



Presidentti Kari Kuusiniemi

8.9.2022

H 484/22

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE ERÄIDEN LAKIEN VALITUSTIETÄ KOSKEVAN SÄÄNTELYN JA ERÄIDEN TEKNISTEN SEIKKOJEN PÄIVITTÄMISEKSI (HE 93/2022 VP)

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on kutsunut korkeimman hallinto-oikeuden edustajan kuultavaksi otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä. Korkein hallinto-oikeus on asian valmisteluvaiheessa 26.11.2021 antanut lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi. Keskityn tämän vuoksi vain niihin kohtiin, joista on edelleen tarpeen lausua. Lausuntonani perustuslakivaliokunnalle esitän kunnioittavasti seuraavan:

Esityksen keskeinen sisältö lausunnon kannalta

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.

Pääsäännön vahvistaminen ja poikkeusten tarve

Erityislakien muutoksenhakusäännöksiä muutettaisiin siten, että viranomaisen päätöksestä valitettaisiin hallinto-oikeuteen eikä suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Esityksen yleisperustelujen (kohta 4.2) mukaan ”Esityksen arvioidaan lisäksi vahvistavan korkeimman hallinto-oikeuden asemaa oikeuskäytäntöä ohjaavana ja yhtenäistävänä ylimpänä tuomioistuimena. Suorien valitusmahdollisuuksien vähentämisen korkeimpaan hallinto-oikeuteen arvioidaan vahvistavan sen roolia valituslupatuomioistuimena. Muutoksenhakutien muuttamisen arvioidaan vahvistavan myös oikeusturvaa. Muutoksenhakutiestä tulee kaksiportainen, kun asianosaisella on ensin mahdollisuus valittaa hallinto-oikeuteen ja hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen mahdollisuus hakea valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta.”

Korkein hallinto-oikeus yhtyy tähän arvioon. Ensi asteen valitustien ohjaaminen hallinto-oikeuksiin vastaa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain pääsääntöä. Tämä mahdollistaa samalla valituslupajärjestelmän mahdollisimman täysimääräisen käytön korkeimman hallinto-oikeuden käsittelemissä asioissa. Näiden muutosten toteuttaminen on korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan välttämätöntä.

Korkeimman hallinto-oikeuden henkilötietojen käsittelyyn ja tietosuojaan liittyvät tiedot ovat saatavilla www.kho.fi
Uppgifter gällande behandlingen av personuppgifter i högsta förvaltningsdomstolen och dataskydd finns tillgängliga på www.hfd.fi

Hallituksen esitystä valmisteltaessa oikeusministeriö oli kartoittanut voimassa olevaa sääntelyä tavoitteena selvittää, onko yleislaista poikkeava sääntely erityislaissa enää tarpeen. Alustavan kartoituksen perusteella hallituksen esityksen ulkopuolelle rajattiin eräitä muun ohella liikenne- ja viestintäministeriön, ympäristöministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalojen lakeja, joissa säädetään suorasta valituksesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen muunkin viranomaisen kuin valtioneuvoston yleisistunnon päätöksestä. Osittain näitä lakeja tarkastellaan asianomaisen hallinnonalan piirissä tehtävässä jatkovalmistelussa.

Korkein hallinto-oikeus viittaa yleisesti lakiluonnoksesta antamaansa lausuntoon ja toteaa yleisesti, että perusteluja suoralle valitukselle korkeimpaan hallinto-oikeuteen hallintoviranomaisen päätöksestä ei juurikaan ole.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain järjestelmä ja korkeimman hallinto-oikeuden asema valituslupatuomioistuimena edellyttävät, ettei hallintolainkäyttölain aikana hyväksyttyjä sektorikohtaisia perusteluja suoralle valitukselle hyväksytä sellaisenaan, vaan tarkastelu tehdään uudestaan lähtökohtanaan pääsääntöisen ja kattavan valituslupajärjestelmän tarkoitus. Muutoksenhakusäännösten valmistelu sektoriministeriöissä ei saisi johtaa siihen, että korkeimman hallinto-oikeuden asemaan liittyvä muutoksenhakujärjestelmän perussystematiikka muodostuisi eri sektoreilla erilaiseksi. Muutoksenhakujärjestelmän kokonaisuuden kannalta on erityisen ongelmallista, kun saman hallinnonalan lakien toisiaan vastaavien säännösten muuttamista ei toteuteta samalla kertaa.

