Asia: HE 29/2018 vp

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Hallitus on antanut Eduskunnalle esityksen laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Esitän pyydettynä lausuntona asiassa kunnioittavasti seuraavan.

1 Lähtökohdaksi

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Samalla voimassa oleva vuonna 1996 säädetty hallintolainkäyttölaki (586/1996) kumottaisiin. Kysymys on siten hallintolainkäytön yleissääntelyn lainsäädännöllisestä kokonaisuudistuksesta.

Uudella lailla pyritään ennen muuta hallintoasioita koskevan oikeudenkäyntimenettelyn ajantasaistamiseen sekä myös nykyistä täsmällisemmän ja informatiivisemman sääntelyn aikaansaamiseen. Esimerkiksi viittaussäännöksiä oikeudenkäymiskaareen vähennettäisiin sisällyttämällä ehdotettuun uuteen lakiin säännökset nykyisiin viittaussäännöksiin sisältyvistä asioista. Tämä nostaa pykälien määrää tuntuvasti nykyisestä – uudessa laissa olisi 127 pykälää nykyisen hallintolainkäyttölain 82 pykälän sijasta. Sääntelytiheyden kasvattamisen ei ole katsottu heikentävän näissä asioissa tarvittavaa lainsäädännöllistä joustavuutta, joka on hallintoprosessille vanhastaan tunnusomaista – ja myös välttämätöntä muutoksenhakuasioiden laajan kirjon ja erityyppisten päätöksentekoinstanssien (hallintotuomioistuimet, erityistuomioistuimet, muutoksenhakulautakunnat) vuoksi. Tuleva kehitys osoittaa, miten lainsäädännön selkeyttämistavoite, sääntelyn määrällinen kasvattaminen, ja hallintoprosessille välttämätön joustavuusedellytys löytävät paikkansa ennen muuta PL 21 §:n kannalta.

Lainsäädännöllisiä täsmentämistoimia ei ole katsottu kaikilta osin kuitenkaan mahdollisiksi, ja tätä on perusteltu keskeisesti hallintolainkäytön erityispiirteillä. Ennen muuta tämä koskee asianosaisen ja oikeudenkäynnin osapuolen määritelmää. Näiden viimekätinen määrittely jäisi siten oikeuskäytännön tehtäväksi, niin kuin on nykyisinkin asian laita – ja sikäli kuin asiasta ei sisälly säännöksiä erityislainsäädäntöön. Tällaista järjestelyä voi siten puoltaa jatkossakin, eikä ylikansallisesta oikeuskäytännöstä ole löydettävissä perusteita yleissääntelyn aikaansaamisen tarpeelle. Päinvastoin yleislaissa oleva määrittely voisi muodostua nykytilan ja myös lainsäädännön selkeyden kannalta ongelmalliseksi.

Uudessa laissa otettaisiin nykyistä paremmin huomioon myös hallintolainkäytön oikeudellisen ympäristön muuttuminen. Hallintolainkäytön toiminnallinen ydin on nykyään kaksiasteisessa hallintotuomioistuinjärjestelmässä ylimmän asteen, korkeimman hallinto-oikeuden, toimiessa enenevässä määrin valituslupatuomioistuimena. Korkeimman hallinto-oikeuden oikeudellista asemaa on kehitetty viime vuosina selkeästi ennakkopäätöstuomioistuimen suuntaan, ja tätä kehitystä vahvistetaan edelleen käsillä olevassa lakiesityksessä. Lakiesitykseen sisältyy myös muita yksittäisiä uudistuksia, joiden tavoitteena on tehostaa oikeusturvan saatavuutta samoin kuin ajantasaistaa ja selkeyttää toimintatapoja hallintotuomioistuinprosessin sisällä.

Kokonaisuudistuksesta huolimatta esitettyyn uuteen lakiin ei sisälly suurempia periaatteellisia muutoksia, eli siinä ei aseteta tuomioistuimille, viranomaisille tai yksityisille tahoille merkittäviä uusia velvoitteita. Allekirjoittaneella ei ole yleiseltä periaatteelliselta kannalta esitykseen huomautettavaa.

2 Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksesta

Esitetty sääntely on merkityksellinen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta. Perustuslain 21 §:ssä säädetään oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä. Pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Momentin luetteloa ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi. Perustuslain säännös ei 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).

Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin piiriin kuuluvat myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa ja kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 14 artiklassa erityisesti rikoksesta syytetylle taatut oikeudet. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin elementtejä ovat muun muassa oikeus kuulustella tai kuulustuttaa todistajia ja tasavertaisten prosessuaalisten keinojen vaatimus (PeVL 31/2005 vp, s. 4, PeVL 7/2000 vp, s. 6, PeVL 5/1999 vp, s. 6, HE 309/1993 vp, s. 74).

Esitystä voi pitää PL 21 §:n kannalta lähtökohtaisesti perusteltuna. Lakiesitystä tarkastellaan seuraavassa yksittäisten kysymysten osalta.

3 Lakiesityksen yksityiskohtainen tarkastelu

2 §. Lain soveltamisala

Hallinnon sisäinen muutoksenhaku tapahtuu nykyään pääsääntöisesti oikaisuvaatimusteitse, joka on osa hallintoviranomaisten toimintaa, ei lainkäyttöä. Hallintoviranomaisilla on vastaavasti enää vain vähäisessä määrin varsinaisia lainkäyttötehtäviä. Lakiesityksessä tällaiset tehtävät, valitusasioiden käsittely hallintoviranomaisessa, jäisivät ehdotetun lain soveltamisalan ulkopuolelle ja niihin sovellettaisiin jatkossa hallintolakia. Kyseiset valitusasiat rinnastuisivat siten oikaisuvaatimusasioihin.

