

Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä (HE 29/2018 vp) laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa.

Esitetty kokonaisuudistus sisältää ehdotukset uudeksi oikeudenkäyntiä hallintoasioissa koskevaksi yleislaki (1. lakiehdotus) ja siihen liittyviksi laeiksi. Uudella yleislalla kumottaisiin nykyinen hallintolainkäyttölaki (586/1996) (1. lakiehdotus 125 §). Uudistuksen tavoitteena on täsmentää voimassa olevaa sääntelyä ja vahvistaa sen informatiivisuutta. Toisaalta esitys sisältää myös joitakin periaatteellisesti tärkeitä ja laajakantoisia uudistusehdotuksia. Niitä ovat esimerkiksi hallintovalituksen käyttöalan laajentaminen niin, että valitus voisi kohdistua muunkin kuin julkisen viranomaisen tekemään hallintopäätökseen (1. lakiehdotus 4 ja 6 §), valituslupavaatimuksen säätäminen pääsäännöksi valitettaessa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen (1. lakiehdotus 107 § 1 mom.) sekä (alkuperäisen päätöksen tehneen) viranomaisen valitusoikeuden laajentaminen (1. lakiehdotus 109 § 2 mom.).

Uudistuksella on kiinteä yhteys oikeusturvaa koskevaan *perustuslain* 21 §:ään. Pykälä vahvistaa jokaiselle oikeuden saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeuden saada oikeuksiaan tai 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 tulee perustuslain mukaan turvata lailla. Uusi laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa konkretisoisi perustuslain säännöksiä oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä siltä osin, kuin kyse on hallintolainkäytöstä. Muita merkityksellisiä perustuslain säännöksiä uudistuksen kannalta ovat ainakin

säännökset yksityiselämän ja kotirauhan suojasta (*PL 10 §*), ylimpien tuomioistuinten tehtävistä (*PL 99 §*) sekä hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle (*PL 124 §*). Uudistuksella on yhteyksiä myös moniin ihmisoikeussopimuksiin, kuten *Euroopan ihmisoikeussopimukseen* (erityisesti oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskeva 6 art.) sekä *YK:n lapsen oikeuksia koskevaan yleissopimukseen*.

Yleisarvioni esityksestä on, että uudistus turvaisi nykyistä paremmin oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevat perustuslain vaatimukset. Tähän vaikuttaisi keskeisesti sääntelyn täsmentäminen. Tärkeä uudistus olisi hallintopäätöksen valituskelpoisuutta koskevan sääntelyn väljentäminen niin, että valittamalla voitaisiin hakea muutosta paitsi valtion viraston ja laitoksen, Ahvenanmaan maakunnan viranomaisen ja kunnallisen viranomaisen myös itsenäisen julkisoikeudellisen laitoksen sekä muun julkista hallintotehtävää hoitavan tekemästä päätöksestä, jolla hallintoasia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta (1. lakiehdotus 4 §:n 1 kohta, 6 § 1 mom.). Hallintolainkäyttölaista poiketen valitus olisi siten mahdollinen myös itsenäisen julkisoikeudellisen laitoksen ja julkista hallintotehtävää hoitavan yksityisen tahon hallintopäätöksestä. Nykyisin valittamisesta näihin päätöksiin säädetään vain erityislaeissa, mitä ei voida pitää tyydyttävänä asiantilana sen enempää perustuslain 21 §:n kuin 124 §:n kannalta. Jälkimmäisen pykälän mukaan julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ei saa vaarantaa perusoikeuksia tai oikeusturvaa, kuten oikeutta hakea muutosta. Oikeus hakea valittamalla muutosta myös itsenäisen julkisoikeudellisen laitoksen tai muun julkista hallintotehtävää hoitavan tekemään hallintopäätökseen toteuttaisi perustuslain vaatimuksen ja poistaisi tähän liittyvän puutteen voimassa olevassa lainsäädännössä.

Rajaan lausuntoni niin, että tarkastelen seuraavassa vain kahta uudistukseen sisältyvää ehdotusta: valituslupavaatimusta (1. lakiehdotus 107 § 1 mom.) ja toisaalta vajaavaltaisen kuulemista ja siihen liittyvää asianosaisen tiedonsaannin rajoittamista (1. lakiehdotus 68 §).

Valituslupa (1. lakiehdotuksen 107 §)

Valittamista hallinto-oikeuden päätöksestä koskeva yleissäännös olisi 1. lakiehdotuksen 107 §:ssä. Sen mukaan hallinto-oikeuden hallintolainkäyttöasiassa antamaan päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Erikseen säädettäisiin valittamisesta muun hallintotuomioistuimen, kuten markkinaoikeuden ja vakuutuslaitoksen, päätökseen. Yleissäännökset valitusluvan hakemisesta ja valitusluvan myöntämisperusteista sisältyisivät 1. lakiehdotuksen 110 ja 111 §:ään.

