Olli Mäenpää
25.9.2018

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 29/2018 vp)

Oikeus saattaa viranomaisen päätös tuomioistuinkäsittelyyn

Viranomaisen päätökset hallintoasiassa

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Perustuslain säännös määrittelee oikeusturvan saatavuuden alan laajemmaksi kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artikla, jonka soveltamisalaan kohdistuu joitakin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä määriteltyjä rajoituksia.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että perustuslain 21 §:n 1 momentin ilmaus oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskevasta päätöksestä liittyy Suomen oikeuden mukaan oikeuksiksi ja velvollisuuksiksi tarkoitettuihin seikkoihin. Mikä tahansa yksilön kannalta myönteinen viranomaistoimi ei kuitenkaan ole yksilön oikeutta koskeva päätös perustuslain mielessä. Perustuslain kannalta on edellytyksenä, että lainsäädännössä on riittävän täsmällinen perusta oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille. Myös säännökset ns. subjektiivista oikeutta harkinnanvaraisempienkin oikeuksien tai etuuksien myöntämisedellytyksistä voivat sinänsä muodostaa riittävän täsmällisen perustan perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettuna oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille. Tällaista perustetta ei sen sijaan yleensä synny, jos etuuden tai palvelun saaminen riippuu kokonaan viranomaisen harkinnasta, käytettävissä olevista määrärahoista tai esimerkiksi suunnitelmista. Tällöinkin voi tosin olla aiheellista avata valitusmahdollisuus muun muassa viranomaistoiminnan asianmukaisuuden ja muun tasapuolisuuden valvomiseksi sekä soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden varmistamiseksi (ks. kokoavasti PeVL 15/2018 vp, s. 9).

Sitä vastoin ns. tosiasialliset hallintotoimet ovat sellaisia viranomaisen suoritettaviksi luonnehdittavia toimenpiteitä, joista ei tehdä valituskelpoista hallintopäätöstä ja joihin ei siten ole mahdollista hakea muutosta. Tosiasiallisia hallintotoimia koskevista muutoksenhakukielloista ei ole tarpeen eikä syytä ottaa säännöksiä lakiin. Tosiasialliset hallintotoimet rajautuvat muutoksenhaun ulkopuolelle ilman nimenomaista lain säännöstäkin (ks. kokoavasti PeVL 15/2018 vp, s. 9).

Ehdotettu sääntely perustuu yleiseen ja rajoituksettomaan valitusoikeuteen. Sen kohteena ovat lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen päätökset, jolla se on ratkaissut hallintoasian tai jättänyt sen tutkimatta. Valituksella voidaan siten saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi kaikki oikeuksia ja velvollisuuksia koskevat viranomaisen päätökset, mikä vastaa perustuslain 21 §:n 1 momentin vaatimuksia. Hallintoasian ratkaisulla tarkoitetaan myös erilaisia etuja koskevia viranomaisen päätöksiä silloinkin, kun viranomaisella on harkintavaltaa edun myöntämisessä. Tämän voidaan katsoa osaltaan vahvistavan oikeusturvaa ja pääsyä tuomioistuimeen.

Oikeus valituksen tekemiseen on lakiehdotuksen 7 §:n 1 momentin mukaan päätöksen kohteella sekä sillä, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Valitusoikeuden määrittely merkitsee, että jokaisella on oikeus perustuslain 21 §:n 1 momentin edellyttämällä tavalla saada paitsi omia oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös myös lakiin perustuvaa etua koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Muun kuin viranomaisen hallintopäätökset

Julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa yksityisen henkilön tai yhteisön hoidettavaksi vain, mikäli tämä ei vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Lakiehdotuksen mukaan julkisen hallintotehtävän hoitamiseen liittyvästä hallintopäätöksestä saisi valittaa hallinto-oikeuteen. Tämä perustuu siihen, että lakiehdotuksen 4 §:n 1 kohdan mukaan myös muuta julkista hallintotehtävää hoitavaa pidetään viranomaisena ja valittamalla saa 6 §:n 1 momentin mukaan hakea muutosta päätökseen, jolla viranomainen on ratkaissut hallintoasian.

Ehdotettu määritelmä ja sen soveltaminen laajentaisivat oikeusturvan takeet koskemaan myös kaikkia muun kuin viranomaisen tekemiä hallintopäätöksiä, jotka liittyvät julkisen hallintotehtävän hoitamiseen. Tämä turvaisi oikeuden saattaa muiden kuin viranomaisten tekemä hallintopäätös tuomioistuinkäsittelyyn, mikä toteuttaa ja täsmentää perustuslain 21 §:n 1 momentin edellyttämää oikeusturvan saatavuutta. Samalla se merkitsee selventää oikeusturvan alaa, kun muutoksenhakuoikeudesta ei enää tarvitse perustuslain 124 §:n edellyttämällä tavalla säätää tällaisissa tilanteissa erikseen lailla.