Oikaisuvaatimuksen käsittely on muutoksenhakua, minkä vuoksi näissä asioissa on tärkeä noudattaa menettelyvaatimuksia, jotka rinnastuvat osin hallintolainkäyttöön. Esimerkiksi kuulemisvaatimuksella ja vaatimuksella oikaisuvaatimuspäätöksen perustelemisesta on oikaisuvaatimusasioissa kvalifioitu sisältö, jonka tausta on hallintolainkäytössä. Oikaisuvaatimuksen voi ratkaista joko ensi asteen päätöksentekoviranomainen tai joku toinen, laissa erikseen määrätty viranomainen. Sama viranomainen voi siten päättää asiasta sekä ensi asteessa että oikaisuvaatimusvaiheessa, eikä toisen asteen esteellisyys tule kysymykseen näissä asioissa.

Oikaisuvaatimusasioiden ratkaiseminen ei tunnetusti ole lainkäyttöä vaan osa hallintoviranomaisten päätöksentekoa. Siksi vaikuttaa ongelmalliselta, että lakiesityksessä hallinnon sisäiset valitukset rinnastettaisiin menettelyltään oikaisuvaatimusasioihin. Myös se jää avaamatta esityksessä, millaisista asioista hallinnon sisäisessä muutoksenhaussa on faktisesti kysymys, ja mitä itse esityksessä tältä osin tarkoitetaan.

7 §. Valitusoikeus hallintopäätöksestä

Esityksessä ehdotetaan, että hallintopäätöksestä saa valittaa riippumatta hallintopäätöksen tekijän organisatorisesta asemasta. Valitusoikeutta ei siten rajattaisi hallintolainkäyttölaissa mainittuihin viranomaispäätöksiin, eikä esimerkiksi yksityisen tahon tekemän hallintopäätöksen valituskelpoisuudesta tarvitsisi enää säätää erikseen. Valitusoikeutta ei toisin sanoen määritettäisi enää organisatorisesti vaan aineellisesti, mikä vähentäisi tarvetta erityissäänteleyyn. Tällainen sääntely oli esillä myös nykyistä hallintolainkäyttölakia valmisteltaessa, mutta se ei vielä tuossa vaiheessa johtanut lainsäädäntötoimenpiteisiin.

Nykyistä kattavampi yleissäännös nojautuu PL 21 §:n samoin kuin EIS 6 artiklan ja EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklan lähtökohtiin tuomioistuimeen pääsyn tehokkuudesta.

37 §. Asian selvittäminen

Esityksen mukaan hallintotuomioistuimen huolehtimisvelvollisuudesta säädettäisiin ”niin kuin” voimassa olevassa hallintolainkäyttölaissa (s. 103) Säädettäväksi esitetyn 37 §:n 1 ja 2 momentti vastaisivat siten voimassa olevaa HLL 33 §:ää. Esityksen perusteluissa todetaan, että ”[h]allinnon lainalaisuuden, hallintoasioiden indispositiivisen luonteen ja tehokkaan oikeussuojan vaatimuksen vuoksi hallintolainkäytössä ei päätöksen perusteena olevien tosiseikkojen selvittämistä voida jättää pelkästään osapuolten oma-aloitteisesti esittämän näytön varaan”. (s. 103)

Asianosaisen ja päätöksen tehneen viranomaisen olisi 3 momentin mukaan esitettävä selvitystä vaatimustensa perusteluista totuudenmukaisesti. Perusteluissa todetaan, että ”säännös olisi uusi, mutta se ilmaisisi nykyisen periaatteen osapuolten yleisestä selvittämisvelvollisuudesta oikeudenkäynnissä”. (s. 104)

Esitetyn 37 § 3 momenttiin sisältyy huomionarvioinen toinen virke, jonka mukaan asianosaisten on myötävaikutettava asian selvittämiseen sen oikeudellisen luonteen edellyttämällä tavalla. Kyseisen 3 momentin ensimmäinen ja toinen virke vastaavat voimassa olevaa yleistä, periaatteellista lähtökohtaa osapuolten velvollisuudesta myötävaikuttaa asian selvittämiseen.[1]

Syyttömyysolettamalla ja itsekriminointisuojalla on perustavanlaatuinen merkitys rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten kannalta, mikä jää esityksen perusteluissa mainitsematta. Muun muassa seuraamusmaksuja koskevissa asioissa sekä syyttömyysolettama että itsekriminointisuoja liittyvät kiinteästi asia selvittämiseen sekä hallintomenettelyssä että hallintoprosessissa. Tätä puolta hallituksen esityksessä ei kuitenkaan käsitellä. Hallituksen esityksessä olisikin voitu esimerkkinä todeta, että tällaisissa asioissa viranomaisen selvitysvelvollisuus on ensisijainen. Lainkohdassa oleva lausuma **”**sen oikeudellisen luonteen edellyttämällä tavalla” on myös tärkeä sanktiomaksujen kannalta.

39 §. Oikeus selvityksen esittämiseen

Esityksen 39 §:n 2 momentin mukaan tuomioistuin voi jättää huomioon ottamatta sellaisen aineiston, joka selvästi ei kuulu käsiteltävään asiaan. Säännösehdotus kytkeytyy asianosaisen kuulemista koskevaan 44 §:ään sikäli, että asianosaisen kuulemisoikeus koskee oikeudenkäyntiaineistoa, johon 39 §:n 2 momentissa tarkoitetun asiaan selvästi kuulumattoman aineiston ei ole tarkoitus kuulua.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on vakiintuneesti lähdetty siitä, että kaikesta oikeudenkäyntiaineistosta pitää kuulla yksityistä asianosaista riippumatta siitä, kuinka merkityksellisenä tuomioistuin pitää sille toimitettua aineistoa. Asianosaisen itsensä, ei tuomioistuimen, asiana on arvioida

[1] Ks. Mäenpää 2018 s. 978.

kuulemisen tarpeellisuutta.[2] Näin ollen sen arvioiminen, millainen aineisto voidaan jättää kuulemisen ulkopuolelle, on ihmis- ja perusoikeustaustainen kysymys, jota ei ole selvitetty lainkohdan perusteluissa, vaan ainoastaan yleisellä tasolla yleisperustelujen s:lla 37. Lainkohdan perusteluissa ei ole muutenkaan avattu sitä, mitä säännösehdotuksessa olevalla lausumalla ”selvästi ei kuulu” käytännössä tarkoitetaan.

