



Eduskunnan lakivaliokunnalle

HE 29/2018 vp

Sisäministeriön asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt 4.12.2018 sisäministeriöltä kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä HE 29/2018 vp laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Sisäministeriö kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto ja lausuu ehdotuksesta seuraavaa.

Uuden yleislain tavoitteena on säätää hallintoasioita koskevasta oikeudenkäynnistä nykyistä täsmällisemmin ja informatiivisemmin. Sisäministeriö pitää lakiesityksen tavoitteita kannatettavina ja lakiehdotusta lähtökohtaisesti selkeänä kokonaisuutena.

Valitusoikeuden rajoittaminen (2 luku 6 § 2 mom.)

Sisäministeriö toistaa kuitenkin jo hallituksen esityksen luonnosvaiheessa oikeusministeriölle esittämänsä huomion siitä, kuinka lakiehdotuksen 6 §:n 2 momentissa säädettäisiin, että valittamalla ei saa hakea muutosta päätökseen, joka koskee vain asian valmistelua tai täytäntöönpanoa.

Sisäministeriö katsoo, ettei 6 §:n 2 momentin muotoilu ole selkein mahdollinen, kun otetaan huomioon pykälän yksityiskohtaiset perustelut, joissa todetaan, että tarkoituksena on rajata valituskelpoisuuden ulkopuolelle esimerkiksi täytäntöönpanoon liittyviä teknisiä toimenpiteitä koskevat päätökset. Edelleen perusteluissa todetaan, että sen sijaan täytäntöönpanoon liittyvät itsenäiset hallintopäätökset olisivat valituskelpoisia.

Kun lakiehdotuksen 6 §:n 2 momentin tarkoituksena on rajata valituskelpoisuuden ulkopuolelle täytäntöönpanoon liittyviä päätöksiä, saattaa aiheuttaa epäselvyyttä, että perusteluissa todetaan, että täytäntöönpanoon liittyvät itsenäiset hallintopäätökset, kuten uhkasakkoa tai muuta hallinnollista pakkokeinoja koskevat päätökset, olisivat valituskelpoisia. Termien päätös ja hallintopäätös ero ei tätä kohtaa sisäministeriön käsityksen mukaan selvennä.

Viranomaisen valitusoikeus (2 luku 7 §) ja lakialoite (LA 1/2015 vp) hallintolainkäyttölain 6 §:n 2 momentin muuttamiseksi

Lakiehdotuksen 7 §:n 1 momentin mukaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa ja se, jonka valitusoikeudesta laissa erikseen säädetään. Viranomainen saa hakea muutosta valittamalla myös, jos valittaminen on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä valittamisesta.

Sisäministeriö pitää kannatettavana yllä mainittua sääntelyä. Viranomaisen valitusoikeuden laajuus säilyisi nykyisenkaltaisena. Ehdotetun 7 §:n mukaisen viranomaisen valitusoikeuden laajuuden osalta sisäministeriö toteaa, että viranomaisella ei välttämättä ole oikeudenkäynnissä valvottavanaan omaa etua, vaan tavoitteena on saada lainmukainen ratkaisu, joka voi liittyä yleisiin ja yksityisiin etuihin.

Tässä yhteydessä voidaan myös ottaa huomioon, että lakiehdotuksen 6 luvun 37 §:ssä asian selvittämisestä säädetään, että päätöksen tehneen viranomaisen on oikeudenkäynnissä otettava huomioon tasapuolisesti yleiset ja yksityiset edut.

Lakialoitteessaan (LA 1/2015 vp) edustaja Jokinen katsoo, että olisi perusteltua rajoittaa viranomaisen valitusoikeus ainoastaan asioihin, joissa valitusoikeudesta on laissa nimenomainen erityissäännös. Lakialoitteen mukaan hallintolainkäyttölaissa olevaa yleissäännöstä ei voida pitää perusteltuna.

Viranomaisen valitusoikeutta koskeva yleissäännös, jonka mukaan viranomaisella on valitusoikeus, jos valittaminen on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan julkisen tai yleisen edun vuoksi, tulee säilyttää. Yleissäännöksessä tarkoitettu viranomaisen valitusoikeus liittyy hallituksen esityksen mukaan vain tilanteisiin, joissa viranomaiselle on laissa nimenomaan säädetty erityinen valvontatehtävä ja valitusoikeus on yleisen edun vuoksi tarpeen tämän valvontatehtävän hoitamiseksi. Viranomaiselle yleisesti kuuluva velvollisuus valvoa esimerkiksi alaisensa hallinnon toimintaa tai pelkästään julkisyhteisön taloudellisen edun valvominen ei perustaisi sille valitusoikeutta alemman hallintoviranomaisen päätöksistä, mikä rajoittaa riittävästi valitusoikeuden käyttöä.

