

## LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 7/2005 vp

### Hallituksen esitys eräksi hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön muutoksiksi

*Hallintovaliokunnalle*

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 15 päivänä kesäkuuta 2004 lähettäessään hallituksen esityksen eräksi hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön muutoksiksi (HE 112/2004 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että lakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Arja Manner, oikeusministeriö
- presidentti Pekka Hallberg ja hallintoneuvos Ahti Rihto, korkein hallinto-oikeus
- ylituomari Liisa Sahi, Helsingin hallinto-oikeus
- ylituomari Pekka Kainlauri, Vaasan hallinto-oikeus
- puheenjohtaja, hallinto-oikeustuomari Marjatta Mäenpää, Hallinto-oikeustuomarit ry
- professori Heikki Kulla
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori.

#### HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan useisiin lakeihin muutosta, jonka mukaan valitukset hallintoviranomaisen päätöksestä ohjataan korkeimman hallinto-oikeuden asemesta ensin alueelliseen hallinto-oikeuteen.

Hallintolainkäyttölakiin ehdotetaan lisättäväksi yleissäännös valitusluvan myöntämisen perusteista. Samalla ehdotetaan valituslupajärjestelmän laajentamista. Täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskevaan hallinto-

oikeuden päätökseen saisi esityksen mukaan hakea muutosta vain pääasian yhteydessä.

Korkeimman hallinto-oikeuden ja alueellisen hallinto-oikeuden päätösvaltaisiin kokoonpanoihin ehdotetaan eräitä muutoksia menettelykysymyksissä sekä asioissa, joiden ratkaisemiseen hallinto-oikeudessa osallistuu asiantuntijajäsen.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun, ne on hyväksytty ja vahvistettu.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Yleisperustelut*

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Hallituksen esityksen sisältämien lakiehdotusten keskeisenä tavoitteena on hallintolainkäytön kehittäminen ja hallintotuomioistuinten toimintaedellytysten parantaminen. Tavoitteen saavuttamiseksi valituksia ohjataan aiempaa laajemmin alueellisiin hallinto-oikeuksiin samalla, kun muutoksenhakua korkeimpaan hallinto-oikeuteen rajoitetaan. Lisäksi hallintotuomioistuinten päätösvaltaista kokoonpanoa koskevaa sääntelyä ehdotetaan tarkistettavaksi.

Lakivaliokunta on jo aiemmin todennut, että hallintotuomioistuinten yksittäisillään päätöksillä voi olla hyvin laajoja yhteiskunnallisia ja kansantaloudellisia vaikutuksia. Tämän vuoksi niiden toimintaedellytysten kehittämiseen suunnattavalla, suhteellisen vähäiselläkin lisäpanostuksella voidaan valiokunnan käsityksen mukaan saavuttaa yhteiskunnan kokonaisedun kannalta huomattavia hyötyjä (ks. LaVL 18/2004 vp). Riittävien henkilöresurssien turvaamisen lisäksi on kuitenkin tärkeää huolehtia myös siitä, että hallintolainkäyttöä ja hallintotuomioistuinta koskevalla lainsäädännöllä jatkuvasti pystytään vastaamaan yksilöiden ja yritysten oikeusturvatarpeisiin ja että lainsäädäntö mahdollistaa tarkoituksenmukaisten työmenetelmien kehittämisen hallintolainkäytössä.

Lakivaliokunta pitää nyt käsiteltävänä olevaa lainsäädäntöhanketta edellä mainittuihin tavoitteisiin nähden perusteltuna. Tämäkään hallituksen esitys ei kuitenkaan vielä sisällä esimerkiksi ehdotusta ministeriöiden päätöksistä tehtävien muutoksenhakujen ohjaamisesta alueellisiin hallinto-oikeuksiin. Valiokunta pitää tärkeänä, että tätä mahdollisuutta edelleen selvitetään. Tämän vuoksi lakivaliokunta esittää,

*että hallintovaliokunta ottaa mietintönsä perusteluihin maininnan tarpeesta selvit-*

*tää mahdollisuutta ohjata ministeriöiden päätöksistä tehtävät valitukset alueellisiin hallinto-oikeuksiin.*

Esitys sisältää myös useita ehdotuksia, joilla säädetään valituskieltoja tai otetaan käyttöön valituslupamenettely. Perustuslakivaliokunta on useaan otteeseen todennut, että valituslupajärjestelmää on aiheellista pitää hallintolainkäytössä poikkeuksellisenä järjestelynä. Samalla se on tähdentänyt, että lupajärjestelmän laajentamiseen uusiin asiaryhmiin tulee suhtautua pidätyvästi (ks. PeVL 4/2004 vp, PeVL 19/2002 vp, PeVL 23/1998 vp sekä PeVM 4/1998 vp).

