



Oikeusneuvos Anne E. Niemi

7.1.2019

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Eduskunnan lakivaliokunnan lausuntopyyntö

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAIKSI OIKEUDENKÄYNNISTÄ HALLINTOASIOISSA JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI (HE 29/2018 VP)

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Uudessa laissa säädettäisiin hallintoasioita koskevasta oikeudenkäynnistä nykyistä täsmällisemmin ja informatiivisemmin.

1 Lausunnon lähtökohdat

Korkein hallinto-oikeus viittaa eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 25.9.2018 antamaansa lausuntoon. Lausunnossa todettiin, että korkein hallinto-oikeus kannattaa lakiehdotusta, mutta eräiltä osin siinä on korjattavaa tai täsmennettävää. Lausunnossa tarkasteltiin tarkemmin:

- perusoikeuskirjan 47 artiklan merkitystä
- ehdotettua valituslupajärjestelmää siirtymäsäännöksineen
- oikaisuvaatimuksen tekijän valituksen rajoittamista
- laillisen tuomioistuimen määräytymistä asiakokonaisuuksia yhdistettäessä
- suullista käsittelyä, aineiston toimittamisen rajoittamista ja hallintotuomioistuinten tiedonsaantioikeuden turvaamista
- muutoksenhakua hallinnon sisäisesti Ahvenanmaalla
- vakuutus oikeuden päätöksen purkamista
- väliaikaisia määräyksiä.

Tässä lausunnossa keskitytään erityisesti ehdotettuun valituslupajärjestelmään ja sen voimaantuloon. Lisäksi käsitellään eräitä yksityiskohtia säännösehdoitusten mukaisessa järjestyksessä.

2 Valituslupajärjestelmän ulottuvuus

2.1 Yleistä

Ehdotetun lain 6 luvussa säädettäisiin asian käsittelystä ja selvittämisestä. Sääntely antaa hyvän lähtökohdan sille, että asiat tulevat jo alemmassa hallintotuomioistuimessa selvitettyiksi oikeusturvan ja kehittyvien kansainvälisten vaatimusten täyttävällä tavalla.

Ehdotetun lain mukaan valittaminen hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen muuttuisi pääsääntöisesti valituslupanvaraiseksi. Poikkeuksista tähän tulisi säätää erikseen laissa. Valituslupajärjestelmä säilyisi muutoin nykyisellään, eli korkeimman hallinto-oikeuden on myönnettävä valituslupa, jos asiassa täyttyy jokin laissa säädetty valituslupaperuste.

Esityksen yleisperusteluissa todetaan, että valituslupasääntelyn laajentamista harkittaessa tulee pohdittavaksi, soveltuuko järjestelmä kaikkiin vai vain osaan laissa säädetyistä päätösmenettelyistä (s. 48).

Korkein hallinto-oikeus on hyväksynyt valituslupajärjestelmän soveltamista koskevan julkilausuman satavuotisjuhlensa kunniaksi pidetyssä juhlatäysistunnossa 3.9.2018. Julkilausumassa korkein hallinto-oikeus korostaa kattavan valituslupajärjestelmän toteuttamisen tärkeyttä. Julkilausumassa on todettu: ”Järjestelmä tulisi ulottaa koskemaan lähtökohtaisesti kaikkia tilanteita, joissa hallinto-oikeuden tai markkinaoikeuden päätöksestä valitetaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tällöin olisi erikseen säädettävä tilanteista, joissa valittaminen tuomioistuimen päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei edellytä valitusluvan myöntämistä.”

2.2 Kunnallisvalitus

Hallituksen esityksessä todetaan (s. 56), että poikkeuksista valituslupasääntelyyn tulisi säätää erikseen ja että muuhun lainsäädäntöön sisältyvät yleisviittaukset hallintolainkäyttölakiin tarkoittaisivat viittausta säädettävään yleislakiin, jolloin sovellettavaksi tulisivat uuden yleislain säännökset valituslupamenettelystä.

