

Veli-Pekka Viljanen

HE 29/2018 vp LAIKSI OIKEUDENKÄYNNISTÄ HALLINTOASIOISSA JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 5.10.2018

1. Valituslupajärjestelmä

Ensimmäisen lakiehdotuksen 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 tärkeitä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi; 2) asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aiheutta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi; tai 3) valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy.

Ehdotus merkitsisi periaatteellista muutosta hallinto-oikeudelliseen muutoksenhakujärjestelmään edellyttäessään lähtökohtaisesti valituslupaa valitettaessa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tosin valituslupajärjestelmä on jo aikaisemmin laajentunut eri hallinnonalojen lainsäädännössä niin, että valitusluvan piiriin kuuluu nykyisin lukumääräisesti suurin osa korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsiteltävistä valitusasioista (HE, s. 20-22). Esimerkiksi vuonna 2017 korkeimpaan hallinto-oikeuteen tuli yhteensä 4861 valituslupahakemusta, valituslupa-asioita ratkaistiin 4604 ja valituslupia myönnettiin 669 (HE, s. 21). Valituslupasääntelyä ei siten nykyisinkään voida pitää hallintolainkäytössä enää poikkeuksellisen järjestelynä (ks. HE, s. 47-48). Ehdotettu sääntely merkitsee kuitenkin periaatteellista muutosta siten, että valituslupa muuttuu säädöstasollakin pääsäännöksi, josta poikkeamisesta olisi säädetävä erikseen lailla.

Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt valituslupajärjestelmää sinänsä perustuslain 21 §:n vastaisena. Toisaalta valiokunta korosti varhaisemmassa käytännössään (vuoteen 2012 asti) sen olevan hallintolainkäytössä poikkeuksellinen järjestely, jonka laajentamiseen uusiin asiaryh-

miin tuli suhtautua pidättyvästi. Valiokunnan mielestä Suomen hallinto-oikeudelliseen oikeusturvajärjestelmään pääsääntönä kuuluvasta oikeudesta valittaa korkeimmalle hallinto-oikeudelle ei tullut kevein perustein poiketa (PeV:n asiaa koskevasta aikaisemmasta käytännöstä kokoavasti ks. PeVL 32/2012 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta tarkisti kuitenkin tätä pidättyvää kantaansa valituslupajärjestelmään hallintolainkäytössä nimenomaisesti periaatteellisesti merkittävässä lausunnossaan PeVL 32/2012 vp. Nyt 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 valiokunnan näkemyksen mukaan vahvistunut sekä lainsäädännöllisten toimenpiteiden että näiden tuomioistuinten asiantuntemuksen ja tehtävien lisääntymisen seurauksena. Valiokunta 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 siten varmistua siitä, että muutoksenhakujärjestelmä kokonaisuutena turvaa sekä oikeusturvan saatavuuden ja riittävyyden että asian käsittelyn niin joutuisasti kuin se on oikeusturvavaatimuksen valossa mahdollista. Järjestelmän soveltamisen tulisikin 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 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 tuomioistuimenä. Valiokunnan mielestä valtioneuvoston piirissä on tarpeen ennakoluulottomasti arvioida mahdollisuutta edelleen kehittää korkeimman hallinto-oikeuden roolia hallintolainkäyttöä ylimmän asteen linjaratkaisuin ohjaavan tuomioistuimen suuntaan. Tämä edellytti valiokunnan mukaan kuitenkin osaltaan myös korkeinta hallinto-oikeutta edeltävän muutoksenhakujärjestelmän kehittämistä johdonmukaisesti. Perustuslain ylimpien tuomioistuinten tehtäviä koskevasta 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).

Perustuslakivaliokunta on kyseisen lausuntonsa jälkeen johdonmukaisesti katsonut mahdolliseksi laajentaa niiden asiaryhmien piiriä, jossa valitus hallinto-oikeudesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttää valituslupan 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). Perustuslakivaliokunta on nyttemmin todennut myös, etteivät asian laatu tai merkittävyys välttämättä edellytä pääsyä korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa kaikissa sellaisissakaan 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 ratkaisuillaan ohjaavan tuomioistuimen suuntaan. Valituslupajärjestelmän käyttöalan laajentamisen katsotaan mahdollistavan sen, että korkein hallinto-oikeus voi keskittyä nykyistä paremmin vaativiin oikeuskysymyksiin ja oikeuskäytännön yhtenäisyyden turvaamiseen (HE, s. 221). Tällaista korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätösroolia korostavaa tavoitetta voidaan pitää oikeusturvan toteutumisen (PL 21 §) ja yhdenvertaisuuden edistämisen (PL 6 §) kannalta tärkeinä ja siten perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävinä perusteina ehdotetulle muutoksenhaku-oikeuden kavennukselle. Korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätösroolin vahvistamisen voidaan katsoa osaltaan lisäävän hallinto-oikeudellisen oikeusturvajärjestelmän toimivuutta, vaikka samalla yksittäisten valitusten tutkimiselle korkeimmassa hallinto-oikeudessa asetettu kynnys jossakin määrin korottuu. Valituslupasääntelyn katsotaan hallituksen esityksessä myös turvaavan osaltaan korkeimman hallinto-oikeuden mahdollisuuksia turvata oikeudenkäynnin

viivätyksettömyys asioissa, joissa on tärkeää saada ylimmän oikeusasteen ratkaisu (HE, s. 221). Perustuslakivaliokunta on itsekin pitänyt valituslupajärjestelmän käyttöönottoa arvioi-
dessaan, että lainsäädännössä kiinnitetään huomiota tuomioistuinten mahdollisuuteen toimia
perustuslain 21 §:n 1 momentissa edellytetyllä tavalla asianmukaisesti ja ilman aiheetonta vii-
vytystä (PeVL 29/2017 vp, s. 3).

