

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 55/2014 vp**

Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 18 päivänä marraskuuta 2014 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta (HE 230/2014 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi lakivaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Arja Manner, oikeusministeriö
- presidentti Pekka Vihervuori, korkein hallinto-oikeus
- ma. professori Leena Halila
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— oikeustieteen tohtori Ida Koivisto.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutoksia hallintolainkäyttölakiin, korkeimmasta hallinto-oikeudesta annettuun lakiin, hallintolakiin ja uhkasakkolakiin sekä 174 muuhun lakiin.

Esityksessä ehdotetaan hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamista niin, että oikaisuvaatimus olisi nykyistä laajemmin käytössä muutoksenhaun ensi vaiheena, jolloin hallintotuomioistuimeen saa valittaa vasta oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä. Esityksessä ehdotetaan myös, että valituslupasääntelyn soveltamisalaa laajennetaan uusiin asiaryhmiin muutoksenhaussa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Esityksen keskeisenä tavoitteena on tehostaa ja nopeuttaa oikeussuojan antamista hallintoasioissa sekä kehittää korkeimman hallinto-oikeuden roolia hallintoa ja hallintolainkäyttöä linjaratkaisuun ohjaavan tuomioistuimen suuntaan. Esityksellä pyritään myös yhtenäistämään ja selkeyttämään muutoksenhakusääntelyä eri asiaryhmissä.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan noin puolen vuoden kuluttua siitä, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa arvioidaan korkeimman hallinto-oikeuden valituslupajärjestelmän ja oikaisuvaatimusmenettelyn soveltamisalan laajentamista perustuslain 21 §:n

oikeusturvaa koskevien vaatimusten ja erityisesti perustuslakivaliokunnan asiaa koskevan lausuntokäytännön valossa. Ehdotetut valituslupasäännökset eivät hallituksen näkemyksen mu-

kaan ole ristiriidassa perustuslain kanssa. Esitys on kuitenkin hallituksen mukaan aiheellista saattaa perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi sen periaatteellisen merkityksen vuoksi.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten laajamittaista uudistamista. Esityksen merkittävimmät muutosehdotukset koskevat oikaisuvaatimusmenettelyn ja valituslupamenettelyn soveltamisalan laajentamista. Keskeisimpinä tavoitteina on siirtää painopistettä hallintoasioiden muutoksenhaussa mahdollisimman varhaiseen asian käsittelyvaiheeseen ja yhtenäistää hallintoasioiden muutoksenhakusääntelyä niin, ettei muutoksenhaussa ole erilaisten hallintoasioiden kesken perusteettomia eroja. Tavoitteena on samalla tehostaa ja nopeuttaa oikeussuojan antamista hallintoasioissa sekä kehittää korkeimman hallinto-oikeuden roolia hallintoa ja hallintolainkäyttöä linjaratkaisuin ohjaavan tuomioistuimen suuntaan.

Sekä oikaisuvaatimuksen käytöstä hallinnossa että valitusluvasta hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen ehdotetaan edelleen säädettäväksi asiaryhmäkohtaisesti eri hallinnonalojen lainsäädännössä. Tämän vuoksi hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi hallintolainkäyttölain, korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain, hallintolain ja uhkasakkolain ohella 174 muuta lakia.

Ehdotetun sääntelykokonaisuuden taustalla on osaltaan perustuslakivaliokunnan vuonna 2012 antama lausunto PeVL 32/2012 vp. Tuolloin valiokunta piti tarpeellisenä tarkistaa aiempaa kantaansa hallinto-oikeudellisen valituslupajärjestelmän poikkeuksellisuudesta. Valiokunta korosti, että muutoksenhakujärjestelmää on syytä arvioida kokonaisuutena, josta valitusmahdollisuus korkeimpaan hallinto-oikeuteen muodostaa yhden osan. Valiokunta kiinnitti eri-

tyisesti huomiota hallintoasioiden käsittelyssä ja muutoksenhakujärjestelmässä jo tapahtuneeseen kehitykseen. Merkityksellisiä kehityssuuntauksia tässä suhteessa olivat olleet oikaisuvaatimusmenettelyn vahvistunut rooli, alueellisten hallinto-oikeuksien vahvistunut asema sekä se, että yhä suurempi osa korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuvista asioista kuuluu ryhmään, joissa muutoksenhaku edellyttää valituslupaa.

