

Lakivaliokunta

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

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden lakien valitustietä koskevan sääntelyn ja eräiden teknisten seikkojen päivittämiseksi (HE 93/2022 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunto

Asiasta on annettu seuraava lausunto:

- perustuslakivaliokunta PeVL 39/2022 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Elina Nyholm, oikeusministeriö
- hallitusneuvos Hanna Laurila, liikenne- ja viestintäministeriö
- erityisasiantuntija Eleonoora Eilittä, työ- ja elinkeinoministeriö
- erityisasiantuntija Katariina Särkänne, työ- ja elinkeinoministeriö
- neuvotteleva virkamies Kirsi Päivänsalo, sosiaali- ja terveysministeriö
- esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- oikeusneuvos Timo Ojala, korkein oikeus
- oikeusneuvos Mika Seppälä, korkein hallinto-oikeus
- ylituomari Ann-Mari Pitkäranta, Helsingin hallinto-oikeus
- ylituomari Tuula Kivari, vakuutusosasto
- ylituomari Jussi Karttunen, markkinaoikeus
- erityisasiantuntija Hanna Nieminen-Finne, Tuomioistuinvirasto
- puheenjohtaja Tuula Lybeck, Kuvaohjelmalautakunta
- lakimies Kaarina Koskela, Lääkkeiden hintalautakunta
- professori Olli Mäenpää

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Helsingin hovioikeus
- Kansallinen audiovisuaalinen instituutti

Valiokunnan mietintö LaVM 25/2022 vp

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi yhteensä 14:ää eri hallinnonaloille sijoittuvaa lakia.

Esitykseen sisältyvien lakien muutoksenhakusäännöksiä muutettaisiin siten, että viranomaisen hallintopäätöksestä valitettaisiin hallinto-oikeuteen eikä suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Myös tietyistä yleisten tuomioistuinten hallintopäätöksistä valitettaisiin hallinto-oikeuteen. Ehdotettu valitustie vastaisi nykyisen yleislain eli oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain pääsääntöä. Pääsäännön mukaan vain valtioneuvoston yleisistunnon päätöksestä valitetaan suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja muiden viranomaisten tekemistä hallintopäätöksistä valitetaan hallinto-oikeuteen.

Samalla esitykseen sisältyvät muutoksenhakusäännökset ehdotetaan ajantasaistettaviksi siten, että viittaukset kumottuun hallintolainkäyttölakiin päivitettäisiin ja yleislain kanssa päällekkäisen sääntely poistettaisiin.

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

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

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2023 alusta.

VALIOKUNNAN YLEISPERUSTELUT

Yleistä

Hallituksen esityksessä on keskeisesti kyse eri hallinnonalojen muutoksenhakusäännösten muuttamisesta nykyisen yleislain eli oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) pääsäännön mukaiseksi siten, että viranomaisen hallintopäätöksestä valitetaan hallinto-oikeuteen. Myös tietyistä yleisten tuomioistuinten hallintopäätöksistä valitustie ehdotetaan muutettavaksi hallinto-oikeuteen.

Esityksen tavoitteena on selkeyttää ja yhtenäistää muutoksenhakusääntelyä. Lisäksi tavoitteena on vahvistaa hallinnollisen muutoksenhaun pääsääntöä kaksiasteisesta muutoksenhausta viranomaisen päätöksiin sekä korkeimman hallinto-oikeuden asemaa ylintä tuomiovaltaa hallintolainkäyttöasioissa käyttävänä tuomioistuimena.

Lakivaliokunta pitää hallituksen esityksen tavoitteita kannatettavina sekä puoltaa siihen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomioin.