Perustuslakivaliokunnan kannanottoihin viitaten myös lakivaliokunta korostaa, että hallintolainkäytön piiriin kuuluu lukuisia yksilöiden kannalta hyvin merkityksellisiä asiaryhmiä. Tämän vuoksi yksilöiden oikeusturva ja lainkäytön yhtenäisyys edellyttävät, että hallintolainkäytössä tulee jatkossakin olla pääsääntönä kaksiasteinen muutoksenhakujärjestelmä. Valiokunnan arvion mukaan nyt ehdotetut uudet valituskiellot ja valituslupajärjestelmän laajennukset eivät — ottaen huomioon hallintolainkäyttöjärjestelmä kokonaisuutena — vaaranna oikeusturvaa. Tämän vuoksi valiokunta on päättänyt puoltamaan ehdotettujen muutosten toteuttamista.

### *Yksityiskohtaiset perustelut*

#### **1. Laki hallintolainkäyttölain 13 ja 79 §:n muuttamisesta ja erät siihen liittyvät lakiehdotukset**

##### *Hallintolainkäyttölaki*

*13 §. Valitusoikeuden rajoittaminen.* Pykälään ehdotetaan lisättäväksi säännökset valitusluvan myöntämisen yleisistä edellytyksistä hallintolainkäytössä. Ehdotuksella ei ole sinänsä tarkoitus laajentaa valituslupajärjestelmän käyttöalaa, vaan muutoksenhakuoikeuden käyttämisen edel-

lytyksenä olevasta valitusluvasta säädettäisiin edelleen asianomaisissa erityislaeissa.

Lakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota hallituksen esityksen perustelujen (s. 15/I) mainintaan, jonka mukaan valitusluvan myöntäminen ei olisi harkinnanvaraista, vaan lupa myönnettäisiin, jos lupaperusteen todetaan olevan olemassa. Itse pykäläteksti sisältää kuitenkin vain toteutumisenomaisen maininnan siitä, että valitusluvan myöntämisen perusteena ovat säännöksessä luetellut seikat. Ehdotuksen tarkoituksen toteuttamiseksi lakivaliokunta esittää,

*että 13 §:n 2 momentin johdantokappale muotoillaan esimerkiksi seuraavasti:*

*"Kun muutoksenhaussa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen tarvitaan muun lain mukaan valituslupa, lupa on myönnettävä, jos:"*

*79 §. Valitus muusta kuin käsittelyn lopettavasta päätöksestä.* Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 momentti, jonka mukaan erikseen ei saisi valittaa hallinto-oikeuden asian käsittelyn aikana tekemästä päätöksestä, joka koskee muutoksenhaun alaisen päätöksen täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä.

Hallituksen esityksen yleisperustelujen (s. 10/II) mukaan erillinen muutoksenhaku täytäntöönpanoa koskevasta määräyksestä johtaa yleensä pääasian käsittelyn viivästymiseen alueellisessa hallinto-oikeudessa, koska asia hajautuu kahteen tuomioistuimeen. Perustelujen mukaan tähän johtaa nimenomaan asiakirjojen toimittaminen korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Lisäksi perusteluissa huomautetaan, että korkein hallinto-oikeus "ei yleensä käytännössä ole poikennut" hallinto-oikeuden kannasta siinä, onko täytäntöönpanon kieltämiseen aihetta. Valiokunta ei pidä esitettyjä perusteluja kovin vakuuttavina. Jos asian käsittely viivästyy asiakirjojen lähettämisen vuoksi, valiokunnan mielestä ensisijainen keino ei tällöin ole erikseen tehtävän valituksen kieltäminen täytäntöönpano-

asiassa vaan pyrkimys asiakirjaliikenteeseen liittyvien menettelyjen kehittämiseen.

Lakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota säännöksen sanamuotoon, jonka mukaan säännöksessä tarkoitettu kieltäminen kattaa kaikki hallinto-oikeuden asian käsittelyn aikana tekemät päätökset, jotka "koskevat" muutoksenhaun alaisen päätöksen täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä. Näin ollen kiellon piiriin kuuluisivat sekä ne tapaukset, joissa täytäntöönpano on kielletty tai keskeytetty, että ne tapaukset, joissa tällaista kieltoa tai keskeyttämistä koskeva hakemus on hylätty. Valiokunnan arvion mukaan säännöksen soveltaminen myös viimeksi mainittuihin tapauksiin voi olla yksilön oikeusturvan kannalta ongelmallista. Hallintolainkäyttölain 31 §:n 1 momentin mukaan pääsääntönä on, että valituksen tekeminen lykkää päätöksen täytäntöönpanoa siihen asti, kunnes asia on lainvoimaisesti ratkaistu. Jo hallintolainkäyttölakia säädettäessä korostettiin, että valituksen täytäntöönpanoa siirtävällä vaikutuksella on keskeinen merkitys oikeusturvan kannalta ja että pääsäännöstä tehtävien poikkeusten tarpeellisuus tulee harkita ja perustella kussakin tapauksessa erikseen (ks. HE 217/1995 vp, s. 57/I).

Lakivaliokunnan mielestä 79 §:n 3 momenttiin sisältyvä kieltäminen voi ehdotetussa muodossaan johtaa siihen, että täytäntöönpanon jatkuessa ennen pääasiassa tehtävää valitusta ehditään toteuttaa toimia, joilla merkittävästi vaikutetaan yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin ja jotka ainakin joiltain osin voivat kuitenkin osoittautua peruuttamattomiksi. Tämän vuoksi lakivaliokunta esittää,

*että 79 §:n 3 momentti rajataan esimerkiksi seuraavasti:*

*"Edellä 1 momentin 4 kohdassa säädetyistä poiketen erikseen ei kuitenkaan saa valittaa hallinto-oikeuden asian käsittelyn aikana tekemästä päätöksestä, jolla (poist.) muutoksenhaun alaisen päätöksen täytäntöönpano on kielletty tai keskeytetty."*

*Laki eläinsuojelulain 52 §:n muuttamisesta, laki terveydensuojelulain 57 §:n muuttamisesta, laki kemikaalilain 56 §:n muuttamisesta ja laki jätelain 66 ja 67 §:n muuttamisesta*

Lakivaliokunta huomauttaa, että myös muutamissa esitykseen sisältyvissä erityislaeissa on säännöksiä, joilla täytäntöönpanoa koskevasta hallinto-oikeuden päätöksestä valittaminen sallitaan vain pääasian yhteydessä. Edellä esittämillään perusteilla lakivaliokunta esittää,

*että hallituksen esitykseen sisältyvät, 13., 23., 24. ja 32. lakiehdotuksen edellä tarkoitettut säännökset muutetaan vastaamaan lakivaliokunnan hallintolainkäyttölain 79 §:n 3 momentille esittämää sisältöä.*

Edellä mainittujen lakiehdotusten lisäksi myös hallituksen esitykseen sisältyvät 33.—35. lakiehdotus sisältävät säännöksiä, joiden mukaan kyseisissä laeissa tarkoitettuihin toimenpiteisiin saa ryhtyä ennen kuin asiaa koskeva päätös on saanut lainvoiman. Myös näihin lakeihin ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan aloittamisoikeutta, ottamisoikeutta tai töidenaloittamislupaa koskevasta hallinto-oikeuden ratkaisusta voidaan valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain pääasian yhteydessä. Lakivaliokunnan mielestä tämäntyyppinen sääntely eroaa kuitenkin edellä tarkastelluista säännöksistä sikäli, että lainvoimaa vailla olevan päätöksen täytäntöönpanon ehdoksi on — jonkin verran erilaisin muotoiluin — säädetty se, että täytäntöönpano ei tee muutoksenhakua hyödyttömäksi. Lisäksi näissä laeissa edellytetään, että lainvoimaa vailla olevan päätöksen täytäntöönpanosta aiheutuvien vahinkojen ja haittojen korvaamisesta asetetaan hyväksyttävä vakuus. Tällaiset säännökset luovat valiokunnan mielestä riittävät takeet siitä, ettei ehdotettu erikseen valittamista koskeva kielto näissä tapauksissa muodostu oikeusturvan kannalta ongelmalliseksi. Nämä takeet eivät kuitenkaan ulotu 34. lakiehdotuksen 21 §:n 4 momenttiin eivätkä 35. lakiehdotuksen 21 luvun 3 §:n 3 momenttiin. Jäljempänä ilmenevin tavoin lakivaliokunta esittää 34. lakiehdotuksen hylättäväksi. Tämän vuoksi lakivaliokunta esittää tässä yhteydessä,