46 §. Selvityksen rajoittaminen

Esityksen mukaan hallintotuomioistuin voisi asettaa asian laatuun nähden kohtuullisen määräajan, jonka kuluessa oikeudenkäynnin osapuolen olisi toimitettava mahdollinen lisäaineisto asiassa.

Kysymys on poikkeuksellisesta menettelystä, ja se edellyttäisi asian asianmukaista ja riittävää selvittämistä ennen lisäselvitystä koskevan määräajan asettamista. Lähtökohtana myös on, että määräajan tulee olla kohtuullinen. Säännöksellä pyritään myös tehostamaan asioiden käsittelyä muutoksenhakuinstanssissa, mikä palvelee sinänsä yksityisen oikeusturvaa.

48 §. Katselmus

Pykäläehdotuksessa säädettäisiin katselmuksesta, ja myös tilanteessa, jossa on kysymys pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävistä tiloista.

Hallinnollisten sanktiotyyppisten seuraamusten kohdalla katselmusta kotirauhan suojaan kuuluvissa tiloissa arvioidaan PL 10 §:n nojalla kysymyksin, täyttääkö sääntely ne edellytykset, jotka "rikosten selvittämiseksi" tehtäville tarkastuksille on asetettava (PeVL 14/2013 vp). Tarkastusoikeus voidaan siten kytkeä rikosoikeudellisen rangaistuksen lisäksi myös rangaistuksenluonteisella maksulla sanktioituun käyttäytymiseen (ks. esim. PeVL 7/2004 vp, s. 2/II ja PeVL 40/2010 vp, s. 3—4).

Hallinnollisissa rangaistustyyppisissä maksuseuraamuksissa katselmuksen edellytyksiä arvioidaan siten hieman toisella tavalla kuin muissa hallintoasioissa, eli rikosoikeudellisesta näkökulmasta katsoen. Näitä lähtökohtia ja eroja on jonkin verran avattu hallituksen esityksen perusteluissa. Jossakin määrin epäselväksi jää kuitenkin näiden erojen vaikutus lainkohdan sisältöön. Esimerkiksi kuitintarjoamisvelvollisuudesta käteiskaupassa annettua lakia säädettäessä perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että kotirauhan piiriin ulottuvaa tarkastustoimivaltaa ei ollut säännöksessä sidottu siihen valiokunnan käytännössä vaadittuun edellytykseen, että on olemassa konkreettinen ja yksilöity syy epäillä lakia rikotun tai rikottavan (PeVL 14/2013 vp). Tämä lausuma sisällytettiin asianomaiseen lakiin.

69 § Todistajan vaitiolo-oikeus ja 83 § hyödyntämiskielto

Esityksen pääasiallisessa sisällössä todetaan, että ”[t]odistelua koskeviin säännöksiin sisällytettäisiin säännökset itsekriminointisuojasta.” (s. 1) Kyseessä on kuitenkin pikemminkin suppeista itsekriminointisuojaa tukevista säännöksistä kuin itse suojaa koskevista säännöksistä.

Itsekriminointisuojalla tarkoitetaan oikeutta olla rikosasiassa todistamatta itseään vastaan ja myötävaikuttamatta oman syyllisyytensä toteamiseen. Suoja kuuluu perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin (PeVL 34/2012 vp ja PeVL 39/2014 vp, HE 309/1993 vp, s. 74/II). Itsekriminointisuojan merkitystä alleviivataan myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä, jossa katsotaan vakiintuneesti, että itsekriminointisuoja kuuluu Euroopan

[2] Pellonpää ym., Euroopan ihmisoikeussopimus (2018), s. 618–619. Esimerkiksi Nideröst-Huber v. Sveitsi (1997) ja Fortum Corporation v. Suomi (2003).

ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklassa turvatun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ydinalueelle (esimerkiksi Saunders v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 17.12.1996).

Itsekriminointisuojasta säädetään yleisen lainkäytön puolella oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 8 §:ssä (uudistettu 732/2015), ja itsekriminointisuojaan liittyvästä hyödyntämiskiellosta säädetään vastaavasti oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 24 §:ssä (uudistettu 732/2015). Antaessaan lausuntoa oikeudenkäymiskaaren asianomaisesta muutoksesta, joka koski muun muassa hyödyntämiskieltoa ja itsekriminointisuojaa, eduskunnan perustuslakivaliokunta totesi, ettei sillä ollut valtiosääntöoikeudellista huomauttamista nyt ehdotusta sääntelystä (PeVL 39/2014 vp). Perustuslakivaliokunta totesi edelleen seuraavaa:

> ”Perus- ja ihmisoikeuksien kannalta on myönteistä, että hallituksen esityksessä ehdotetaan säännöstä itsekriminointisuojasta. Valiokunta kuitenkin korostaa, että itsekriminointisuoja ei Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännön mukaan estä tai rajoita sellaisia lakiin perustuvia hallinnollisia valvontamenettelyjä, joissa henkilön edellytetään antavan tietoja tai selvityksiä esimerkiksi verotusta, elinkeinovalvontaa tai ympäristönsuojelua varten. Tällaisia tiedonantovelvoitteita voidaan oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuutta loukkaamatta tehostaa rangaistuksen tai siihen rinnastettavan seuraamuksen tai uhkasakon tai muun pakkokeinon uhalla. Itsekriminointisuojaa ei loukkaa myöskään se, että henkilö on velvollinen sietämään esimerkiksi kotietsinnän ja takavarikon, puhalluskokeen sekä veri-, virtsa- ja ääninäytteen sekä DNA-testiä varten kudosnäytteen ottamisen (ks. HE, s. 89/I ja siellä mainittu Jalloh v. Saksa suuri jaosto 11.7.2006, kohta 102).”