Valiokunnan mietintö LaVM 25/2022 vp

Asian kiireellinen käsittely hallintotuomioistuimessa

Useisiin hallituksen esityksessä muutettaviksi ehdotettuihin lakeihin sisältyy vaatimuksia asian kiireellisestä käsittelystä hallintotuomioistuimessa. Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa on suhtauduttu kriittisesti siihen, ettei esityksessä ehdoteta niitä poistettaviksi. Saadun selvityksen mukaan noin 50 prosenttia hallinto-oikeuksien asioista on jo nykyisin lakisääteisesti kiireellisiä (ks. myös HE, s. 12). Lisäksi osa asioista on kiireellisiä tapauskohtaisen arvioinnin perusteella ilman lain kiireellisyysääntelyä. Asiantuntijakuulemisissa onkin tuotu esiin, että kiireellisyysääntely on menettänyt merkitystään. Käsittelyajat ovat muodostuneet pitkiksi myös laissa kiireellisiksi säädetyissä asioissa. Asiantuntijakuulemisissa on korostettu myös hallintotuomioistuinten riittävän resursoinnin tärkeyttä, sillä niukat resurssit asettavat reunaehdot sille, mitä käytännön vaikutuksia tiettyjen asiaryhmien käsittelyn säätämällä kiireelliseksi on asioiden käsittelyaikoihin. Lisäksi muissa asiaryhmissä käsittelyajat pitenevät, jos resurssien riittävyydestä ei huolehdita.

Toisaalta vaatimuksia kiireellisestä tuomioistuin käsittelystä on asiantuntijakuulemisissa pidetty useiden esityksessä tarkoitettujen asiaryhmien osalta sinänsä perusteltuina ja tarpeellisina ottaen huomioon niiden perusoikeuskytkennät ja tavoite turvata oikeus viivytyksettömään käsittelyyn.

Lakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan hallituksen esityksen valmistelussa on arvioitu, että esitykseen sisältyvissä lakiehdotuksissa on asiaryhmäkohtaisia syitä säilyttää lainsäädäntöön jo ennestään sisältyvät kiireellistä tuomioistuin käsittelyä koskevat vaatimukset ottaen myös huomioon, että valitustie ehdotetaan muutettavaksi osin aiempaa pidemmäksi ja kaksivaiheiseksi, mikä on omiaan pidentämään oikeudenkäynnin kokonaiskestoa. Hallinto-oikeuksille ei kuitenkaan arvioida aiheutuvan ehdotetuista muutoksista lisäresursoinnin tarvetta asiamäärien ollessa vähäisiä (ks. HE, s. 11).

Lakivaliokunta puoltaa hallituksen esittämää ratkaisua säilyttää tässä yhteydessä lainsäädäntöön jo ennestään sisältyvät vaatimukset asian kiireellisestä käsittelystä hallintotuomioistuimessa. Kiireellisenä käsiteltävien asioiden osuus on kuitenkin suuri, mikä herättää aiheellisesti huolen kiireellisenä käsittelyn merkityksestä ja toteutumisesta käytännössä. Kiireellisenä käsittelyn vaatimuksen perusteltavuutta ja tarpeellisuutta eri asiaryhmissä on siksi perusteltua arvioida jatkossa kokonaisvaltaisesti.

Lisäksi valiokunta painottaa hallintotuomioistuinten riittävien resurssien tärkeyttä, sillä tuomioistuinlaitoksen voimavarat ovat jo pitkään olleet riittämättömät (ks. mm. LaVL 18/2022 vp ja LaVL 11/2021 vp ja niissä viitattut aiemmat lausunnot). Niukat voimavarat asettavat reunaehdot sille, mitä käytännön vaikutuksia tiettyjen asiaryhmien käsittelyn säätämällä kiireelliseksi on paitsi kyseisten asioiden myös muiden asioiden käsittelyaikoihin. Hallinto-oikeuksien riittävien resurssien merkitystä korostaa myös korkeimman hallinto-oikeuden roolin vahvistuminen ylittä tuomiovaltaa hallintolainkäyttöasioissa käyttäväksi tuomioistuimeksi. Samaan aikaan hallinto-oikeuksiin ohjautuu eri lainsäädäntöhankkeiden myötä pieniä määriä uusia asioita, joilla on kokonaisuutena arvioiden vaikutusta hallinto-oikeuksien työmäärään. Oikeudenhoidon toimintaedellytyksistä on vastikään laadittu eduskunnan edellyttämä valtioneuvoston selonteko (VNS 13/2022 vp, ks. LaVM 16/2021 vp). Valiokunta käsittelee tuomioistuinten määrärahatilannetta tarkemmin selonteon yhteydessä.

