

Päivämäärä
14.8.2012

Diaarin:o
H 121/12

Oikeusministeriölle

**ASIA: Lausuntopyyntönne 30.3.2012 OM13/69/2008;
Yhdyskuntaseuraamuksia koskevan lainsäädännön kokonaisuudistusta valmistelleen
toimikunnan mietintö**

Oikeusministeriö on pyytänyt korkeimmalta hallinto-oikeudelta lausuntoa otsikossa mainitusta toimikunnan mietinnöstä.

Korkein hallinto-oikeus on käsitellyt asiaa kansliaistunnossaan 13.8.2012 ja esittää kunnioittavasti lausuntonaan oheisen muistion, jonka valmistelusta on vastannut hallintoneuvos Tuomas Lehtonen. Korkein hallinto-oikeus toteaa erityisesti, että toimikunnan mietinnössä esitetty lainsäädäntötekniinen ratkaisu erottaa muutoksenhakukelpoiset ja valituskiellon alaiset päätökset eri muutoksenhakusäännöksiin vaikuttaa ongelmalliselta muun ohella käytännön lainsoveltamisen näkökulmasta. Jatkovalmistelussa olisikin asianmukaista pohtia, tulisiko laissa säätää ainoastaan siitä, minkälaisista päätöksistä valitusoikeutta ei ole (ehdotettu 89 §).

Presidentti


Pekka Vihervuori

Kansliapäällikkö


Päivi Pietarinen

LIITE muistio



KORKEIN HALLINTO-OIKEUS
HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLEN
THE SUPREME ADMINISTRATIVE COURT

Fabianinkatu 15, PL 180, 00131 Helsinki
Fabiansgatan 15, PB 180, 00131 Helsingfors
Fabianinkatu 15, P.O.Box 180, FI-00131 Helsinki, Finland
www.kho.fi www.hfd.fi

Korkein hallinto-oikeus
hns Tuomas Lehtonen
20.7.2012

**LAUSUNTO YHDYSKUNTASEURAAMUKSIA KOSKEVAN LAINSÄÄDÄNNÖN
 KOKONAISUUDISTUSTA VALMISTELLEEN TOIMIKUNNAN MIETINNÖSTÄ
 (OM 12/2012)**

Oikeusministeriö on varannut korkeimmalle hallinto-oikeudelle tilaisuuden lausua yllä mainitussa mietinnössä tehdyistä ehdotuksista.

Toimikunta on valmistellut hallituksen esityksen muotoon laaditun luonnoksen yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annettavaksi laiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Työn keskeisiin tavoitteisiin on kuulunut toteuttaa nykyisen perustuslain vaatimukset lailla säätämistä muun muassa rikoksesta epäillyn ja tuomitun oikeuksien ja velvollisuuksien ja viranomaisten toimivaltuuksien osalta. Ehdotuksen mukaan yhdyskuntaseuraamuksista säädettäisiin nykyisin käytössä olevat erillislait korvaava yksi yhtenäinen laki, josta kävisivät ilmi eri yhdyskuntaseuraamusten yhteiset ja kunkin ominaiset piirteet sekä niiden keskinäiset suhteet. Yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanoon liittyvästä muutoksenhausta säädettäisiin siten, että laissa olisivat säännökset sekä muutoksenhaun alaisista päätöksistä että muutoksenhakukielloista. Korkein hallinto-oikeus lausuu asiasta ainoastaan muutoksenhakua koskevalta osalta.

Yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annettavaa lakia koskevassa ehdotuksessa muutoksenhakusäännökset on sijoitettu sen 16 lukuun (88-94 §). Säännösehdotusten perusteluissa on viitattu muutoksenhakuoikeuden turvaamisen tarpeeseen ottaen huomioon Suomen perustuslain 21 §:n oikeusturvaperusoikeus. Varsinaista analyysiä muutoksenhakurajoitusten perustuslainmukaisuudesta ei kuitenkaan ole tehty, ja mietinnöstä puuttuu kokonaan hallituksen esityksiin kuuluva osuus "Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys". Tämä puute on ehdottomasti korjattava asian jatkovalmistelussa.

Toimikunta on jakanut yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanossa vastaantulevat tuomitun oikeuksiin ja etuihin vaikuttavat Rikosseuraamuslaitoksen päätöksentekotilanteet kahteen ryhmään: muutoksenhakukelpoisin ja muutoksenhakukiellon alaisiin. Selvyyden vuoksi tilanteet on kummassakin ryhmässä yksilöity viittauksin lakiehdotuksen materiaaliin säännöksiin.