Kuntalaissa on kunnan itsehallinnosta johtuvat erilaiset säännökset valittamisesta kuin hallintovalituksessa. Erilaisuus koskee erityisesti kunnallisvalituksen valitusperusteita sekä valitusoikeutta, joka on asianosaisten lisäksi kunnan jäsenellä.

Kuntalain oikaisuvaatimusta ja kunnallisvalitusta koskevassa sääntelyssä on säädetty myös jatkovalituksesta. Kumotussa kuntalaissa (365/1995) säädettiin jatkovalituksesta: ”Lääninoikeuden päätöksestä valitetaan korkeimmalle hallinto-oikeudelle.” Oikeuskirjallisuudessa on tältä osin todettu, että valitusmahdollisuus ”johtuu jo HLL:n sisältyvistä säännöksistä (HLL 9 §), mutta asia on selvyiden vuoksi pykälässä mainittu” (Hannus-Hallberg, 1997, s. 592, aikaisemman lainsäädännön osalta vastaavasti esimerkiksi Hannus, 1981, s. 579, jossa viitataan lakiin muutoksenhausta hallintoasioissa). Historiallisesti tarkasteltuna jatkovalitusta koskeva sääntely on ollut tarpeellinen vuoden 1948 kunnallislaissa, sillä laki muutoksenhausta hallintoasioissa säädettiin vasta muutama vuosi myöhemmin (154/1950). Sen säätämisen jälkeen kuntalain säännös on ollut luonteeltaan pelkästään informatiivinen.

Voimassa olevassa kuntalaissa (410/2015) säädetään jatkovalituksesta: ”Hallinto-oikeuden päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.” Kuntalaissa on myös viittaus hallintolainkäyttölakiin: ”Oikaisuvaatimukseen ja kunnallisvalitukseen sovelletaan muuten, mitä hallintolaisissa ja hallintolainkäyttölaissa säädetään.” (142 § ja 144 §).

Vaikka kuntalain jatkovalitusta koskevalla sääntelyllä onkin vain informatiivinen merkitys, saattaa sääntelyn sanamuoto aiheuttaa tulkintakysymyksiä. Tämän vuoksi olisi tärkeää todeta selvästi, että valituslupajärjestelmä kohdistuu myös kunnallisvalituksiin. Tässä yhteydessä on hyödyllistä myös mainita, että kirkollisvalituksen osalta on kirkkolaissa (1274/2003) todettu 24 luvun 13 §:ssä jatkovalituksen kohdalla; että hallinto-oikeuden ”päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan”.

Selvennys olisi toteutettavissa siten, että kuntalain 142 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen loppuun lisättäisiin sanat ”siten kuin oikeudenkäynnistä hallintotuomioistuimissa säädetään”.

2.3 Lastensuojelulain mukaiset asiat

Korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuu lastensuojelulain mukaisia asioita kuudessa alaryhmässä. Asioita on vuonna 2018 tullut vireille yhteensä 338. Huostaanottoa ja sijaishuoltoon sijoittamista koskevia asioita on saapunut 230 ja huostassapidon lopettamista koskevia asioita 25. Yhteydenpidon rajoittamista koskevia asioita on saapunut 41 ja muita lastensuojeluasioita 42.

Lastensuojelulain mukaisista asioista muut kuin huostaanottoa ja sijaishuoltoon sijoittamista koskevat asiat ovat hallinto-oikeudessa valitusasioita. Näiden osalta valituslupajärjestelmän ulottamista hallinto-oikeuden päätöksiin ei tulisi asettaa lainkaan kysymyksenalaiseksi. Sitä vastoin erityistä pohdintaa voi kohdistaa niihin huostaanottoa ja sijaishuoltoon sijoittamista koskeviin ratkaisuihin, joissa lapsen huoltaja tai 12 vuotta täyttänyt lapsi vastustaa huostaanottoa tai siihen liittyvää sijoitusta. Tällöin lastensuojelulaissa määritellyn viranhaltijan on tehtävä hakemus hallinto-oikeudelle, joka päättää asiasta ensi asteena (lastensuojelulaki 43 ja 44 §).

