukselliselle kiellolle.

Eduskunnan oikeusasiamies toteaa lausunnossaan, että maksuttomat päästöoikeudet myönnetään päästökauppalaissa säädetyllä tavalla lain soveltamisalaan kuuluville laitoksille komission ilmaisjakosäädösten mukaisesti. Ilmeisesti muutosta käytännössä haetaan 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.

Korkeimman hallinto-oikeuden lausunnon mukaan on yrityksen kannalta perusteltua, että päätös ilmaisjaosta on täytäntöön pantavissa, vaikka yritys on itse valittanut päätöksestä. Säännös päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta suoraan lain nojalla on siten periaatteessa edelleen perusteltu. Säännös siitä, ettei hallinto-oikeus voi kieltää täytäntöönpanoa tai antaa muuta täytäntöönpanoa koskevaa määräystä on muotoiltu tarpeettoman jyrkästi ja joka tapauksessa sitä voidaan pitää poikkeuksellisena. Tässäkin asiassa olisi syytä noudattaa hallintolainkäytössä omaksuttua pääsääntöä siten, että hallintotuomioistuin voisi antaa täytäntöönpanomääräyksiä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 123 §:n nojalla. Käytännössä tällaisia määräyksiä ei luonnollisesti anneta, jollei siihen ole perusteltua syytä asianosaisen oikeussuojan kannalta tai jollei määräystä pidetä välttämättömänä sääntelyn tavoitteiden toteuttamisen kannalta.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa lausunnossaan, että ilmaisjakopäätösten siirryttyä Energiaviraston tehtäväksi ei ilmaisjakoa koskevaa päätöstä tehdä yhden yhteisen ilmaisjakoa koskevan päätöksen muodossa vaan kukin toiminnanharjoittaja saa laitoskohtaisen ilmaisjakopäätöksen. Yhden toiminnanharjoittajan tekemä valitus ja mahdollinen täytäntöönpanon keskeytys ei vaikuttaisi muiden toiminnanharjoittajien ilmaisjakoon tai päästökauppajärjestelmän toimivuuteen. Näin ollen alkuperäinen syy väliaikaisen oikeusturvan rajoittamiselle ei enää ole paikkaansa pitävä. Työ- ja elinkeinoministeriö kuitenkin katsoo, että väliaikaisen oikeusturvan myöntämisellä ei nykytilassa olisi toiminnanharjoittajien oikeusturvaa merkittävästi parantavaa vaikutusta. Ilmaisjakopäätöksen tai muuttamispäätöksen täytäntöönpanon keskeytys tarkoittaisi, että päästökauppaviranomainen ei voisi jakaa päätöksen mukaisia päästöoikeuksia toiminnanharjoittajalle ja näin ollen toiminnanharjoittaja jäisi kokonaan ilman maksuttomia päästöoikeuksia. Mahdollinen vireillä oleva valitus ei kuitenkaan johtaisi päästöoikeuksien palautusvelvollisuuden siirtymiseen tai päättymiseen, vaan

toiminnanharjoittaja olisi edelleen vuosittain velvoitettu palauttamaan päästökauppaviranomaiselle päästöjään vastaavan määrän päästöoikeuksia. Näin ollen kyseinen toiminnanharjoittaja joutuisi ostamaan ilmaisjakoa vastaavan määrän päästöoikeuksia päästökauppamarkkinoilta. Käytännössä vaikka toiminnanharjoittaja pitäisi ilmaisjakopäätöksen mukaista päästöoikeuksien määrää virheellisenä, on toiminnanharjoittajan etuna ottaa vastaan myönnetty määrä, jotta se voi täyttää päästöoikeuksien palauttamisvelvoitteen mahdollisimman vähäisin lisäkustannuksin ja oikea-aikaisesti.

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan päästökauppalain 75 §:n 4 momentissa oleva väliaikaista oikeusturvaa koskeva kielto ei vaaranna toiminnanharjoittajien oikeusturvaa nykyisen ilmaisjakomenettelyn puitteissa. Ilmaisjakoa koskevien päätösten toimeenpanon keskeyttäminen olisi nykyisen ilmaisjakomenettelyn puitteissa vastoin toiminnanharjoittajien taloudellista intressiä. Työ- ja elinkeinoministeriö ei myöskään näe estettä muuttaa kyseistä säännöstä ja toteaa, että väliaikaisen oikeusturvan kieltävän säännöksen alkuperäinen peruste, eli koko päästökauppajärjestelmän toimivuuden varmistaminen sekä muiden toiminnanharjoittajien taloudellisten intressien suojeleminen, ei enää pidä paikkaansa.

Työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää huomiota siihen, että päästökauppalain 77 §:n 3 momentissa on väliaikaista oikeusturvaa koskeva kielto, jonka mukaan muutoksenhakutuomioistuin ei voi kieltää tai keskeyttää työ- ja elinkeinoministeriön päätöksen täytäntöönpanoa eikä antaa muuta kyseisen päätöksen täytäntöönpanoa koskevaa määräystä. Päästökauppalain mukainen työ- ja elinkeinoministeriön päätöksenteko koskee ainoastaan lain 5 §:n mukaista päästöjen talteenottoa, kuljetusta ja varastointia. Työ- ja elinkeinoministeriö voi päästökauppalain 5 §:n nojalla antaa toiminnanharjoittajan hakemuksesta päätöksen päästökaupan soveltamisalan laajentamisesta päästöihin, jotka kuljetetaan meriteitse Euroopan unionin alueella geologisesti varastoitavaksi. Päätöksen toimeenpanon keskeyttäminen ei johtaisi toiminnanharjoittajan kannalta parempaan oikeusturvaan sallimalla kuljetuksen ja varastoinnin sisällyttämisen päästökauppaan tai vastaavaa hyötyä. Työ- ja elinkeinoministeriö ei myöskään näe estettä muuttaa kyseistä lainkohtaa vastaamaan yleislain mukaista menettelyä, vaikka vaikutus ei nykytilassa johtaisi oikeusturvan parantumiseen.

Oikeusministeriön vastine

Oikeusministeriö toteaa, että hallituksen esityksessä ei ole esitetty muutettavaksi päästökauppalakiin sisältyvää erityissääntelyä hallintotuomioistuimen väliaikaista oikeusturvaa koskevien määräysten antamisen rajoittamisesta.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 39/2022 vp, s. 3, 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.

Oikeusministeriö toteaa, että 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. 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.

Oikeusministeriö toteaa kuitenkin, että säännöksen alkuperäisen tarkoituksen mukainen perustelu päätösten täytäntöönpanokelpoisuudesta muutoksenhausta huolimatta päästökauppajärjestelmän toimivuuden kannalta ei 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. Toisaalta säännös on kuitenkin selvä poikkeus oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaisesta pääsäännöstä, eikä poikkeamiselle tältä osin ole enää esitettävissä mitään lainsäädännön toimivuuden kannalta välttämättömiä perusteita.

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. 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.

Valitusten keskittäminen alueelliseen hallinto-oikeuteen

Lausunnonantajien näkemykset

Sosiaali- ja terveysministeriöllä ei ole lausunnossaan lisättävää hallituksen esityksessä todettuun.

Korkein hallinto-oikeus toteaa lausunnossaan, että vaikka pääsäännön tulisi olla ensi asteen valituksen ratkaiseminen kussakin alueellisesti toimivaltaisessa hallinto-oikeudessa, se ei vastusta muutoksenhaun keskittämistä lääkkeiden hintalautakunnan päätöksistä näiden asioiden erityisyyden ja suhteellisen vähäisen määrän vuoksi.

Helsingin hallinto-oikeus toteaa lausunnossaan, että tavoitteena tulisi olla yleisten alueellisten hallinto-oikeuksien kehittäminen tasavahvoina. Asioita tulisi siten keskittää erittäin harkiten ja pidättyvästi. Hallinto-oikeus ei sinänsä vastusta esitettyä keskittämistä, mutta kiinnittää huomiota siihen, että yksittäiset keskittämisratkaisut rikkovat muutoksenhakujärjestelmän yhteneväisyyttä ja voivat tehdä siitä monimutkaisen.

Tuomioistuinvirasto pitää lausunnossaan lääkkeiden hintalautakunnan asioiden keskittämistä Helsingin hallinto-oikeuteen ongelmallisena. Perinteisesti lähtökohtana on ollut asioiden hajauttaminen kaikkiin hallinto-oikeuksiin yleisiä ja alueellisia hallinto-oikeuksia kehittävällä tavalla. Sääntelyn selkeys ja johdonmukaisuus puoltavat yleensä asioiden käsittelyn hajauttamista. Perusteena pääsäännöstä poikkeamiselle voi olla esimerkiksi asioiden vähäisyys tai erityisasiantuntemuksen tarve. Asiamäärien ollessa pieniä osaaminen ei tuomioistuimissa kartu eikä oikeuskäytäntö kehity, jos asiat ovat hajaantuneet eri hallinto-oikeuksiin. Nyt kyse on kuitenkin erittäin pienen asiaryhmän keskittämisestä, jolloin lainkäyttäjän asiantuntemuksen karttumiseen liittyvät poikkeusperusteet eivät päde.

Kuvaohjelmalautakunta toteaa lausunnossaan, että sen näkökulmasta esitetyt muutokset ovat perusteltuja.

Lääkkeiden hintalautakunnalla ei ole lausunnossaan lisättävää hallituksen esityksessä todettuun.

Kansallinen audiovisuaalinen instituutti toteaa lausunnossaan, että se pitää tärkeänä, että kuvaohjelmalautakunnan päätöksistä tehdyt valitukset keskitettäisiin yhteen alueelliseen hallinto-oikeuteen. Näistä päätöksistä ei valiteta edes vuosittain, joten keskittäminen ei juurikaan lisäisi kyseisen alueellisen hallinto-oikeuden työmäärää. Kuvaohjelmasääntelyn lastensuojelullinen tarkoitus voisi toteutua tehokkaammin, jos viranomaisen päätöksen jälkeisissä valitusasteissa olisi aineellista erityisosaamista erityisesti lapsen kehityksen kannalta.

Professori Mäenpään lausunnon mukaan erityissääntelylle lääkkeiden hintalautakunnan päätöksistä tehtyjen valitusten keskittämisestä on oikeusturvan kannalta hyväksyttävät perusteet.

Oikeusministeriön vastine

Oikeusministeriö toteaa yleisesti, että valitusasioiden keskittämiseen yhteen hallinto-oikeuteen on lähtökohtaisesti syytä suhtautua pidättyvästi ja että keskittämiseltä on syytä edellyttää erityisiä, painavia perusteita. Oikeusministeriö toteaa tähän esitykseen liittyen, että lääkkeiden hintalautakunnan osalta keskittämistä yhteen hallinto-oikeuteen on valmistelussa päädytty pitämään perusteltuna ratkaisuna myös valmisteluun osallistuneen sosiaali- ja terveysministeriön esittämän näkemyksen mukaisesti. Valitusten määrä tässä asiaryhmässä on vähäinen, valituksia tehdään

vuositasolla vain 1–3 kappaletta. Valitukset ovat tähän asti olleet keskitetysti ratkaistavina korkeimmassa hallinto-oikeudessa, ja lääkkeiden hintalautakunnan päätöksiin liittyvien valitusten käsittely edellyttää perehtymistä lautakunnan toimialaan. Keskittäminen voisi turvata hajauttamista paremmin asiantuntijuuden säilyttämisen ja oikeuskäytännön yhtenäisyyden jatkossakin.

Kuvaohjelmalautakunnan päätöksistä tehtävät valitukset ovat vieläkin harvinaisempia kuin lääkkeiden hintalautakunnan päätöksistä tehtävät valitukset. Kuvaohjelmalautakunnan päätöksistä ei ole valitettu edes vuosittain hallituksen esityksessä tarkastellun viiden vuoden ajanjakson aikana. Siksi tämän asiaryhmän osalta on arvioitu, ettei keskittämisellä olisi saavutettavissa niin merkittävää hyötyä asiantuntijuuden säilyttämisen kannalta, että se olisi riittävän painava peruste pääsäännöstä poikkeamiseen.

Muut lakivaliokunnalle esitetyt huomiot hallituksen esityksestä

Lausunnonantajien näkemykset

Liikenne- ja viestintäministeriön lausunnon mukaan hallituksen esitykseen sisältymättömän sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 345 §:n mukaisen muutoksenhakutien osalta kysymys ei ole yksinkertaisesta valitustien teknisestä siirtämisestä tuomioistuimelta toiselle. Liikenne- ja viestintäministeriö pitää perusteltuna selvittää, olisiko osasta päätöksiä muutoksenhaku perusteltua ohjata ensi asteena markkinaoikeuteen. Lain muutoksenhakusäännösten muuttaminen edellyttää laajempaa ja tarkempaa selvitystä kuin mikä on mahdollista oikeusministeriön hankkeen yhteydessä. Liikenne- ja viestintäministeriö pitää tärkeänä, että muutoksenhakua koskevat mahdolliset muutostarpeet arvioidaan ministeriön hallinnonalalla ja että asian selvittämiseen, muutostarpeen arviointiin ja johtopäätösten tekemiseen varataan riittävästi aikaa. Liikenne- ja viestintäministeriö on todennut käynnistävänsä esivalmistelun, jossa arvioidaan lain muutoksenhakusäännösten muutostarve. Tässä tarkastelussa otetaan huomioon sähköisen viestinnän palveluita koskevat tarpeet sekä pääsääntöisen ja kattavan valituslupajärjestelmän yleinen tarkoitus.

Helsingin hallinto-oikeus pitää lausunnossaan perusteltuna esitettyä muutosta siitä, että oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annettuun lakiin lisättäisiin

suullisen valmistelun ja tarkastuksen julkisuuden rajoittaminen vastaavasti kuin suullisen käsittelyn osalta on laissa.

Vakuutusoikeus pitää lausunnossaan tuomioistuinlakiin ja oikeudenkäynnistä vakuutusoikeudesta annettuun lakiin ehdotettuja teknisiä muutoksia ja ajantasaistamisia muun ohella sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen johdosta perusteltuina.

Eduskunnan oikeusasiamies, Helsingin hallinto-oikeus, Tuomioistuinvirasto, kansallinen audiovisuaalinen instituutti ja professori Mäenpää kiinnittävät huomiota hallinto-oikeuksien riittäviin resursseihin muutosten yhteydessä.

Professori Mäenpää toteaa lausunnossaan, että viranomaisen toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin ehdotetulle pääsäännöstä poikkeavalle muutoksenhakutielle valtioneuvoston päätöksestä hallinto-oikeuteen on esitetty hyväksyttävät ja vakuuttavat perustelut, eikä siihen liity ongelmia perustuslain kannalta.

Professori Mäenpää toteaa lisäksi, että esitykseen sisältyy valituskieltoja koskevia säännöksiä. Kirjeäänestystä koskevaan vaaliviranomaisen päätökseen ehdotetaan muutoksenhakukieltoa erikseen. Koska tällaisen päätöksen lainmukaisuus voitaisiin saattaa tutkittavaksi valitettaessa vaalien jälkeen vaalien tuloksen vahvistamista koskevasta päätöksestä, ehdotettua valituskieltoa ei voida pitää oikeusturvan kannalta ongelmallisena. Samoin tasavallan presidentin tekemään virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä koskevaan päätökseen ei saisi hakea muutosta valittamalla. Vastaavan sisältöinen valituskielto sisältyy valtion virkamieslain 59 §:n 2 momenttiin, jota 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 muutoksenhakuoikeuden ulkopuolelle (PeVL 42/2017, s. 4, PeVL 23/2011 vp, s. 2). Ehdotettuun valituskieltoon ei myöskään tässä yhteydessä ole huomauttamista.

Oikeusministeriön vastine

Hallituksen esityksessä on arvioitu, että esityksellä ei ole merkittävää taloudellista vaikutusta esimerkiksi hallinto-oikeuksien resurssitarpeen kannalta. Oikeusministeriö on selvittänyt, että esitykseen sisältyvissä asiaryhmissä, joiden osalta valitukset ehdotetaan siirrettäväksi hallinto-oikeuksiin, on viimeisen viiden vuoden aikana tehty

valituksia yhteensä keskimäärin 3,6 kappaletta vuosittain. Kun nämä valitukset ohjautuvat ensi asteena hallinto-oikeuksiin, ja pääosin vielä jakautuvat alueellisten hallinto-oikeuksien kesken, on resurssivaikutus yksittäisen hallinto-oikeuden kannalta hyvin vähäinen.

Muilta osin oikeusministeriöllä ei ole lisättävää hallituksen esityksessä lausuttuun.