Päätöksen puuttuminen ja viranomaisen passiivisuus

Valituksen kohteena voisi lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin mukaan olla vain viranomaisen hallintoasiassa tekemä ratkaisu. Päätöksenteon viivästyminen, viranomaisen passiivisuus tai päätöksenteon laiminlyönti eivät siksi yleensä voi olla oikeudenkäynnin kohteena, koska viranomainen ei tällaisessa tapauksessa tee päätöstä. Tällaista viranomaisen toimimattomuutta, päätöksenteon laiminlyöntiä tai viivyttelyä ei oikeuskäytännön (KHO 2007:22) ja esityksen perustelujen (s. 193) mukaan voida käsitellä myöskään hallintoriitamenettelyssä.

Ehdotettua sääntelyä on paikallaan arvioida siltä kannalta, että perustuslain 21 §:n 1 momenti mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa. Perustuslakivaliokunta on toistuvasti kiinnittänyt huomiota oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja asioiden viivytyksettömään käsittelyyn liittyvien perusoikeuksien merkitykseen oikeusvaltion kulmakivinä (PeVL 5/2018 vp; PeVL 12/2017 vp; PeVL 14/2016 vp; PeVL 29/2014 vp).

Hallintoprosessuaaliseen järjestelmään sisältyisi tältä osin edelleen selvä ja ongelmallinen oikeusturva-aukko. Tarve saada tehokasta oikeusturvaa voi konkretisoitua myös viranomaisen laiminlyönti- tai passiivisuustilanteissa, jotka vaarantavat perusoikeutta viivytyksettömään käsittelyyn viranomaisessa. Esimerkiksi EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 78 artikla edellyttää oikeutta tuomioistuimessa toteutettavaan oikeusturvaan, jos tietosuojaviranomainen ei ole käsitellyt sille tehtyä valitusta kolmessa kuukaudessa. Lakiehdotus ei mahdollista viranomaisen viivyttelyn aiheellisuuden ja lainmukaisuuden arviointia tuomioistuimessa.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin kirjaimen kannalta arvioituna voidaan tosin todeta, että myös tämä säännös edellyttää vain oikeutta saada *päätös* tuomioistuimen käsiteltäväksi. Viranomaisen passivisuus jää siten muodollisesti arvioiden säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle.

Perustuslain 21 §:n 1 momentissa edellytetyn päätöksenteon viivytyksettömyyden ja perusoikeuksia turvaavan oikeusturvan tehokkuuden kannalta olisi kuitenkin aiheellista tehostaa viranomaisen passiivisuuteen kohdistuvaa oikeusturvaa tuomioistuinmenettelyssä, sillä perustuslain 21 §:n tarkoittaman oikeusturvan tarve aktualisoituu käytännössä myös viranomaisen passiivisuus- ja laiminlyöntitilanteissa. Tällaista sääntelyä on jo valmisteltu.[1] Hallituksen esitykseen sisältyvä sääntely ei tule sovellettavaksi tällaisissa tilanteissa. Oikeusturvakeino tulisi joka tapauksessa määritellä niin, että sen käyttäminen ei heikennä edellytyksiä toteuttaa oikeusturvaa ripeästi.

Oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja sen takeet

Yleiset takeet

Perustuslain 21 §:n 2 momentissa edellytetään oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeiden turvaamista lailla. Säännöksessä luetellaan näiden takeiden tärkeimmät osa-alueet eli käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu

[1] Passiivisuustilanteissa sovellettavaa oikeusturvaa on selvitellyt oikeusministeriön työryhmä. Sen ehdotuksen mukaan asianosainen voisi tehdä viranomaisen passiivisuudesta viivästysvalituksen hallintotuomioistuimelle, johon asiassa annetusta päätöksestä valitettaisiin. Viivästysvalitus voitaisiin käsitellä tuomioistuimessa yksinkertaisessa menettelyssä. Tuomioistuin voisi asettaa viranomaiselle määräajan, jossa päätös olisi tehtävä, ja tarvittaessa tehostaa sitä uhkasakolla. Erityisestä syystä tuomioistuin voisi myös ottaa asian ratkaistavakseen. (*Käsittelyn joutuisuus hallinnossa ja oikeussuojakeinot käsittelyn viivästyessä*. Oikeusministeriön julkaisu 2008:5). Ehdotus ei ole toistaiseksi johtanut lainsäädäntötoimenpiteisiin.

päätös ja hakea muutosta. Luetteloa ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi. Esimerkiksi oikeus saada oikeudellista apua sisältyy säännöksessä tarkoitettuihin takeisiin.

Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin elementit määräytyvät Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklan ja sen tulkintaa koskevan Euroopan ihmisoikeusuomioistuimen laajan oikeuskäytännön mukaan. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklassa tarkoitettu ”oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin” käsite muodostuu eri osatekijöistä, joihin kuuluvat muun muassa puolustautumisoikeudet, oikeus kontradiktoriseen käsittelyyn ja asianosaisten prosessuaalisen yhdenvertaisuuden periaate.

Perustuslain 21 §:n 2 momentin säännös ei toisaalta estä säätämästä lailla vähäisiä poikkeuksia oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin, kunhan tällaiset poikkeukset eivät muuta oikeusturvatakeiden asemaa pääsääntönä eivätkä vaaranna yksilön oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin (ks. HE 309/1993 vp, s. 74; PeVL 59/2014 vp, s. 2–3 ja PeVL 4/2010 vp, s. 3). Ehdotetun lain voidaan yleisesti arvioiden katsoa asianmukaisesti ja riittävästi täyttävän velvoitteen säätää lailla oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet. Ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa täyttävän myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuudelle asettamat vaatimukset.

Määritelmät

Lakiehdotukseen ei sisälly *asianosaisen* eikä *oikeudenkäynnin osapuolen* määritelmää. Niitä määritteleviä käsitteitä voidaan kuitenkin pitää säädettävän lain soveltamisen ja soveltamisen ennakoitavuuden kannalta ratkaisevan keskeisinä. Hallintoasioita koskevassa oikeudenkäynnissä asianosainen ja oikeudenkäynnin osapuoli ovat prosessuaalisesti keskeiset toimijat, joiden määrittelyyn kohdistuu oikeudenkäynnissä olennaisesti suurempia tarpeita kuin siviili- tai rikosprosessin osapuolten määrittelyyn. Tämä käy selvästi ilmi siitä, että ehdotetussa lakitekstissä asianosaiseen viitataan 62 kertaa ja oikeudenkäynnin osapuoleen 41 kertaa.

Kun otetaan huomioon, että lain keskeisenä sisältönä on määritellä asianosaisen ja oikeudenkäynnin osapuolen prosessuaaliset oikeudet ja velvollisuudet, määritelmien puuttumista voidaan pitää ongelmallisena oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perusvaatimusten ja oikeudenkäynnin ennakoitavuuden kannalta. Kun lisäksi otetaan huomioon, että yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan säädettävä lailla, voidaan pitää välttämättömänä, että myös lailla määriteltävien prosessuaalisten oikeuksien ja velvollisuuksien subjektit määritellään prosessilaissa. Sen sijaan oikeudenkäynnin keskeisten toimijoiden määräytyminen tuomioistuinten yksittäistapauksissa tekemien tulkintojen perusteella saattaisi heikentää prosessin ennakoitavuutta ja oikeusvarmuutta.

Lakiehdotukseen ei sisälly myöskään lain soveltamisalan kannalta keskeistä *hallintoasian* määritelmää. Tältä osin voitaneen kuitenkin pitää riittävänä etenkin valituksen (6 §) ja hallintoriidan (20 §) määrittelyä laissa.

Muutoksenhakuun kohdistuvat rajoitukset

Valittamisen luvanvaraisuus

Hallinto-oikeuden hallintolainkäyttöasiassa antamaan päätökseen saisi lakiehdotuksen 107 §:n mukaan hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Ehdotusta valituslupajärjestelmän laajentamiseksi hallinto-oikeuden oikeudenkäynnissä antamiin päätöksiin voidaan pitää periaatteellisesti merkittävänä. Se on myös johdonmukaista ja perusteltua jatkoa perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella tapahtuneelle valituslupajärjestelmän laajentamiselle.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin pitänyt tärkeänä, että oikaisuvaatimusjärjestelmän ja valituslupajärjestelmän johdonmukaista kehittämistä ja laajentamista jatketaan (PeVL 55/2014 vp, s. 5). Valiokunta on myös kiinnittänyt huomiota siihen, että valituslupajärjestelmän käyttöalan laajentaminen mahdollistaa korkeimman hallinto-oikeuden keskittymisen nykyistä paremmin vaativiin oikeuskysymyksiin ja oikeuskäytännön yhtenäisyyden turvaamiseen (PeVL 29/2017 vp, s. 3). Ehdotettu valituslupajärjestelmän laajentaminen kaikkiin hallinto-oikeuden päätöksiin mukautuu näihin yleisiin lähtökohtiin asianmukaisella tavalla.