Valiokunnan mietintö LaVM 25/2022 vp

Oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain muuttaminen

Voimassa olevan oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain (381/2007) 20 §:ssä säädetään muun muassa siitä, että hallinto-oikeudessa, vakuutus-oikeudessa ja markkinaoikeudessa hallintoasiana tehtyyn päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Lisäksi vakuutus-oikeuden alaiseen muutoksenhakujärjestelmään kuuluvan muutoksenhakulautakunnan vastaavaan päätökseen haetaan kyseisen pykälän mukaan muutosta valittamalla vakuutus-oikeuteen, kun taas muun muutoksenhakulautakunnan päätökseen muutosta haetaan hallinto-oikeudelta. Esityksessä ehdotetaan muutoksenhakutien ohjaamista hallinto-oikeuteen (4. lakiehdotuksen 20 §).

Perustuslakivaliokunta on esityksestä antamassaan lausunnossa kiinnittänyt päätöksenteon edellyttämän aineellisen erityisasiantuntemuksen vuoksi huomiota ehdotuksen perusteltavuuteen vakuutus-oikeuden toimialan muutoksenhakulautakuntien osalta (ks. PeVL 39/2022 vp, s. 3).

Ehdotetussa säännöksessä tarkoitettu valitustien ohjaaminen hallinto-oikeuteen koskee asiakirjajulkisuudesta hallintoasiana tehtyä päätöstä. Tällaiset hallintoasiana ratkaistavat julkisuuskysymykset eivät koske vireillä olevaan lainkäyttöasiaan liittyvää asiakirjajulkisuuskysymystä. Laki-valiokunnan saaman selvityksen mukaan tällaisessa hallintoasiana ratkaistavassa päätöksessä painottuu enemmän oikeudenkäynnin julkisuutta koskevien säännösten tulkinta ja soveltaminen kuin asiaryhmien vaatima erityisasiantuntemus. Ottaen huomioon, että hallinto-oikeudet käsittelevät jo nykyisin valituksia laaja-alaisesti eri hallinnonaloilla tehdyistä viranomaispäätöksistä, mukaan lukien asiakirjajulkisuutta koskevista päätöksistä, hallinto-oikeuksille on kertynyt kokemusta ja asiantuntemusta asiakirjajulkisuutta koskevien valitusten käsittelystä. Valiokunnan mukaan hallinto-oikeuksilla voidaan katsoa olevan valmiudet arvioida myös ehdotetussa säännöksessä tarkoitettua vakuutus-oikeuden alaiseen muutoksenhakujärjestelmään kuuluvien muutoksenhakulautakuntien samoin kuin säännöksessä tarkoitettujen tuomioistuinten asiakirjajulkisuutta koskevien hallintopäätösten lainmukaisuutta.

Tuomioistuinlain muuttaminen

Tuomioistuinlain (673/2016) 23 luvun 1—3 §:ssä ja 5 §:ssä säädetään virkamiesoikeudellisista asioista eli sivutoimiluvasta, kirjallisesta varoituksesta ja virantoimituksesta pidättämisestä sekä asiantuntijajäsenen vapauttamisesta. Muiden paitsi ylimpien tuomioistuinten sivutoimilupaa koskevasta päätöksestä ja asiantuntijajäsenten tehtävästä vapauttamista koskevasta päätöksestä haetaan nykyisin muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Lisäksi muiden paitsi ylimpien tuomioistuinten kirjallista varoitusta koskevasta päätöksestä ja virantoimituksesta pidättämistä koskevasta päätöksestä haetaan muutosta hallintotuomioistuinten osalta korkeimmalta hallinto-oikeudelta ja yleisten tuomioistuinten osalta ylemmältä tuomioistuimelta samalla tuomioistuinlinjalla.

Perustuslakivaliokunta on aiemmassa lausuntokäytännössään todennut tuomarille annettavan kirjallisen varoituksen muutoksenhakutiestä, että erityisesti tuomareiden riippumattomuuden vuoksi on ongelmallista, jos oikeusturvatie osoitetaan tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelle (ks. PeVL 36/2008 vp, s. 2 ja 3). Siksi perustuslakivaliokunta on katsonut, että tuomarin saamasta varoituksesta pitää järjestää muutoksenhakumahdollisuus asianomaisen tuomioistuinlinjan sisällä.

