

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 29/2018 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Arja Manner, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Olli Wikberg, oikeusministeriö
- erityisasiantuntija Anu Koivuluoma, oikeusministeriö
- apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- oikeusneuvos, OTT Eija Siitari, korkein hallinto-oikeus
- professori Leena Halila
- professori Raija Huhtanen
- apulaisprofessori Ida Koivisto
- professori Olli Mäenpää
- professori Veli-Pekka Viljanen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Lailla kumottaisiin voimassa oleva hallintolainkäyttölaki. Lisäksi ehdotetaan muutoksia 51 lakiin lähinnä niissä olevien viittaussäännösten johdosta. Erikoiskasvien markkinoimismaksuista annettu laki kumottaisiin tarpeettomana.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2019 alussa tai alkupuolella.

Esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia tarkastellaan perustuslain 10 §:ssä turvatus henkilö tietojen ja yksityisyydensuojan kannalta ja perustuslain 21 §:ssä turva-

Valiokunnan lausunto PeVL 50/2018 vp

tun oikeusturvan kannalta. Huomiota kiinnitetään myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevaan 6 artiklaan. Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Esitys on kuitenkin sen merkityksen vuoksi aiheellista saattaa perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (jäljempänä myös hallintoprosessilaki). Samalla voimassa oleva vuonna 1996 säädetty hallintolainkäyttölaki kumottaisiin. Kysymys on hallintolainkäytön yleissääntelyn kokonaisuudistuksesta.

Uudella lailla pyritään ennen muuta hallintoasioita koskevan oikeudenkäyntimenettelyn ajantasaistamiseen sekä nykyistä täsmällisemmän ja informatiivisemmän sääntelyn aikaansaamiseen. Uudessa laissa olisi 127 pykälää nykyisen hallintolainkäyttölain 82 pykälän sijasta. Hallintolainkäytön erityispiirteiden vuoksi ehdotettu sääntely ei kaikilta osin vastaa oikeudenkäymiskaaren vastaavaa sääntelyä.

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 ennakkopäätöstuomioistuimen suuntaan, ja tätä vahvistetaan edelleen lakiesityksessä. Lakiesitykseen sisältyy myös muita yksittäisiä uudistuksia, joiden tavoitteena on tehostaa oikeusturvan saatavuutta samoin kuin ajantasaistaa ja selkeyttää toimintatapoja hallintotuomioistuinprosessin sisällä.

Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksesta

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Lisäksi 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.

Perustuslakivaliokunta on 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 (ks. esim. PeVL 51/2010 vp,

Valiokunnan lausunto PeVL 50/2018 vp

s. 2, PeVL 42/2010 vp, s. 4/II, PeVL 16/2000 vp, s. 4—5, PeVL 12/1997 vp, s. 1/II). Tällaista perustetta ei kuitenkaan yleensä synny, jos etuuden tai palvelun saaminen riippuu kokonaan viranomaisen harkinnasta, käytettävissä olevista määrärahoista tai esimerkiksi suunnitelmista (PeVL 63/2010 vp, s. 2/II, PeVL 16/2000 vp, s. 4/II). Tällöinkin voi tosin olla aiheellista avata valitusmahdollisuus muun muassa viranomaistoiminnan asianmukaisuuden ja muun tasapuolisuuden valvomiseksi (PeVL 10/2009 vp, s. 4/II, PeVL 46/2002 vp, s. 9/II) sekä soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden varmistamiseksi (PeVL 30/2005 vp, s. 5/I). Valiokunta ei ole pitänyt myöskään julkista hallintotehtävää hoitavan perustuslain 124 §:n mahdollistamaa yksityisoikeudellista organisaatiomuotoa riittävänä yksinomaisena perusteena muutoksenhakurajoitukselle (ks. PeVL 44/2018 vp, s. 3, PeVL 10/2012 vp, s. 6).

Hallintolainkäytön oikeussuojatakeita koskee perustuslain 21 §:n 2 momentti. Momenttiin sisältyy vaatimus lainkäytön ja hallinnon oikeussuojatakeiden turvaamisesta eduskunnan hyväksymällä lailla. Säännöksessä luetellaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon tärkeimmät osa-alueet eli käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, vaatimus päätöksen perusteleminen sekä oikeus hakea muutosta. Luetteloa ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi (HE 309/1993 vp, s. 74).

