

Perustuslakivaliokunta

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

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

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

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Elina Nyholm, oikeusministeriö
- presidentti Kari Kuusiniemi, korkein hallinto-oikeus
- dosentti, tenure track -professori Anu Mutanen
- professori Olli Mäenpää

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeustieteen tohtori Maija Dahlberg

HALLITUKSEN ESITYS

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

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2023 alusta.

Esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia tarkastellaan ennen muuta oikeusturvaa koskevan perustuslain 21 §:n, tuomareiden asemaa koskevaan perustuslain 103 §:n sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan kannalta.

Esitys voidaan hallituksen käsityksen mukaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus kuitenkin katsoo, että perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytäminen esityksestä on aiheellista.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohtia

(1) Esityksen tavoitteena on yhtenäistää viranomaisten hallintopäätöksiä koskeva muutoksenhakutie ja vahvistaa korkeimman hallinto-oikeuden asemaa oikeuskäytäntöä ohjaavana ylimpänä tuomioistuimena. Lisäksi tavoitteena on samalla ajantasaistaa ja selkeyttää säännöksiä muutettaviksi esitettyihin lakeihin sisältyvän muun muutoksenhakusääntelyn osalta.

(2) Tavoitteena on myös yhtenäistää oikeudenkäynnin julkisuutta hallintotuomioistuimissa koskevaa sääntelyä ja ajantasaistaa oikeusministeriön hallinnonalaan kuuluva tuomioistuimia koskeva lainsäädäntö siten, että siihen tehdään hyvinvointialueiden perustamiseen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistukseen liittyvät teknisluonteiset muutokset.

(3) Ehdotettu sääntely on merkityksellistä ennen kaikkea oikeusturvaa koskevan perustuslain 21 §:n kannalta. Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Valitustien ohjaaminen hallinto-oikeuteen

(4) Esitykseen sisältyvien lakien muutoksenhakusäännöksiä ehdotetaan pääosin muutettaviksi siten, että viranomaisen hallintopäätöksestä valitettaisiin hallinto-oikeuteen eikä suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Ehdotettu valitustie vastaisi nykyisen yleislain eli oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain pääsääntöä. Pääsäännön mukaan vain valtioneuvoston yleisistunnon päätöksestä valitetaan suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja muiden viranomaisten tekemistä hallintopäätöksistä valitetaan hallinto-oikeuteen. Perustuslakivaliokunta pitää tällaista lähtökohtaa perusteltuna.

(5) Maakaasumarkkinalain 96 §:n 4 momentin mukaan työ- ja elinkeinoministeriön 12 §:n nojalla tekemään päätökseen sekä hallinto-oikeuden ja markkinaoikeuden päätökseen saa kuitenkin hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Säännöstä ei ehdoteta muutettavaksi hallituksen esityksessä. Esityksen perustelujen (s. 36) mukaan peruste voimassa olevan sääntelyn säilyttämiselle on ministeriön hyvin laaja ja tarkoituksenmukaisuusharkintaa lähestyvä harkintavallan laajuus hankelupa-asioissa.

(6) Perustuslakivaliokunnan mielestä perustelua ei voida pitää erityisen painavana tai oikeudellisesti merkityksellisenä valitustien pääsäännöstä poikkeavalle määrittelylle, joka on samalla ristiriidassa korkeimman hallinto-oikeuden roolin kehittämisessä omaksuttujen perusratkaisujen kanssa. Perustuslakivaliokunta katsoi vuonna 2012 valituslupajärjestelmästä antamassaan lausunnossa, että valituslupajärjestelmän käytön laajeneminen merkitsi tietynlaista muutosta korkeimman hallinto-oikeuden rooliin ylintä tuomiovaltaa hallintolainkäyttöasioissa käyttävänä tuomioistuimena. Valiokunta myös kehotti valtioneuvostoa arvioimaan mahdollisuutta edelleen ke-