Valituslupavaatimus olisi siten yleislain vahvistama pääsääntö valitettaessa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Nykyisin vastaava vaatimus on hallintolainkäytössä erityislakiin perustuva poikkeus. Sen käyttöalaa on kuitenkin laajennettu viime vuosina erityissäännöksiin siinä määrin, että käytännössä voidaan puhua jo pääsäännöstä. Vuonna 2017 korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapui 4.861 valituslupahakemusta, kun valituksia ei-luvanvaraisissa asioissa tehtiin samaan aikaan 1.235 (yleisperustelut s. 20–21). Valitusluvan myöntämisestä ehdotetaan säädettäväksi nykyiseen tapaan: Korkein hallinto-oikeus olisi velvollinen myöntämään haetun luvan, jos yksi kolmesta säädetyistä edellytyksestä täyttyisi. Edellytykset olisivat niin sanottu ennakkopäätösperuste, virheperuste ja ”muu painava syy” (1. lakiehdotus 111 § 1 mom.).

Valituslupajärjestelmän laajentamista perustellaan esityksessä korkeimman hallinto-oikeuden aseman ja tehtävien kehittämällä hallintolainkäyttöä ohjaavana ylimpänä tuomioistuimena. Kehittäminen edellyttää riittävää mahdollisuutta keskittyä niiden asioiden ratkaisemiseen, joista on tärkeää saada ylimmän oikeusasteen ratkaisu. Korkeimman hallinto-oikeuden resurssien niukkuus ja sinne edelleen ohjautuvan asianmäärän laajuus vaikeuttavat perustelujen mukaan nykyisin tämän tavoitteen saavuttamista (yleisperustelut s. 48).

Uudistuksen arviointia vaikeuttaa se, ettei perusteluissa juurikaan konkretisoida niitä asioita tai asiaryhmiä, jotka otettaisiin uusina valituslupasääntelyn piiriin. Mitä uudistus tarkoittaisi eri asiaryhmien kohdalla? Valituslupasääntelyn piiriin tulevia uusia asioita olisi vuositasolla noin 2.000 (yleisperustelut s. 60). Perusteluissa viitataan monin kohdin siihen, että valituslupavaatimukseen liittyvistä poikkeuksista tulisi säätää jatkossa erikseen (esim. s. 56). Tarkemmin ei kuitenkaan selviä, mitä nämä poikkeukset mahdollisesti olisivat, mitä asioita ne koskisivat ja millä perusteilla niiden tarpeellisuutta pitäisi arvioida. Perustelujen mukaan lain on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2019 alussa tai alkupuolella (s. 1). Jos valituslupavaatimuksesta säädettävien poikkeusten tai edes osan niistä halutaan tulevan voimaan samaan aikaan uuden yleislain kanssa, tämä olisi ilmeisesti otettava huomioon voimaantulon ajankohdasta päätettäessä.¹

Hallituksen esitykseen sisältyvä vaikutustenarviointi on edellä mainituista syistä nähdäkseni osaksi puutteellinen. Tällä voi olla merkitystä myös ehdotuksen perustuslailliselle arvioinnille. Kun valituslupasääntelyn soveltamisalaa on ehdotettu hallintolainkäytössä aikaisemmin laajennettavaksi, perustuslakivaliokunta on perustuslain 21 §:n korostanut kannalta tarvetta arvioida oikeusturvajärjestelyjen riittävyyttä asiaryhmäkohtaisesti. Ottaessaan kantaa valituslupasääntelyn laajentamiseen uusiin asiaryhmiin muutoksenhaussa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen valiokunta tähdensi, että 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 valituslupan myöntämiseen laissa säädettyjen perusteiden täyttyessä turvaamaan oikeusturvan saataavuuden kyseisessä asiaryhmässä”. Myönteisissä tapauksissa valituslupajärjestelmän soveltaminen on valiokunnan mielestä perustuslain 21 §:n valossa yleensä perusteltua. (*PeVL 55/2014 vp s. 4. Samoin esim. PeVL 33/2012 vp s. 4 ja PeVL 32/2012 vp s. 4.*)

Perustuslakivaliokunnan suhtautuminen valituslupasääntelyn laajentamiseen uusiin asiaryhmiin hallintolainkäytössä oli aikaisemmin pidättyvä. Valiokunta tarkisti kuitenkin kantaansa vuoden 2012 valtiopäivillä antamassaan lausunnossa *PeVL 32/2012 vp*. Uuden linjauksen mukaan hallinto-oikeudellista muutoksenhakujärjestelmää on syytä arvioida ”kokonaisuutena, josta valitusmahdollisuus korkeimpaan hallinto-oikeuteen muodostaa yhden osan”. Valituslupajärjestelmään ja sen laajentamiseen ei ole enää perusteita suhtautua lähtökohtaisen pidättyvästi, vaikka järjestelmän hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta on muutoin syytä arvioida kussakin tapauksessa valiokunnan aiemman käytännön pohjalta. ”Perustuslain 21 §:n kannalta asiaa tarkasteltaessa keskeistä on siten varmistua siitä, että muutoksenhakujärjestelmä kokonaisuutena turvaa sekä oikeusturvan saa-

