

Liikenne- ja viestintäministeriölle

Viite: liikenne- ja viestintäministeriön lausuntopyyntö 15.02.2017, LVM/417/03/2013

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSEN LUONNOKSESTA TIELIIKENNELAIKSI JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt korkeimmalta hallinto-oikeudelta lausuntoa otsikossa mainitusta esitysluonnoksesta. Korkein hallinto-oikeus rajoittuu alla esittämään joitakin näkökohtia esitysluonnokseen sisältyvistä muutoksenhakusäännöksistä.

Toteutuessaan esitetty uudistus on hallintolainkäytön näkökulmasta merkittävä. Sen myötä huomattava määrä nyt rikosoikeudellisen järjestelmän piiriin kuuluvista teoista dekriminallisoitaisiin, ja sanktioinnin painopiste siirtyisi rikesakoista hallintosanktioina toteutettaviin *liikennevirhemaksuihin* (ml. ajoneuvoikohtaiset liikennevirhemaksut). Perustuslain 21 §:stä ja esitysluonnoksessa selostetuista Suomen kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista johtuu kuitenkin, että myös hallinnollisiin sanktioihin on sovellettava pitkälti samanlaisia oikeusturvatakeita kuin rikosoikeudellisessa järjestelmässä, mutta uudistuksen jälkeen nuo takeet sisältyisivät hallintolainkäytön järjestelmään.

Tämän mukaisesti ehdotetaan säädettäväksi, että muutoksenhaku sekä liikennevirhemaksujen kohdalla että muilta osin perustuisi mahdollisuuteen tehdä ensi vaiheessa hallintolain mukainen oikaisuvaatimus, jonka johdosta annettuun päätökseen voisi hakea hallintolainkäyttölaissa säädetyllä tavalla muutosta toimivaltaisessa hallinto-oikeudessa. Hallinto-oikeuden päätökseen puolestaan voisi hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta, mutta vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Korkeimmalla hallinto-oikeudella ei sinänsä ole huomauttamista näitä perusratkaisuja kohtaan. Ne vastaavat hallintolainkäyttöjärjestelmän viime vuosien kehityssuuntauksia ja tekevät myös mahdolliseksi perusoikeuksien toteutumisen sekä Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen. Korkein hallinto-oikeus pitää myös ongelmattomana huomautuksen ja toimenpiteistä luopumisen osalta ehdotettua muutoksenhakukieltoa (177 §).



Sen sijaan lakitekninen tapa, jolla muutoksenhausta ehdotetaan säädettäväksi, samoin kuin eräät ehdotetut yksityiskohdat, antavat aihetta joihinkin kysymyksiin.

Esitysluonnoksessa muutoksenhausta ehdotetaan säädettäväksi kahdessa paikassa. Liikennevirhemaksua koskevaan 6 lukuun sisältyy oma muutoksenhakua liikennevirhemaksuasioissa koskeva erityissäännöstönsä (177- 179 §). Näiden lisäksi 7 lukuun (Erinäiset säännökset) sisältyisi muutoksenhakua yleisesti koskeva 191 §, jonka 1 momentti kuuluisi seuraavasti:

"Tämän lain nojalla annettuun päätökseen saa vaatia oikaisua siten kuin hallintolaissa (43472003) säädetään. Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan."