Lisäksi perustuslakivaliokunta katsoi, että valituslupajärjestelmän käytön laajeneminen merkitsee tietynlaista muutosta korkeimman hallinto-oikeuden rooliin ylittäen tuomiovaltaa hallintolainkäyttöasioissa käyttävänä tuomioistuimena. Valiokunta kehotti valtioneuvostoa arvioimaan mahdollisuutta edelleen kehittää korkeimman hallinto-oikeuden roolia hallintolainkäyttöä ylimmän asteen linjaratkaisuin ohjaavan tuomioistuimen suuntaan. Tällaiselle kehitykselle ei valiokunnan mielestä ollut estettä perustuslain ylimpien tuomioistuinten tehtäviä koskevan 99 §:n tai oikeusturvan takaavan 21 §:n sen paremmin kuin kansainvälisten ihmisoikeussopimustenkaan näkökulmasta.

Perustuslakivaliokunnan mielestä hallituksen esityksessä ehdotetulla sääntelyllä on yleisellä tasolla onnistuttu edistämään edellä mainittua tavoitetta. Esityksessä on otettu huomioon myös valiokunnan huomautus siitä, että korkeimman hallinto-oikeuden roolin kehittäminen edellyttää osaltaan myös korkeinta hallinto-oikeutta edeltävän muutoksenhakujärjestelmän kehittämistä johdonmukaisesti.

Oikaisuvaatimussääntely

Esityksessä ehdotetaan oikaisuvaatimuksen käyttöalan laajentamista asiaryhmittäin eri hallinnonalojen lainsäädännössä niin, että oikaisuvaatimusjärjestelmä otetaan käyttöön mahdolli-

simman kattavasti niissä asiaryhmissä, joihin se soveltuu. Perustelujen mukaan oikaisuvaatimus soveltuu hyvin asiaryhmiin, joissa rutiinomaisesti ratkaistaan paljon samankaltaisia asioita ja joissa päätösten perustelut ovat niukat. Tällöin asianosainen voi tässä vaiheessa saada oikaisuvaatimuksessaan esittämiinsä seikkoihin ensi vaiheen päätöstä yksityiskohtaisemmat perustelut. Lisäksi oikaisuvaatimuksen katsotaan soveltuvan asioihin, joissa valitusvaiheessa esitetään usein asiaan vaikuttavaa lisäselvitystä sekä oikeudellisesti yksinkertaisiin asioihin ja asioihin, joissa on jo vakiintunutta oikeuskäytäntöä. Oikaisuvaatimus soveltuu perustelujen mukaan hyvin myös asiaryhmiin, joissa muutoksenhaun ensi vaiheena on nykyisin valitus toiselle hallintoviranomaiselle. Oikaisuvaatimuksen katsotaan soveltuvan myös muihin tilanteisiin, joissa muulla kuin oikeudellisella erityisasiantunteumuksella on tärkeä merkitys päätöksenteossa.

Oikaisuvaatimusta sen sijaan ei esityksessä ehdoteta asianosaisten oikeusturvan kannalta erityisen merkittäviin asioihin, joissa on tärkeää saada asia tarvittaessa nopeasti tuomioistuimen ratkaistavaksi. Oikaisuvaatimuksen ulkopuolelle jäävät perustelujen mukaan myös muut asiaryhmät, joissa asia selvitetään erityisen perusteellisesti jo ensi vaiheen hallintomenettelyssä tai joihin liittyy yleensä vaativaa oikeudellista harkintaa. Lisäksi oikaisuvaatimusta ei ehdoteta asiaryhmiin, joissa on tavallista, että samassa asiassa on useita asianosaisia.

Oikaisuvaatimusmenettelyyn tai sen laajentamiseen ei lähtökohtaisesti liity valtiosääntöoikeudellisia ongelmia. Edellä mainituilla kriteereillä ja niiden huomioon ottamisella eri hallinnonalojen lainsäädäntöä laadittaessa on kuitenkin merkitystä erityisesti sen vuoksi, että oikaisuvaatimusmenettelyn tarkoituksena on perustuslakivaliokunnan mielestä osaltaan toteuttaa perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitettuja hyvän hallinnon takeita. Oikaisuvaatimus-sääntelyä on syytä tarkastella myös siitä näkökulmasta, että se voi muodostaa asiallisesti — joskaan ei muodollisesti — osan hallinto-oikeudellisen muutoksenhakujärjestelmän kokonaisuudesta. Valiokunta on aiemmin katsonut, että

oikaisuvaatimusmenettelyä voidaan tältä kannalta pitää tavallaan muutoksenhaun ensimmäisenä vaiheena, vaikka kysymys ei olekaan tuomioistuimessa 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 32/2012 vp, s. 3/II).

Edellä mainitut oikaisuvaatimusmenettelyn käytön kriteerit ovat valiokunnan mielestä perusteltuja. Niitä on myös käytetty asianmukaisesti arvioitaessa menettelyn säilyttämistä tai käyttöönottoa yksittäisten lakiehdotusten yhteydessä, vaikka lainsäädäntöratkaisuja onkin perusteltu melko vaihtelevalla tarkkuudella.