Valiokunnan mietintö LaVM 25/2022 vp

Hallituksen esityksessä ehdotetaan nyt, että edellä mainitut tuomioistuinlain 23 luvun 1—3 §:ssä ja 5 §:ssä tarkoitetut virkamiesoikeudelliset asiat ratkaistaan jatkossakin asianomaisissa tuomioistuimissa hallintoasioina, mutta muut kuin ylimmissä tuomioistuimissa ratkaistavia päätöksiä koskevat valitukset ehdotetaan ohjattavaksi hallinto-oikeuteen. Esityksen tavoitteena on yhtenäistää tuomareiden virkamiesoikeudellisia asioita koskevia muutoksenhakusäännöksiä ja siten parantaa tuomareiden oikeusturvaa näissä asioissa (ks. HE, s. 44 ja 45).

Esityksen perusteluissa todetaan, että tuomareita koskeviin virkamiesoikeudellisiin päätöksiin on jatkossakin välttämätöntä järjestää muutoksenhaku tuomioistuinlaitoksen sisäpuolella tuomareiden riippumattoman aseman turvaamiseksi (s. 43). Lainsäädäntökäytännössä muutoksenhakutie kirjallista varoitusta ja virantoimitusta pidättämistä koskevissa asioissa on kuitenkin ollut tapana ohjata hallintotuomioistuinlinjalle, koska kyse on hallintolainkäyttöasiasta. Tämän vuoksi esityksessä katsotaan, että virkamiesoikeudellisen muutoksenhaun keskittäminen hallintotuomioistuinlinjalle myös tuomareiden kirjallista varoitusta ja virantoimituksesta pidättämistä koskevien päätösten osalta on perusteltua, myös yleisten tuomioistuinten tuomareiden osalta. Virkamiesoikeudellisten asioiden käsittelyssä tarvittavan asiantuntemuksen katsotaan liittyvän vahvemmin yleiseen virkamiesoikeudelliseen käytäntöön kuin kyseisen tuomioistuinlinjan lainkäytön yksityiskohtaiseen tuntemiseen.

Lakivaliokunnan asiantuntijakuulemisissa ehdotettua muutosta ei kuitenkaan ole pidetty perusteltuna siltä osin kuin siinä ehdotetaan virkamiesoikeudellisen muutoksenhaun keskittämistä hallintotuomioistuinlinjalle erityisesti tuomareiden kirjallista varoitusta ja virantoimituksesta pidättämistä koskevien päätösten osalta. Tältä osin viitattu muun muassa tuomioistuinten organisatoriseen ja hierarkkiseen asemaan sekä tuomareiden virkamiesoikeudellisten asioiden muutoksenhakutien periaatteelliseen merkitykseen.

Perustuslakivaliokunta on esityksestä antamassaan lausunnossaan todennut, että se on pitänyt tuomareiden riippumattomuuden kannalta säättämisjärjestykseen vaikuttavana ongelmana sitä, että oikeusturvatie varoitusta koskevasta päätöksenteosta osoitetaan tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelle (ks. PeVL 39/2022 vp, s. 3 ja siinä viitattu PeVL 36/2008 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunnan mukaan hallituksen esityksen 7. lakiehdotuksen 23 luvun sääntely muutoksenhausta on tältä osin asianmukaisesti ohjattu tuomioistuinlaitoksen sisälle (ks. PeVL 39/2022 vp, s. 3). Sääntely johtaa perustuslakivaliokunnan mukaan kuitenkin siihen, että hallinto-oikeudet voivat joutua ratkaisemaan muutoksenhaussa myös saman hallinto-oikeuden ylituomarin tekemiin hallintopäätöksiin kohdistuvia valituksia tuomarikollegojen virkamiesoikeudellisissa asioissa. Perustuslakivaliokunta painottaa kokoonpanon esteettömyyden varmistamisen kannalta tuomioistuinlain 14 luvun 1 §:n 1 momentin sääntelyä esteettömän tuomarin määräämisestä.

Lakivaliokunta toteaa, että nykytilan säilyttämistä eli tuomareiden virkamiesoikeudellisen muutoksenhaun järjestämistä tuomioistuinlinjojen sisällä voidaan tukea sekä periaatteellisilla että käytännön syillä liittyen tuomioistuinten organisatoriseen asemaan sekä tuomioistuinten toimintaympäristön ja työtapojen tuntemukseen. Saamaansa selvitystä kokonaisuutena arvioituaan valiokunta on kuitenkin päätenyt kannattamaan esityksessä ehdotettua ratkaisua ohjata muutoksenhaku näissä asioissa siten kuin hallintoasioiden muutoksenhaku pääsääntöisesti muutoinkin ohjataan. Ehdotettua ratkaisua puoltaa asioiden luonne, sillä myös tuomioistuinlain virkamiesoikeudellisissa asioissa on kyse hallintoasioista. Lisäksi ehdotetun muutoksen myötä tuomioistuinlain