¹ Ks. myös korkeimman hallinto-oikeuden 21.8.2017 oikeusministeriölle antama lausunto hallituksen esitysluonnoksesta laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi s. 5.

tavuuden ja riittävyyden että asian käsittelyn niin joutuisasti kuin se on oikeusturvavaatimuksen valossa mahdollista.” Valiokunnan mukaan sen linjanmuutoksen vaikuttivat hallintoasioiden käsittelyssä ja muutoksenhakujärjestelmässä tapahtunut kehitys, ennen muuta oikaisuvaatimusmenettelyn aseman vahvistuminen oikeussuojakeinona ja kyseisen menettelyn käyttöalan laajeneminen uusiin asiaryhmiin ja toisaalta alueellisten hallinto-oikeuksien vahvistunut asema ”sekä lainsäädännöllisten toimenpiteiden että näiden tuomioistuinten asiantuntemuksen ja tehtävien lisääntymisen seurauksena”. (PeVL 32/2012 vp s. 3–4, myös PeVL 33/2012 vp s. 4)

Perustuslakivaliokunta kiinnitti uuden linjauksen yhteydessä huomiota siihen muutokseen, jota valituslupajärjestelmän käytön laajentaminen merkitsee korkeimman hallinto-oikeuden rooliin ylintä tuomiovaltaa hallintolainkäyttöasioissa käyttävänä tuomioistuimena. Valtioneuvoston piirissä on valiokunnan mielestä tarpeen ennakkoluulottomasti arvioida mahdollisuutta edelleen kehittää korkeimman hallinto-oikeuden roolia ”hallintolainkäyttöä ylimmän asteen linjaratkaisuun ohjaavan tuomioistuimen suuntaan”. Tämä edellyttää kuitenkin myös korkeinta hallinto-oikeutta edeltävän muutoksenhakujärjestelmän kehittämistä johdonmukaisesti. ”Perustuslain 99 §:stä tai oikeusturvan takaavasta 21 §:stä sen paremmin kuin kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksistakaan ei valiokunnan mielestä johdu estettä tällaiselle kehitykselle.” (PeVL 32/2012 vp s. 4)

Nyt ehdotettu uudistus toisi valituslupasäätelyn piiriin edellä todetun mukaisesti vuositasolla arviolta 2.000 uutta asiaa. Pääosa muodostuisi valitusasioista, joiden pohjana on viranomaisen tekemä hallintopäätös ja jotka hallinto-oikeus käsittelee ensimmäisenä muutoksenhakuasteena. Osassa – mahdollisesti suurimmassa osassa – näistä asioista ensimmäisenä muutoksenhakuvaiheena toimii oikaisuvaatimusmenettely. Valitus korkeimmalle hallinto-oikeudelle on tällöin jatkovalitus, ja korkeimman hallinto-oikeuden päätös on, oikaisuvaatimuksesta riippuen, kolmas tai neljäs ratkaisu samassa asiassa. Perustuslakivaliokunta on tekemänsä linjanmuutoksen jälkeen tarkastellut monessa lausunnossa valituslupan käyttöalan laajentamista tällaisessa yhteydessä. Arvioidessaan ehdotuksia perustuslain 21 §:n näkökulmasta valiokunta on kiinnittänyt huomiota asian laatuun ja merkittävyyteen ja korostanut muutoinkin tapauskohtaisen tarkastelun merkitystä. Yhtenä valituslupan käyttöönottoa puoltavana perusteena se on pitänyt käsittelyaikojen todennäköistä lyhenemistä etenkin asioissa, joissa käsittelyn joutuisuuden vaatimus on keskeinen. Samaan suuntaan on vaikuttanut mahdollisuus turvautua oikaisuvaatimukseen muutoksenhaun ensimmäisenä vaiheena samoin kuin se, että korkein hallinto-oikeus on valituslupaedellytysten täytyessä ollut lain mukaan velvollinen myöntämään haetun luvan. Hallinnollisen seuraamuksen kohdalla perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota myös seuraamuksen suuruuteen, päätöksentekoon liittyvien oikeuskysymysten yksinkertaisuuteen vs. vaativuuteen sekä valitusperusteisiin, joiden täytyessä valituslupa tulee myöntää. Tarkasteltuaan asiaa näiden kriteerien valossa valiokunta on päättänyt yleensä puoltamaan ehdotettua valituslupasäätelyn laajentamista uusiin asiaryhmiin. (Esim. PeVL 32/2014 vp s. 4, PeVL 33/2012 vp s. 4–5 ja PeVL 55/2014 vp s. 4.)

Katson edellä todetun perusteella, että ehdotettuun valituslupasäätelyyn on syytä suhtautua periaatteessa myönteisesti siltä osin, kuin kyse on tarkoitetuista muutoksenhakuasioista. Kovin täsmällistä arviota on kuitenkin vaikea esittää niin kauan, kuin konkreettinen tieto uudistuksen piiriin tulevista uusista asiaryhmistä puuttuu.