Perustuslain 21 §:n säännökset eivät estä säätämästä lailla vähäisiä poikkeuksia niissä turvattuihin oikeuksiin, kunhan tällaiset poikkeukset eivät muuta kulloinkin kyseessä olevan oikeusturvatakeen asemaa pääsääntönä eivätkä yksittäistapauksessa vaaranna yksilön oikeusturvaa (ks. esim. PeVL 68/2014 vp, s. 3/I). Vaikka lainsäätäjällä on 21 §:n 2 momentin sisältämän lakivarauksen rajoissa valtiosääntöoikeudellista harkintavaltaa säännellä perustuslain 21 §:ssä tarkoitettuja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeita, (ks. PeVL 59/2014 vp, s. 3/II), valiokunnan mukaan esimerkiksi kuulemista koskevassa lainkäytön sääntelyssä on säilytettävä perustuslain mukainen pääsääntö vastapuolen kuulemisesta (PeVL 15/2006 vp, s. 3, PeVL 60/2001 vp, s. 3/II). Perustuslain 21 §:n 1 momentissa turvattun oikeuden luonteen ja 2 momentin lakivarauksen takia on selvää myös, että valitusoikeuden sääntelyä, erityisesti valitus- ja muutoksenhakukieltoja, mutta myös muita valitusoikeuden rajoituksia koskee sama lailla säätämisen vaatimus (ks. esim. PeVL 12/2004 vp, s. 3/II).

Määritelmät

Hallintoprosessilain 4 §:ssä ehdotetaan selkeyden vuoksi säädettäväksi lain keskeisten käsitteiden määrittelmistä. Verraten suppeaan säännökseen sisältyvät viranomaisen ja lainvoiman määrittelmät. Säännöstä perustellaan muun muassa sillä, että päätöksen lainvoimaiseksi tulemiseen voi liittyä merkittäviä yksilön oikeutta, etua tai velvollisuutta koskevia vaikutuksia, minkä vuoksi käsitteiden määrittelyminen lain tasolla on perusteltua (s. 69). Perustuslakivaliokunta pitää keskeisten käsitteiden määrittelyä perustuslain 2 §:n 3 momentista ja 21 §:stä johtuvista syistä perusteltuna. Valiokunta myös pitää perustuslain 124 §:stä johtuvista syistä valtiosääntöisesti asianmukaisena ehdotettua määrittelmää, jonka mukaan viranomaisena pidettäisiin myös välittömästi julkisen hallinnon organisaatioon kuulumattomia tahoja niiden hoitaessa perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua julkista hallintotehtävää.

Hallintoprosessilakiehdotukseen ei sisälly asianosaisen eikä oikeudenkäynnin osapuolen määrittelmää. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan erityisesti asianosaisen ja oikeudenkäynnin

Valiokunnan lausunto PeVL 50/2018 vp

osapuolen käsitteitä voidaan pitää perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeusturvan kannalta keskeisen lain soveltamisen ja soveltamisen ennakoitavuuden kannalta ratkaisevan keskeisinä. Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että asianosaiseen ja oikeudenkäynnin osapuoleen viitataan ehdotetuissa säännöksissä useita kymmeniä kertoja. Valiokunnan mielestä on perusteltua, että lailla määriteltävien prosessuaalisten oikeuksien ja velvollisuuksien subjektit määritellään säädöserustaisesti. Lakivaliokunnan on täydennettävä määritelmäsäännöstä asianosaisen ja oikeudenkäynnin osapuolen määrittelyllä.

Valituslupajärjestelmä

Hallintoprosessilakiehdotuksen 107 §:n mukaan hallinto-oikeuden hallintolainkäyttöasiassa antamaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Lakiehdotuksen 111 §:n mukaan valituslupa on myönnettävä, jos 1) lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi; 2) asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi; tai 3) valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy.