Mikään ministeriöiden antamissa vastauksissa esittämistä perusteluista ei korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan ole riittävä suoran valitustien säilyttämiseksi (esimerkiksi esitykseen sisältyvä maakaasumarkkinalain 96 §:n 4 mom.). Esimerkiksi viittaus tarkoituksenmukaisuusharkintaan ei muodosta riittävää perustetta pääsäännöstä poikkeamiselle; hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden lainmukaisuuskontrolli ei poikkea toisistaan. Kiireellisyysvaatimuksen osalta korkein hallinto-oikeus muistuttaa, että valituslupa-asiassa alemman tuomioistuimen päätös on täytäntöönpanokelpoinen, ellei korkein hallinto-oikeus kiellä täytäntöönpanoa. Korkein hallinto-oikeus toteaa, että unionin oikeus ei yleensä puutu kansalliseen prosessiautonomiaan. Direktiivin vaatimuksista ei ole johdettavista vaatimusta poiketa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaisesta pääsäännöstä, jota tulisi korkeimman hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan noudattaa silloinkin, kun säädetään muutoksenhausta markkinaoikeuden päätökseen.

Korkein hallinto-oikeus kannattaa muutoksenhaun ohjaamista lääkkeiden hintalautakunnan päätöksestä hallinto-oikeuteen. Vaikka pääsäännön tulisi olla ensi asteen valituksen ratkaiseminen kussakin alueellisesti toimivaltaisessa hallinto-oikeudessa, korkein hallinto-oikeus ei tässä muutostilanteessa vastusta muutoksenhaun keskittämistä Helsingin hallinto-oikeuteen.

Hallintoprosessin julkisuuslain muuttaminen

Teknisten muutosten ohella hallituksen esitykseen sisältyy ehdotus oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annettuun lakiin tehtävästä muutoksesta. Oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 20 §:n muutoksen myötä muutoksenhakutie esimerkiksi vakuutus-oikeuden toimialan muutoksenhakulautakuntien ja tuomioistuinten tekemistä hallintopäätöksistä muutettaisiin alueellisiin hallinto-oikeuksiin. Vaikka muutos seuraa pääsääntöä, jonka mukaan valitus hallintoasiassa annetusta päätöksestä tehdään hallinto-oikeuteen yleistuomioistuimena, korkein hallinto-oikeus suhtautuu muutokseen vakuutus-oikeuden toimialan muutoksenhakulautakuntien osalta kielteisesti. Vaikka asiat ratkaistaan julkisuuslainsäädännön mukaan, näissä asioissa substanssiosaaminen on keskeistä.

Tuomarin esteellisyys haettaessa muutosta päällikkötuomarin tekemään ratkaisuun

Esityksen myötä valitus tuomioistuimen hallintoasiassa tekemästä päätöksestä tehtäisiin hallinto-oikeuteen (joissakin tilanteissa poikkeuksina korkeimmat oikeudet). Tämä on johtanut esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa (kohta 9.4) laajaan pohdintaan tuomareiden esteellisyydestä. Perinpohjaisesti on arvioitu erityisesti sitä, voiko hallinto-oikeuden lainkäyttökokoonpano esteettömänä ratkaista asian, jossa on kysymys ylituomarin (yksin tai osana hallintoasian ratkaisukokoonpanoa) tekemästä päätöksestä.

Analysoimatta yksityiskohtaisesti esityksen perusteluja korkein hallinto-oikeus toteaa, 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 erilaiselta.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että 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.