Ottaen huomioon, että liikennevirhemaksut tulevat mitä ilmeisimmin muodostamaan ylivoimaisen enemmistön asioista, joihin käytännössä haetaan muutosta, merkitsisi esitetty sääntely sitä, että "erityissäännöksiä" sovellettaisiin huomattavasti useammin kuin "yleissäännöstä". Viimeksi mainittu tulisi koskemaan sinänsä eräitä verraten tärkeitäkin päätöksiä, kuten erikoiskuljetuksen liikenteenohjaajan oikeuden taikka erikoiskuljetusluvan myöntämistä tai peruuttamista (67-68 ja 159 §) koskevat päätökset, mutta nämä jäisivät todennäköisesti liikennevirhemaksupäätöksiin verrattuna vähälukuisiksi. Mikäli muutoksenhakusäännösten sisällyttämisessä kahteen eri lukuun pitäydytään, olisi yleissäännökseen tai sen yhteyteen syytä lisätä viittaus siihen, että muutoksenhausta liikennevirhemaksua koskeviin päätöksiin säädetään erikseen 6 luvussa. Nykyisellään ehdotettu sääntely ei ole selkeä myöskään sen vuoksi, että yleissäännöksestä 30 päivän oikaisuvaatimusaika käy ilmi ainoastaan hallintolakia koskevan viittauksen kautta välillisesti, kun taas liikennevirhemaksua koskevassa säännöksessä 30 päivän pääsääntöinen määräaika mainitaan nimenomaisesti.

Syy miksi liikennevirhemaksujen osalta esitetään erillisiä säännöksiä, liittyy mitä ilmeisimmin siihen, että määräajasta oikaisuvaatimuksen tekemiselle on tarkoitus säätää hallintolaista poikkeavalla tavalla niin, että pääsääntöisen määräajan jälkeenkin tehty oikaisuvaatimus voidaan erityisestä syystä tutkia. Ehdotetun 178 §:n 2 momentin mukaan:

"Oikaisuvaatimus on tehtävä 30 päivän kuluessa siitä, kun päätös on annettu tiedoksi. Määräajan jälkeen tehty oikaisuvaatimus tutkitaan, jos myöhästymiseen on erityinen syy ja oikaisuvaatimus on tehty niin pian kuin se on ollut mahdollista, kuitenkin enintään kuuden kuukauden kuluessa."

Momentin ensimmäinen virke vastaa siis hallintolain 49 c §:n 1 momenttia, johon ei sen sijaan sisälly mahdollisuutta erityisestä syystä saada määräajan jälkeenkin tehty vaatimus tutkittua. Hallintolain 49 c §:n 2 momentin mukaan määräajan jälkeen tehty oikaisuvaatimus jätetään tutkimatta.

Sen enempää yleisperustelujen asianomaisessa kohdassa (s. 170) kuin 177 §:ää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissakaan (s. 290) poikkeussäännöksen taustalla olevia syitä ei selitetä, vaan ainoastaan toistetaan säännöksen sanamuoto suurin piirtein sellaisenaan.

Korkein hallinto-oikeus suhtautuu kielteisesti siihen, että 30 päivän oikaisuvaatimusajasta poikettaisiin ehdotetulla tavalla. Ehdotettu säännös sisältää viittauksen potentiaalisesti hyvin tulokinnanvaraiseen "erityiseen syyhyn", ja se näyttäisi merkitsevän matalampaa kynnystä kuin "laillinen este tai muu erittäin painava syy", joiden perusteella korkein hallinto-oikeus voi hallintolainkäyttölain 61 §:n nojalla palauttaa menetetyn määräajan. Tulokinnanvaraisuutensa lisäksi ehdotetut poikkeamisedellytykset pääsääntöisestä oikaisuvaatimusajasta vaikuttavat asiaryhmä huomioon ottaen varsin väljiltä.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että oikaisuvaatimuksen kohteena on hallinnollinen sanktio, jonka käsittelyajan kohtuullisuutta mitataan sanktion määräämisestä lukien. Tästäkään näkökulmasta ehdotettu poikkeaminen 30 päivän oikaisuvaatimusajasta ei vaikuta perustellulta. Mikäli poikkeamiselle katsotaan olevan erittäin painavia syitä, ne tulisi tuoda esiin tulevan tulevassa hallituksen esityksessä.