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan hallituksen esityksestä eduskunnalle eräiden ympäristöä koskevien hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamiseksi (PeVL 29/2017 vp) todennut muun ohessa:

... 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 ...

Lisäksi perustuslakivaliokunta on edellä mainitussa lausunnossaan todennut:

Tapauskohtaista tarvetta saada asia ylimmän tuomioistuimen käsiteltäväksi turvaa se, että korkeimman hallinto-oikeuden on myönnettävä valituslupa, jos siihen on jokin hallintolainkäyttölain 13 §:n 2 momentissa mainittu peruste.

Huostaanotto ja sijaishuoltoon sijoittaminen ovat kiistatta asioita, joiden laatu ja merkittävyys sekä lapsen että perheen kannalta edellyttävät vankkoja takeita oikeusturvan suhteen. Kysymystä on seuraavaksi tarkasteltava hallinto-oikeuden tarjoaman oikeussuojan riittävyyden kannalta. Tämän jälkeen on arvioitava, voisiko valituslupajärjestelmä olla riittävä jatkovalituksessa. Tällöin keskeisesti on kysymys siitä, millä tavalla valittaminen ilman valituslupaa lisäisi oikeusturvaa eli sitä, että lapsi otetaan huostaan yhtäältä vain, kun kaikki edellytykset siihen täyttyvät, mutta toisaalta aina, kun tällainen tilanne on käsillä.

Huostaanottoa ja sijaishuoltoon sijoittamista koskevassa päätöksenteossa on otettava huomioon lastensuojelulain lisäksi kansainvälisistä sopimuksista ilmenevät vaatimukset. Keskeinen on lapsen oikeuksien sopimus ja erityisesti sen 9 artikla. Perhe-elämän suojan kannalta on olennainen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen sitä koskeva oikeuskäytäntö. Toisaalta on huomattava, että huostaanoton laiminlyönti saattaa vakavimmillaan johtaa lapsen epäinhimilliseen kohteluun (EIS 3 artiklan arviointia EIT:n tapauksessa *Z and Others v. the United Kingdom*, 10.5.2001).

Kun hallinto-oikeudessa käsitellään viranhaltijan hakemusta lapsen huostaanottamisesta, asianosaisilla on käytettävissään kaikki hallintolainkäyttölaissa säädetyt menettelylliset oikeussuojatakeet. Nyt ehdotettava uusi laki osaltaan vahvistaa näitä takeita. Keskeisiä takeita ovat oikeus suulliseen käsittelyyn sekä hallinto-oikeuden velvollisuus asian selvittämiseen lapsen edun huomioon ottavalla tavalla.

Hallinto-oikeudessa lastensuojelulaissa tarkoitetussa lapsi- ja perhekohtaista lastensuojelua koskevassa asiassa asian käsittelyyn ja ratkaisemiseen osallistuu asiantuntijajäsen. Tuomioistuinlain 17 luvun 8 §:n mukaan näiden asiantuntijajäsenten tulee olla tehtävään soveltuvan ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneita, lastensuojeluun perehtyneitä henkilöitä.

Hallinto-oikeuden ratkaisukokoonpanoon kuuluu siten erityisen kelpoisuuden omaavia asiantuntijajäseniä. Tällä on yksittäisen asian ratkaisemisen lisäksi merkitystä laajemminkin. Kun asiantuntijajäsen osallistuu oikeudenkäyntiin, oikeudellisen koulutuksen saaneet tuomarit saavat samalla perehdytystä toisen ammattialan edustajan osaamisalueella. Näin hallinto-oikeuksien ratkaisukokoonpanoista muodostuu tällä oikeuden erityisalueella erittäin osaavia.