Valiokunnan lausunto PeVL 39/2022 vp

hittää korkeimman hallinto-oikeuden roolia hallintolainkäyttöä ylimmän asteen linjaratkaisuina ohjaavan tuomioistuimen suuntaan. (PeVL 32/2012 vp, s. 4/I, ks. myös PeVL 55/2014 vp, s. 2/II). Edelleen arvioidessaan lakia oikeudenkäynnistä hallintoasioissa valiokunta katsoi, että esityksen korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätösroolia korostavaa tavoitetta voitiin pitää oikeusturvan toteutumisen ja yhdenvertaisuuden edistämisen kannalta tärkeänä ja että korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätösroolin vahvistamisen voitiin katsoa osaltaan lisäävän hallinto-oikeudellisen oikeusturvajärjestelmän toimivuutta (PeVL 50/2018 vp, s. 5—6). Lakivaliokunnan on syytä arvioida sääntelyn perusteltavuutta.

(7) Perustuslakivaliokunta on pitänyt tuomareiden riippumattomuuden kannalta säätämisyjärjestykseen vaikuttavana ongelmana sitä, että oikeusturvatie varoitusta koskevasta päätöksenteosta osoitetaan tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelle (PeVL 36/2008 vp, s. 2). Hallituksen esityksen 7. lakiehdotuksen 23 luvun sääntely muutoksenhausta on tältä osin asianmukaisesti ohjattu tuomioistuinlaitoksen sisälle. Sääntely johtaa 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.

Väliaikaisen oikeusturvan rajoittaminen

(8) Väliaikaista oikeusturvaa määrittelevän oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 123 §:n 1 momentin mukaan hallintotuomioistuin voi valituksen ollessa vireillä kieltää päätöksen täytäntöönpanon, määrätä täytäntöönpanon keskeytettäväksi tai antaa päätöksen täytäntöönpanoa koskevan muun määräyksen. Täytäntöönpanomääräys voidaan kohdistaa myös osaan päätöksestä.

(9) Päästökauppalain 75 §:n 4 momentin mukaan päätöstä, jolla päästökauppaviranomainen on myöntänyt maksutta jaettavia päästöoikeuksia tai muuttanut niiden määrää, on muutoksenhausta huolimatta noudatettava. Valitusviranomainen ei voi kieltää tai keskeyttää täytäntöönpanoa eikä antaa muuta täytäntöönpanoa koskevaa määräystä. Kyseistä säännöstä ei hallituksen esityksessä ehdoteta muutettavaksi.

(10) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota säännöksen merkitykseen oikeusturvan kannalta ja sääntelyn suhteeseen yleislainsäädäntöön. Lakivaliokunnan tulee tarkastella sääntelyn perusteltavuutta ja välttämättömyyttä.

Hallintoprosessin julkisuuslain muuttaminen

(11) Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 20 §:ää. Muutoksen myötä esimerkiksi vakuutus-oikeuden toimialan muutoksenhakulautakuntien ja tuomioistuinten tekemistä hallintopäätöksistä valitetaan pääsääntöä vastaavasti alueellisiin hallinto-oikeuksiin. Perustuslakivaliokunta kiinnittää päätöksenteon edellyttämän aineellisen erityisasiantuntemuksen vuoksi huomiota ehdotuksen perusteltavuuteen vakuutus-oikeuden toimialan muutoksenhakulautakuntien osalta. Lakivaliokunnan on syytä arvioida sääntelyn perusteltavuutta.

Valiokunnan lausunto PeVL 39/2022 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 15.9.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd

jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr

jäsen Bella Forsgrén vihr

jäsen Olli Immonen ps

jäsen Hilikka Kemppi kesk

jäsen Mikko Kinnunen kesk

jäsen Anna Kontula vas

jäsen Mats Löfström r

jäsen Jukka Mäkynen ps

jäsen Sakari Puisto ps

jäsen Heikki Vestman kok

varajäsen Sari Tanus kd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Johannes Heikkinen