Siinäkin tapauksessa, että liikennevirhemaksujen osalta päädytään myös lopullisessa hallituksen esityksessä ehdottamaan mahdollisuutta poiketa pääsääntöisestä 30 päivän oikaisuvaatimusajasta, on syytä harkita, olisiko muutoksenhakua koskevien säännösten keskittäminen yhteen lukuun selkeyden kannalta kuitenkin parempi vaihtoehto kuin niiden jakaminen esitysluonnoksen mukaisesti kahteen lukuun. Pääosin kaikille asioille yhteiset muutoksenhakusäännökset olisi mahdollista kirjoittaa hallintolain ja hallintolainkäyttölain lähtökohdista käsin näistä tehtävät poikkeukset selkeästi ilmaisten. Esimerkiksi oikaisuvaatimuksen tekemiselle asetettavasta määräajasta voitaisiin säätää tällä tavoin tai tämän suuntaisesti:

"Oikaisuvaatimus on tehtävä 30 päivän kuluessa siitä, kun päätös on annettu tiedoksi. Vaadittaessa oikaisua 6 luvun mukaiseen liikennevirhemaksua koskevaan päätökseen, tutkitaan määräajan jälkeen tehty vaatimus, jos myöhästymiseen on erityinen syy ja oikaisuvaatimus on tehty niin pian kuin se on ollut mahdollista, kuitenkin enintään kuuden kuukauden kuluessa."

Muutoksenhakusäännökset olisi mahdollista sisällyttää erinäisiä säännöksiä sisältävän luvun asemesta erilliseen muutoksenhakua koskevaan lukuun. Tämä saattaisi säännösten lopullisesta sisällöstä riippuen itse asiassa olla selkein vaihtoehto.


Oikaisuvaatimuksen johdosta annettu päätös annettaisiin ehdotuksen (178 § 4 momentti) mukaan tiedoksi "kirjeellä taikka tavanomaisella taikka sähköisellä tiedoksiannolla". Tiedoksianto määriteltäisiin laissa kuitenkin vain suhteessa kirjetiedoksiantoon. Jos tarkoituksena on, että ensi vaiheessa päätöksiä ei anneta tiedoksi sähköisesti, tiedoksiantotavat tulisi rajoittaa niihin, joita on tarkoitus käytännössä käyttää. Jos taas tiedoksianto tapahtuisi sähköisesti myös jo tässä vaiheessa, tiedoksiantoajankohta pitäisi määritellä eri tavalla ja eri tiedoksiantotavat huomioon ottaen.

Lakiehdotuksen 179 §:n 3 momentin osalta ehdotuksesta ei käy selvästi ilmi, tarkoittaako viittaus hallintolainkäyttölakiin sekä muutoksenhakua hallinto-oikeuteen että korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa ei ole kysymys muutoksenhausta oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen. Näin ollen esimerkiksi viranomaisen valitus-oikeus ei ratkea perusteluissa viitatus hallintolainkäyttölain 6 a §:n vaan 6 §:n perusteella.

Korkein hallinto-oikeus pitää tärkeänä, että asian jatkovalmistelussa selvitetään asianmukaisesti hallintotuomioistuinten toimintaan ehdotuksesta aiheutuvat vaikutukset sekä mahdolliset resurssitarpeet. Huomioon tulee ottaa muun ohella se, kuinka paljon uusia asioita voi ehdotuksen myötä tulla hallinto-oikeuksissa käsiteltäväksi ja millä tavalla asiamäärät eri hallinto-oikeuksien kesken jakautuvat. Tältä osin korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota myös siihen, että lakiehdotuksen 179 §:n 2 momentin toimivaltaista hallinto-oikeutta koskeva sääntely johtaa siihen, että muutoksenhaku Oikeusrekisterikeskuksen päätöksistä keskittyisi vain Hämeenlinnan hallinto-oikeuteen.

Lausunnon ovat valmistelleet oikeusneuvokset Matti Pellonpää ja Eija Siitari. Asiaa on käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnossa 3.4.2017.

Presidentti



Pekka Vihervuori

Kansliapäällikkö



Toni Kaarresalo