

Päivämäärä
12.6.2013

Diaarin:o
H 201/13

Liikenne- ja viestintäministeriölle

**ASIA: LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI
EDUSKUNNALLE TIETOYHTEISKUNTAKAAREKSI
(liikenne- ja viestintäministeriön lausuntopyyntö 3.4.2013, LVM 1353/03/2011)**

Liikenne- ja viestintäministeriössä on valmistunut luonnos hallituksen esitykseksi tietoyhteiskuntakaareksi. Korkein hallinto-oikeus on pyytänyt saada lausua mainitusta hallituksen esityksen luonnoksesta yleisesti erityisesti ehdotettujen muutoksenhakusäännösten kannalta. Korkein hallinto-oikeus on käsitellyt lausuntoasiaa kansliaistunnossaan 3.6.2013 ja esittää lausuntoon seuraavan.

Esityksen mukaan (336 §) liikenne- ja viestintäministeriön päätöksistä valitettaisiin suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Korkein hallinto-oikeus kehottaa ministeriötä pohtimaan tietoyhteiskuntakaaren jatkovalmistelussa, että muutoksenhaku ministeriöiden hallintoasioissa antamiin päätöksiin ohjattaisiin ensi asteessa alueellisiin hallinto-oikeuksiin. Hallinto-oikeuden päätöksestä valitettaisiin korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Samassa yhteydessä voitaisiin pohtia voisiko muutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen ainakin osin olla valitusluvanvaraista hallintolainkäyttölain 13 §:n mukaisesti.

Muutoksenhaku hallinto-oikeuden kautta korkeimpaan hallinto-oikeuteen

Korkein hallinto-oikeus on pitänyt tärkeänä hallintolainkäytön kehittämislinjana viranomaispäätösten muutoksenhaun ohjaamista aina ensi asteena alueellisiin hallinto-oikeuksiin tai erityisiin hallintotuomioistuimiin ja vain



hyvin poikkeuksellisesti suoraan hallintoviranomaisesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Hallintolainkäytön muutoksenhaun selkeyden ja oikeusturvan kannalta on erityistilanteita lukuunottamatta perustelua, että tietoyhteiskuntakaaren mukaisista viranomaisten päätöksistä ei voisi valittaa suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen, vaan valitustien olisi mahdollisimman laajalti kuljettava hallinto-oikeuksien kautta. Ratkaisujen sisältöön liittyvin painavin perustein on myös mahdollista osoittaa tietty hallinto-oikeus koko maan osalta toimivaltaiseksi.

Tältä osin on huomattava, että hallinto-oikeudet ovat vakiinnuttaneet asemansa yleisinä muutoksenhakutuomioistuimina. Noin 90 % korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuvista asioista tulee jo nyt alueellisista hallinto-oikeuksista. Hallinto-oikeuksien päätöksistä noin 15 %:ssa haetaan muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta, ja näistä asioista noin 10 % muuttuu korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Hallinto-oikeuksissa käsittely on joutuisaa ja laadukasta, jolloin oikeusturvanäkökohdat puoltavat muutoksenhaun toteuttamista käsittelyketjun mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Näin on katsonut myös oikeusministeriön asettaman hallintolainkäytön uudistamista koskeneen toimikunnan ns. tasotyöryhmä, joka on pohtinut oikeusturvan kannalta hallintotuomioistuinten keskinäistä tehtävien jakoa (ks. oikeusministeriön Mietintöjä ja lausuntoja 78/2010).

Muutoksenhaun valitusluvanvaraisuus

Lisäksi korkein hallinto-oikeus toivoo, että muutoksenhaku alemmasta tuomioistuimesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen ainakin osin voisi jatkossa olla valitusluvanvaraista.

Perustuslakivaliokunta on vastikään tarkistanut kantaansa hallintolainkäytön valituslupasäätelyyn todeten, että valituslupajärjestelmään ja sen laajentamiseen ei enää ole perusteita suhtautua lähtökohtaisen pidättyvästi (PeVL 32/2012 vp). Valitusluvanvarainen muutoksenhaku mahdollistaa korkeimman hallinto-oikeuden keskittymisen tärkeimpiin ja vaativimpiin oikeuskysymyksiin ja samalla ohjaa oikeusturvatehtävään osoitettujen resurssien nykyistä tarkoituksenmukaisempaa käyttöä. Valitusluvan myötä korostuu myös korkeimman hallinto-oikeuden antamien päätösten merkitys oikeus- ja hallintokäytännön ohjaajana, mikä on eduksi myös hallintotoiminnalle. Mikäli sääntelyssä päädytään harkitsemaan valituslupaperusteista muutoksenhakua, on jatkovalmistelussa kuitenkin samalla kunkin tilanteen osalta erikseen harkittava valitusluvan alaisten päätösten täytäntöönpanokelpoisuutta koskevan hallintolainkäyttölain 31 §:n 3 momentin soveltuvuus.