Ehdotus merkitsee periaatteellista muutosta hallinto-oikeudelliseen muutoksenhakujärjestelmään: ehdotuksen mukaan valituslupaa lähtökohtaisesti edellytetään valitettaessa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valituslupajärjestelmä on jo aikaisemmin laajentunut eri hallinnonalojen lainsäädännössä niin, että valitusluvan piiriin kuuluu nykyisin lukumääräisesti suurin osa korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsiteltävistä valitusasioista. Esimerkiksi vuonna 2017 korkeimpaan hallinto-oikeuteen tuli yhteensä 4 861 valituslupahakemusta, valituslupa-asioita ratkaistiin 4 604 ja valituslupia myönnettiin 669. Valituslupasäätelyä ei siten nykyisinkään voida pitää hallintolainkäytössä enää poikkeuksellisenä järjestelynä. Ehdotettu säätely merkitsee kuitenkin periaatteellista muutosta siten, että valituslupa muuttuu säädöstasolakin pääsäännöksi, josta poikkeamisesta on säädettävä erikseen lailla.

Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt valituslupajärjestelmää sinänsä perustuslain 21 §:n vastaisena. Valiokunta kuitenkin korosti varhaisemmassa käytännössään sen olevan hallintolainkäytössä poikkeuksellinen järjestely, jonka laajentamiseen uusiin asiaryhmiin tuli suhtautua pidättyvästi. Valiokunnan mielestä Suomen hallinto-oikeudelliseen oikeusturvajärjestelmään pääsääntönä kuuluvasta oikeudesta valittaa korkeimmalle hallinto-oikeudelle ei tullut kevein perustein poikea (ks. kokoavasti PeVL 32/2012 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta tarkisti kuitenkin tätä pidättyvää kantaansa valituslupajärjestelmään hallintolainkäytössä lausunnossaan PeVL 32/2012 vp. Valiokunta korosti, että hallinto-oikeudellista muutoksenhakujärjestelmää on syytä arvioida kokonaisuutena, josta valitusmahdollisuus korkeimpaan hallinto-oikeuteen muodostaa yhden osan. Valiokunta kiinnitti huomiota hallintoasioiden käsittelyssä ja muutoksenhakujärjestelmässä tapahtuneeseen kehitykseen. Yhä useammassa asiaryhmässä oli käytössä oikaisuvaatimusmenettely, jonka asemaa oikeussuojakeinona oli vahvistettu muun muassa lisäämällä sitä koskevat yleissäännökset hallintolain 7 a lukuun. Lisäksi alueellisten hallinto-oikeuksien asema oli vahvistunut sekä lainsäädännöllisten toimenpiteiden että näiden tuomioistuinten asiantuntemuksen ja tehtävien lisääntymisen seurauksena. Valiokun-

Valiokunnan lausunto PeVL 50/2018 vp

ta totesi myös, että yhä suurempi osa korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuvista asioista kuului ryhmiin, joissa muutoksenhaku edellyttää valituslupaa (PeVL 32/2012 vp, s. 3)

Perustuslakivaliokunta katsoi, ettei valituslupajärjestelmään ja sen laajentamiseen enää ollut perusteita suhtautua lähtökohtaisen pidättyvästi. Sen sijaan valituslupajärjestelmän hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta on muutoin syytä kussakin tapauksessa arvioida valiokunnan aiemman käytännön pohjalta. Perustuslain 21 §:n kannalta asiaa tarkasteltaessa keskeistä on varmistua siitä, että muutoksenhakupäätösjärjestelmä kokonaisuutena turvaa sekä oikeusturvan saatavuuden ja riittävyyden että asian käsittelyn niin joutuisasti kuin se on oikeusturvavaatimuksen valossa mahdollista. Järjestelmän soveltamisen tulee kaikissa asiaryhmissä perustua yhtenäiseen ja johdonmukaiseen arvioon perustellun oikeussuojan tarpeesta. Tällöin on tarkasteltava etenkin sitä, turvaavatko korkeinta hallinto-oikeutta edeltävät muutoksenhakupäätösjärjestelyt kyseisessä asiaryhmässä asian laadun ja merkittävyyden edellyttämät oikeusturvatakeet. Merkitystä on myös sillä, riittääkö korkeimman hallinto-oikeuden velvollisuus tai mahdollisuus valitusluvan myöntämiseen laissa säädettyjen perusteiden täytyessä turvaamaan oikeusturvan saatavuuden kyseisessä asiaryhmässä. Myönteisissä tapauksissa valituslupajärjestelmän soveltaminen on perustuslain 21 §:n valossa yleensä perusteltua (PeVL 32/2012 vp, s. 3).