Tapausten jyrkkä kahtiajako muutoksenhakukelpoisiin ja -kelvottomiin vaikuttaa ensi tuntu-
malta järjestelmän selkeyttä lisäävältä ja siten myös oikeusturvaa parantavalta konstruktiol-
ta. Sen suhteen on kuitenkin esitettävissä eräitä periaatteellisia huomautuksia. Voidaan ky-
syä, onko myös muutoksenhakukelpoiset päätökset syytä laintasolla luetteloida, kun lähtö-
kohtana joka tapauksessa on yleinen muutoksenhakuoikeus, josta poikkeaminen edellyttää
nimenomaista säännöstä ja erityisiä perusteluja. Saattaisi olla riittävää, että laissa säädettäi-
siin vain muutoksenhakukielloista (esityksen perusteluissa asiaa olisi myös muutoksenhaku-
oikeuden osalta syytä kuvata mahdollisimman täsmällisesti ja esimerkein). Ja kattavatko nyt
kuvatut tilanteet kaikki ajateltavat päätöksentekotapaukset; jos katveita jää, syntyy vaikeasti
ratkaistavia tulkintaongelmia. Ehdotetut säännökset ovat myös - luonnollista kyllä - sillä ta-
voin viimeistelemättömiä ja jopa epäselviä, etteivät materiaaliset päätöksentekoa koskevat
säännökset, joihin muutoksenhakusäännöksissä (88 ja 89 §) viitataan, välttämättä nimeä rat-
kaisun tekemistä Rikosseuraamuslaitoksen päätökseksi (esim. 32 ja 73 §).

Tehdyn jaottelun taustaksi on esitetty perinteinen hallinto-oikeudellinen jaottelu tosiasialli-
seen hallintotoimintaan ja muutoksenhakukelpoisiin päätöksiin. Näitä eri tilanteita on lukui-
sasti erityisesti muutoksenhakukieltoja koskevassa 89 §:ssä. Ehdotuksessa ei kuitenkaan ole
lähemmin perusteltu jaottelua tai esitetty täsmällisiä, muutoksenhakurajoitusten perustus-
lainmukaisuuden arviointiin pohjautuvia, perusteita muutoksenhakukielloille. Tietynlainen
linja on ehdotuksissa kuitenkin nähtävissä siinä, että valmistelevaa laatua olevat, samoin
kuin täytäntöönpanon käytännöllisiä yksityiskohtia koskevat tai rikkomustapauksissa ai-
noastaan hyvin lieviä seurauksia sisältävät (suullinen tai kirjallinen huomautus) päätökset on
rajattu muutoksenhakuoikeuden ulkopuolelle. Lisäksi hallinto-oikeudellisen muutoksenha-
kuoikeuden ulkopuolelle jäisivät syyttäjän ja yleisen tuomioistuimen harkintaan kuuluvat
vakavammat rikkomustapaukset.

Kaikkia lakiehdotuksen 89 §:ssä tarkoitettuja tapauksia ei voida yksiselitteisesti lukea tosi-
asiallisen hallintotoiminnan piiriin kuuluviksi eikä mainittu käsite muutoinkaan ole kovin-
kaan käyttökelpoinen väline rajauksen tekemiseksi. Toimikunta ei ole säännöskohtaisesti
perustellut rajauksia vaan ainoastaan toistanut ehdottamansa lakitekstin. Ehdotetut rajoituk-
set eivät ole ongelmattomia. Esimerkiksi ehdotuksen 18 §:n 1 ja 2 momentin mukaisiin pää-
töksentekotilanteisiin (täytäntöönpanon lykkäys ja keskeytys) kohdistuvien muutoksenhaku-
kieltojen perustetta on vaikea nähdä, kun otetaan huomioon, että muutoksenhaku on sallittu
18 §:n 4 momentin tilanteessa. Ensin mainitussa on kysymys täytäntöönpanon harkinnanva-
raisesta lykkäämisestä tai keskeyttämisestä määrääjäksi silloin, kun siihen on hyväksyttävä
syy (päihdekuntoutus, asevelvollisuus/siviilipalvelus jne.). Jälkimmäisessä tapauksessa taas
Rikosseuraamuslaitoksen on peruutettava lykkäys tai keskeytys, jos edellytyksiä sille ei
enää ole.

Kenties jälkimmäinen tilanne koetaan vakavammaksi, mutta voidaan hyvin kysyä, civätkö myös 1 momentin mukainen lykkäys siinä mainituin perusteina ja asiaan liittyvän harkintavallan käyttö, pikemminkin puoltaisi muutoksenhakuoikeuden ulottamista myös näihin tapauksiin. Samanlaisia kysymyksiä voidaan esittää myös ehdonalaisen vapauden valvontaan asettamisesta (73 §; muutoksenhakuoikeus) ja valvonnan lakkauttamisen epäämisestä (76 §; muutoksenhakukielto). Ehdotus ei vaikuta näiltä osin tasapainoiselta.

Edellä esitetty huomioon ottaen tulisi vielä harkita muutoksenhaun sääntelyn tapaa. Aivan välttämätöntä on arvioida muutoksenhakukieltojen perusteita ja sisältöä perustuslailliselta kannalta. Muutoksenhakukieltojen perusteet on tuotava täsmällisemmin esiin.

Lakiehdotukseen otetut säännökset oikaisuvaatimuksesta ja sen käsittelystä, valituksesta hallinto-oikeuteen ja valituksen käsittelystä sekä hallinto-oikeuden päätöstä koskevasta muutoksenhakukiellosta vastaavat vankeuslain (735/2011) 20 luvun vastaavia säännöksiä eikä niiden suhteen ole huomautettavaa.