*että 35. lakiehdotuksen 21 luvun 3 §:n 3 momentti muutetaan vastaamaan lakivaliokunnan hallintolainkäyttölain 79 §:n 3 momentille esittämää sisältöä.*

**19. Laki Vakuutusvalvontavirastosta annetun lain 6 §:n muuttamisesta ja 25. Laki terveydenhuollon oikeusturvakeskuksesta annetun lain 4 §:n muuttamisesta**

Sekä Vakuutusvalvontavirastosta että terveydenhuollon oikeusturvakeskuksesta annettuun lakiin ehdotetaan otettavaksi mainittujen virastojen muutoksenhakuoikeutta koskeva erityissäännös. Sen perusteella Vakuutusvalvontavirasto ja terveydenhuollon oikeusturvakeskus saisivat hakea muutosta päätökseen, jolla hallinto-oikeus on ratkaissut kyseisen viraston tekemää päätöstä koskevan valituksen. Perustelujen (s. 23/II ja s. 27/II) mukaan ehdotuksilla pyritään sääntelyn selkeyttämiseen.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa käytännössään pitänyt viranomaisen muutoksenhakuoikeutta hallintolainkäyttöjärjestelmässä poikkeuksellisenä ja katsonut etenkin viranomaisen yleisen muutoksenhakuoikeuden voivan muodostua ongelmalliseksi perustuslain 21 §:n 1 momentissa vaaditun asianmukaisen menettelyn kannalta, koska tällöin viranomaisen saatetaan nähdä asianosaisen muodolliseksi vastapuoleksi (ks. PeVL 4/2005 vp, PeVL 37/2004 vp, PeVL 36/2004 vp ja PeVL 4/2004 vp). Perustuslakivaliokunta on toisaalta pitänyt viranomaisen muutoksenhakuoikeutta perustuslain näkökulmasta ongelmattomana, jos se on lailla rajoitettu esimerkiksi oikeuskäytännön yhtenäisyyden ylläpitoon liittyviin perusteisiin. Käytännössä tällöin on ollut kyse järjestelmästä, jossa viranomaisen valitusoikeus on ollut sidottu valituslupaun. Nyt esillä olevissa lakiehdotuksissa näin ei ole. Valiokunta katsoo, että hallintolainkäyttölain 6 §:n 2 momentin säännös riittää turvaamaan asianmukaisen muutoksenhakuoikeuden myös nyt kyseessä oleville viran-

omaisille. Näistä syistä lakivaliokunta perustuslakivaliokunnan käytäntöön viitaten esittää,

*että 19. ja 25. lakiehdotuksesta poistetaan säännökset Vakuutusvalvontaviraston ja terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen yleisestä valitusoikeudesta.*

#### **26. Laki mielenterveyslain 24 §:n muuttamisesta**

*24 §. Muutoksenhaku.* Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että hallinto-oikeuden päätökseen, joka koskee potilaan omaisuuden haltuunottoa tai yhteydenpidon rajoittamista, ei saisi valittamalla hakea muutosta. Ehdotusta perustellaan (s. 28/I) sillä, että näissä päätöksissä on kysymys lääketieteellisin perustein tehtävistä psykiatrisen hoidon antamiseen liittyvistä ratkaisuista, joissa ei puututa potilaan oikeusasemaan niin merkittävällä tavalla, että kaksiasteista muutoksenhakua voitaisiin pitää oikeussuojan kannalta välttämättömänä.