Kun arvioidaan jatkovalitusta korkeimpaan hallinto-oikeuteen, on ensimmäiseksi todettava, että valituslupajärjestelmän ulottaminen myös huostaanottoasioihin olisi täysin yhteensopiva Euroopan ihmisoikeussopimuksen vaatimuksen kanssa. Toiseksi on vahvasti tuotava esille, että korkeimman hallinto-oikeuden on myönnettävä valituslupa, jos siihen on jokin laissa mainittu peruste (ehdotuksessa 111 §). Tämä takaa oikeussuojan saatavuuden.

Oikeussuojan tehokkuuden yksi osatekijä on se, että päätöksentekijällä on valta tehdä päätös, joka toteuttaa aineellisen oikeuden vaatimukset. Korkeimmalla hallinto-oikeudella on tällainen valta riippumatta siitä, onko muutoksenhakekeinona suora valitus tai edellyttääkö valittaminen valituslupaa. Kun asia otetaan aineellisesti tutkittavaksi, tulevat kaikki menettelylliset oikeussuojatakeet sovellettavaksi. Tämä merkitsee muun ohessa suullisten käsittelyjen järjestämistä.

Yksi oikeussuojakeinon tehokkuuden osatekijöistä on oikeudenkäynti kohtuullisen ajan kuluessa (ilman aiheetonta viivytystä). Tätä voidaan parhaiten edistää siirtymällä kattavaan valituslupajärjestelmään. Inhimilliseltä kannalta tarkasteltuna on välttämätöntä, että lapsen tai nuoren elämään perustuvaa laatua olevalla tavalla vaikuttavassa asiassa saadaan oikeudenkäynti päättymään kokonaiskestoiltaan kohtuullisessa ajassa. Tämä on myös lapsen tai nuoren läheisten kannalta tärkeää.

Lopuksi on kiinnitettävä huomiota siihen, että vaikka huostaanotto on voimassa toistaiseksi, huostassapito on lastensuojelulain 47 §:n 1 momentin mukaan lopetettava, kun siihen ei enää ole tarvetta. Säännöksen 2 momentin mukaan lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän on arvioitava huostassapidon jatkamisen edellytykset asiakassuunnitelman tarkistamisen yhteydessä, lapsen tai huoltajan hakiessa huostassapidon lopettamista tai kun se muutoin osoittautuu tarpeelliseksi. Mikäli huostassapitoa ei lopeteta, päätöksestä voi valittaa ensi asteessa hallinto-oikeuteen.

Hallinto-oikeusvaiheen antama oikeussuoja turvaa kaikissa lastensuojelun asiaryhmissä asian laadun ja merkittävyyden edellyttämät oikeusturvatakeet. Valituslupajärjestelmä olisi ulotettava hallinto-oikeuden päätöksiin näissä asiaryhmissä, mukaan lukien huostaanottoasiat ja sijaishuoltoon sijoittaminen. Korkeimman hallinto-oikeuden velvollisuus myöntää valituslupa laissa säädetyjen perusteiden täyttyessä antaa kattavan lisäturvan saatavuuteen kyseisessä asiaryhmässä. On selvää, että 111 §:ssä tarkoitettu 'erityisen painava syy' olisi käsiillä, jos korkein hallinto-oikeus katsoo, että valituslupan myöntämättä jättäminen uhkaa johtaa siihen, että Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden tai muuten lapsen edun vastainen päätös jää lopulliseksi.

2.4 Valituslupajärjestelmän voimaantulo

Korkein hallinto-oikeus on lausunnossaan perustuslakivaliokunnalle katsonut, että valituslupajärjestelmän voimaantulon ja lain muiden säännösten voimaantulon välillä olisi mahdollista tehdä ero. Mikäli laki ei voisi koulutustarpeet ja muut tarvittavat toimenpiteet huomioon ottaen tulla kokonaisuudessaan voimaan pian, tulisi kuitenkin erikseen säätää, että valituslupajärjestelmä tulee voimaan viivytyksettä.