Valituslupajärjestelmän käytön laajeneminen merkitsi perustuslakivaliokunnan mukaan tietynlaista muutosta korkeimman hallinto-oikeuden rooliin ylintä tuomiovaltaa hallintolainkäyttöasioissa käyttävänä tuomioistuimena. Valiokunnan mukaan valtioneuvoston piirissä tuli ennakkoluulottomasti arvioida mahdollisuutta edelleen kehittää korkeimman hallinto-oikeuden roolia hallintolainkäyttöä ylimmän asteen linjatkaisuin ohjaavan tuomioistuimen suuntaan. Tämä edellytti valiokunnan mukaan kuitenkin osaltaan myös korkeinta hallinto-oikeutta edeltävän muutoksenhakupäätösjärjestelmän kehittämistä johdonmukaisesti. Perustuslain ylimpien tuomioistuinten tehtäviä koskevasta 99 §:stä tai oikeusturvan takaavasta 21 §:stä sen paremmin kuin kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksistakaan ei valiokunnan mielestä johtunut estettä tällaiselle kehitykselle (PeVL 32/2012 vp, s. 4).

Perustuslakivaliokunta on sittemmin katsonut mahdolliseksi laajentaa niiden asiaryhmien piiriä, joissa valitus hallinto-oikeudesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttää valitusluvan myöntämistä (ks. esim. PeVL 55/2014 vp, s. 3—5: eräät hallintoasioiden muutoksenhakusäännökset; PeVL 35/2016 vp, s. 4: valtion virkamieslaki; PeVL 29/2017 vp, s. 2—3: eräät ympäristöä koskevat muutoksenhakuasiat). Valiokunta on todennut myös, etteivät asian laatu tai merkittävyys välttämättä edellytä pääsyä korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa kaikissa sellaisissa asiaryhmissä, joihin valitusvaiheessa useimmin liittyy vaativia oikeuskysymyksiä tai jotka ovat yleensä asianosaisen tai yhteiskunnan kannalta erityisen merkittäviä tai laaja-alaisia (ks. PeVL 55/2014 vp, s. 4, PeVL 29/2017 vp, s. 3).

Hallituksen esityksen mukaan valituslupasääntelyn tavoitteena on kehittää korkeimman hallinto-oikeuden asemaa nykyistä enemmän hallintoa ja hallintotuomioistuimia ratkaisuilleen ohjaavan tuomioistuimen suuntaan. Valituslupajärjestelmän käyttöalan laajentamisen katsotaan mahdollistavan sen, että korkein hallinto-oikeus voi keskittyä nykyistä paremmin vaativiin oikeuskysymyksiin ja oikeuskäytännön yhtenäisyyden turvaamiseen. Tällaista korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätösroolia korostavaa tavoitetta voidaan perustuslakivaliokunnan mielestä pitää oikeusturvan toteutumisen ja yhdenvertaisuuden edistämisen kannalta tärkeänä ja siten perusoi-

Valiokunnan lausunto PeVL 50/2018 vp

keusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä perusteena ehdotetulle muutoksenhakuoikeuden ka-
vennukselle. Korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätösroolin vahvistamisen voidaan kat-
soa osaltaan lisäävän hallinto-oikeudellisen oikeusturvajärjestelmän toimivuutta, vaikka samalla
yksittäisten valitusten tutkimiselle korkeimmassa hallinto-oikeudessa asetettu kynnyks
määrin korottuu. Valituslupasääntelyn katsotaan hallituksen esityksessä myös turvaavan osal-
taan korkeimman hallinto-oikeuden mahdollisuuksia turvata oikeudenkäynnin viivytyksettö-
myys asioissa, joissa on tärkeää saada ylimmän oikeusasteen ratkaisu. Perustuslakivaliokunta on
pitänyt tärkeänä, että myös lainsäädännössä kiinnitetään huomiota tuomioistuinten mahdolli-
suuksiin toimia perustuslain 21 §:n 1 momentissa edellytetyllä tavalla asianmukaisesti ja ilman
aiheetonta viivytystä (PeVL 29/2017 vp, s. 3).

