

Asia: VN/28583/2020

Oikeusministeriön lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle eräiden lakien valitustietä koskevan sääntelyn ja eräiden teknisten seikkojen päivittämiseksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

LAUSUNTO

Oikeusministeriö on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä lausuntopalvelussa (www.lausuntopalvelu.fi) annettavaa lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eräiden lakien valitustietä koskevan sääntelyn muuttamiseksi ja eräiden teknisten seikkojen päivittämiseksi.

Luonnostellussa esityksessä on pääasiassa kysymys hallinto-oikeudesta alkavaa muutoksenhakutietä koskevan pääsäännön vahvistamisesta poistamalla laista eräitä erityissäännöksiä, joiden mukaan hallintopäätöksistä valitetaan suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Pyydettynä lausuntonani totean seuraavan.

PÄÄSÄÄNTÖ JA POIKKEUSPERUSTEET

Pääsäännön eli oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 8 §:n mukaan valitustie hallintopäätöksestä alkaa valittamisesta hallinto-oikeuteen. Valtioneuvoston yleisistunnon päätöksestä valitetaan kuitenkin korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Pidän pääsäännön vahvistamiseen tähtääviä lainmuutoksia perusteltuina ja johdonmukaisina. Pääsäännöstä poikkeamiselle muissakin kuin valtioneuvoston yleisistuntoa koskevissa tapauksissa on kuitenkin hallituksen esityksen luonnoksessa hyväksytty joitakin erityisiä syitä (poikkeamisperusteita), joiden kriittiseen tarkasteluun on asian jatkovalmistelussa nähdäkseni syytä kiinnittää erityistä huomiota.

Hallituksen esityksen luonnoksessa tuodaan poikkeamisperusteina esiin asian kiireellisyys (s. 5) ja asian ennakkopäätösluonteisuus (s. 6). Perusteet linkittyvät usein toisiinsa, koska ennakkopäätöstä edellyttävissä tapauksissa kiireellisyys liittyy tarpeeseen saada epäselvästä oikeuskysymyksestä mahdollisimman nopeasti prejudikaatti. Erityinen tarve saada muutoksenhakuprosessi kiireellisesti päätökseen, vaikka yksi oikeusaste ohittamalla, voi kuitenkin liittyä muihinkin kuin ennakkopäätösluonteisiin asioihin.

Yhden oikeusasteen sivuuttaminen voi tapahtua kahdella tavalla: Joko säädetään valituskielto alemman asteen tuomioistuimen ratkaisuun tai ohjataan valitustie suoraan ylimpään oikeusasteeseen. Yleensä valituskieltoa pidetään perustuslain 21 §:n 2 momentissa turvaton muutoksenhakuoikeuden kannalta oikeudellisesti ongelmallisempänä ratkaisuna (ks. esim. PeVL 15/2021 vp) kuin valitustien ohjaamista ylimpään oikeusasteeseen. Pelkästään muutoksenhakuoikeuden kannalta arvioituna kysymys on kuitenkin samasta asiasta.

Myös yleisissä tuomioistuimissa on erityissäännöksiä, joiden perusteella valitustie ohjautuu kärjäoikeudesta suoraan korkeimpaan oikeuteen. Esimerkiksi rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annetun lain 37 §:n perusteella luovuttamista koskevaan kärjäoikeuden päätökseen haetaan muutosta valittamalla korkeimpaan oikeuteen, jos korkein oikeus oikeudenkäymiskaaren 30 luvun 3 §:n nojalla myöntää valitusluvan. Järjestelyä on perusteltu (HE 88/2003 vp, s. 47) sekä asiatyyppin kiireellisyydellä (puitepäätöksestä johtuvat lyhyet määräajat) että tarpeella saada korkeimman oikeuden ennakkopäätöksiä.