Hallintolainkäyttölain 31 §:n 3 momentin mukaan valitus ei estä päätöksen täytäntöönpanoa, jos asiassa tarvitaan valituslupa. Hallintolainkäytön piirissä – toisin kuin yleisten tuomioistuinten puolella – täytäntöönpanon ei ensi-

sijaisesti ymmärretä viittaavan erityisesti täytäntöönpanoviranomaisten toimipiteisiin. Täytäntöönpanokelpoiset hallintopäätökset toteutetaan siten, että luvansaaja toteuttaa hankkeen, kuten suon kuivattamisen tai rakennuksen purkamisen, viranomaisen tekee rekisterimerkinnän, kuten rekisteröi patentin tai merkitsee tavaramerkin rekisteriin kumotuksi, tai poliisi poistaa maasta ulkomaalaisen, jonka evättyä oleskelulupaa koskeva valitus on hylätty.

Jotta vältettäisiin asian kahdenkertainen käsittely korkeimman hallinto-oikeuden istunnossa ensin täytäntöönpanokysymyksen osalta ja sitten asiaratkaisun osalta, yleinen sääntö hallinto-oikeuden päätöksen täytäntöön pantavuudesta valituslupatilanteista olisi poistettava. Tapauskohtaisesti olisi eri lakien osalta arvioitava ne tilanteet, joissa hallinto-oikeuden päätöksen välitön täytäntöönpanomahdollisuus olisi perusteltu. Ilman päätösten välitöntä täytäntöön pantavuuttakin valituslupajärjestelmä nopeuttaisi valitusten käsittelyä ja siten täytäntöönpanokelpoisten päätösten saamista. Valituslupaa koskevat asiat voidaan käsitellä tavanomaisen viiden jäsenen kokoonpanon sijasta kolmen jäsenen kokoonpanossa, ja valituslupahakemus voidaan tuolloin hylätä ilman asianosaisten kuulemismenettelyä standardimaisella päätöksellä.

Yhteys oikeudenhoidon uudistamisohjelmaan

Myös oikeudenhoidon uudistamisohjelmassa (oikeusministeriön Mietintöjä ja lausuntoja 16/2013) on todettu, että hallintoasioissa valitustie tulisi pääsäännön mukaan ohjautua korkeimpaan hallinto-oikeuteen alueellisten hallinto-oikeuksien tai erityistuomioistuinten kautta tiettyjä erityistapauksia lukuun ottamatta, ja että korkeimman hallinto-oikeuden toimintaa voidaan edelleen kehittää laajentamalla valituslupajärjestelmä pääsäännöksi, josta on vain välttämättömiä poikkeuksia.

Muuta muutoksenhausta

Huomiota vaatii vielä myös se, että ehdotetun tietoyhteiskunta-alueen muutoksenhakua koskeviin pykäliin on sisällytetty aikaisempien lakien eri tavoin muotoillut ja taustoiltaan erilaiset muutoksenhakusäännökset ilman tarpeellista kokonaistarkastelua. Useita säännöksiä on tässä muokkauksessa tosin muutettu, mutta ilman että muutosta kuitenkaan on perusteltu. Esimerkiksi ehdotetut 334 ja 335 § ovat keskenään ristiriidassa, kun ensiksi mainitussa säädetään muutoksenhausta yleisesti mainitsematta siitä, että 335 §:ssä pääsäännöstä on tarkoitus poiketa. 335 §:ssä säädetäänkin erityistilanteista, joiden sääntelyn historiallinen tausta tulisi ottaa tässä yhteydessä huomioon.

Lisäksi muutoksenhakujärjestelmää koskevassa 334 §:n yleissäännöksessä ei ole otettu huomioon kunnan rakennusvalvontaviranomaisen päätöksistä valittamista koskevia erityissäännöksiä (226-227 §). On myös huomattava, että näissä pykälissä viitatussa maankäyttö- ja rakennuslain 190 §:ssä on eräitä valituskieltoa ja valituslupajärjestelmää lupa- ja katusuunnitelmasioissa koskevia säännöksiä.

Erityissääntelyn tarve

Jatkovalmistelussa olisi vielä myös syytä selvittää, miten laajalti on paikallaan säilyttää ja kehittää maankäyttö- ja rakennuslain ulkopuolella sellaista kunnan rakennusvalvontaviranomaisen toimivaltaan kuuluvien asioiden erillissääntelyä, jolla on useimmiten läheinen vastine jo ennestään maankäyttö- ja rakennuslaissa. Tällainen rinnakkaisrakenne lisää säännösten kokonaisu määrää. Samoin se asettaa lainvalmistelulle pysyvän vaatimuksen asianomaisten säännösten rinnakkaisesta kehittämisestä ja ajan tasalla pitämisestä siten, että tarpeettomia eroavuuksia, ristiriitoja tai tulkintaongelmia ei synny.

Presidentti



Pekka Vihervuori

Kansliapäällikkö



Päivi Pietarinen

Tiedoksi: Oikeusministeriö