Valiokunnan mietintö LaVM 25/2022 vp

virkamiesoikeudellisiin asioihin tulee kaksiportainen muutoksenhaku, minkä voidaan osaltaan katsoa vahvistavan oikeusturvaa näissä asioissa.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 5 §:n 1 momentin mukaan tuomari ei saa käsitellä asiaa hallintotuomioistuimessa, jos hän on esteellinen. Perustuslakivaliokunnan tavoin lakivaliokunta kiinnittää huomiota tilanteisiin, joissa hallinto-oikeudet voivat joutua ratkaisemaan muutoksenhaussa saman hallinto-oikeuden ylituomarin tekemiin hallintopäätöksiin kohdistuvia valituksia tuomarikollegojen virkamiesoikeudellisissa asioissa. Tällaisissa asioissa on tuomioistuinlain 14 luvun 1 §:n 1 momentin sääntelyä soveltamalla varmistettava, että asiat ratkaistaan hallinto-oikeudessa esteettömissä kokoonpanoissa. Kyseisen lainkohdan mukaan korkein hallinto-oikeus voi määrätä esteellisen tuomarin tilalle toisen, kelpoisuusvaatimukset täyttävän tuomarin hallinto-oikeuteen.

Maakaasumarkkinalain muutokset sekä muut vastaavat muutoksenhakusäännökset

Maakaasumarkkinalain (587/2017) muutoksenhakua koskevaan 96 §:ään ehdotetaan hallituksen esityksessä tehtäviksi muutoksia, joilla pyritään ottamaan huomioon yleislain eli oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukainen sääntely (12. lakiehdotus). Pykälän 4 momenttia ei kuitenkaan ehdoteta muutettavaksi siltä osin kuin siinä säädetään suorasta muutoksenhausta työ- ja elinkeinoministeriön 12 §:n nojalla tekemään päätökseen sekä hallinto-oikeuden ja markkinaoikeuden päätökseen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan peruste voimassa olevan sääntelyn säilyttämiselle on hyvin laaja ja tarkoituksenmukaisuusharkintaa lähestyvä harkintavalta hankelupa-asioissa (ks. HE, s. 36).

Perustuslakivaliokunta on esityksestä antamassaan lausunnossa katsonut, että edellä mainittua 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 (ks. PeVL 39/2022 vp, s. 2 ja 3). Perustuslakivaliokunta toteaa vuonna 2012 katsoneensa valituslupajärjestelmästä antamassaan lausunnossa, että valituslupajärjestelmän käytön laajeneminen merkitsi tietynlaista muutosta korkeimman hallinto-oikeuden rooliin ylintä tuomiovaltaa hallintolainkäyttöasioissa käyttävänä tuomioistuimena. Perustuslakivaliokunta myös kehotti valtioneuvostoa arvioimaan mahdollisuutta edelleen kehittää korkeimman hallinto-oikeuden roolia hallintolainkäyttöä ylimmän asteen linjaratkaisuin ohjaavan tuomioistuimen suuntaan (PeVL 32/2012 vp, s. 4/I, ks. myös PeVL 55/2014 vp, s. 2/II). Lisäksi perustuslakivaliokunta toteaa katsoneensa, että esityksen korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätösroolia korostavaa tavoitetta voitiin pitää oikeusturvan toteutumisen ja yhdenvertaisuuden edistämisen kannalta tärkeänä ja että korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätösroolin vahvistamisen voitiin katsoa osaltaan lisäävän hallinto-oikeudellisen oikeusturvajärjestelmän toimivuutta (PeVL 50/2018 vp, s. 5—6). Perustuslakivaliokunta katsookin, että lakivaliokunnan on syytä arvioida sääntelyn perusteltavuutta.