Arvioitaessa valituslupajärjestelmän perustuslainmukaisuutta on perustuslakivaliokunnan mie-
lestä otettava huomioon, että valituslupan asettamisessa valituksen edellytykseksi on kyse siitä,
missä laajuudessa korkein hallinto-oikeus tutkii valituksen. Se ei merkitse niin pitkälle menevää
rajoitusta muutoksenhakuoikeuteen kuin varsinaiset valituskiellot. Toiseksi on otettava huo-
mioon, että valituslupan ehtojen täytyessä korkeimman hallinto-oikeuden on myönnettävä vali-
tuslupa. Valituslupan myöntämisen perusteet eivät rajoitu ennakkopäätösperusteeseen, vaan lupa
on myönnettävä myös asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi tai jos valituslupan myöntä-
miseen on muu painava syy. Tämä sääntely merkitsee sitä, että oikeusturvaelementti on vahvasti
mukana myös ehdotetussa hallinto-oikeudellisessa valituslupajärjestelmässä. Hallituksen esityk-
sen arvion mukaan ehdotetun lain voimaantulua valituslupa myönnettäisiin arviolta 500—600
asiassa vuosittain eli noin 15 prosentissa valituslupa-asioista. Arvioitaessa ehdotettua muutosta
merkitystä on myös sillä, etteivät jo toteutuneet valituslupajärjestelmän laajennukset näytä muo-
dostuneen ainakaan yleisesti ottaen oikeusturvaa heikentäviksi, vaan ne ovat mahdollistaneet
korkeimman hallinto-oikeuden vahvemman ohjaavan roolin näissä asiaryhmissä.

Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotetulle kattavalle valituslupajärjestelmälle hallinto-oikeu-
den ratkaisusta korkeimpaan hallinto-oikeuteen on painavia hallintolainkäytön tehostamiseen ja
korkeimman oikeuden ennakkopäätösroolin vahvistamiseen liittyviä perusteita. Valituslupajär-
jestelmässä ei ole kyse uudentyypisistä sääntelystä, vaan pikemminkin jo toteutuneen kehityk-
sen tunnustamisesta myös periaatteellisesti ja eri asiaryhmien valitusten yhdenmukaisesta kohte-
lusta. Perustuslakivaliokunnan uudempaa, vuodesta 2012 noudattamaa tulkintalinjaa edelleen ke-
hittäen valituslupan asettamista pääsäännöksi voidaan perustuslain 21 §:n estämättä pitää mah-
dollisena ja perusteltuna.

Perustuslakivaliokunta korostaa muutoksenhakua koskevien erityissäännösten osalta yleisesti oi-
keudenkäynnistä hallintoasioissa annettavaksi ehdotetun lain tarkoitusta varmistaa, ettei yksilön
oikeuksia tai velvollisuuksia koskeva hallintopäätös jää valitusoikeuden ulkopuolelle (HE 29/
2018 vp, s. 216).

Viranomaisen valitusoikeus

Hallintoprosessilakiehdotuksen 109 §:n 2 momentin mukaan alkuperäisen hallintopäätöksen teh-
neellä viranomaisella on oikeus hakea muutosta valittamalla hallintotuomioistuimen päätökseen,
jolla hallintotuomioistuin on kumonnut viranomaisen päätöksen tai muuttanut sitä. Pykälän 3 mo-

Valiokunnan lausunto PeVL 50/2018 vp

mentin mukaan viranomaisena saa hakea muutosta valittamalla myös, jos valittaminen on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi.

Perustuslakivaliokunta on käytännössään pitänyt viranomaisen muutoksenhakuoikeutta hallintolainkäyttöjärjestelmässä poikkeuksellisenä ja katsonut etenkin viranomaisen yleisen muutoksenhakuoikeuden voivan muodostua ongelmalliseksi perustuslain 21 §:n 1 momentissa vaaditun asianmukaisen menettelyn kannalta, koska tällöin viranomaisena saatetaan nähdä asianomaisen muodolliseksi vastapuoleksi. Valiokunta on toisaalta pitänyt viranomaisen muutoksenhakuoikeutta mahdollisena, jos se on lailla rajoitettu esimerkiksi oikeuskäytännön yhtenäisyyden ylläpitoon liittyviin perusteisiin (esim. PeVL 48/2017 vp, s. 5—6, PeVL 4/2005 vp, s. 3, PeVL 4/2004 vp, s. 10).

Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 222—223) todetaan ehdotuksen viranomaisen valitusoikeudesta liittyvän siihen, että muutoksenhaussa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellytettäisiin vastaisuudessa valituslupaa. Tällöin viranomaisen valitusoikeus turvaisi oikeuskäytännön tasapuolisen kehittymisen niin, että ylimmän oikeusasteen ratkaisuja saataisiin myös tapauksissa, joissa hallinto-oikeus on ratkaissut asian yksityisen asianomaisen eduksi. Perustelujen mukaan viranomaisen valitusoikeus voisi olla tarpeen lähinnä silloin, kun asia koskee kyseisessä viranomaisessa olevia asioita laajemminkin, eikä asiasta ole vielä oikeuskäytäntöä tai oikeuskäytäntö on epäyhtenäistä. Lisäksi valitusluvan myöntäminen viranomaiselle voi olla perusteltua joskus muissakin kuin ennakkopäätöstilanteissa, esimerkiksi silloin, kun yksittäisen hallintopäätöksen vaikutukset ovat laajempia ja ulottuvat myös tahoihin, joilla ei ole asiassa valitusoikeutta.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa käytännössään pitänyt valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomana sellaista viranomaisen valitusoikeutta, johon liittyy myös viranomaisen valitusta koskeva kattava valituslupavaatimus (ks. esim. PeVL 4/2005 vp, s. 3). Tätä vastaavasti ehdotettua 109 §:n 2 momentin viranomaisen muutoksenhakuoikeutta voidaan perustuslakivaliokunnan mielestä sen yleisestä luonteesta huolimatta pitää mahdollisena perustuslain 21 §:n asianmukaisen tuomioistuinmenettelyn kannalta.

Oikaisuvaatimuksen tekijän valituksen rajoittamisesta

Hallintoprosessilakiehdotuksen 15 §:n 3 momentin mukaan oikaisuvaatimuksen tekijä saa valittaessaan oikaisuvaatimuspäätöksestä esittää vaatimuksilleen uusia perusteluja. Hän saa kuitenkin esittää uuden vaatimuksen vain, jos se perustuu olosuhteiden muutokseen tai oikaisuvaatimuksen tekemisen määräajan päättymisen jälkeen valittajan tietoon tulleeseen seikkaan.

Perustelujen (s. 85) mukaan rajoitus koskisi tilannetta, jossa valittajan tekemä oikaisuvaatimus on osittain hylätty tai jätetty tutkimatta. Perustelujen (s. 86) mukaan uusien vaatimusten esittämistä on arvioitava sekä alkuperäisen hallintopäätöksen että oikaisuvaatimuksessa esitettyjen vaatimusten kannalta. Uusien vaatimusten esittämisen rajoittamisella ei ole perustelujen mukaan tarkoitus rajoittaa valitusoikeutta, vaan estää muutoksenhaun muuttuminen tai laajentuminen koskemaan muuta kuin ensi vaiheen muutoksenhaun kohteena ollutta hallintoasiaa. Perustuslakivaliokunta korostaa sanotun merkitystä. Vaikka oikaisuvaatimusmenettelyä voidaan valiokunnan mukaan pitää tavallaan muutoksenhaun ensimmäisenä vaiheena, kysymys ei ole tuomioistuimes-

Valiokunnan lausunto PeVL 50/2018 vp

sa tapahtuvasta lainkäytöstä, minkä vuoksi se ei voi täyttää perustuslain 21 §:n 1 momentin vaatimusta siitä, että jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi (PeVL 55/2014 vp, PeVL 32/2012 vp, s. 3/II). Valiokunta painottaa perusoikeusmyönteisen tulkinnan merkitystä säännöksen tulkinnassa.

Hallituksen esityksen perusteluissa on tältä osin viitattu unionin tuomioistuimen ratkaisuihin asioissa C-137/14 (komissio v. Saksan liittotasavalta), C-115/09 (Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein Westfalen eV) ja C-570/13 (Karoline Gruber), joiden perusteella katsotaan, että ehdotettu sääntely ei ole EU-oikeudellisesti ongelmallista. Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että uudemman oikeuskäytännön mukaan huomioon on otettava myös puolustautumisoikeuksien suojaaminen, oikeusvarmuuden periaate sekä menettelyn moitteeton kulku (esim. asiassa Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, ja asiassa Evelyn Danqua, C-429/15). Lakivaliokunnan on syytä tarkastella rajoituksen EU-oikeudenmukaisuutta.