Lakiehdotuksen siirtymäsäännöksen (126 §) sisältö on kuvattu selkeästi yksityiskohtaisissa perusteluissa: ”Muutoksenhaussa lain voimaantulon jälkeen tehtyyn hallintotuomioistuimen päätökseen sovellettaisiin siis tätä lakia siinäkin tapauksessa, että asian vireillepanoon ja käsittelyyn ensimmäisessä tuomioistuinasteessa on sovellettu hallintolainkäyttölakia.”

3 Muita kysymyksiä

3.1 Hallintoriita-asia

Hallintoriita-asiasta on ehdotuksen 20 §:n 1 momentissa säädetty selkeästi. Säännöksen 2 momentissa todetaan, että asiaa ei kuitenkaan käsitellä hallintoriita-asiana, ”jos asia voidaan tai on voitu ratkaista hallintopäätöksellä tai perustevalitukseen annettavalla päätöksellä”. Lakiehdotuksen perusteluissa todetaan, että hallintoriita ”on tarkoitettu vain niihin tilanteisiin, joissa säännönmukainen muutoksenhakumahdollisuus tai perustevalitus ei ole lainkaan käytettävissä”.

Hallintoriidalla ei pääsääntöisesti voikaan olla käyttöalaa niissä tilanteissa, joissa hallintoviranomaisella on toimivalta ratkaista asia oikeudellisesti sitovalla tavalla. Hallintoriidan käyttöalan selkeyden kannalta on tärkeää, että aineellisessa lainsäädännössä ilmaistaan täsmällisesti viranomaisen toimivalta tehdä sitova hallintopäätös. Vastaavasti on erittäin hyödyllistä, että mikäli tällaista toimivaltaa ei ole, laissa säädetään informatiivisuuden vuoksi nimenomaisesti, että riittävyys käsitellään hallintoriitana (esimerkkejä tällaisesta sääntelystä on HE:n sivulla 90). Nimenomaisella sääntelyllä selkeytetään samalla myös julkisoikeudellisten ja yksityisoikeudellisten riitojen välistä rajanvetoa.

3.2 Salassapitovelvollisuus

Ehdotetun lain 34 §:ssä säädettäisiin asiamiehen ja avustajan sekä tulkin, kääntäjän ja muun asian hoitamiseen osallistuvan henkilön salassapitovelvollisuudesta (henkilö, joka osallistuu päämiehen asian hoitamiseen). Sääntely ei ainakaan yksiselitteisesti ulotu ehdotuksen 68 §:ssä tarkoitettuun vajaavaltaisen tukihenkilöön.

Tukihenkilön salassapitovelvollisuudesta olisi säädettävä joko lain 34 §:n 2 momentin yhteydessä tai tukihenkilöä koskevan sääntelyn yhteydessä.

3.3. Menetetyn määräajan palauttaminen

Mahdollisuus hakea menetettyä määräaikaa palautettavaksi on tärkeä osa oikeussuojakeinojen kokonaisuutta. Ehdotetun lain perustelujen mukaan pykälä (115 §) vastaisi pääosin hallintolainkäyttölain 62 §:ää.

Ehdotuksessa käytetään muotoilua ”ei ole voinut määrääjässä panna vireille hallintolainkäyttöasiaa tai vaatia oikaisua päätökseen”.

Voimassa olevassa hallintolainkäyttölaissa säädetään (61 §): ... ”ei ole voinut määrääjassa:

2) hakea muutosta päätökseen; tai

3) ryhtyä muuhun toimenpiteeseen hallintomenettelyssä tai hallintolainkäyttömenettelyssä.”