Valituskiellot

Lakiehdotuksen 6 §:n 2 momentti sisältää valituskiellon, jonka mukaan valittamalla ei saa hakea muutosta päätökseen, joka koskee vain asian valmistelua tai täytäntöönpanoa. Valittamalla ei myöskään saa hakea muutosta hallinnon sisäiseen määräykseen, joka koskee tehtävän tai muun toimenpiteen suorittamista. Näin määritelty valituskielto ei rajoita oikeutta saada perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettu oikeuksia tai velvollisuuksia koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Hallintotuomioistuimen välipäätökseen saisi lakiehdotuksen 108 §:n 1 momentin mukaan hakea muutosta pääasian yhteydessä. Säännös merkitsee, että välipäätökseen ei saisi hakea muutosta erikseen ennen pääasiaa koskevan päätöksen tekemistä, muissa kuin 2 momentissa erikseen mainituissa tapauksissa. Välipäätökset koskevat yleensä erilaisia oikeudenkäynnin johtamiseen liittyviä menettelytoimia, kuten päätöstä suullisen käsittelyn tai katselmuksen järjestämisestä. Valitusrajoitus ei muodostu ongelmalliseksi oikeusturvan saatavuutta edellyttävän perustuslain 21 §:n 1 momentin kannalta, koska muutoksenhaku myös välipäätökseen on mahdollista pääasian yhteydessä.

Viranomaisen valitusoikeus

Lakiehdotuksen 7 §:n 1 momentin mukaan viranomainen saa valittaa hallintopäätöksestä paitsi asianosaisen asemassa myös, jos valittaminen on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi. Hallintotuomioistuimen päätöksestä olisi alkuperäisen hallintopäätöksen tehneellä viranomaisella oikeus 109 §:n 2 momentin mukaan hakea muutosta valittamalla, jos hallintotuomioistuin on kumonnut viranomaisen päätöksen tai muuttanut sitä.

Ehdotuksia on arvioitava siltä kannalta, että perustuslakivaliokunta on käytännössään suhtautunut pidättyvästi erityissäännöksiin viranomaisen yleisestä muutoksenhakuoikeudesta (esim. PeVL 15/2011 vp, s. 5 ja siinä viitatut lausunnot). Valiokunta on toisaalta pitänyt viranomaisen muutoksenhakuoikeutta hyväksyttävänä, jos se on lailla rajoitettu esimerkiksi oikeuskäytännön yhtenäisyyden ylläpitoon liittyviin perusteisiin (ks. PeVL 45/2006 vp, s. 3 ja siinä viitatut) taikka viranomaisen rajoitettua muutoksenhakuoikeutta voidaan asioiden laatu ja luonne huomioon ottaen pitää muutoin perusteltuna (PeVL 15/2011 vp, s. 5; PeVL 58/20016 vp, s. 9). Esimerkiksi lausunnossaan PeVL 10/2016 vp perustuslakivaliokunta katsoi, että Tullin muutoksenhakuoikeus on syytä rajoittaa esimerkiksi vain oikeudellisesti merkittäviin kysymyksiin ja kysymyksiin, joissa valitusoikeus on tarpeen tulliverotuksen tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi.

Perustuslakivaliokunnan käytännön kannalta ei voida pitää ongelmallisena lakiehdotuksen 7 §:n 1 momentin mukaista viranomaisen valitusoikeutta sen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi. Sen sijaan laajennusta perustuslakivaliokunnan hyväksyttävänä pitämään valitusoikeuteen merkitsisi viranomaiselle 109 §:n 2 momentissa ehdotettu valitusoikeus hallintotuomioistuimen päätöksistä, joilla viranomaisen päätös on kumottu tai sitä on muutettu. Valitusoikeutta ei tältä osin ole rajoitettu esimerkiksi oikeuskäytännön yhtenäisyyden ylläpitämiseen.

Viranomaisen valitusoikeutta hallintotuomioistuimen päätöksestä kuitenkin rajoittaisi näissäkin tapauksissa varsin olennaisesti se, että myös viranomainen tarvitsisi lakiehdotuksen 107 §:n 1 momentissa tarkoitetun valitusluvan hakeakseen muutosta hallinto-oikeuden päätökseen. Käytännössä ilmeisesti juuri oikeuskäytännön yhtenäisyys olisi tällöin useimmiten valitusluvan myöntämisen perusteena lakiehdotuksen 111 §:n nojalla, joten laajennusta perustuslakivaliokunnan linjaan ei käytännössä tapahtuisi. Muut valitusluvan perusteet rajoittuisivat oikeudellisesti merkittäviin kysymyksiin. Ehdotettua sääntelyä ei tältäkään osin voida pitää ongelmallisena.