Kiireellisyyteen liittyvän poikkeamisperusteen piiriin on hallituksen esityksen luonnoksessa hyväksytty sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 345 §:n mukainen valitustie, jonka mukaan Liikenne- ja viestintävirasto Traficomin tekemistä päätöksistä, jotka koskevat esimerkiksi EU:n verkkovierailuasetuksen valvontaa, voidaan valittaa suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Myös sähkömarkkinalain ja maakaasumarkkinalain osalta luonnoksessa on hyväksytty suora muutoksenhakumahdollisuus korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos asia koskee hankelupaa suurjännitejohdon rakentamiseen tai hankelupaa valtakunnan rajan ylittävän siirtoputken rakentamiseen.

Ottaen huomioon se keskustelu, jota esimerkiksi kaavoitukseen ja rakentamiseen liittyvien muutoksenhakuteiden hitauteen liittyen on viime vuosina käyty, en ole hallituksen esityksen luonnoksessa selostettujen (s. 5) substanssiministeriöiden esittämien näkökohtien perusteella täysin vakuuttunut siitä, että edellä mainittujen lakien soveltamisalaan liittyisi sellaisia erityisperusteita, jotka puoltaisivat valitustien ohjaamista pääsäännöstä poiketen suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Kuten korkein hallinto-oikeuskin on lausuntopalveluun jättämässään lausunnossa todennut, ainakaan työ- ja elin-keinoministeriön viittaus tarkoituskäytännön harkintaan ei nähdäkseni muodosta riittävää perustetta pääsäännöstä poikkeamiselle.

Johdonmukaisuuden vuoksi pääsäännöstä tulisi nähdäkseni joko pitää tiukasti kiinni tai arvioida poikkeusperusteiden kestävyyttä yleisemmällä tasolla ja laajempaan vertailuaineistoon tukeutuen eikä vain substanssiministeriöiden pistemäisten kannanottojen perusteella.

TUOMIOISTUINLAISSA OLEVIEN MUUTOKSENHAKUSÄÄNNÖSTEN EHDOTETTU MUUTTAMINEN

Tuomioistuinlain 23 luvun mukainen muutoksenhakutie kirjallisia varoituksia, sivutoimilupaa ja virantoimituksesta pidättämistä koskeviin päätöksiin ehdotetaan muutettavaksi muiden kuin ylimpien tuomioistuinten osalta oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain pääsäännön mukaiseksi eli valittamiseksi hallinto-oikeuteen myös yleisten tuomioistuinten ja hallinto-oikeuksien omien päätösten osalta. Sääntelyn muuttaminen pääsäännön mukaiseksi tarkoittaisi sitä, että jatkossa hallinto-oikeuden päällikkötuomarin antamaan päätökseen haettaisiin muutosta valittajan kotipaikan mukaan määräytyvässä hallinto-oikeudessa eli useimmiten samassa hallinto-oikeudessa, jota päätöksen antanut päällikkötuomari johtaa.

Kun virkasyytefoorumeita koskevia säännöksiä uudistettiin, pidettiin esteettömyyden kannalta tärkeänä, ettei tuomioistuimen esittelijöitä ja tuomareita koskevia juttuja käsitellä siinä tuomioistuimessa, jossa virkasyytteessä oleva henkilö itse työskentelee. Sen vuoksi kärjätuomareiden virkasyytteet käsitellään tuomioistuinlain 22 luvun 1 §:n perusteella hovioikeudessa ja hovioikeuksien esittelijöiden virkasyytteet muussa kuin siinä hovioikeudessa, jossa he itse työskentelevät. Näihin säännöksiin ei hallituksen esityksen luonnoksessa ehdoteta muutoksia.

Varoitusta tai virasta pidättämistä koskevan valituksen käsittelyyn samassa hallinto-oikeudessa, jossa muutoksenhakija itsekkin työskentelee, liittyy näkökohtia, jotka nähdäkseni puoltaisivat vastaavaa järjestelyä kuin tuomioistuinlain 22 luvun 1 §:ssä on hovioikeuksien esittelijöiden virkasyytteiden käsittelyn osalta säädetty. Tilanne, jossa hallinto-oikeuden tuomarit joutuisivat arvioimaan samassa tuomioistuimessa toimivan kollegansa menettelyä ja siihen liittyvää hallinnollisen esimiehensä päätöstä, ei vaikuta asianmukaiselta.