Perustuslakivaliokunta korostaa hallituksen esityksen perustelujen tavoin sitä, että oikaisuvaatimusmenettelyä ei ole syytä säilyttää tai ottaa käyttöön silloin, jos oikaisuvaatimusvaihe tarpeettomasti pidentää asian käsittelyn kokonaisuutta. Näin voi olla esimerkiksi silloin, kun oikaisua olisi vaadittava päätöksen tehneeltä viranomaiselta itseltään, ja saadun kokemuksen tai odotettavissa olevan käytännön mukaan päätöksiin ei juuri koskaan tehdä oikaisua.

Vaarana voi myös olla, että hallintoviranomainen ei ensi vaiheessa perustele päätöstään riittävästi silloin, kun käytössä on oikaisuvaatimusmenettely. Tämän vuoksi valiokunta painottaa, ettei oikaisuvaatimusmenettelyn käyttö saa käytännössä johtaa perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitettun oikeuden saada perusteltu päätös ja hallintolain perusteluvollisuutta koskevien säännösten kannalta kielteiseen kehitykseen hallintoviranomaisissa.

Valituslupasääntely

Esityksessä ehdotetaan valituslupasääntelyn soveltamisalan merkittävää laajentamista uusiin asiaryhmiin muutoksenhaussa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Perustuslakivaliokunta piti lausunnossaan PeVL 32/2012 vp perustuslain 21 §:n kannalta valituslupajärjestelmää ja sen laajentamista tar-

kasteltaessa keskeisenä varmistua siitä, että muutoksenhakujärjestelmä kokonaisuutena turvaa sekä oikeusturvan saatavuuden ja riittävyden että asian käsittelyn niin joutuisasti kuin se on oikeusturvavaatimuksen valossa mahdollista. Valiokunta tähdensi, että järjestelmän soveltamisen tulisi kaikissa asiaryhmissä perustua yhtenäiseen ja johdonmukaiseen arvioon perustelun 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 valituslupan myöntämiseen laissa säädettyjen perusteiden täytyessä turvaamaan oikeusturvan saatavuuden kyseisessä asiaryhmässä. Myönteisissä tapauksissa valituslupajärjestelmän soveltaminen on valiokunnan mielestä perustuslain 21 §:n valossa yleensä perusteltua.

Hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten perusteluissa on valituslupajärjestelmän soveltuvuutta arvioitaessa käytetty kriteereinä perustuslakivaliokunnan edellä mainitussa lausunnossa esiin tuomia seikkoja. Näitä yleisiä kriteerejä on yleisperusteluissa (ks. erit. s. 45) pyritty myös jossain määrin täsmentämään muun muassa määrittelemällä asiaryhmiä, joihin valituslupajärjestelmän ei katsota soveltuvan.

Valituslupaa ei ehdoteta asiaryhmiin, joihin valitusvaiheessa useimmiten liittyy vaativia oikeuskysymyksiä tai jotka ovat yleensä asianosaisen tai yhteiskunnan kannalta erityisen merkittäviä tai laaja-alaisia. Tällaisia asioita ovat perustelujen mukaan esimerkiksi elinkeinolon peruuttamista, merkittävää hallinnollista seuraamusta tai hallinnollisen pakkokeinon täytäntöönpanoa koskevat asiat sekä sellaiset valvonta-asiat, joissa on käytännössä kysymys elinkeinotoiminnan rajoittamisesta.

Perustuslakivaliokunta katsoo, että asian laatu tai merkittävyys eivät välttämättä edellytä kaikissa näissäkään asiaryhmissä pääsyä korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa. Valiokunta on omassa käytännössään 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 oikaisuvaatimusmenettelyyn 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. Näin ollen valiokunta ei pidä ongelmallisena esimerkiksi ehdotettua ylikuormaksusta annetun lain muutosehdotusta (25. lakiehdotus).

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 tuntuva 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).

Muita seikkoja

Hallituksen esitykseen ei sen perustelujen mukaan sisälly oikaisuvaatimuksen tai valitusluvan käytön laajentamista kaikissa niissä asiaryhmissä, joihin ne voivat soveltua. Perustuslakivaliokunta pitää tärkeänä, että oikaisuvaatimusjärjestelmän ja valituslupajärjestelmän johdonmuokaista 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.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 23 päivänä tammikuuta 2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Johannes Koskinen /sd
vpj. Anu Urpalainen /kok
jäs. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /vihr
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Ilkka Kantola /sd

Kimmo Kivelä /ps
Markus Lohi /kesk
Elisabeth Naucclér /r
Tom Packalén /ps
Vesa-Matti Saarakkala /ps
Tapani Tölli /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.