Päätöksen täydentäminen

Hallintoprosessilakiehdotuksen 103 §:n mukaan hallintotuomioistuin voisi täydentää päätöstään valitusajassa, kuitenkin viimeistään 30 päivän kuluttua päätöksen tiedoksisaannista, jos päätös ei sisällä ratkaisua kaikkiin asiassa esitettyihin sivuvaatimuksiin. Päätöstä ei kuitenkaan saa täydentää, jos se johtaa asianosaiselle kohtuuttomaan tulokseen. Lakiehdotuksen 104 §:ssä säädetään täydentämismenettelystä. Pykälässä ei säädetä asianosaisten kuulemisesta, vaikka täydentämismenettelyssä on tarkoitus arvioida myös täydentämisen kohtuullisuutta.

Perustuslain 21 §:n 2 momentissa turvataan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet. Momentissa olevan maininnan mukaan oikeus tulla kuulluksi sisältyy näihin takeisiin, joiden yksityiskohtaiset järjestelyt samoin kuin niihin mahdollisesti tehtävät rajoitukset ja vähäiset poikkeukset ovat lailla säänneltävissä (PeVL 8/2004 vp, s. 3/II). Lainsäädännöllä ei toisaalta saa vaarantaa kenenkään oikeusturvaa (HE 309/1993 vp, s. 74, PeVL 12/2002 vp, s. 6). Valiokunnan mukaan perustuslain säännös edellyttää, että laintasoisessa sääntelyssä turvataan perustuslain mukainen pääsääntö kuulemisesta oikeudenkäynnissä (PeVL 15/2006 vp, s. 3/I, PeVL 60/2001 vp, s. 3/II. Ks. myös PeVL 49/2017 vp, s. 7). Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 11 luvun 10 §:n säännös tuomion täydentämisestä tilanteessa, jossa yksityisoikeudellisesta vaatimuksesta on jäänyt tuomiossa lausumatta, sisältää säännöksen asianosaisten kuulemisesta. Myös riita-asiassa annettavan tuomion täydentämistä koskeva oikeudenkäymiskaaren 24 luvun 11 § sisältää vastaavat säännökset asianosaisten kuulemisesta. Lakivaliokunnan on täydennettävä 104 §:ää sääntelyllä asianosaisen kuulemisesta.

Oikeus selvityksen esittämiseen

Hallintoprosessilakiehdotuksen 39 §:n 2 momentin mukaan tuomioistuin voi jättää huomioon ottamatta sellaisen aineiston, joka selvästi ei kuulu käsiteltävään asiaan. Tällainen aineisto rajautuu myös lakiehdotuksen 44 §:n mukaisen kuulemisvelvollisuuden ulkopuolelle. Perustuslakivaliokunta korostaa hallituksen esityksen yleisperusteluistakin (s. 37) ilmenevän EIT:n oikeuskäytännön merkitystä. Sen mukaan asianosaisen itsensä tulee lähtökohtaisesti saada päättää, onko jokin

Valiokunnan lausunto PeVL 50/2018 vp

lausuma tai selvitys sen luonteinen, että se edellyttää hänen kannanottoaan. Tuomioistuin voi poiketa kuulemisvelvoitteesta vain hyvin poikkeuksellisesti.

EIT:n oikeuskäytännössä on vakiintuneesti korostettu sitä, että asianosaiselle on varattava tilaisuus tutustua kaikkeen oikeudenkäyntiaineistoon ja annettava mahdollisuus kommentoida sitä. Tuomioistuin ei siten yleensä voi asianosaisen puolesta arvioida, onko jokin selvitys niin merkittävä, että asianosaista pitäisi kuulla siitä (esimerkiksi EIT Vilén v. Suomi 2009 ja EIT Fortum v. Suomi 2003). Lakivaliokunnan on syytä tarkastella, mitä säännöksen rajauksen "selvästi ei kuulu" on tarkoitus kattaa, ja tarvittaessa täsmentää sääntelyä.

Vajaavaltaisen kuulemisesta

Hallintoprosessilain 68 §:ssä säädettäisiin niistä edellytyksistä ja tavoista, joilla vajaavaltaista voitaisiin kuulla henkilökohtaisesti hallintotuomioistuimen suullisessa käsittelyssä hänen omassa asiassaan tai muussa asiassa. Arvioitaessa sitä, kuullaanko lasta hänen omassa asiassaan tai muussa asiassa, kiinnitettäisiin huomiota myös siihen, onko kuuleminen lapsen kehitystasoon nähden tarkoituksenmukaista.

