Perustuslakivaliokunnalle

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

Yleistä

Nyt arvioitavan olevalla hallituksen esityksellä ehdotetaan säädettäväksi uusi hallintoprosessilaki (L oikeudenkäynnistä hallintoasioissa) sekä kumottavaksi nykyinen hallintolainkäyttölaki. Samalla myös muutettaisiin 52 muuta lakia. Hallituksen esitystä perustelevat Sipilän hallitusohjelman ohella Kataisen hallitusohjelman mukaisesti laadittu oikeudenhoidon uudistamisohjelma (2013-2025). Sen tavoitteena on tuomioistuimissa käsiteltävien asioiden määrän vähentäminen, käsittelyketjujen lyhentäminen ja työtapojen tehostaminen koko oikeuslaitoksessa oikeusturvaa kuitenkaan vaarantamatta. Perustuslakivaliokunta on ilmaissut pitävänsä ohjelmaa tärkeänä (PeVL 20/2014 vp).

Arvioitavana olevaa lakimuutosta on valmisteltu kauan.[1] Kyse ei kuitenkaan ole hallintoprosessin radikaalista uudelleenajattelusta vaan ennemminkin sen päivittämisestä ja selkeyttämisestä. Perusajatus taustalla on perus- ja ihmisoikeuksien parempi huomioonottaminen (esim. itsekriminointisuojan ja suullisen käsittelyn näkökulmista) sekä sen nykyisenkin lähtökohdan vahvistaminen, että yksittäinen asianosainen voisi ajaa asiaansa hallintotuomioistuimessa tai muutoksenhakulautakunnassa ilman asiamiestä. Tarkoitus on ollut tehdä hallintoprosessista entistä informatiivisempi mm. säätämällä prosessin kulusta. Lisäksi tarkoituksena on ollut uuden lain joustava sovellettavuus hyvinkin erilaisissa hallintolainkäyttöasioissa. Myös korkeimman hallinto-oikeuden roolia muutettaisiin ennakkopäätöstuomioistuimen suuntaan. Tämä tarkoittaisi valituslupajärjestelmän muuttamista pääsäännöksi.

Koska uuden lain säätämisen nimenomaisena tavoitteena on ollut mm. oikeusturvaperusoikeuden toteutumisen vahvistaminen – samalla kuitenkin siten, että tuomarit voisivat tehdä työnsä entistä tehokkaammin ja tuloksellisemmin – on oletettavaa, ettei lakiehdotukseen sisälly merkittäviä valtiosääntöoikeudellisia ongelmia. Ehdotettua lakia voidaan pitää kohennuksena nykytilaan nähden, joskin nykyistäkin hallintolainkäyttölakia pidetään suhteellisen toimivana. Koska kyse on kuitenkin perus- ja ihmisoikeusherkästä lainsäädännöstä, on lakiehdotusta tarkasteltava erityisesti eräiden oikeusturvaperusoikeuden osa-alueiden kannalta.

Yleinen muutoksenhakuoikeus

Perustuslain 21 §:n mukaan:

Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Oikeus hakea muutosta on oikeusturva-perusoikeuden keskeinen osa. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, ettei perustuslain 21 § estä säätämästä lailla vähäisiä poikkeuksia oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin, kunhan tällaiset poikkeukset eivät muuta oikeusturvatakeiden asemaa pääsääntönä eivätkä vaaranna yksilön oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin (HE 309/1993 vp ja esim. PeVL 7/2010 vp, PeVL 7/2014 vp). Tämä pätee myös muutoksenhakuoikeuden ulottuvuuteen (ks. esim. PeVL 27/2013 vp, PeVL 18/2007 vp). Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artikla edellyttää pääsyä

[1] Huomautan, että olen osallistunut hanketta valmistelleen hallintolainkäyttötoimikunnan ja sen alaisen prosessityöryhmän työskentelyyn sivutoimisena sihteerinä (2007–2010).

tuomioistuimeen. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on laajassa ratkaisukäytännössään korostanut oikeusturvan saatavuutta ja tehokkuutta sekä edellyttänyt oikeudenkäynniltä kohtuullista kestoa.

Valituslupajärjestelmän laajentaminen

Perustuslakivaliokunnan mukaan hallinto-oikeudellista muutoksenhakujärjestelmää on arvioida kokonaisuutena, josta valitusmahdollisuus korkeimpaan hallinto-oikeuteen muodostaa yhden osan (ks. esim. PeVL 33/2012 vp). Ehdotetussa laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa olisi lähtökohtana, että hallinto-oikeuden päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Valituslupajärjestelmän laajempi käyttöönotto tarkoittaakin tavallaan oikeusturvan kaventamista. Vaikka valituslupajärjestelmä on jo voimassa monissa asiaryhmissä (ks. esim. PeVL 35/2016 vp, PeVL 49/2016 vp, PeVL 29/2017 vp), ehdotus merkitsisi sitä, että valituslupamenettelyä koskeva pääsääntö muuttuisi nykyisestä. Tätä voidaan pitää edellytyksenä sille, että KHO:n rooli ennakkopäätöstuomioistuimena voisi vahvistua.

Jatkovalitusoikeutta on pidetty perinteisesti muutoksenhakuoikeuden keskeisenä osana, jonka rajoittamiseen on suhtauduttu pidättyvästi. Oikeustila on kuitenkin osittain muuttunut. Perustuslakivaliokunta on uudemmassa käytännössään (PevL 55/2014 vp, PevL 39/2013 vp, PeVL 34/2012 vp, PeVL 33/2012 vp, keskeisimpänä PeVL 32/2012 vp) ja aiemmasta linjastaan poiketen todennut, että valituslupajärjestelmän laajentamiseen tulee vastedes suhtautua ennakkoluulottomasti.

Perustuslakivaliokunta on lisäksi nimenomaisesti korostanut oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentamista koskevassa lausunnossaan (PeVL 55/2014 vp), että: *"Perustuslakivaliokunta pitää tärkeänä, että oikaisuvaatimusjärjestelmän ja valituslupajärjestelmän johdonmukaista kehittämistä ja laajentamista jatketaan. Tässä yhteydessä on myös syytä arvioida, onko tulevaisuudessa hallintolainkäyttölakia syytä muuttaa siten, että valituslupasääntely olisi pääsääntö, jolloin poikkeuksista siihen säädettäisiin erikseen."* Tuoreessa lausunnossaan (PeVL 17/2018 vp) perustuslakivaltiokunta toisaalta on todennut, että: *"Perustuslain kannalta hyväksyttävistä muutoksenhakuoikeuden rajoituksista on mahdollista säätää lakiin otettavilla yksilöidyillä muutoksenhakukielloilla (PeVL 20/2005 vp, s. 8/I). Valiokunta on pitänyt välttämättömänä, että muutoksenhakurajoitukset perustellaan riittävällä tavalla eduskunnalle annettavissa hallituksen esityksissä (ks. PeVL 10/2012 vp, s. 7/II)."*

HE:ssa eritellään joitakin tapauksia, jolloin valitusoikeudelle KHO:een ei tule asettaa rajoituksia. Erityisryhmänsä muodostavat esim. rikosoikeudellista kysymyksenasettelua muistuttavat hallinnolliset sanktiot, jota koskevat myös EIS:n erityisvaatimukset (EIS 7. lisäpöytäkirjan 2 art). Artikla edellyttää muutoksenhakuoikeutta. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin omassa käytännössään muun muassa katsonut, että valituslupasääntely ei ole poissuljettua silloinkaan, kun kysymys on hallinnollista seuraamusta koskevasta asiasta (PeVL 55/2014 vp, PeVL 14/2013 vp). Samoin edellä todetusti valituslupajärjestelmä ei sinänsä merkitse valituskieltoa, missä mielessä valituslupajärjestelmä olisi EIS:n vaatimukset täyttävä.

Arvioitava oleva muutoksenhaun rajoittaminen on toisaalta myös tulkintakysymys, jonka voi katsoa turvaavan oikeusturva-perusoikeuden muita osa-alueita, kuten käsittelyn asianmukaisuutta ja viivytyksettömyyttä (vrt. HE s. 219). Valituslupajärjestelmä voidaan nimittäin ymmärtää rajoituksen asemesta valituksen tutkimisen laajuuskysymyksenä. Valitusluvan edellytysten selvittäminenkin voidaan tulkita valituksen tutkimiseksi, mutta tämä tutkiminen keskittyy sen selvittämiseen, onko varsinaisen asiakysymyksen tutkimiselle edellytyksiä (ehdotettu 111 §).

Yhtäältä valituslupajärjestelmän kehittämiseen kannustetaan. Toisaalta merkitystä annetaan lainsäädännön perustelujen vakuuttavuudelle, jotta muutoksenhaun rajoittaminen voitaisiin hyväksyä. Nähdäkseni HE:ssa tätä toimeksiantoa toteutetaan ja perustelut tälle ovat kattavat. Tässä mielessä muutoksenhaun rajoittaminen liittyy painavan oikeusturvaintressin tarkempaan selvittämiseen. Tätä voidaan pitää asian käsittelyn asianmukaisuutta ja viivytyksettömyyttä (ks. esim. PeVL 33/2012 vp, PeVL 35/2009 vp, ja PeVL

33/2008 vp) palvelevana muutoksena, kun KHO:n rajalliset resurssit allokoituvat oikeuskäytännön linjaamiskysymyksiin. Parhaimmillaan tämän voi otaksua lisäävän oikeusvarmuutta.

Nähdäkseni muutokselle ei ole nähdäkseni liioin Euroopan ihmisoikeussopimuksesta juontuvia esteitä. Perustuslakivaliokunta on todennut (PeVL 35/2002 vp), että EIS:n 6(1) ei – toisin kuin perustuslain 21 § – edellytä samalla tavalla muutoksenhakuoikeuden turvaamista; tärkeää on pääsy tuomioistuimeen. Keskeistä sen sijaan on, että jos tuomioistuimen päätöksestä saa valittaa, myös ylemmässä tuomioistuimessa noudatetaan EIS 6(1):n vaatimuksia.

Muutoksenhaku hallintoriita-asioissa

Ehdotetun 23 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan hallintoriita-asioita (ja muita hallintolainkäyttöasioita kuin valitusta ja ylimääräisiä muutoksenhakukeinoja) koskisivat myös ehdotetun 12 luvun valituslupasäännökset muutoksenhaussa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tarvittaessa muutoksenhausta korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa voitaisiin säätää erikseen. Täten hallintoriita-asiat, jotka käsiteltäisiin ensi asteessa hallintotuomioistuimessa, olisivat myös valituslupasääntelyn piirissä. Tällöin hallintoriita-asiassa annettuun päätökseen annettu ensi asteen ratkaisu jäisi todennäköisesti pysyväksi, kun valitusluvan saamisen edellytykset ovat korkeat. On tarkasteltava sitä, onko tällaiseen muutoksenhakuoikeuden rajoittamiseen hyväksyttävät perusteet.

PeVL 33/2012 vp mukaan on tarkasteltava etenkin sitä, turvaavatko korkeinta hallinto-oikeutta edeltävät muutoksenhakujärjestelyt kyseisessä asiaryhmässä asian laadun ja merkittävyyden edellyttämät oikeusturvatakeet. PeVL 68/2014 vp mukaan valituslupavaatimuksen kohdistaminen ensimmäisen tuomioistuinasteen antamaan päätökseen on *poikkeuksellinen muutoksenhakuoikeuden rajoitus, jolle tulee olla oikeusturvan ja muutoksenhaun kannalta painavat, yleisesti hyväksyttävät ja erityiset perusteet.* Näiden kannanottojen valossa on siis arvioitava sitä, turvaako ensi asteen hallintoriitamenettely riittävästi asianosaisten oikeusturvan ja onko muutoksenhaun rajoittamiselle painavat, yleisesti hyväksyttävät ja erityiset perusteet.

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt hallintoriitamenettelyn muutoksenhakukysymystä nimenomaisesti lausunnossaan PeVL 55/2014 vp, joskin suppeasti ja epäsuorasti. Sen mukaan: "Valituslupaa ei hallituksen esityksessä ehdoteta lasten huostaanottoa koskeviin asioihin eikä muihin hallintoriita-asioihin, joissa korkein hallinto-oikeus toimii ensimmäisenä ja ainoana muutoksenhakuasteena. Valiokunnalla ei sinänsä ole huomauttamista tähän pääsääntöön, jota ilmentää myös ehdotettu hallintolainkäyttölain 13 §:n 5 momentti. Tahdonvastaista huostaanottoa koskevat päätökset merkitsevät lisäksi tyypillisesti varsin tuntuvaa puuttumista lapsen ja hänen perheensä perusoikeuksiin."

Tässä yhteydessä valiokunta ei moiti esitystä, vaan pitää ehdotettua valituslupajärjestelmän ulkopuolelle rajattua käytäntöä hyvänä, mitä tulee hallintoriita-asioihin. Toisin sanoen se ei ota suoraan kantaa siihen, olisiko valituslupajärjestelmä hyväksyttävä, kun KHO olisi ainoa muutoksenhakuinstanssi, vaan vain siunaa siitä poikkeavan, laajemman oikeusturvan takaavan käytännön.

Edellä esitetyn perusteella en ole täysin vakuuttunut siitä, että valituslupajärjestelmän ulottamista hallintoriita-asioihin koskevat "oikeusturvan ja muutoksenhaun kannalta painavat, yleisesti hyväksyttävät ja erityiset perusteet". Toisaalta valiokunnan toimeksianto kehittää valituslupajärjestelmän ulottuvuutta voi puoltaakin nyt ehdotettua mallia. Kiinnitän huomiota asiaan; perustuslakivaliokunnalla on tässä nähdäkseni laaja harkintavalta.

Viranomaisen valitusoikeus

HE:n (s. 44) mukaan: "Korkein hallinto-oikeus on useissa tapauksissa katsonut, että yhtenäisen hallinto- ja oikeuskäytännön turvaaminen kyseessä olevissa asioissa oli sellainen julkinen etu, jonka valvomiseksi

päätöksen tehneellä viranomaisella oli valitusoikeus (esim. KHO 2013:161). Yleissäännöksen ja korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännön pohjalta arvioituna ei kuitenkaan ole etukäteen selvää, millaisissa tapauksissa viranomaisen valitusoikeuden edellytykset täyttyvät." Toisaalta ehdotetun 7.1 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan (s. 74): "valituksen tekemiseen oikeutettujen asianosaisten ja viranomaisten piiriä ei ole tarkoitus muuttaa nykyisestä." Toisin sanoen säännös olisi informatiivinen.

Viranomaisen valitusoikeutta kuitenkin myös laajennettaisiin. Viranomaiselle ehdotetaan säädettäväksi valitusoikeus hallintotuomioistuimen päätöksestä, jolla tuon viranomaisen antama päätös on kumottu tai sitä on muutettu tai jos viranomaisen valvottavana on yleinen etu (ehdotettu 109.2-3 §). Perusteluna tälle olisi oikeuskäytännön tasapuolistaminen. Ajatuksena on, että KHO:n käsiteltäväksi voitaisiin vastedes saada myös sellaisia tapauksia, joista asianosaisella ei ole ollut intressiä valittaa.