Lakivaliokunnan työ- ja elinkeinoministeriöltä saaman selvityksen mukaan myöhemmin toteutettavassa lainsäädäntöhankkeessa tullaan arvioimaan maakaasumarkkinalain muutoksenhakusäännöksiä ja sitä, onko hankelupia koskeva päätöksenteko päätösten merkittävien yhteiskunnallisten vaikutusten vuoksi syytä siirtää ministeriöstä valtioneuvostolle. Lakivaliokunta pitää tärkeänä, että työ- ja elinkeinoministeriö käynnistää tällaisen lainsäädäntöhankkeen mahdollisimman ri-

Valiokunnan mietintö LaVM 25/2022 vp

peästi. Jos ministeriön päätöksentekoa ei päädytä siirtämään valtioneuvostolle, maakaasumarkkinalain muutoksenhakusäännökset on perusteltua muuttaa hallinnollisen muutoksenhaun pääsäännön mukaiseksi, sillä tämä vahvistaa kaksiportaista muutoksenhakujärjestelmää ja korkeimman hallinto-oikeuden roolia ylintä tuomiovaltaa hallintolainkäyttöasioissa käyttävänä tuomioistumena.

Käsiteltävän hallituksen esityksen jälkeenkin eri hallinnonalojen voimassa olevaan lainsäädäntöön jää yleislaista poikkeavia muutoksenhakusäännöksiä. Esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle kuuluva sähkömarkkinalaki sisältää edellä käsiteltyä maakaasumarkkinalakia vastaavan sääntelyn suorasta muutoksenhausta korkeimpaan hallinto-oikeuteen työ- ja elinkeinoministeriön päätöksestä (114 §). Lisäksi liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalle kuuluvaa sähköisen viestinnän palveluista annettuun lakiin sisältyy säännöksiä suorasta muutoksenhausta korkeimpaan hallinto-oikeuteen Liikenne- ja viestintäviraston päätöksistä (345 §). Lakivaliokunta pitää tärkeänä, että asianomaiset ministeriöt mahdollisimman ripeästi arvioivat oman hallinnonalansa lainsäädännön muutoksenhakusäännösten muutostarpeet, jotta kyseiset säännökset ovat mahdollisimman pitkälti linjassa hallinnollisen muutoksenhaun pääsäännön kanssa.

Päästökauppalaain säännökset väliaikaisen oikeusturvan rajoittamisesta

Päästökauppalaain (311/2011) 75 §:ssä säädetään muutoksenhausta päästökauppaviranomaisen päätökseen. Hallituksen esityksessä pykälään ehdotetaan muutoksia, joilla pyritään ottamaan huomioon yleislain eli oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain sääntely (13. lakiehdotus).

Päästökauppalaain 75 §:n 4 momentin mukaan päätöstä, jolla päästökauppaviranomainen on myöntänyt maksutta jaettavia päästöoikeuksia tai muuttanut niiden määrää, on muutoksenhausta huolimatta noudatettava. Valitusviranomainen ei voi kieltää tai keskeyttää täytäntöönpanoa eikä antaa muuta täytäntöönpanoa koskevaa määräystä. Kyseiseen säännökseen ei hallituksen esityksessä ehdoteta sisällöllisiä muutoksia.

Pykälän toiseen virkkeeseen sisältyvä säännös väliaikaisen oikeusturvan rajoittamisesta 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.

Perustuslakivaliokunta on esityksestä antamassaan lausunnossa kiinnittänyt huomiota päästökauppalaain 75 §:n 4 momentin väliaikaisen oikeusturvan rajoittamista koskevan säännöksen merkitykseen oikeusturvan kannalta ja sääntelyn suhteeseen yleislainsäädäntöön. Perustuslakivaliokunnan mukaan sääntelyn perusteltavuutta ja välttämättömyyttä tulisi vielä tarkastella (PeVL 39/2022 vp, s. 3). Myös lakivaliokunnan asiantuntijakuulemisissa on tuotu esiin, että säännös väliaikaisen oikeusturvan rajoittamisesta tulisi poistaa.

Lakivaliokunnan työ- ja elinkeinoministeriöltä saaman selvityksen mukaan ilmaisjakoa koskevat säännökset perustuvat harmonisoituun EU-lainsäädäntöön. Sääntelyä on lain esitöissä (ks. HE 315/2010 vp, s. 61) perusteltu muun muassa seuraavasti: "Toiminnanharjoittajat tarvitsevat pääs-

Valiokunnan mietintö LaVM 25/2022 vp

töoikeuksien myöntämispäätöksen mukaisesti vuosittain rekisterissä olevalle tililleen kirjattavat päästöoikeudet voidakseen täyttää direktiivin mukaiset päästöoikeuksien palautusvelvoitteensa ja voidakseen myös käydä kauppaa päästöoikeuksilla. Toiminnanharjoittajien ja koko päästökauppajärjestelmän toimivuuden kannalta on välttämätöntä, että ne saavat työ- ja elinkeinoministeriön päätöksen mukaisen päästöoikeusmäärän mahdollisista valituksista huolimatta."

Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan maksutta jaettavien päästöoikeuksien myöntämiseen liittyvät viranomaistehtävät on lainmuutoksella 291/2019 siirretty työ- ja elinkeinoministeriöltä Energiavirastolle. Tässä yhteydessä päästöoikeuksien myöntämisessä on siirrytty yksilöpäätösten tekemiseen eri toiminnanharjoittajille. Ilmaisjakoa koskevaa päätöstä ei siten tehdä yhden yhteisen ilmaisjakoa koskevan päätöksen muodossa, vaan kukin toiminnanharjoittaja saa laitospäätöksen ilmaisjakopäätöksen. Yhden toiminnanharjoittajan tekemä valitus ja mahdollinen täytäntönpänon keskeytys ei siten vaikuta muiden toiminnanharjoittajien ilmaisjakoon tai päästökauppajärjestelmän toimivuuteen. Näin ollen alkuperäinen syy väliaikaisen oikeusturvan rajoittamiselle ei ole enää paikkaansa pitävä.

Toisaalta hallintotuomioistuimen mahdollisuudelle väliaikaista oikeusturvaa koskevan päätöksen tekemiselle ei työ- ja elinkeinoministeriön mukaan nykytilassa olisi toiminnanharjoittajien oikeusturvaa merkittävästi parantavaa vaikutusta. Ilmaisjakopäätöksen tai muuttamispäätöksen täytäntönpänon 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 veloitettu 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 rajoitus 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 todeten, että väliaikaista oikeusturvaa rajoittavan säännöksen alkuperäinen peruste, eli koko päästökauppajärjestelmän toimivuuden varmistaminen sekä muiden toiminnanharjoittajien taloudellisten intressien suojeleminen, ei enää pidä paikkaansa. Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää huomiota siihen, että myös päästökauppalain 77 §:n 3 momentissa on vastaava poikkeussäännös. Kyseisen pykälän mukainen työ- ja elinkeinoministeriön päätöksenteko koskee voimassa olevassa laissa enää 5 §:n mukaista päästöjen talteenottoa, kuljetusta ja varastointia meriteitse.

Lakivaliokunta toteaa, että saadun selvityksen valossa päästökauppalain 75 §:ssä on kyse toiminnanharjoittajan kannalta edunsaavasta päätöksestä, jolla toiminnanharjoittajalle annetaan maksutta päästöoikeuksia. On siten toiminnanharjoittajan edun mukaista, että päätös ilmaisjaosta on pantavissa täytäntöön, vaikka toiminnanharjoittaja itse valittaisi päätöksestä. Päästökauppalain

Valiokunnan mietintö LaVM 25/2022 vp

75 §:n 4 momentin säännös päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta suoraan lain nojalla on siten edelleen perusteltu. Saadun selvityksen valossa toiminnanharjoittajan etujen mukaiselta vaikuttaa myös päästökauppalaan 75 §:n 4 momentin säännös siitä, ettei hallintotuomioistuim voi kieltää tai keskeyttää ilmaisjakopäätöksen täytäntöönpanoa. Sen poistamisella ei siten nykyjärjestelmässä vaikuttaisi olevan toiminnanharjoittajan tai muidenkaan tahojen kannalta oikeusturvaa parantavaa vaikutusta.

Päästökauppalaan 75 §:n 4 momentin perusteltavuutta ja tarvetta on kuitenkin aiheellista pohtia, koska kyse on poikkeuksesta yleislakiin ja säännöksen alkuperäinen perustelu liittyen koko päästökauppajärjestelmän toimivuuteen ei edellä mainitun mukaisesti ole enää relevantti. Arvioinnissa tulisi kuitenkin ottaa huomioon myös periaatteelliset seikat ja vaikutukset toiminnanharjoittajiin. Tällaista arviointia ei ole tehty käsiteltävän hallituksen esityksen valmistelussa eikä sellaista ole mahdollista tehdä enää esityksen eduskuntakäsittelyssä. Poikkeussäännöstä ei siten ole tässä yhteydessä perusteltua poistaa tai muuttaa, vaan asiaa tulee arvioida erikseen.