Yhteydenpidon rajoittamisesta säädetään mielenterveyslain 22 j §:n 2 momentissa. Sen mukaan potilaan yhteydenpitoa sairaalan ulkopuolelle saadaan rajoittaa, jos yhteydenpidosta on vakavaa haittaa potilaan hoidolle, kuntoutukselle tai turvallisuudelle tai jos rajoittaminen on välttämätöntä muun henkilön yksityiselämän suojaamiseksi. Näin ollen rajoittamista koskeva päätös ei pykälän sanamuodon mukaan ainkaan kaikissa tapauksissa perustu pelkästään lääketieteelliseen arvioon potilaan tilasta.

Valiokunta huomauttaa, että mahdollisuus jatkomuutoksenhakuun on omiaan turvaamaan näitä asioita koskevan oikeuskäytännön yhtenäisyyttä eri hallinto-oikeuksien kesken. Lisäksi lakivaliokunnan mielestä potilaan oikeus pitää yhteyksiä hoitolaitoksen ulkopuolelle on hänen oikeusasemansa kannalta niin keskeinen seikka, että kaksiasteisen muutoksenhakumahdollisuuden rajoittaminen edellyttää painavia perusteita. Valiokunta katsoo, että hallituksen esitys ei tällaisia perusteita nyt sisällä, minkä vuoksi se esittää,

*että mielenterveyslain 24 §:n 2 momentista poistetaan yhteydenpidon rajoittamis-päätöksiä koskeva valituskielto.*

#### **34. Laki maa-aineslain 21 §:n muuttamisesta**

*21 §. Lainvoimaa vailla olevan päätöksen noudattaminen.* Pykälän 1 momentin mukaan maa-ainesten ottaminen voidaan aloittaa siinä tarkoitettua lupapäätöksen tultua lainvoimaiseksi. Pykälän 2 momentissa säädetään kuitenkin, että lupaviranomainen voi tietyin edellytyksin antaa luvan maa-ainesten ottamiseen ennen kuin lupapäätös on saanut lainvoiman.

Hallituksen esityksessä pykälän 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan luvan antamisesta maa-ainesten ottamiseen ennen päätöksen lainvoimaisuutta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Esityksen perusteluista (s. 32/I) ilmenee, että asetuksella säädettäisiin esimerkiksi lupaharkinnassa huomioon otettavista seikoista, lupamääräyksistä ja luvasta tehtävistä ilmoituksista.

Lakivaliokunta kiinnittää hallintovaliokunnan huomiota siihen, että perustuslakivaliokunta on äskettäin arvioinut samantyyppisiä, maa-aineslakiin otettaviksi ehdotettuja asetuksenantovaltuuksia (ks. PeVL 5/2005 vp). Tuossa yhteydessä perustuslakivaliokunta katsoi, että useat ehdotetuista valtuussäännöksistä olivat liian avoimia eivätkä täyttäneet lakitasoiselle sääntelylle perustuslain 80 §:n 1 momentista johtuvia tarkkarajaisuuden vaatimuksia. Lakivaliokunnan käsityksen mukaan nyt ehdotettu 21 §:n 2 momentin sisältämä valtuussäännös rinnastuu asiallisesti perustuslakivaliokunnan lausunnossaan käsittelemiin asetuksenantovaltuuksiin.

Koska lakiehdotuksen käsittelyyn vaikuttavat seikat ovat hallituksen esityksen antamisen jälkeen perustuslakivaliokunnan mainittujen kannanottojen seurauksena olennaisesti muuttuneet, lakivaliokunta katsoo, että ehdotettua muutosta ei tule toteuttaa ilman asianmukaista perusvalmistelua. Siksi lakivaliokunta esittää,

*että 34. lakiehdotus nyt hylätään.*

**LaVL 7/2005 vp — HE 112/2004 vp**

***Lausunto***

Lausuntonaan lakivaliokunta esittää hallintovaliokunnalle,

*että hallintovaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.*

Helsingissä 13 päivänä toukokuuta 2005

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Tuija Brax /vihr	Lyly Rajala /kok
vpj.	Susanna Rahkonen /sd	Jukka Roos /sd
jäs.	Esko Ahonen /kesk	Petri Salo /kok
	Lasse Hautala /kesk	Minna Sirnö /vas
	Tatja Karvonen /kesk	Astrid Thors /r
	Heli Paasio /sd	Jan Vapaavuori /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Risto Eerola.