Tarkasteltavana olevat säännösehdotukset vastaavat sisällöllisesti oikeudenkäymiskaaren sääntelyä itsekriminointisuojasta ja hyödyntämiskiellosta. Uudistettaessa hallintolainkäyttölain todistelusääntelyä vuonna 2015 hallituksen esitykseen (HE 245/2014 vp) sisältyi säännösehdotus itsekriminointisuojasta, mutta se ei johtanut tuossa vaiheessa lainsäädäntötoimiin, koska hallituksen esitykseen ei sisältynyt säännösehdotuksia itsekriminointisuojan vastaisesti hankittujen todisteiden hyödyntämisestä. Eduskunnan lakivaliokunta esitti sen vuoksi itsekriminointisuojaa koskevan säännösehdotuksen poistamista ja asian siirtämistä jatkovalmisteluun hallintolainkäytön kokonaisuudistuksen yhteydessä (LaVM 23/2014 vp). Tarkasteltavana oleva lakiesitys sisältää tältä pohjalta säännösehdotuksen itsekriminointisuojasta (69 §:n 4 momentti) ja hyödyntämiskiellosta (83 §).

Esitetyn 69 §:n 4 momentin mukaan todistaja saa kieltäytyä kertomasta seikan, jonka kertominen saattaisi hänet tai häneen 1 momentissa tarkoitetussa suhteessa olevan henkilön syytteen vaaraan tai myötävaikuttaisi hänen tai häneen mainitussa suhteessa olevan henkilön syyllisyyden selvittämiseen. Säännösehdotuksessa puhutaan ainoastaan ”syytteen vaarasta” ja ”syyllisyyden selvittämisestä”, mutta ei muodollisesti ottaen hallinnollisista rangaistusluonteisista seuraamuksista (hallinnollisista sanktioista), joihin itsekriminointisuojan katsotaan yleisimmin tällä puolella liittyvän. Vielä aikaisemmassa lakiluonnoksessa hallinnolliset sanktionmaksut olivat esillä seuraavasti:

> Luonnoksessa ehdotetun 7 luvun 16 §:n mukaan asianosainen, todistaja tai muu oikeudenkäynnissä kuultava henkilö voisi kieltäytyä kertomasta seikan, jonka kertominen saattaisi hänet tai hänen läheisensä syytteen tai rangaistuksen luonteisen hallinnollisen seuraamuksen vaaraan. Luonnoksessa viitataan samassa yhteydessä yleisiä tuomioistuimia koskeva vastaavaan säännökseen oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 18 §:ssä.

Itsekriminointisuoja koskee siis paitsi rikosasioita myös rikosasioihin rinnastettavia rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan ihmisoikeustuomioistuimen ja korkeimman oikeuden oikeuskäytäntöön viitaten, että itsekriminointisuojalla on katsottu olevan vaikutusta myös rikosprosessin ulkopuolisissa menettelyissä, joissa henkilö on sanktion uhalla velvoitettu antamaan tietoja. (s. 219) Itsekriminointisuoja ulottuu kuitenkin kaiken tyyppisiin rangaistusluonteisiin seuraamuksiin, jotka on rinnastettava rikosoikeudellisiin rangaistuksiin. Esimerkiksi erilaisten velvoitteiden noudattamatta jättämisestä voidaan määrätä seuraamusmaksu. Laiminlyönnit eivät välttämättä koske tiedonantovelvoitteita. Itsekriminointisuoja soveltuu myös hallinnollisia rangaistusluonteisia seuraamuksia koskevaan hallintomenettelyyn sekä näitä asioita koskevaan muutoksenhakuun riippumatta siitä, onko samanaikaisesti vireillä samaa asiaa koskeva rikosoikeudenkäynti vai ei.

On siten yllättävää, ettei hallituksen esityksen perusteluissa mainita sitä, että itsekriminointisuojan katsotaan kuuluvan paitsi EIS 6 artiklan 1 kohdan sisältöön myös PL 21 §:n turvatun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeisiin.[3]

Ehdotetun pykälän sanamuoto on suppea, ja itsekriminointisuojan on katsottava olevan laajempi kuin mitä esitetty säännös sekä hallituksen esityksen perustelujen sisältö saattaa antaa ymmärtää.

Itsekriminointisuojasta ei ole tarkoituksenmukaista säätää, ellei samanaikaisesti säädetä millaista todistusaineistoa oikeudenkäynnissä ei saa hyödyntää. Tuomioistuimen on jollakin tavalla selvitettävä tilanne, jossa itsekriminointisuojaa on loukattu eikä viranomaisen tällä tavoin hankkimaa aineistoa voida hyödyntää. Ns. hyödyntämiskiellosta, eli kiellosta hyödyntää lainvastaisesti hankittua todistusaineistoa, on siten säädettävä itsekriminointisuojasta säädettäessä.

Hyödyntämiskiellosta on ehdotettu säädettäväksi ehdotuksen 83 §:ssä. Ehdotetun pykälän mukaan hallintotuomioistuimen tulisi jättää hyödyntämättä laissa säädetyn vaitiolovelvollisuuden vastaisesti tai muulla tavoin lainvastaisesti hankittu selvitys, jos hyödyntäminen vaarantaisi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisen. (s. 54) Tuomioistuimen on toisin sanoen otettava huomioon oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset todisteiden hyödyntämistä koskevassa arvioissaan (s. 218).