Saadun selvityksen mukaan työ- ja elinkeinoministeriössä on käynnissä päästökauppalaan kokonaisuudistus, jonka yhteydessä tarkastellaan myös muutoksenhakua. Valiokunta pitää tärkeänä, että päästökauppalaan 75 §:n 4 momentin poikkeussäännöksen perusteltavuutta ja tarpeellisuutta arvioidaan sen yhteydessä huolellisesti. Sama koskee päästökauppalaan 77 §:n 3 momenttiin sisältyvää vastaavaa säännöstä.

Valitusten keskittäminen alueelliseen hallinto-oikeuteen

Voimassa olevan kuvaohjelman lain (710/2011) 30 §:n mukaan kuvaohjelmalautakunnan päätöseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että muutoksenhakutie muutetaan vastaamaan yleislain eli oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain pääsääntöä eli ohjataan hallinto-oikeuteen (11. lakiehdotus).

Voimassa olevan sairausvakuutuslain (1224/2004) 6 luvun 26 §:n mukaan lääkkeiden hintalautakunnan päätöseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Myös kyseinen muutoksenhakutie ehdotetaan esityksessä ohjattavaksi yleislain mukaisesti hallinto-oikeuteen (14. lakiehdotus), mutta toisin kuin pääsääntö valitusten hajauttamisesta kaikkiin hallinto-oikeuksiin, valitukset ehdotetaan keskitettäväksi Helsingin hallinto-oikeuteen.

Lääkkeiden hintalautakunnan päätösten keskittämistä yhteen hallinto-oikeuteen perustellaan hallituksen esityksessä (s. 13) muun muassa sillä, että valitusten määrä tässä asiaryhmässä on vähäinen. Lisäksi kiinnitetään huomiota siihen, että valitukset ovat tässä asiaryhmässä olleet tähän asti keskitetysti ratkaistavina korkeimmassa hallinto-oikeudessa, ja lääkkeiden hintalautakunnan päätöksiin liittyvien valitusten käsittely edellyttää perehtymistä lautakunnan toimialaan. Keskitämisen arvioidaan siten hajauttamista paremmin turvaavan asiantuntijuuden säilyttämisen ja oikeuskäytännön yhtenäisyyden jatkossakin.

Kuvaohjelmalautakunnan päätöksistä tehtävät valitukset sen sijaan ovat lakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan vielä harvinaisempia kuin lääkkeiden hintalautakunnan päätöksistä tehtävät valitukset, minkä vuoksi tämän asiaryhmän osalta on arvioitu, ettei keskittämisellä ole saavutet-

Valiokunnan mietintö LaVM 25/2022 vp

tavissa niin merkittävää hyötyä asiantuntijuuden säilyttämisen kannalta, että se olisi riittävän painava peruste pääsäännöstä poikkeamiseen.

Saamaansa selvitystä kokonaisuutena arvioituaan lakivaliokunta puoltaa hallituksen esittämää ratkaisua. Valiokunta kuitenkin korostaa, että valitusasioiden keskittämiseen yhteen hallinto-oikeuteen on lähtökohtaisesti perusteltua suhtautua pidättyvästi ja keskittäminen edellyttää erityisiä perusteita. Ehdotetun keskittämiskäytännön toimivuutta ja tarpeellisuutta on aiheellista seurata.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Lakivaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 93/2022 vp sisältyvät 1.—14. lakiehdotuksen.

Helsingissä 19.1.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Leena Meri ps
varapuheenjohtaja Sandra Bergqvist r
jäsen Sanna Antikainen ps
jäsen Eeva-Johanna Eloranta sd
jäsen Saara Hyrkkö vihr
jäsen Pihla Keto-Huovinen kok
jäsen Marko Kilpi kok
jäsen Pasi Kivisaari kesk
jäsen Antero Laukkanen kd
jäsen Jukka Mäkynen ps
jäsen Matias Mäkynen sd
jäsen Jouni Ovaska kesk
jäsen Ruut Sjöblom kok
jäsen Mirka Soinikoski vihr
jäsen Paula Werning sd
varajäsen Juho Kautto vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila