

Oikeusministeriö

Lausuntopyyntö

Sisäministeriön lausunto; hallituksen esitys laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa

Oikeusministeriö on pyytänyt sisäministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Uudella lailla oikeudenkäyntiasioista hallintoasioissa korvattaisiin voimassa oleva hallintolainkäyttölaki (586/1996). Lisäksi ehdotetaan muutoksia 50 muuhun lakiin. Merkittävä muutos olisi, että haettaessa muutosta hallinto-oikeuden päätökseen korkeimmalta hallinto-oikeudelta muutoksenhaku edellyttäisi lähtökohtaisesti valituslupaa. Jatkossa tulisi säätää poikkeuksista ehdotettuun valituslupasäätelyyn. Myös hallintopäätöksen tehneellä viranomaisella olisi mahdollisuus valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä KHO:hon, jos hallinto-oikeus on muuttanut viranomaisen päätöstä tai kumonnut sen. Hallitusohjelman mukaisesti muun muassa lyhennetään tuomioistuinten käsittelyaikoja muun muassa kehittämällä korkein hallinto-oikeus aidoksi ennakkoratkaisutuomioistuimeksi. Sisäministeriö lausuu asiassa seuraavaa.

Esitys selkeyttää ja nykyaikaistaa sääntelyä, mutta samalla tehostaa oikeudenkäyttöä. Lisäksi esityksen mukaisesti viranomaisten ratkaisukäytännöt voivat selkiintyä, yhtenäistyä ja parantua laadullisesti, kun viranomaisia vaaditaan aktiivisesti osallistumaan prosessiin ja toisaalta ylimmältä oikeusasteelta voidaan saada linjaratkaisuja. Lisäksi muutoksilla selkeytettäisiin hyvin viranomaisen asemaa ja velvollisuuksia oikeudenkäynnissä hallinto-oikeudessa.

2 luku

1.2 §

Sisäministeriö nostaa esiin sen, että esitysluonnoksen hallintopäätöksen valituskelpoisuutta koskevassa 2 luvun 1. §:n 2 momentissa säädettäisiin, että valittamalla ei saa hakea muutosta päätökseen, joka koskee vain asian valmistelua tai täytäntöönpanoa. Sisäministeriön näkemyksen mukaan muotoilu ole selkein mahdollinen ottaen huomioon pykälän yksityiskohtaiset perustelut, joissa todetaan, että tarkoituksena on rajata valituskelpoisuuden ulkopuolelle täytäntöönpanoon liittyviä teknisiä toimenpiteitä koskevat päätökset, kun sen sijaan täytäntöönpanoon liittyvät itsenäiset hallintopäätökset olisivat valituskelpoisia.

5 §

Esityksen perusteella sähköinen asiointi lisääntyy, ja se kattaa myös sähköisen lupamenettelyn ja lupa-asioista valittamisen, mikä on Poliisihallituksen ja sisäministeriön poliisiosaston mielestä on hyvä asia.

6 §

Lakiin ehdotetaan uutta säännöstä asiakokonaisuuden yhdistämisestä hallinto-oikeudessa (6 §). Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa on arvioitu ja annettu esimerkkejä, milloin asiat voisivat kuulua samaan asiakokonaisuuteen (1 mom.) ja milloin asioiden käsittely yhdessä olisi erityisestä syystä tarpeen (2 mom.).

12.06.2017

Kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa on 1.2.2017 voimaan tulleen ulkomaa-laislain 193 §:n mukaan neljä toimivaltaista hallinto-oikeutta, kun oleskelulupa- ja muissa asioissa kaikki kuusi hallinto-oikeutta ovat toimivaltaisia. Asiat on "keskitetty" neljään hallinto-oikeuteen kuudesta. Ehdotetun uuden sääntelyn puitteissa herää ky-symys, olisiko jatkossa mahdollista yhdistää kansainvälisen suojelun asioita ja muita oleskelulupa-asioita yhdessä käsiteltäväksi. Kun kansainvälistä suojelua koskevat asiat oli aiemmin keskitetty Helsingin hallinto-oikeuteen, saattoi käytännössä tulla ti-lanteita, jolloin muussa hallinto-oikeudessa vireillä olevan oleskelulupa-asian ratkai-sulla saattoi olla merkitystä kansainvälistä suojelua koskevan asian yhteydessä rat-kaistavaan ulkomaalaisen käännyttämiseen.

Kansainvälisen suojelun antaminen on periaatteessa oma asiakokonaisuutensa, mut-ta siihen liittyvään ulkomaalaisen käännyttämiseen muulla oleskelulupa-asialla saat-taa olla vaikutusta. Joissain tilanteissa saattaisi olla hyödyllistä käsitellä tällaiset asia-kokonaisuudet yhdessä. Esityksen perusteluissa ei ole pohdittu, voisiko 6 § tulla so-vellettavaksi ulkomaalaisasioissa nykyistä laajemmin vai olisiko jatkossakin syytä rat-kaista kansainvälisen suojelun asiat ja oleskelulupa-asiat selkeästi erillään. Nyt kun asiallinen toimivalta on kansainvälisen suojelun asioissa ulotettu useammalle hallinto-oikeudelle, myös asioiden yhdistäminen ja siirtäminen hallinto-oikeudesta toiseen voi-si periaatteessa olla mahdollista.

Esitetyn lisäksi asianosaisen ei tulisi saada tuoda enää hallinto-oikeudessa uusia pe-rusteluita esille. Asianosainen tulisi velvoittaa esittämään asiaan kuuluva selvitys jo viranomaisen ensi vaiheen päätöksenteossa, jotta viranomainen voi ratkaista asian tietäen kaikki asiaan vaikuttavat seikat.

Nykyisen lain mukaan selvityksen voi esittää ensimmäisen kerran vasta hallinto-oikeudelle ja tämä on omiaan lisäämään ns. turhia muutoksenhakuja, mikä lisää vi-ranomaisten moninkertaista työtä.

Muuta

Esitetyn lisäksi asianosaisen ei tulisi saada tuoda enää hallinto-oikeudessa uusia pe-rusteluita esille. Asianosainen tulisi velvoittaa esittämään asiaan kuuluva selvitys jo viranomaisen ensi vaiheen päätöksenteossa, jotta viranomainen voi ratkaista asian tietäen kaikki asiaan vaikuttavat seikat.

Nykyisen lain mukaan selvityksen voi esittää ensimmäisen kerran vasta hallinto-oikeudelle ja tämä on omiaan lisäämään ns. turhia muutoksenhakuja, mikä lisää vi-ranomaisten moninkertaista työtä.

6 luku

Viranomaisen velvollisuus antaa tuomioistuimen pyynnöstä lausunto sakon uhalla (8 §)

Poliisihallitus ja sisäministeriön poliisiosasto katsovat, että välttämättä tällaiselle vi-ranomaiseen kohdistuvaan sakon uhkaan ei ole tarvetta. Voidaan katsoa, että viran-omaisen asianomaisen virkamiehen tehtäviin kuuluu vastata pyyntöön asianmukai-sesti, jos hallinto-oikeus sitä pyytää.

Jos kuitenkin jostain syystä virkamies jättäisi tai kieltäytyisi antamasta lausuntoa, voi-taisiin tällaiseen toimimattomuuteen puuttua tehokkaasti esim. hallinto-oikeuden ta-holta osoittamalla uusi pyyntö virastolle tai virkamiehen esimiehelle. Tällainen viran-omaisen vastaamattomuus ei todennäköisesti ole ainakaan mikään merkittävä on-gelma.

Lisäksi mahdollinen hallinto-oikeuden suullinen käsittely, johon virkamieskin voidaan jo nykyisten säädösten puitteissa kutsua sakon uhalla, voidaan järjestää, joten tämä-kin huomioiden tarve erilliselle sanktiosääntelylle näyttää tarpeettomalta.

Pitäisikö tuomioistuimen varoittaa kirjallisen aineiston toimittajaa ennen sakon tuomitsemista (20 §)?

12.06.2017

Sisäministeriön näkemyksen mukaan tämä ei olisi välttämätöntä, koska prosessi pitkittyisi entisestään. Mutta näissä tapauksissa loukkaukselle voisi asettaa jonkin korotetun kynnyksen esim. "ilmeinen", jos se annettaisiin kuulematta.

12 luku

Hallintopäätöksen tehneellä viranomaisella ei nykyisten yleissäännösten mukaan ole valitusoikeutta hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Viranomaiselle ehdotetaan valitusoikeutta tilanteessa, jossa ensi asteen hallintotuomioistuimien on kumonnut sen päätöksen tai muuttanut sitä (3 §). Ehdotus päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeudesta poikkeaisi voimassa olevasta laista.

Ehdotus lisäisi viranomaisten muutoksenhakuoikeutta, jota sisäministeriö pitää kannatettavana. Muutosta Korkeimpaan hallinto-oikeuteen saisi hakea a) päätöksen tehnyt viranomainen (käytännössä aina) sekä b) muukin viranomainen, jos valittaminen on tarpeen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi.

Näin ollen esim. poliisi voisi hakea hallinto-oikeuden päätökseen muutosta, jos taustalla on poliisin oma hallintopäätös ja lisäksi muulloinkin, jos tuo yleisen edun peruste täyttyy.

Ehdotuksen tullessa voimaan ehdotettu järjestelmä ei kuitenkaan tee osaltaan tarpeettomaksi erityislaissa esim. ampuma-aselaista tuttua valtioneuvoston toimintaa. Valitusoikeus on annettu näissä asioissa nimenomaisesti valtioneuvostolle. Sisäministeriö katsoo, että jatkossakin Poliisihallitus hoitaisi keskitetysti tämän tyyppisen toiminnon, mikäli niin erityislaissa säädetään tai muutoin katsotaan toiminnan kannalta tarpeelliseksi. Näin ollen esimerkiksi ampuma-aselain muuttamiselle tältä osin ei sisäministeriö näe tarvetta.

Poliisin lupatoimintoja on kehitetty määrätietoisesti vuodesta 2010 lähtien. Lupakäytäntöjen yhtenäisyys ja asiakkaiden yhdenmukainen oikeusturva eri puolilla Suomea ovat erityisen tärkeitä. Esimerkiksi nyt eduskunnassa käsiteltävänä olevassa ampuma-aselain muutoksessa ehdotetaan kotipaikkasidonnaisuutta poistettavaksi, mikä mahdollistaa sähköisen asioinnin laajemman käytön ja jatkossa myös asioiden keskitämisen tietyille laitoksille Poliisihallituksen niin nähdessä tarpeelliseksi. Tässä kriittisessä kehitysvaiheessa, kun ampuma-aselakia ollaan vasta muuttamassa ja yhtenäiset käytännöt ovat erityisen tärkeitä, ei ole järkevää poistaa Poliisihallituksen laadullisesti tärkeää valtioneuvoston toimintaa. Kokonaisuus tarvitsee ohjausta, joka on erityislaissa erityisesti kirjattu. Muutoksenhaku ja lausunnot hallinto-oikeuksille ovat olennaisen tärkeitä olla koordinoitusti laadittuja. Jatkossa toiminnan kehittyessä tilannetta ja valtioneuvoston toimintaa voidaan pohtia tarvittaessa uudestaan.

15 luku

Lain voimaantulosäännöksen mukaan aiempi viittaus hallintolainkäyttölakiin tarkoittaisi jatkossa viittauksia uuteen yleislakiin, jonka myötä tulee sovellettavaksi myös säännökset valituslupamenettelystä. Säännös koskee viittauksia, joissa säädetään hallintolainkäyttölain soveltamisesta kokonaisuudessaan. Perustelujen mukaan säännös, jonka mukaan hallinto-oikeuden päätökseen haetaan muutosta siten kuin hallintolainkäyttölain säädetään, merkitsisi, että sovellettavaksi tulisivat myös uuden yleislain säännökset valituslupamenettelystä. Jos viittaus koskee hallintolainkäyttölain osittaisia soveltamista, tulee esitysluonnoksen mukaan asianomainen lainsäädäntö erikseen tarkistaa vastaamaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain säännöksiä.

Sisäministeriön hallinnonalalla on lukuisissa laeissa viittauksia hallintolainkäyttölakiin joko lakiin kokonaisuudessaan tai esimerkiksi siten, että hallintolainkäyttölakiin kokonaisuudessaan on viitattu silloin, kun on kyse viranomaisen päätöksestä valittamisesta hallinto-oikeuteen, jonka lisäksi on määritelty, että valitettaessa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen vaaditaan valituslupa. Tämän lisäksi on jossain laeissa mainittu esimerkiksi, että valitus on käsiteltävä kiireellisenä. Sisäministeriön käsityksen mukaan nämä erityissäännökset jäävät voimaan, kun kyse on erityislain säännöksestä. Hallituksen esityksen perusteella asia jää tulkinnanvaraiseksi ja asia kaipaaisi tarkentavan maininnan.

12.06.2017

Jos tulkinta kuitenkin poikkeaa edellä esitetystä, tulee sisäasiainhallinnon lainsäädäntö käydä läpi. Tämä vaatii aikaa ja resursseja. Ainakin seuraavat lait sisältävät viittaukset tällä hetkellä voimassa olevaan hallintolainkäyttölakiin:

Maahanmuutto

- kansalaisuuslaki (359/2003) 41 ja 42 §

Pelastustoimi

- pelastuslaki (379/2011) 104 §;
- laki pelastustoimen laitteista (10/2007) 21 §;
- laki pelastusopistosta (607/2006) 38 §; sekä
- palosuojelurahastolaki (306/2003) 7 §

Poliisitoimi (lista ei ole kattava)

- 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 §.

Muuta

Lisätietoja sisäministeriön lausunnosta antavat maahanmuuttotoimen osalta lainsäädäntöneuvos Jorma Kantola, pelastustoimen osalta pelastusylitarkastaja Veli-Pekka Hautamäki ja poliisitoimen osalta neuvotteleva virkamies Johanna Kari.



Kansliapäällikkö

Päivi Nerg



Erityisasiantuntija

Hanne Huvila

Liitteet

Sisäministeriön poliisiosaston vastaukset lausuntopalvelussa esitettyihin kysymyksiin

Tiedoksi

Sisäministeri Risikko
Erityisavustajat Ryttilä-Broere ja Seppänen
lainsäädäntöneuvos Kantola
pelastusylitarkastaja Hautamäki
neuvotteleva virkamies Kari