Suomalainen hallinto-oikeudellinen ajattelu on korostanut indisipositiivisuutta, virallisperiaatetta ja kaksiasiansosaissuhteen puuttumista. Ei ole haluttu korostaa hallinnon ja yksityisen välisten intressien vastakkaisuutta (ks. KM 2003:3, s. 231). Tähän on myös pyritty myös PL 21 §:ssä määritellyillä ja hallintolain säännöksillä konkretisoiduilla hyvän hallinnon takeilla. Niinpä perustuslakivaliokunta on yleensä pitänyt viranomaiselle säädettävää valitusoikeutta poikkeuksellisena, sillä viranomaisen valitusoikeus voisi muodostua ongelmalliseksi PL 21 §:ssä säädetyn asianmukaisen käsittelyn vaatimuksen kannalta (PeVL 4/2005 vp, PeVL 37/2004 vp, PeVL 36/2004 vp). Ongelmattomaksi viranomaisen valitusoikeus on kuitenkin katsottu, jos se on lailla rajoitettu esim. oikeuskäytännön yhtenäisyyden ylläpitoon liittyviin perusteisiin tai sille on muuten perusteita asian laatu ja luonne huomioon ottaen (PeVL 49/2017 vp, PeVL 22/2013 vp, PeVL 15/2011 vp).

On siis arvioitava sitä, muodostavatko kokonaisuudistusta perustelevat ja perustuslakivaltiokunnan sinänsä hyväksymät tavoitteet viranomaisen valitusoikeuden laajentamiselle riittävät perusteet. Yleisen edun valvontaintressi lienee perustuslakivaliokunnan käytännön valossa ongelmaton. Oikeudenkäynnin tasapuolistamisella perusteltu viranomaisen valitusoikeus hallintotuomioistuimen päätöksestä, jolla sen antama päätös on kumottu tai sitä on muutettu, ei sen sijaan ole käytännön valossa yhtä selvä (vrt. OM 2011:4, s. 58: "Säännöksellä selkeytettäisiin päätöksen tehneen viranomaisen asemaa prosessissa. Tätä viranomaista ei kuitenkaan pidettäisi muodollisesti yksityisen asianosaisen vastapuolena."). Ovatko asian laatu ja luonne sellaiset, että valitusoikeuden laajentamiselle on perusteita, kun otetaan huomioon yleinen valituslupajärjestelmän kehittämistoimeksianto? Onko käsillä oikeuskäytännön yhtenäisyyden ylläpitoon liittyvä peruste? Muutoksella tultaisiin jossain määrin muuttaneeksi nykyistä asianosaisasetelmadoktriinia. Nähdäkseni perustuslakivaliokunta voi päätyä oikeutetusti monenlaiseen ratkaisuun.

Lopuksi

Edellä esitetyn perusteella voidaan siis tulla siihen johtopäätökseen, että valitusoikeuden rajoittamiselle on perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta hyväksyttävät perusteet. Perustuslakivaliokunnan myönteisen suhtautumisen ja suoranaisen valituslupajärjestelmän laajentamista koskevan lainvalmistelutoimeksiannon vuoksi en näe valtiosääntöoikeudellista estettä korkeimman hallinto-oikeuden roolin muuttamista ennakkopäätöstuomioistuimen suuntaan. Tätä perustelee myös oikeusturvaan kuuluvan viivytyksettömän käsittelyn vaatimus. Kun korkeimpaan hallinto-oikeuteen otetaan varsinaiseen käsittelyyn ainoastaan oikeudellisesti pulmalliset tapaukset – poikkeuksena tilanteet, joissa KHO on ensimmäinen ja ainoa muutoksenhakuinstanssi – tuomioistuimen voidaan allokoida tehokkaammin. Pidän kuitenkin tärkeänä, että valiokunta ottaa kantaa valituslupajärjestelmän ulottamiseen hallintoriita-asioihin.

Helsingissä 25.9.2018



Ida Koivisto
OTT, julkisoikeuden apulaisprofessori, Helsingin yliopisto