Kiinnitän huomiota myös siihen, että täysistuntokäsittely korkeimmassa oikeudessa tai korkeimmassa hallinto-oikeudessa on nähdäkseni tarpeettoman raskas menettely esimerkiksi tuomarin sivutoimilupaa koskevan valituksen käsittelyyn. Parempi vaihtoehto voisi olla se, että valitustie korkeimmasta oikeudesta johtaisi korkeimman hallinto-oikeuden normaaliin lainkäyttökokoonpanoon ja päinvastoin. Tällöin vältyttäisiin korkeimpienkin oikeuksien osalta edellä kuvatulta tilanteelta, jossa tuomarit joutuisivat arvioimaan hallinnollisen esimiehensä ratkaisua kollegansa asiassa.

KÄSITTELYN SÄÄTÄMINEN KIIREELLISEKSI

Nyt kysymyksessä olevaan hallituksen esityksen luonnokseen sisältyy useita säännöksiä, joiden perusteella tietyt asiat on hallintotuomioistuimissa käsiteltävä kiireellisinä. Tuon tässä yhteydessä esiin sen, että ylimmät laillisuusvalvojat ovat jo vuosien ajan kantelujen käsittelyn yhteydessä tehneet havaintoja tilanteista, joissa hallinto-oikeuksien käsittelyajat ovat olleet suhteellisen pitkiä myös asiaryhmissä, joihin kuuluvien asioiden käsittely on säädetty kiireelliseksi. Laillisuusvalvonnassa on kiinnitetty huomiota myös siihen, että kiireellisesti käsiteltäväksi säädettyjen asiaryhmien määrä on hallinto-oikeuksissa varsin suuri.

Olen asettanut oikeusasiamiehen kanslian toiminnan teemaksi vuosille 2020 ja 2021 aiheen:

”Viranomaisten riittävä resursointi perusoikeuksien turvaamiseksi.”

Teeman mukaisesti painottuvassa laillisuusvalvonnassa on kysymys sen arvioinnista, onko viranomaisen toiminnalle asetettujen perusoikeuksien turvaamisesta johtuvien vaatimusten toteuttaminen käytännössä mahdollista. Mikäli riittäviä resursseja ei ole, lain noudattaminen saattaa käytännössä olla mahdotonta. Lainsäätäjän asettama tavoite kiireellisestä käsittelystä ei välttämättä toteudu, mikäli tuomioistuinten toimintaan ei samalla kohdenneta riittävästi resursseja.

Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen on 22.12.2020 edellä mainittuun vuositeemaan liittyen päättänyt selvittää kiireellisinä käsiteltävien asioiden osuutta kaikista hallinto-oikeuksissa käsitellyistä asioista vuosina 2019 ja 2020 (EOAK/8164/2020). Tuomioistuinviraston 14.5.2021 apulaisoikeusasiamiehelle antaman selvityksen mukaan ”lakisääteisesti kiireelliset asiat muodostavat keskimäärin 50 prosenttia hallinto-oikeuksille saapuvista asioista.” Kaikkien hallinto-oikeuksien osalta kiireellisten asioiden keskimääräinen käsittelyaika oli vuonna 2020 ollut 6,4 kuukautta ja muiden asioiden käsittelyaika 11,4 kuukautta. Vuonna 2019 luvut olivat 6,9 kuukautta ja 11,4 kuukautta.

Tuon edellä todetun esiin siinä tarkoituksessa, että myös lainvalmistelussa tiedostettaisiin hallinto-oikeuksien niukkojen resurssien asettamat reunaehdot sille, mitä käytännön vaikutuksia tiettyjen asiaryhmien käsittelyn säätämällä kiireelliseksi voidaan olettaa olevan. Tähänkin näkökulmaan olisi hallituksen esityksen kohdassa 4 (ehdotukset ja niiden vaikutukset) syytä kiinnittää huomiota, vaikka kysymyksessä olevat asiamäärät jäisivätkin pieniksi.

Oikeusasiamies

Petri Jääskeläinen

Esittelijäneuvos

Jarmo Hirvonen

Hirvonen Jarmo

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia - oikeusasiamies Petri Jääskeläinen
(esittelijänä EsN Jarmo Hirvonen)