Jos vajaavaltaisen suojaamiseksi tai hänen itsenäisen mielipiteensä selvittämiseksi on tarpeen, vajaavaltaista kuullaan henkilökohtaisesti siten, että hänen lisäksi läsnä on vain yksi tai useampi hallintotuomioistuimen jäsen. Osapuolille on tällöin varattava tilaisuus tutustua kuulemisen sisällöstä laadittuun tai tallennettuun oikeudenkäyntiaineistoon ja lausua mielipiteensä sen sisällöstä. Oikeutta tietojen saamiseen voidaan rajoittaa, jos tiedon antamatta jättäminen on tarpeen vajaavaltaisen suojaamiseksi tai hänen muun erittäin tärkeän etunsa turvaamiseksi. Perustelujen (s. 135) mukaan tiedonsaannin rajoittaminen edellyttäisi aina tapauskohtaista arviointia. Arvioinnissa olisi pyrittävä sovittamaan yhteen esimerkiksi vajaavaltaisen yksityisyyden ja turvallisuuden suojaamiseen liittyvät näkökohdat sekä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset, joihin sisältyy tasapuolisuus ja vastavuoroisuus sekä asianosaisen oikeus tulla kuulluksi.

Säännökset ovat perustuslakivaliokunnan mielestä sinänsä oikeansuuntaisia perustuslain 6 §:n 3 momentin kannalta. Perusoikeussäännöksen mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Nyt ehdotettu sääntely vastaa pääpiirteissään perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyä (PeVL 58/2006 vp, s. 6—7, PeVL 30/2009 vp) lastensuojelulain 68 §:ää. Valiokunnan arvion mukaan 68 §:n säännöksellä rajoitetaan perustuslain 21 §:n 2 momentissa turvattua oikeutta tulla kuulluksi samoin kuin perustuslain 6 §:n 3 momentissa ja lapsen oikeuksien yleissopimuksen 12 artiklassa lapselle taattuja vaikuttamis- ja kuulemismahdollisuuksia. Rajoitukselle on kuitenkin lapsen etuun ja lasten suojeluun liittyviä hyväksyttäviä ja erittäin painavia perusteita, eikä sääntely näin ollen muodostu perustuslain tai lapsen oikeuksien yleissopimuksen kannalta ongelmalliseksi (PeVL 30/2009 vp, s. 3/II—4/I).

Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyä on perustuslain 21 §:stä johtuvista syistä syytä kuitenkin täsmentää siten, että siitä ilmenee säädösperustaisesti oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusten huomioon ottaminen harkinnassa sekä vajaavaltaisen kuulemisen että tiedonsaannin rajoittamisen osalta. Lisäksi lakivaliokunnan on syytä tarkastella sääntelyn suhdetta oi-

Valiokunnan lausunto PeVL 50/2018 vp

keudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annettuun lakiin ja tarvittaessa selkeytetävä sääntelyä.

Muita seikkoja

Hallintoprosessilakiehdotuksen 10 §:ssä säädettäisiin toimivaltaisesta tuomioistuimesta ja 11 §:ssä asiakokonaisuuden yhdistämisestä hallinto-oikeudessa. Viimeksi mainitun pykälän mukaan hallinto-oikeus on siinä säädetyin edellytyksin toimivaltainen käsittelemään 10 §:n estämättä "asian, joka kuuluu samaan asiakokonaisuuteen hallinto-oikeudessa vireillä olevan asian kanssa". Perusteluissa todetaan, että yhdistämisellä yhdessä käsiteltäväksi tarkoitetaan sitä, että asiat käsitellään samanaikaisesti samassa tuomioistuimessa ja niistä annetaan ratkaisu yhtä aikaa. Perustelujen mukaan kyse ei siis ole asiakokonaisuuksien yhdistämisestä yhdeksi asiaksi (s. 80). Sääntelyä on syytä sanonnallisesti täsmentää.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 9.1.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä sin
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Juha Rehula kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Matti Torvinen sin
jäsen Kaj Turunen kok

Valiokunnan sihtereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Matti Marttunen
valiokuntaneuvos Mikael Koillinen