107 §. Valittaminen hallintotuomioistuimen päätöksestä

Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan hallinto-oikeuden hallintolainkäyttöasiassa antamaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Ehdotus laajentaisi siten valituslupajärjestelmän koskemaan kaikkia hallinto-oikeuksissa käsiteltäviä asioita, jollei erityislainsäädännössä säädettäisi yleissäännökseen poikkeuksia yksittäisten asiaryhmien osalta. Valituslupa koskisi valitusasioita sekä hallintoriita-asioita ja muita hallintolainkäyttöasioita. Viimeksi mainittuja muita hallintolainkäyttöasioita ovat hallituksen esityksen perustelujen mukaan ainakin lastensuojelulaissa tarkoitetut tahdonvastaista huostaanottoa koskevat asiat (HE s. 89–90). Myös rangaistusluonteiset hallinnolliset seuraamukset tulisivat valituslupaa koskevan yleissääntelyn piiriin.

Valituslupa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen muodostuisi siten pääsäännöksi. Tämä merkitsee periaatteellista muutosta aikaisempaan tilanteeseen, jossa yleinen muutoksenhaku on

[3] Ks. mm. PeVL 34/2012 vp, PeVL 8/2016 vp sekä HE 309/1993 vp s. 74.

muodostanut pääsäännön aina korkeimpaan hallinto-oikeuteen saakka, ja valitusluvan käyttöönotosta kulloisessakin asiaryhmässä on tullut säätää erikseen. Korkeimman hallinto-oikeuden aseman kehittäminen valituslupatuomioistuimena mahdollistaakin sen, että ylin hallintotuomioistuin voi toimia, samalla tavoin kuin korkein oikeus yleisen lainkäytön puolella, hallintoa ja hallintolainkäyttöä linjaratkaisuin ohjaavana tuomioistuimena (PeVL 55/2017 vp, s. 2). Esitetyn linjaratkaisun taustalla on myös perustuslakivaliokunnan valtioneuvostolle antama kehotus arvioida korkeimman hallinto-oikeuden asemaa esillä olevan asian osalta. Valiokunnan mukaan tällaiselle kehitykselle ei ole estettä perustuslain ylimpien tuomioistuinten tehtäviä koskevan 99 §:n tai oikeusturvan takaavan 21 §:n sen paremmin kuin kansainvälisten ihmisoikeussopimustenkaan näkökulmasta (PeVL 32/2012 vp, s. 4/I, ks. myös PeVL 55/2014 vp, s. 2/II ja PeVL 29/2017 vp).

Eduskunnan perustuslakivaliokunta oli varsin pitkään sillä hallintolainkäytön doktriinissakin puolletulla kannalla, että valituslupajärjestelmä oli hallintolainkäytössä poikkeuksellinen järjestely ja että lupajärjestelmän laajentamiseen uusiin asiaryhmiin tuli suhtautua pidättyvästi. Perustuslakivaliokunnan mukaan valitusluvassa oli toisin sanoen kysymys valitusoikeuden rajoittamisesta, ja valitusluvalla oli siten erityinen merkitys PL 21 §:n kannalta. Tämän mukaisesti Suomen hallinto-oikeudelliseen oikeusturvajärjestelmään pääsääntönä kuuluvasta oikeudesta valittaa korkeimmalle hallinto-oikeudelle ei perustuslakivaliokunnan mukaan tullut kevyin perustein poiketa (asiasta kokoavasti esim. PeVL 33/2008 vp, PeVL 57/2010 vp ja PeVL 32/2012 vp).

Perustuslakivaliokunta on vuonna 2012 tarkistanut kantaansa korkeimman hallinto-oikeuden valituslupajärjestelmään suhtautumisessa (PeVL 32–34/2012 vp). Valiokunnan mukaan valituslupajärjestelmään ja sen laajentamiseen ei enää ole perusteita suhtautua lähtökohtaisen pidättyvästi. Hallinto-oikeudellista muutoksenhakujärjestelmää on valiokunnan mukaan syytä arvioida kokonaisuutena, josta valitusmahdollisuus korkeimpaan hallinto-oikeuteen muodostaa yhden osan (PeVL 32/2012 vp, s. 3/II). Kannanmuutoksen taustalla vaikuttavat siten pitkälti hallinnon oikeussuojajärjestelmässä tapahtuneet muutokset, kuten oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalan kasvattaminen samoin kuin hallinto-oikeuksien kehittäminen yleisiksi alueellisiksi ensimmäisen asteen hallintotuomioistuimiksi.

Lausunnossaan PeVL 29/2017 vp perustuslakivaliokunta on tuonut tiivistetysti esille muun muassa seuraavaa:

> ”Perustuslain 21 §:n kannalta valituslupajärjestelmää ja sen laajentamista tarkasteltaessa on perustuslakivaliokunnan mukaan keskeistä varmistua siitä, että muutoksenhakujärjestelmä kokonaisuutena turvaa sekä oikeusturvan saatavuuden ja riittävyyden että asian käsittelyn niin joutuisasti kuin se on oikeusturvavaatimuksen valossa mahdollista. Järjestelmän soveltamisen tulisi kaikissa asiaryhmissä perustua yhtenäiseen ja johdonmukaiseen arvioon perustellun oikeussuojan tarpeesta. Tällöin on tarkasteltava etenkin sitä, turvaavatko korkeinta hallinto-oikeutta edeltävät muutoksenhakujärjestelyt kyseisessä asiaryhmässä asian laadun ja merkittävyyden edellyttämät oikeusturvatakeet. Merkitystä on myös sillä, riittääkö korkeimman hallinto-oikeuden velvollisuus tai mahdollisuus valitusluvan myöntämiseen laissa säädettyjen perusteiden täyttyessä turvaamaan oikeusturvan saatavuuden kyseisessä asiaryhmässä. Myönteisissä tapauksissa valituslupajärjestelmän soveltaminen on valiokunnan mielestä perustuslain 21 §:n valossa yleensä perusteltua (PeVL 32/2012 vp, s. 4/I, ks. myös PeVL 55/2014 vp, s. 3—4).”
>
> --

> Perustuslakivaliokunta on edelleen todennut, etteivät asian laatu tai merkittävyys välttämättä edellytä pääsyä korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa kaikissa sellaisissakaan asiaryhmissä, joihin valitusvaiheessa useimmiten liittyy vaativia oikeuskysymyksiä tai jotka ovat yleensä asianosaisen tai yhteiskunnan kannalta erityisen merkittäviä tai laaja-alaisia (PeVL 55/2014 vp, s. 4). Valiokunta on muun muassa katsonut, että valituslupasääntely ei ole poissuljettua silloinkaan, kun kysymys on hallinnollista seuraamusta koskevasta asiasta (PeVL 14/2013 vp, s. 5). Kokonaisarvioinnissa voidaan tällöin oikaisuvaatimusmenettelyn puuttumisesta huolimatta päätyä valituslupamenettelyyn ottaen huomioon esimerkiksi seuraamuksen vähäisyys ja oikeuskysymysten yksinkertaisuus sekä ne perusteet, joiden vuoksi korkeimman hallinto-oikeuden on hallintolainkäyttölain 13 §:n 2 momentin mukaan myönnettävä valituslupa (PeVL 55/2014 vp, s. 4/II).

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt valituslupajärjestelmän kehittämisen yhteydessä nyttemmin siis huomiota valitusasioiden käsittelyn tehostamisen tarpeeseen, asian aikaisempien käsittelyvaiheiden luonteeseen oikeusturvan kannalta, asioiden merkittävyyteen ja laatuun samoin kuin oikeusturvanäkökohtiin valituslupaperusteiden sisällössä. Valiokunnan tarkastelukulma on siten varsin laaja valituslupajärjestelmän perustuslainmukaisuuden (PL 21 §) kontrolloinnissa. Uutena seikkana on korkeinta hallinto-oikeutta edeltävien muutoksenhakutasojen aikaisempaa selkeämpi huomioon ottaminen ja sen arvioiminen, miten yksityisen oikeusturva toteutuu oikeussuojajärjestelmän kokonaisuudessa.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut lausunnossaan PeVL 55/2014 vp valituslupaa myös eräiden yksittäisten asiaryhmien osalta. Valiokunta on todennut muun muassa seuraavaa:

> ”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.
>
> Toisaalta valiokunta toteaa, että huostaanottoa koskevissa asioissa on myös sellaisia etenkin lapsen etuun liittyviä seikkoja, jotka puoltavat vahvasti asian joutuisaa käsittelyä ja huostaanottoa koskevien ratkaisujen lainvoimaiseksi tulemisen nopeuttamista. Perustuslakivaliokunta viittaa tältä osin korkeimman hallinto-oikeuden 17.9.2013 valtioneuvostolle tekemään esitykseen lastensuojelulain muutoksenhakusäännöksen muuttamiseksi. Esitys koskee niin huostaanottoasioita kuin niitäkin lastensuojeluasioita, joissa asiat on ratkaistu ensi asteena hallintopäätöksin. Korkein hallinto-oikeus katsoo esityksessään lisäksi, että asian uudelleen käsittely samassa laajuudessa korkeimmassa hallinto-oikeudessa ei näissä tuo uutta asian arvioimiseksi, eikä korkein hallinto-oikeus valtaosassa ratkaisuja muuta hallinto-oikeuden päätöstä. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan lastensuojelulain mukaiset päätökset ovat laadultaan sellaisia, että niiden osalta oikeusturvan takeiden kannalta on riittävää päästä korkeimpaan hallinto-oikeuteen valitusluvan perusteella. Tapauskohtaista tarvetta saada asia korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltäväksi turvaisivat hallintolainkäyttölain 13 §:n 2 momentin säännökset.
>
> Perustuslakivaliokunnan mielestä valtioneuvoston piirissä on syytä selvittää mahdollisuutta laajentaa valituslupajärjestelmää jatkossa lastensuojeluasioihin, mukaan lukien tahdonvastaista huostaanottoa ja sijaishuoltoon määräämistä koskevat asiat. Perustuslain 21 §:stä ei valiokunnan mielestä johdu estettä tällaiselle sääntelylle, jos muilla oikeusturvajärjestelyillä kyetään turvaamaan lasten ja heidän perheidensä perusoikeuksien toteutuminen. Valiokunta huomauttaa lisäksi, että se ei nykyisen lastensuojelulain

> säätämisen yhteydessä katsonut perustuslain edellyttävän toimivallan siirtämistä tahdonvastaista huostaanottoa koskevissa asioissa tuomioistuimille (PeVL 58/2006 vp, s. 5/II).”

Tullessaan pääsäännöksi valituslupajärjestelmä koskisi muun muassa rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia, jollei erityislaissa toisin säädetä. Tässä kohden voidaan viitata muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen seitsemännen lisäpöytäkirjan 2 artiklaan, joka koskee jatkomuutoksenhakua rikosasioissa ja joka on otettava huomioon hallinnollisten sanktioseuraamusten muutoksenhaussa. Artikla antaa mahdollisuuden muutoksenhakuoikeudesta poikkeamiseen vähäisten rikosten – ja siis myös vähäisten sanktioseuraamusten kohdalla. Oikeuskirjallisuudessa todetaan, että mahdollisuus hakea valituslupaa voi kuitenkin sellaisenaan merkitä sopimusmääräyksen vaatimaa muutoksenhakumahdollisuutta, vaikka lupaa ei myönnettäisikään.[4] Valituslupajärjestelmän olemassaolo voi siten täyttää asianomaisessa sopimuksenkohdassa asetetun muutoksenhakukriteerin.

Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt poissuljettuna valituslupasääntelyä silloinkaan, kun kysymys on vähäistä suuremmista sanktioseuraamuksista. Sen sijaan perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt mahdollisena valituslupaa tilanteessa, jossa tuomioistuin (tuossa tapauksessa markkinaoikeus) määrää ensi asteessa seuraamusmaksun ja korkein hallinto-oikeus on ainoa valitusinstanssi (PeVL 49/2016 vp). Hallituksen esityksessä ei ole avattu sitä, onko vastaavia tilanteita hallinto-oikeuksien kohdalla. Voidaan kuitenkin todeta, että Suomessa tuomioistuinpäätöksellä määrättävät sanktiomaksut on keskitetty markkinaoikeuteen. Hallinto-oikeus toimii puolestaan valitustuomioistuimena näissä asioissa, mikä ilmentää laajempaakin kehityssuuntausta. Esimerkiksi Finanssivalvonta määrää nykyisin itse kaikki seuraamusmaksut, ja Fivan päätöksiä koskeva muutoksenhaku on vastikään yhtenäistetty siten, että niistä valitetaan Helsingin hallinto-oikeuteen markkinaoikeuden sijasta. On siten arvioitavissa, ettei vastaavaa tilannetta kuin edellä mainitussa markkinaoikeutta koskevassa asiassa, pääse syntymään yleisten hallintotuomioistuinten järjestelmässä.

Hallinnollisten sanktiomaksujen osalta esitykseen ei siten ole huomautettavaa. Myöskään huostaanottoasioissa käyttöön otettava valistuslupajärjestelmä ei ole ongelmallinen PL 21 §:n kannalta. Viimeksi mainitulta osin voidaan viitata perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 55/2014 vp, jota on tarkasteltu edellä.

Sen sijaan se, että valituslupajärjestelmä kattaisi vastaisuudessa myös kaikki hallintoriita-asiat ja muut hakemusasiat, edellyttää vielä lähempää tarkastelua. Päätökset näissä asioissa tehdään hakemusasioina hallinto-oikeudessa. Hallituksen esityksessä valitusluvan käyttöä on perusteltu kahdella perustuslakivaliokunnan lausunnolla, PeVL 68/2014 vp ja PeVL 33/2012 vp, joista kummassakaan ei ole suoranaisesti tähän asiaan rinnastettavasta tilanteesta. Ensimmäisessä näistä asioista oli kysymys varsin rajatusta tilanteesta (rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista ja lapsen palauttamista koskeva asia), ja jälkimmäinen liittyy korkeimman oikeuden valituslupajärjestelmän arviointiin (markkinaoikeuden teollis- ja tekijänoikeudelliset riita- ja hakemusasiat). Valitusluvan käyttöä tällaisessa tuomioistuimen ensi asteen päätöksessä perusteltiin ennen muuta käsittelyn joutuisuusnäkökohdilla.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla ei edellytä muutoksenhakuoikeuden turvaamista toiseen oikeusasteeseen (ks. PeVL 4/2010 vp, s. 3/II, PeVL 35/2002 vp, s. 2/II). Oikeudenmukainen oikeudenkäynti tulee kuitenkin voida järjestää vähintään yhdessä oikeusasteessa. Valitusluvassa on kysymys

[4] Pellonpää ym., Euroopan ihmisoikeussopimus, s. 1122.

muutoksenhausta, ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan vaatimukset voivat tulla kysymykseen myös tässä menettelyssä, vaikkakaan ei samassa määrin kuin valituksen kysymyksessä ollessa.[5] Edellä mainitusta huolimatta hallintoriita-asioiden sisällyttämisen valituslupajärjestelmän piiriin voi arvioida olevan jossakin määrin ongelmallista sen vuoksi, että hallinto-oikeus on tuolloin ensi asteen päätöksentekoviranomainen, ja näiden asioiden piirissä voi olla hyvinkin monenlaisia riitaisuuksia, alkaen hallintosopimuksista ja päätyen kuntien välisiin korvausriitoihin.[6] Hallituksen esityksen perusteluissa olisikin voitu avata vielä lähemmin näiden asioiden monen tyyppistä luonnetta PL 21 §:n kannalta. Toisaalta mistään laajasta joukosta asioita ei varsinaisesti ole kysymys, ja tässä yhteydessä voidaan viitata siihen, että valituslupa ei muodosta valituskieltoa vaan se on osa muutoksenhakujärjestelmää. Hallintolainkäytön valituslupaperusteissa otetaan myös huomioon yksityisen oikeusturvaan liittyvät seikat, eli valituslupa voidaan myöntää muillakin kuin ennakkopäätökseen liittyvillä perusteilla. Tältä pohjalta voitaisiin ajatella, että myös esillä olevat asiat voidaan sisällyttää valitusluvan yleissääntelyn piiriin. Erityislainsäädännössä voidaan tarvittaessa harkita erikseen valitusmahdollisuuden avaamista joiltakin osin näiden asioiden piirissä.

109 §. Valitusoikeus hallintotuomioistuimen päätöksestä

Ehdotetun 109 §:n 2 momentin mukaan alkuperäisen hallintopäätöksen tehneellä viranomaisella olisi oikeus hakea muutosta valittamalla hallintotuomioistuimen päätökseen, jolla hallintotuomioistuin on kumonnut viranomaisen päätöksen tai muuttanut sitä.