Edellä lausuttuun viitaten, sisäministeriö katsoo, että edustaja Jokisen lakialoitetta ei ole perusteltua eikä tarkoituksenmukaista toteuttaa kumottavaksi ehdotettuun hallintolainkäyttölakiin tai ehdotettuun lakiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa.

Asiakokonaisuuksien yhdistäminen hallinto-oikeudessa (2 luku 11 §)

Lakiehdotuksen 11 §:ssä esitetään uutta säännöstä asiakokonaisuuden yhdistämisestä hallinto-oikeudessa. Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa on arvioitu ja annettu esimerkkejä, milloin asiat voisivat kuulua samaan asiakokonaisuuteen ja milloin asioiden käsittely yhdessä olisi erityisestä syystä tarpeen.

Kuten sisäministeriö on jo hallituksen esityksen luonnoksesta lausueessaan todennut, kansainvälistä suojelua koskevien asioiden sekä muiden ulkomaalaisasioiden kuten ulkomaalaisen käännättämistä tai oleskelulupaa koskevien asiakokonaisuuksien käsittelyjen yhdistäminen voisi uuden säännöksen mukaan olla mahdollista. Hallituksen esityksen perusteluissa ei ole kuitenkaan pohdittu, voisiko lakiehdotuksen 11 § tulla sovellettavaksi ulkomaalaisasioissa nykyistä laajemmin vai onko jatkossakin syytä ratkaista kansainvälisen suojelun asiat ja oleskelulupa-asiat selkeästi erillään.

Sisäministeriö pitää tärkeänä ja perusteltuna, että myös kansainvälistä suojelua ja muita ulkomaalaisasioita koskevia asioita lakiehdotuksen 11 §:n mukaisesti voitaisiin samaan asiakokonaisuuteen kuuluvina yhdistää käsiteltäväksi samassa hallinto-oikeudessa.

Päätöksen tehneen viranomaisen lausunto (6 luku 42 §)

Lakiehdotuksen 42 §:ssä säädetään päätöksen tehneen viranomaisen lausunnosta. Pykälän 1 ja 2 momentin mukaisesti viranomaisen on hallintotuomioistuimen pyynnöstä annettava selostuksensa asiasta, vastattava oikeudenkäynnin osapuolen esittämiin vaatimuksiin, lausuttava esitetystä selvityksestä sekä toimitettava päätöksen perusteena olevat asiakirjat ja muu tarvittava selvitys. Lakiehdotuksen 42 §:n 3 momentin mukaan näiden velvoitteiden tehosteeksi voidaan asettaa viranomaiselle sakon uhka.

Sisäministeriö katsoo, että erillinen säännös sakon uhan asettamisesta viranomaiselle ei ole tarpeen. Pykäläehdotuksen perusteluissakin on todettu, että tilanteet ovat käytännössä harvinaisia. Viranomaisessa toimitaan jo lähtökohtaisesti virkavastuulla ja viranomaisen tehtäviin kuuluu vastata hallinto-oikeuden pyyntöihin asianmukaisesti ja lain edellyttämällä tavalla.

Valitus hallintotuomioistuimen päätöksestä (12 luku)

Lakiehdotuksessa merkittävä muutos voimassa olevaan yleissääntelyyn olisi, että haettaessa muutosta hallinto-oikeuden päätökseen korkeimmalta hallinto-oikeudelta, muutoksenhaku edellyttäisi lakiehdotuksen 107 §:n mukaisesti valituslupaa.

Lakiehdotuksen 109 §:ssä säädettäisiin valitusoikeudesta hallintotuomioistuimen päätöksestä. Muutosta valittamalla saa hakea se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa, ja se jonka, valitusoikeudesta erikseen säädetään.

Myös alkuperäisen hallintopäätöksen tehneellä viranomaisella olisi mahdollisuus valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen (valitusluvalla), jos hallinto-oikeus on muuttanut viranomaisen päätöstä tai kumonnut sen. Viranomainen saisi hakea muutosta myös, jos valittaminen olisi tarpeen viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi.

Sisäministeriö yhtyy lakiehdotuksen perustelujen näkemykseen, että viranomaisen valitusoikeus antaisi mahdollisuuden korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätöksen saamiseen myös tapauksissa, joissa hallinto-

oikeuden päätös on ollut asianosaiselle myönteinen eikä tällä olisi intressiä valittaa. Sisäministeriö toteaa lisäksi, että voimassa olevan hallintolainkäyttölain 13 §:ssä säädetään valitusoikeuden rajoittamisesta, mikä sisältää muun muassa mahdollisuuden erikseen lailla säätää valitusluvan tarvitsemisesta korkeimmalle hallinto-oikeudelle valitettaessa.

