



Oikeusneuvos Mika Seppälä

27.10.2022

H 577/22

Eduskunnan lakivaliokunnalle

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE ERÄIDEN LAKIEN VALITUSTIETÄ KOSKEVAN SÄÄNTELYN JA ERÄIDEN TEKNISTEN SEIKKOJEN PÄIVITTÄMISEKSI (HE 93/2022 VP), LAKIVALIOKUNNAN TÄYDENNETTY KUULEMINEN 27.10.2022

Eduskunnan lakivaliokunta on kutsunut korkeimman hallinto-oikeuden edustajan kuultavaksi täydennettyyn kuulemiseen otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä. Korkein hallinto-oikeus on asian valmisteluvaiheessa 26.11.2021 antanut lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi. Lisäksi korkein hallinto-oikeus on antanut lausunnon hallituksen esityksestä Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle. Viitataan edellä mainittuihin lausuntoihin. Lausunnossani toistan edellä todettujen lausunnon eräitä keskeisiä seikkoja ja arvioin myös perustuslakivaliokunnan lausunnossaan esittämää päästökauppalain 75 §:ää koskevaa näkökohtaa. Esitän lausuntoni 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. Korkeimman hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan esityksen pääsisältö on kannatettava ja vastaa hallintolainkäytön pitkäaikaista kehitystä.

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-

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

oikeuden päätöksen jälkeen mahdollisuus hakea valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta.”.

Edellä mainittu vastaa kaikilta osin korkeimman hallinto-oikeuden kantaa. 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.

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 toteaa yleisesti, että perusteluja suoralle valitukselle korkeimpaan hallinto-oikeuteen hallintoviranomaisen päätöksestä ei juurikaan ole. Eri ministeriöiden kannanotot suoraan valitukseen suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen ovat olleet lisäksi varsin eritasoisia. 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 vastusta muutoksenhaun keskittämistä Helsingin hallinto-oikeuteen näiden asioiden erityisyyden ja suhteellisen vähäisen määrän takia.

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, on tärkeää ymmärtää näiden asioiden liittyminen vakuutus-oikeuden ratkaistavana oleviin pääasiakysymyksiin.

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 käyvää tai henkilökohtaisesta asiasta on kysymys.

Laki päästökauppalain muuttamisesta

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa on kiinnitetty huomiota päästökauppalain 75 §:n 4 momenttiin. Korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan päästöoikeuksien ilmaisjakelupäätöksen välittömän täytäntöönpanokelpoisuuden perusteena on ollut ajatus siitä, että valitus päästöoikeuksien ilmaisjaosta saattaisi sekoittaa päästöoikeuksien kauppajärjestelmää. Toisaalta käytännössä tilanne lienee sellainen, että ilmaisjaon kohteena olevien päästöoikeuksien rajoitettu määrä ei ole nykytilanteessa enää ongelma, jolloin säännöksen tarve pitäisi arvioida mahdollisesti uudelleen.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että joka tapauksessa valittajana mahdollisesti olevan yrityksen kannalta se, että jaettu päästöoikeuksien määrä on liian pieni, ei saa johtaa siihen, etteikö yritys saisi käyttää sille ilmaisjaattuja päästöoikeuksia sinä aikana, kun valituksen käsittely on kesken. Toisin sanoen on myös yrityksen kannalta perusteltua, että päätös ilmaisjaosta on täytäntöön pantavissa, vaikka yritys on itse valittanut päätöksestä. Kun valitus lopulta ratkaistaan, voi olla, että yritys saa lisää päästöoikeuksia, jolloin se ei ole menettänyt mitään valituksen käsittelyn ollessa kesken. Jos päästöoikeuksia ei voitaisi enää käyttää, yrityksellä on mahdollisuus tarvittaessa vaatia asiassa vahingonkorvauksia. Korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan säännös päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta suoraan lain nojalla on siten periaatteessa edelleen perusteltu.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että 75 §:n 4 momentin viimeisen virkkeen mukaan on nimenomaisesti kielletty hallinto-oikeutta kieltämästä päätöksen täytäntöönpanoa tai antamasta muuta täytäntöönpanoa koskevaa määräystä. Säännös on muotoiltu tarpeettoman jyrkästi ja joka tapauksessa sitä voidaan pitää poikkeuksellisenä. Korkein hallinto-oikeus katsoo, että olisi perusteltua noudattaa tässäkin hallintolainkäytössä omaksuttua pääsääntöä siten, että hallintotuomistuin voisi aina antaa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 123 §:n yleissäännön mukaisia erilaisia määräyksiä. Muu annettava täytäntöönpanomääräys voisi liittyä esimerkiksi hallintotuomioistuimen antaman päätöksen täytäntöönpanoon. Määräyksellä voidaan selvittää viranomaiselle tai asianosaiselle, miten sen tulee menetellä asiassa hallintotuomioistuimen päätöksen jälkeen. Käytännössä tällaisia määräyksiä ei luonnollisesti anneta, jollei siihen ole perusteltua syytä asianosaisen oikeussuojan kannalta tai jollei määräystä pidetä välttämättömänä sääntelyn tavoitteiden toteuttamisen kannalta.