Ehdotuksen mukaan valituslupasäätely laajennettaisiin koskemaan myös niitä asiaryhmiä, joissa hallinto-oikeus toimii ensimmäisenä päätöksentekoasteena ja korkein hallinto-oikeus vastaavasti

ensimmäisenä muutoksenhakuasteena. Niitä ovat tyypillisesti *hallintoriita-asiat*, joita saapui vuonna 2017 hallinto-oikeuksiin 131 (yleisperustelut s. 18: Taulukko 2). Asiaryhmä on suhteellisesti varsin pieni. Esimerkkinä hallintoriita-asioista esityksessä mainitaan kiistat, jotka koskevat palvelun järjestämisestä aiheutuneiden kustannusten jakamista kuntien kesken. Toinen esimerkki ovat niin sanotut hoitopäätökset: Korkeimman hallinto-oikeuden vakiintuneen tulkinnan mukaan julkisen terveyspalvelun saamista koskeva lääkärin (kielteinen) päätös ei ole valituskelpoinen päätös, mutta se on yleensä mahdollista saada hallintoriitana hallinto-oikeuden käsiteltäväksi.

Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan oikeus hakea muutosta on yksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin tae, joka tulee turvata lailla. Muutoksenhakuoikeus on perustuslain mukainen pääsääntö, josta on toisaalta mahdollista säätää lailla vähäisiä poikkeuksia (esim. PeVL 33/2012 s. 3). Euroopan ihmisoikeussopimuksen seitsemännen lisäpöytäkirjan 2 artiklan 1 kappale turvaa jokaiselle rikoksesta tuomitulle oikeuden saada syyllisyyskysymys tai tuomittu rangaistus tutkittavaksi ylemmässä tuomioistuimessa. Määräyksen merkitys rajoittunee tässä yhteydessä koskemaan vain niitä hyvin epätodennäköisiksi(?) arvioitavia tapauksia, joissa hallinto-oikeus päättää ensi asteessa rikosoikeudelliseen rangaistukseen rinnastettavasta hallinnollisesta seuraamuksesta.

Perustuslakivaliokunnan mukaan valituslupavaatimuksen kohdistaminen ensimmäisen tuomioistuinsteen antamaan päätökseen on ”poikkeuksellinen muutoksenhakuoikeuden rajoitus, jolle tulee olla oikeusturvan ja muutoksenhaun kannalta painavat, yleisesti hyväksyttävät ja erityiset perusteet” (PeVL 68/2014 vp s. 3). Arvio koski yleistä lainkäyttöä, jossa ensimmäinen tuomioistuinstee on yleensä myös ensimmäinen päätöksentekoaste. Tässä suhteessa tilanne muistuttaa hallintoriita-asian käsittelyä, jossa hallinto-oikeus toimii ensimmäisenä päätöksentekoasteena. Kun kyseisessä tapauksessa oli kysymys ”tarkoin rajatuista ja oikeudellisesti erityislaatuista asiaryhmistä”, joiden käsittelyssä oikeusturvan takaaminen edellyttää erityistä oikeudellista asiantuntemusta kansainvälisen rikos- ja yksityisoikeuden alalla, ehdotettu valitusoikeuden rajaaminen sanotulla tavoin ei vaarantanut kuitenkaan asianosaisten oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin eikä muodostunut perustuslain 21 §:n 2 momentin vastaiseksi (PeVL 68/2014 vp s. 3–4). Ehdotus koski rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista ja kansainvälistä perheoikeutta koskevan lainsäädännön muuttamista. Perustuslakivaliokunnan arvioon vaikutti tapauksessa myös se, että molemmissa ehdotuksen tarkoittamissa asiaryhmissä (rikoksen johdosta tapahtuva luovuttaminen Suomen ja muiden Pohjoismaiden välillä, luvattomasti asuinvaltiostaan pois viedyn lapsen palauttaminen) Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet edellyttävät asioiden käsittelyssä noudatettavan erityistä joutuisuutta. Merkitystä lopputulokselle oli niin ikään valituslupan myöntämisperusteena olevalla muulla painavalla syyllä. Tämä peruste mahdollistaa perustuslakivaliokunnan mukaan ”myös päätöksenteon oikeellisuuteen liittyvien seikkojen erityisen huomioon ottamisen.” Muun painavan syyn käsillä olon arvioimiselle saattaa olla tällaisessa tilanteessa ”oikeusturvan takaamisen näkökulmasta korostettua tarvetta”. Lisänäkökohtana valiokunta otti huomioon ehdotetun asioiden käsittelyn keskittämisen ensimmäisessä asteessa yhtäältä Helsingin käräjäoikeuteen ja toisaalta Helsingin hovioikeuteen. Käsittelyn keskittämällä oli ”myönteinen vaikutus oikeusturvan toteutumiseen”. (PeVL 68/2014 vp s. 3–4)

Samaan lopputulokseen päädyttiin varhaisemmassa lausunnossa, joka koski ehdotusta valituslupapäätöksen laajentamisesta markkinaoikeuden käsiteltäväksi ehdotettuihin teollis- ja tekijänoikeudellisiin riita- ja hakemusasioihin (PeVL 33/2012 vp). Ehdotuksen mukaan markkinaoikeuden

päätöksistä voitiin näissä asioissa valittaa luvanvaraisesti korkeimpaan oikeuteen. Perustuslakivaliokunta viittasi ns. jatkokäsittelylupajärjestelmästä esittämänsä arvioon (PeVL 4/2010 vp) katsoen kuitenkin, ettei tätä järjestelmää voida suoraan rinnastaa valituslupajärjestelmään, koska se on ”soveltamisalaltaan kapeampi ja luvan myöntämisperusteiden osalta valituslupajärjestelmää tiukempi”. Merkityksellisenä näkökohtana valiokunta piti tässäkin yhteydessä ratkaisutoiminnan keskittämistä yhteen tuomioistuimeen, tässä tapauksessa markkinaoikeuteen. Keskittämällä pyrittiin turvaamaan tuomioistuintoiminnan asiantuntemus. Perustuslakivaliokunta arvioi tavoitteella olevan merkitystä asianosaisen oikeusturvalle. Se myös arvioi ehdotetun menettelyn lyhentävän pitkiksi muodostuneita käsittelyaikoja ja edistävän näin oikeudenkäyntimenettelyn joutuisuutta. Lisänäkökohtana mainittiin nytkin korkeimman oikeuden mahdollisuus myöntää valituslupa paitsi ennakkopäätösperusteella myös muun painavan syyn nojalla. Muutoksenhakuoikeuden sitominen korkeimman oikeuden myöntämään valituslupa ei tällaisessa yhteydessä vaarantanut oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin eikä muodostunut perustuslain 21 §:n 2 momentin vastaiseksi. (PeVL 33/2012 vp. s. 3–4)

Osaksi vastaavanlainen asetelma oli esillä lausunnossa *PeVL 49/2016 vp*. Ehdotuksen mukaan markkinaoikeuden päätöksestä eräissä hankintalain tarkoittamissa asioissa voitiin valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Perustuslakivaliokunta viittasi lausunnossa aiempaan kantaansa, jonka mukaan asian laatu tai merkittävyys ei edellytä välttämättä pääsyä korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa esimerkiksi elinkeinoluvan peruuttamista koskevassa asiassa tai sellaisessa valvonta-asiaa, jossa on käytännössä kysymys elinkeinotoiminnan rajoittamisesta. Poissuljettua valituslupasääntely ei ole hallinnollista seuraamustakaan koskevassa asiassa. (PeVL 49/2016 vp s. 3). Arvio oli yleinen, eikä siinä otettu erikseen kantaa tilanteeseen, jossa valituslupavaatimus kohdistuu ensimmäisenä päätöksentekoaasteena toimivaan tuomioistuimeen. Ehdotettua säännöstä (hankintalain 165 §) oli tarkoitus soveltaa sekä sellaisiin markkinaoikeuden päätöksiin, joissa pohjana on hankintayksikön ensi asteena antama päätös, että markkinaoikeuden ensimmäisenä päätöksentekoaasteena tekemiin päätöksiin. Jälkimmäisistä päätöksistä perustuslakivaliokunta tarkasteli erikseen (vain) markkinaoikeuden päätöstä seuraamusmaksun määräämisestä. Se viittasi Euroopan ihmisoikeussopimuksen seitsemännen lisäpöytäkirjan 2 artiklaan (edellä) ja KP-sopimuksen 14 artiklan 5 kappaleeseen, jonka mukaan rikoksesta tuomitulla on oikeus saada syyllisyyskysymys ja tuomittu rangaistus tutkittavaksi ylemmässä tuomioistuinasteessa lain mukaisesti. Kun seuraamusmaksu ei ollut määrältään vähäinen eikä sen määräämistä koskevaa soveltamistilannetta voitu pitää oikeudellisesti erityisen yksinkertaisena, säännöstä tuli muuttaa niin, ettei valituslupasääntely koske seuraamusmaksun määräämistä koskeva valitusta (PeVL 49/2016 vp s. 4).

Perustuslakivaliokunnan käytännön pohjalta ei ole mahdollista vastata suoraan siihen, miten valituslupavaatimuksen laajentamiseen hallinto-oikeuden päätöksiin hallintoriita-asioissa pitäisi perustuslain 21 §:n 2 momentin kannalta suhtautua. Asiaryhmän tarkka sisältö ei selviä hallituksen esityksestä. Kyse on verraten suppeasta mutta ei kuitenkaan sillä tavoin tarkoin rajatusta tai oikeudellisesti erityislaatuista asiaryhmästä kuin perustuslakivaliokunnan lausunnossa *PeVL 68/2014 vp*. Perustuslakivaliokunnan käyttämisestä kriteereistä selvimmän täytyy tässä yhteydessä nähdäkseni korkeimman hallinto-oikeuden velvollisuus myöntää valituslupa paitsi ennakkopäätösperusteella myös silloin, kun ”asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi” tai kun valitusluvan myöntämiseen

on ”muu painava syy” (1. lakiehdotus 111 § 1 mom.). Mainittu syy voi olla esimerkiksi asian taloudellinen tai muu erityisen suuri merkitys valittajan oikeusturvan kannalta (yksityiskohtaiset perustelut s. 183). Kun muutoksenhakuoikeuden rajoitus kohdistuu ensimmäisenä päätöksentekoasteen toimivan tuomioistuimen päätökseen, sekä virheperusteelle että muulle painavalle syyille saat-
taa olla korostettua tarvetta oikeusturvan takaamisen kannalta, kuten perustuslakivaliokunta on huomauttanut. Valituslupan käyttöönnoton voidaan myös yleisesti arvioida lyhentävän oikeudenkäyntiaikoja ja edistävän siten käsittelyn joutuisuutta, joka on yksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin tae. Onko hallintoriita-asioiden joukossa asioita, joiden käsittelyaika on muodostunut käytännössä poikkeuksellisen pitkäksi tai joiden kohdalla käsittelyn joutuisuudella on tavanomaista suurempi merkitys, on toisaalta vaikea arvioida käytössä olevien tietojen pohjalta. Sama koskee hallintoriita-asioiden soveltamiseen liittyvien oikeuskysymysten yksinkertaisuutta tai vaativuutta. Selvää on toisaalta se, ettei kysymys ole tässä tapauksessa ensi asteen päätöksenteon keskittämisestä yhteen tuomioistuimeen asiantuntemuksen turvaamistarkoituksessa.

Edellä olevan perusteella suhtaudun jossain määrin kriittisesti ehdotukseen laajentaa valituslupapäätöksentekoasteen käsittelyä myös niitä asioita, joissa hallinto-oikeus toimii nykyisin ensimmäisenä päätöksentekoaasteena ja joissa rajoitus kohdistuisi siten ensi asteen valitukseen. Myönteinen kanta edellyttäisi tarkempaa tietoa kyseisistä asiaryhmistä ja jonkinlaista arviota siitä, mitä vaikutuksia valituslupan käyttöönnotolla eri asiaryhmissä on.

Tahdonvastainen lapsen huostaanotto kuuluu sekin niihin asioihin, jotka hallinto-oikeus ratkaisee ensimmäisenä päätöksentekoaasteena. Kyseinen asia tulee hallinto-oikeudessa vireille kunnan hakemuksella. Hallinto-oikeuden päätöksestä on nykyisin mahdollisuus valittaa ilman valituslupajärjestystä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Ehdotettu valituslupavaatimus koskisi myös tätä asiaryhmää. Perustuslakivaliokunta on tarkastellut asiaa lausunnossa PeVL 55/2014 vp. Sen mukaan tahdonvastaista huostaanottoa koskevat päätökset merkitsevät tyypillisesti ”varsin tuntuva puuttumista lapsen ja hänen perheensä perusoikeuksiin”. Toisaalta huostaanottoa koskevissa asioissa on myös sellaisia ”etenkin lapsen etuun liittyviä seikkoja, jotka puoltavat vahvasti asian joutuisaa käsittelyä ja huostaanottoa koskevien ratkaisujen lainvoimaiseksi tulemisen nopeuttamista”. Valiokunta viittasi korkeimman hallinto-oikeuden 17.9.2013 valtioneuvostolle tekemään esitykseen lastensuojelulain muutoksenhakusäännösten muuttamiseksi. Esityksessä korkein hallinto-oikeus katsoi, että asian uudelleen käsittely samassa laajuudessa korkeimmassa hallinto-oikeudessa ei tuo lastensuojeluasioissa – mukaan lukien tahdonvastaista huostaanottoa koskevat asiat – uutta asian arvioimiseksi, eikä korkein hallinto-oikeus valtaosassa ratkaisuja muuta hallinto-oikeuden päätöstä. Lastensuojelulain mukaisten päätösten osalta on korkeimman hallinto-oikeuden mukaan riittävää päästä korkeimpaan hallinto-oikeuteen valituslupan perusteella. Perustuslakivaliokunnan mielestä valtioneuvoston tuli selvittää ”mahdollisuutta laajentaa valituslupajärjestelmää jatkossa lastensuojeluasioihin, mukaan lukien tahdonvastaista huostaanottoa ja sijaishuoltoon määrittämis-
tä koskevat asiat”. Perustuslain 21 §:stä ei valiokunnan mukaan johdu estettä tällaiselle sääntelylle, ”jos muilla oikeusturvajärjestelyillä kyetään turvaamaan lasten ja heidän perheidensä perusoikeuksien toteutuminen”. Valiokunta viittaisi nykyisestä lastensuojelulaista antamaansa lausuntoon (PeVL 58/2006 vp), jossa se ei katsonut perustuslain edellyttävän toimivallan siirtämistä tahdonvastaista huostaanottoa koskevissa asioissa tuomioistuimille. (PeVL 55/2014 vp s. 4–5)

Valituslupasääntelyn laajentamiselle tahdonvastaista huostaanottoa koskeviin asioihin voidaan esittää sekä puoltavia että sitä vastaan puhuvia näkökohtia. Tahdonvastaisessa huostaanotossa on kysymys epätyypillisestä ja tarkoin rajatusta asiaryhmästä, jossa käsittelyn joutuisuudella on erittäin tärkeä merkitys. Joutuisuusvaatimus ilmentää osaltaan lastensuojeluasioissa sovellettavaa lapsen edun periaatetta, joka sisältyy jo YK:n lapsen oikeuksien yleissopimukseen. Tämä puoltaa tehtyä ehdotusta. Samaan suuntaan vaikuttaa se, että korkein hallinto-oikeus olisi tässäkin yhteydessä velvollinen myöntämään valitusluvan paitsi ennakkopäätösperusteella myös virheperusteella ja muun painavan syyn perusteella. Tahdonvastaisella huostaanotolla puututaan toisaalta huoltajan ja usein myös lapsen perus- ja ihmisoikeuksiin, erityisesti yksityis- ja perhe-elämän suojaan, mistä syystä päätöksiin liittyy korostunut oikeusturvan tarve. Käsittelyn joutuisuuden lisäksi tärkeitä oikeusturvan takeita ovat esimerkiksi asianosaisten oikeus tulla kuulluksi sekä asian riittävä ja monipuolinen selvittäminen. Päätöksenteko edellyttää yleensä perus- ja ihmisoikeuksien välistä punnintaa sekä lapsen edun tapauskohtaista arviointia. Soveltamistilannetta voidaan luonnehtia yleisesti vaativaksi paitsi tosiasiakysymysten myös oikeuskysymysten osalta. Tähän nähden voidaan mielestäni perustellusti kysyä, onko muutoksenhakuoikeuden rajoitukselle esitetty sellaiset ”oikeusturvan ja muutoksenhaun kannalta painavat, yleisesti hyväksyttävät ja erityiset perusteet”, joita perustuslakivaliokunta on tämänkaltaisilta ehdotuksilta edellyttänyt.

Vajaavaltaisen kuuleminen (1. lakiehdotuksen 68 §)

Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa sisältäisi uutena säännöksen vajaavaltaisen henkilön kuulemisesta suullisessa käsittelyssä (1. lakiehdotuksen 68 §). Kuuleminen olisi mahdollista vain vajaavaltaisen suostumuksella. Alle 12-vuotiaan lapsen kuuleminen muussa kuin hänen omassa asiassaan edellyttäisi lisäksi, että kuuleminen on ”välttämätöntä asian ratkaisemiseksi eikä kuulemisesta arvioida aiheutuvan hänelle merkittävää haittaa”. Vajaavaltaiselle ei saisi antaa kuulemisen yhteydessä ”sellaisia tietoja, jotka voisivat vakavasti vaarantaa hänen terveyttään tai kehitystään”. Jos vajaavaltaisen henkilön suojaamiseksi tai hänen itsenäisen mielipiteensä selvittämiseksi on tarpeen, vajaavaltaista kuultaisiin henkilökohtaisesti siten, että hänen lisäksi läsnä on vain yksi tai useampi hallintotuomioistuimen jäsen. Pykälän 2 momentin mukaan asianosaisille ja osapuolella olevalle viranomaiselle voitaisiin tällöin varata tilaisuus ehdottaa, mistä seikoista vajaavaltaista tulisi kuulla. Lisäksi osapuolille tulisi varata tilaisuus tutustua kuulemisen sisällöstä laadittuun tai tallennettuun oikeudenkäyntiaineistoon ja lausua mielipiteensä sen sisällöstä. Oikeutta tietojen saamiseen voitaisiin kuitenkin rajoittaa, ”jos tiedon antamatta jättäminen on tarpeen vajaavaltaisen suojaamiseksi tai hänen muun erittäin tärkeän etunsa turvaamiseksi” (68 § 2 mom.). Pykälän 3 momentissa säädettäisiin tuomioistuimen mahdollisuudesta määrätä vajaavaltaiselle kuultavalle tukihenkilö.

Pykälän esikuva on lastensuojelulain (417/2007) 86 §, jossa säädetään lapsen kuulemisesta hallintotuomioistuimessa. Sanatarkasta kopiosta ei ole kuitenkaan kyse. Lastensuojelulaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Asiaa koskevassa lausunnossa perustuslakivaliokunta arvioi lakiehdotuksen 86 §:ää ainoastaan ehdotetun 15 vuoden ikärajan osalta. Valiokunnan vaatimuksesta ikäraja laskettiin eduskuntakäsittelyssä 12 vuoteen (*PeVL 58/2006 vp s. 6–7*).