Perustuslakivaliokunta on suhtautunut vanhastaan varsin pidättyvästi viranomaisen valitusoikeuteen sellaisesta päätöksestä, jolla viranomaisen päätös on kumottu tai sitä on muutettu. Viranomaisen valitusoikeutta on pidetty poikkeuksellisena hallintolainkäyttöjärjestelmässä. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi todennut lausunnossaan PeVL 22/2013 vp seuraavaa:

> ”Perustuslakivaliokunta on arvioinut vastaavan kaltaista viranomaisen valitustoimivaltaa perustuslain 21 §:ssa turvattujen oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten kannalta lausunnossaan PeVL 47/2005 vp. Valiokunta katsoi, että viranomaisen mahdollisuus heti päätöksen tehtyään riitauttaa oma päätöksensä hakemalla siihen muutosta on omiaan heikentämään asian käsittelyn asianmukaisuutta sekä viranomaisen riittävään selvittämiseen ja valmisteluun liittyvää päätöksentekoa. Menettely oli joka tapauksessa aiheellista rajata vain oikeuskäytännön yhtenäisyyden kannalta tarpeellisiin valituksiin. Lisäksi valiokunta piti perustuslain 21 §:n 2 momentissa turvattujen hyvän hallinnon takeiden kannalta asianmukaisena, että valtion puolesta muutoksenhakuoikeutta ei käytä päätöksen tehneen viranomaisen piirissä toimiva virkamies, vaan esimerkiksi ministeriö tai valtion asiamies.
>
> Viranomaisen toimivaltaa valittaa omasta päätöksestään voidaan pitää edelleen varsin poikkeuksellisena ja perustuslain 21 §:n valossa jossain määrin arveluttavana menettelynä. Ehdotuksessa valtion valitusoikeus on kuitenkin sinänsä asianmukaisesti rajattu tilanteisiin, joissa asian saattaminen tuomioistuimen ratkaistavaksi on oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi tärkeätä. Menettely ei tällaisena muodostu perustuslain vastaiseksi. Muutoksenhakuoikeus olisi kuitenkin asianmukaista osoittaa jollekin muulle kuin päätöksen tekevän viranomaisen palveluksessa toimivalle virkamiehelle.”

Viranomaisen valitusoikeutta on perusteltu esillä olevassa esityksessä muun muassa seikoilla, jotka kertovat tarpeesta tasapainottaa viranomaisen asemaa prosessin osapuolena. Päätöksentekoviranomaisen

[5] Pellonpää ym., s. 560.
[6] Ks. hallintoriita-asioiden luonteesta po. HE, s. 12.

valitusoikeuden laajentamisen vastapainoksi lakiesityksessä ehdotetaan tiettyjä oikeudenkäyntiin liittyviä täsmennyksiä: viranomaisen velvollisuutta osallistua asian selvittämiseen selkeytettäisiin, minkä lisäksi sääntelyssä tuotaisiin nykyistä paremmin esille viranomaisen puolueettomuusfunktio oikeudenkäynnin yksityiseen osapuoleen nähden. Molemmat vaatimukset pohjautuvat oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevaan vaatimukseen, ja ne alleviivaavat prosessin vastavuoroisuuden ja puolueettomuuden merkitystä. Lähtökohtana on aineellisesti oikean, lainmukaisen ratkaisun saaminen (rule of law) julkisoikeudellista oikeusriitaa koskevassa asiassa. Päätöksentekoviranomaisen valitusoikeuden laajentamista perustellaan lisäksi ennakkopäätösten/linjaratkaisujen saamisen tarpeella. Tuossa kohden voidaan ottaa huomioon, että viranomaisella on jo ennestään valitusoikeus viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun perusteella (HLL 6.2 §). Oikeus- ja hallintokäytännön yhdenmukaisuuden turvaaminen voidaan nähdä osana viranomaisen julkisen edun valvontaa (HE s. 44).

Perustuslakivaliokunnan edellä mainittu lausunto ilmentää valiokunnan johdonmukaista pitkän aikavälin linjaa (ks. mm. myös PeVL 4/2004 vp, PeVL 4/2005 vp ja PeVL 45/2006 vp). Näistä lähtökohdista esitettyä laajennusta viranomaisen valitusoikeudesta voidaan pitää perusteltuna.

13 luku. Ylimääräinen muutoksenhaku

Sen osalta, että kantelusta itsenäisenä ylimääräisenä muutoksenhakukeinona luovuttaisiin ja kanteluperusteet yhdistettäisiin purkuperusteisiin, ei ole huomautettavaa PL 21 §:n kannalta. Uudistus päinvastoin selkeyttäisi ylimääräisessä muutoksenhaussa käytettävissä olevia oikeuskeinoja ottaen huomioon se, ettei kanteluinstituutiolla ole ollut enää relevanssia purkuun verrattuna. Kummassakin järjestelmässä on osin samoja edellytyksiä, menettelyvirhe, mikä sekin puoltaa kantelun ja purun yhdistämistä ylimääräisinä muutoksenhakukeinoina.

Kuulemisvirheen perusteella tehtävän purkuhakemuksen määräaika lyhentyisi nykyisestä kuuteen kuukauteen tiedoksisaannista. Erityisen painavista syistä päätöksen purkamista voitaisiin hakea määräajan päätyttyäkin. Yksityisen tahon olisi käytettävä päätöksen purkamista koskevassa asiassa oikeudellista avustajaa tai asiamiestä – asianajajaa, julkista oikeusavustajaa tai luvan saanutta oikeudenkäyntiavustajaa (118 §). Tämä voi parantaa yksityisen oikeusturvaa ja tehostaa purkuasian käsittelyä. Asianomaisella on myös mahdollisuus maksuttoman julkisen oikeusavun saamiseen näissä asioissa.

Helsingissä 25.9.2018

Leena Halila

hallinto-oikeuden professori

Helsingin yliopisto