Ylimääräiset muutoksenhakekeinot (13 luku 113 §)

Sisäministeriö toteaa, että lakiehdotuksen 113 §:n sääntely ylimääräisistä muutoksenhakekeinoista selkeyttäisi tilannetta nykyiseen verrattuna, koska kantelusta itsenäisenä ylimääräisenä muutoksenhakekeinona luovuttaisiin. Ylimääräiset muutoksenhakekeinot olisivat menetetyn määräajan palauttaminen ja lainvoimaisen päätöksen purkaminen.

Sisäministeriön hallinnonalan lainsäädännön yhteensovittaminen hallituksen esityksen lakiehdotuksen kanssa

Lakivaliokunta on pyytänyt ministeriötä kiinnittämään huomiota myös omaa hallinnonalaansa koskeviin lainsäädännön mahdollisiin yhteensovittamistarpeisiin ottaen huomioon hallituksen esityksen antamisesta kulunut aika.

Aiempia viittaussäännöksiä koskevan lakiehdotuksen 127 §:n perusteluissa todetaan, että muussa laissa oleva yleisviittaus hallintolainkäyttölakiin tarkoittaisi lain voimaan tulon jälkeen viittausta lakiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Yleisviittauksia ei hallituksen esityksessä ehdoteta kattavasti muutettavaksi viittaukseksi uuteen yleislakiin.

Rajavartiolainsäädännön osalta sisäministeriö toteaa, että tämänhetkiset viittaukset hallintolainkäyttölakiin ovat yleisviittauksia, eivätkä ne kohdistu hallintolainkäyttölain tiettyihin säännöksiin. Sisäministeriön rajavartio-osastolla käynnistyy rajavartiolainsäädännön muutostarpeiden arviointia koskeva esiselvityshanke vuonna 2019 ja viittaussäännösten yhdenmukaisuuteen liittyvät mahdolliset muutostarpeet tullaan tarkistamaan sen yhteydessä.

Kuten sisäministeriön lausunnossa oikeusministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta vuonna 2017 tuotiin esille, monet poliisin toimialan lait sisältävät viittauksia hallintolainkäyttölakiin ja lait sisältävät sääntelyä myös nimetyn viranomaisen (Poliisihallitus) valitusoikeudesta tai käsittelyn kiireellisyydestä tai valitusluvan tarvitsemisesta valitettaessa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tällaisia säädöksiä ovat muun muassa:

- poliisilaki (872/2011) 5 luku 62 §, 8 luku 7 §
- laki Poliisiammattikorkeakoulusta (1164/2013) 46 § 2 mom.
- ampuma-aselaki (1/1998) 118 §
- ampumaratalaki (763/2015) 15 §
- järjestyslaki (612/2003) 24 §
- laki yksityisistä turvallisuuspalveluista (1085/2015) 110 §
- laki poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta (841/2006) 17 luku 6 §
- laki räjähteiden lähtöaineiden markkinoille saattamisesta ja käytöstä (653/2014) 11 §

- rahankeräyslaki (255/2006) 30 §,
- passilaki (671/2006) 37 §,
- henkilökorttilaki (663/2016) 37 §
- viihdelaitelaki (164/1995) 16 §.

Sisäministeriön käsityksen mukaan nämä ovat erityislakeja suhteessa lakiehdotukseen, mikä on otettava huomioon lakien soveltamisessa. Edelleen lakiehdotuksen 3 §:ssä nimenomaisesti säädetään, että jos muussa laissa on tästä laista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan tämän lain asemasta.

Maahanmuuttohallinnon osalta voidaan todeta, että 5.12.2018 annetussa hallituksen esityksessä (HE 272/2018 vp) laiksi kansalaisuuslain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi esitetään kansalaisuuslain 42 §:n muuttamista vastaamaan nyt lausuttavana olevaa ehdotusta laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa.

Sisäministeriön hallinnonalalla myös pelastustoimen lainsäädännössä on useita viittaussäännöksiä hallintolainkäyttölakiin eikä niitä ole ehdotettu tässä hallituksen esityksessä muutettavaksi. Pelastustoimen lainsäädännössä on kysymys yleisviittauksista. Pelastuslain osalta viittaukset tarkistetaan pelastuslain kokonaistarkistuksen yhteydessä, joka käynnistetään tänä vuonna. Myös muussa pelastustoimen lainsäädännössä olevat viittaukset tarkistetaan asianomaisten säädösten uudistamisen yhteydessä.

Erityisasiantuntija

Tiina Mantere

Tiedoksi

Sisäministeri Kai Mykkänen
Ministerin erityisavustajat Titta Andersson-Bohren ja Tuomas Rautanen
Kansliapäällikkö Ilkka Salmi
SM PO, PEO, MMO ja RO