Pidän vajaavaltaisen kuulemista koskevan säännöksen ottamista ehdotettuun yleislakiin perusteltuna ja tarpeellisenä. Kiinnitän kuitenkin huomiota ehdotettuun 68 §:ään erityisesti siltä osin, kuin siinä säädettäisiin kahdesta asianosaisen tiedonsaantioikeuden rajoituksesta. Toinen niistä koskisi vajaavaltaista henkilöä (68 § 1 mom.) ja toinen muuta asianosaista kuin henkilökohtaisesti kuultavaa vajaavaltaista (68 § 2 mom.). Pykälän 1 momentin säännöstä vastaava säännös lapsen tiedonsaantioikeuden rajoittamisesta kuulemisessa lisättiin lastensuojelulain 86 §:ään vuonna 2010. Lakiehdotuksesta antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta totesi säännöksen rajoittavan 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 oli kuitenkin valiokunnan mukaan hyväksyttäviä ja erittäin painavia perusteita, eikä sääntely siten muodostunut ongelmalliseksi perustuslain tai lapsen oikeuksien yleissopimuksen kannalta (*PeVL 30/2009 vp s. 3–4*).

Asianosaisen tiedonsaantioikeuden rajoittamisesta säädetään yleisesti myös laissa oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa (381/2007). Sen 9 §:n mukaan hallintotuomioistuin voi jättää antamatta asianosaiselle salassa pidettäväksi säädetyt tiedon asiakirjasta muun ohessa silloin, kun tiedon antaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä etua taikka *lapsen etua* tai muuta erittäin tärkeää yksityistä etua. Lisäedellytys on, että tiedon antamatta jättäminen on ”välttämättömyyden salassapitosäännöksessä tarkoitetun edun suojaamiseksi eikä tiedon antamatta jättäminen vaaranna oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeita” (9 § 3 mom.). Oikeudenmukaisella oikeudenkäynnillä viitataan etenkin menettelyn vastavuoroisuuteen ja tasapuolisuuteen. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista arvioidessaan tuomioistuimen tulee ottaa huomioon asiaa koskeva Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla ja sitä täsmentävä ihmisoikeustuomioistuimen käytäntö.²

Oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 9 § vahvistamat edellytykset asianosaisen tiedonsaantioikeuden rajoittamiselle ovat tiukemmat kuin ne edellytykset, jotka sisältyvät 1. lakiehdotuksen 68 §:ään. Tämä koskee erityisesti 68 §:n 2 momenttia mutta nähdäkseni myös saman pykälän 1 momenttia. Kumpaankaan momenttiin sisältyvä rajoitussäännös ei vaatisi arvioimaan rajoituksen suhdetta oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin. Esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa lähdetään ilmeisesti siitä, että 68 §:n säännökset syrjäyttäisivät erityissäännöksiä selostetun oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 9 §:n säännökset (s. 135). Näin ei kuitenkaan välttämättä ole, kun otetaan huomioon viimeksi mainitun lain 3 §, jossa säädetään tämän lain etusijasta sen kanssa ristiriidassa oleviin lakeihin nähden,³ sekä 1. lakiehdotuksen 3 §, jonka mukaan muussa laissa olevia poikkeavia säännöksiä sovelletaan tämän lain asemesta. Myös ehdotetun 3 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan oikeudenkäynnin julkisuuteen sovelletaan oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annettua lakia (s. 69).

Asianosaisen tiedonsaantioikeuden rajoittamista koskevien 1. lakiehdotuksen 68 §:n säännösten suhde oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 9 §:ään vaatii nähdäk-

² Mäenpää, Olli: Oikeudenkäynnin julkisuus hallintotuomioistuimissa. Edita 2007 s. 133–136.

³ Ks. myös vastaavasti Tuori, Kaarlo – Kotkas, Toomas: Sosiaalioikeus (2016) s. 753–754, jossa tarkastellaan lastensuojelulain 86 §:n 2 momentin suhdetta oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 9 §:n 3 momenttiin.

seni selventämistä. Yksi mahdollisuus on muuttaa ehdotettujen säännösten sanamuotoja vastaamaan mainitun 9 §:n sisältöä. Tämän vaihtoehdon tueksi voidaan viitata oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskeviin perustuslain 21 §:ään ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaan. Sanamuotojen yhtenäistäminen tällä tavoin ei nähdäkseni olisi vastoin niitä suojaamistavoitteita, joita erityisesti ehdotetun 68 §:n 1 momentin rajoitussäännös pyrkii toteuttamaan. Tiedon antamisesta päättävän tuomioistuimen ratkaistavaksi jäisi tällöin viime kädessä se, miten sovitetään yhteen vaatimukset vajaavaltaisen henkilön terveyden ja kehityksen suojaamisesta ja toisaalta oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeiden turvaamisesta.

Tampereella 25. syyskuuta 2018

Raija Huhtanen
julkisoikeuden professori