Arvioitaessa valituslupajärjestelmän perustuslainmukaisuutta on otettava huomioon, ettei vali-
tuslupan asettaminen valituksen edellytykseksi kylläkin kaventaa perustuslain 21 §:n 2 mo-
mentissa tarkoitettua oikeutta hakea muutosta asettamalla sille lisäehtoja eli kyse on siitä, missä
laajuudessa korkein hallinto-oikeus tutkii valituksen. Se ei kuitenkaan merkitse niin pitkälle
menevää rajoitusta muutoksenhakuoikeuteen kuin varsinaiset valituskiellot. Toiseksi on otet-
tava huomioon, että valituslupan ehtojen täyttyessä korkeimman hallinto-oikeuden on myön-
nettävä valituslupa. Valituslupan myöntämisen perusteet eivät rajoitu ennakkopäätösperustee-
seen, vaan lupa on myönnettävä myös asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi tai jos va-
lituslupan myöntämiseen on muu painava syy. Tämä sääntely merkitsee sitä, että oikeusturva-
elementti on vahvasti mukana myös ehdotetussa hallinto-oikeudellisessa valituslupajärjestel-
mässä. Hallituksen esityksen arvion mukaan ehdotetun lain voimaantultua valituslupa myön-
nettäisiin arviolta 500 – 600 asiassa vuosittain eli noin 15 prosentissa valituslupa-asioista (HE,
s. 60). Arvioitaessa ehdotettua muutosta voitaneen myös todeta, etteivät jo toteutuneet valitus-
lupajärjestelmän laajennukset näytä muodostuneen ainakaan yleisesti ottaen oikeusturvaa hei-
kentäviksi, vaan ne ovat mahdollistaneet korkeimman hallinto-oikeuden vahvemman ohjaavan
roolin näissä asiaryhmissä. Toki ehdotettu muutos on periaatteellisesti siksi merkittävä, että
valtioneuvoston piirissä on syytä tarkoin seurata sen vaikutuksia oikeusturvaan ja hallintolain-
käyttäjärjestelmän toimintaan.

Edellä esitetyin perustein katson, että ehdotetulle kattavalle valituslupajärjestelmälle hallinto-
oikeuden ratkaisusta korkeimpaan hallinto-oikeuteen on erittäin painavia hallintolainkäytön
tehostamiseen ja korkeimman oikeuden ennakkopäätösroolin vahvistamiseen liittyviä perus-
teita. Valituslupajärjestelmä on jo nykyisin laajalti käytössä korkeimmassa hallinto-oikeu-
dessa. Tässä suhteessa ei ole kyse uudentyypisistä sääntelystä, vaan pikemminkin jo toteutu-
neen kehityksen tunnustamisesta myös periaatteellisesti ja eri asiaryhmien valitusten yhden-
mukaisesta kohtelusta. Korkein hallinto-oikeus on satavuotisjuhliinsa liittyen antanut täysis-
tunnossa 3.9.2018 julkilausuman valituslupajärjestelmän soveltamisesta korkeimmassa hal-
linto-oikeudessa, jossa vahvasti puolletaan hallituksen esityksessä ehdotettua yleistä valituslu-
pajärjestelmää. Mielestäni korkeimman hallinto-oikeuden julkilausumassa perustellaan varsin

vakuuttavasti valituslupajärjestelmän tarpeellisuutta ja hyödyllisyyttä korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Edellä esittämäni viitaten katson, että perustuslakivaliokunnan uudempaa, vuodesta 2012 noudattamaa tulkintalinjaa edelleen kehittäen voidaan perustuslain 21 §:n estämättä asettaa laissa pääsäännöksi valitusluvan edellyttäminen valituksilta hallinto-oikeudesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

2. Viranomaisen valitusoikeus

Ensimmäisen lakiehdotuksen 109 §:n 2 momentin mukaan alkuperäisen hallintopäätöksen tehneellä viranomaisella on oikeus hakea muutosta valittamalla hallintotuomioistuimen päätökseen, jolla hallintotuomioistuin on kumonnut viranomaisen päätöksen tai muuttanut sitä. Pykälän 3 momentin mukaan viranomainen saa hakea muutosta valittamalla myös, jos valittaminen on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa 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 viranomainen saataisiin nähdä asianosaisen muodolliseksi vastapuoleksi. Valiokunta on toisaalta pitänyt viranomaisen muutoksenhakuoikeutta perustuslain näkökulmasta ongelmattomana, jos se on lailla rajoitettu esimerkiksi oikeuskäytännön yhtenäisyyden ylläpitoon liittyviin perusteisiin (esim. PeVL 4/2005 vp, s. 3, PeVL 4/2004 vp, s. 10).

Hallituksen esityksen perusteluissa 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 asianosaisen eduksi (HE, s. 222). 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 myöntämisen 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 (HE, s. 223).

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 tulkintalinjaa vastaavasti en pidä ehdotettua 109 §:n 2 momentin viranomaisen muutoksenhakuoikeutta yleisestä luonteestaan huolimatta ongelmallisena perustuslain 21 §:n asianmukaisen tuomioistuinmenettelyn kannalta.