”Hallintolainkäyttöasiaa” ei ole määritelty lakiehdotuksen 4 §:ssä, johon on sisällytetty selkeyden vuoksi lain keskeisten käsitteiden määritelmät. Esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa ei tarkemmin käsitellä uuden muotoilun perusteita. Ehdotetussa laissa on käytetty käsitettä ”hallintolainkäyttöasia” 4 luvussa, jossa koskee muita hallintolainkäytössä käsiteltäviä asioita kuin valitusta tai ylimääräistä muutoksenhakua. Luvussa tarkoitettuja muita hallintolainkäyttöasioita ovat erilaiset hakemuksella tai esityksellä vireille pantavat asiat (hallintoriita-asiat, lastensuojelulaissa tarkoitetut huostaanottoasiat, eräät kilpailuasiat sekä alistusasiat). Hallintolainkäyttöasian piiriin kuuluu myös perustevalitus.

Olisi hyödyllistä, että ehdotetussa 115 §:ssä käytetyn käsitteen ”hallintolainkäyttöasia” merkitys olisi ilmaistu selkeästi laissa. Ehdotettu muotoilu vaikuttaa laajentavan menetetyn määrääjän hakemisen käyttöalaa siitä, mitä se on voimassa olevan lain mukaan. Sääntelyä ei tulisi esimerkiksi tarpeettomasti laajentaa hallintoriita-asioihin, joiden vireillepanoajaksi on ehdotettu viittä vuotta (21 §). Toisaalta nykyisin voimassa olevan 3 kohdan poistaminen vaikuttaisi supistavan käyttöalaa ilman, että tälle on esitetty perusteita.

Ehdotuksessa oleva ilmaus ”vaatia oikaisua päätökseen” vastaa hallintolain 49 b §:n (893/2015) sääntelyä oikaisuvaatimusmenettelystä. Sen mukaan laissa ”säädetään erikseen, jos päätökseen saa vaatia oikaisua”. Ilmaus saattaa silti jättää tulkinnanvaraa siihen, tarkoitetaanko nimenomaan oikaisuvaatimusta eikä muita korjaamispyyntöjä. Rajanveto on ilmaistu selkeästi yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 185), jossa todetaan: ”Palautettavat määrääjat liittyisivät vain oikaisuvaatimuksen tai hallintolainkäyttöasian vireillepanoon.” Kohtaa olisi mahdollista tarkentaa käyttämällä käsitettä ”oikaisuvaatimus”.

Voimassa oleva laki kattaa siis ne molemmat kohdat, jotka ehdotuksessa nostetaan esiin. Nykyinen muotoilu on toiminut hyvin eikä ole ilmennyt perustetta muuttaa sitä. Nykymuotoilu kattaa myös ehdotettua selkeämmin sen, että myös täytäntöönpanokiellon vaatimiselle saattaa olla erillinen, valitusaikaa lyhyempi määräaika. Voimassa olevan lain kohdassa 3 oleva sana ”hallintolainkäyttömenettely” olisi kuitenkin ehdotettuun lakiin paremmin soveltuva muodossa ”hallintoasian oikeudenkäynnissä”.

Vähiten tulkinnanvaraa menetetyn määrääjän käyttöalaan suhteen jättäisi muotoilu, joka mahdollisimman tarkasti vastasi voimassa olevaa sääntelyä:

--- ei ole voinut määrääjassa:

1) panna vireille oikaisuvaatimusta tai hakea muutosta päätökseen; tai

2) ryhtyä muuhun toimenpiteeseen hallintomenettelyssä tai hallintoasian oikeudenkäynnissä.

4. Lopuksi

Kokonaisuutena voidaan arvioida, että ehdotettu laki täyttää sille asetetun tavoitteen eli säätää hallintoasioita koskevasta oikeudenkäynnistä nykyistä täsmällisemmin ja informatiivisemmin. Korkeimman hallinto-oikeuden näkökulmasta ehdotettu sääntely valituslupajärjestelmästä ja sen pikaisesta voimaantulosta on keskeistä.