

Olli Mäenpää
11.1.2019

Lakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 29/2018 vp)

Lakialoite 1/2015 vp

Oikeus saattaa viranomaisen päätös tuomioistuinkäsittelyyn

Perustuslain 21 §:n 1 momentissa määritellään tuomioistuinmenettelyssä toteutettavan oikeusturvan perusedellytykset. Säännöksen mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Perustuslain säännös määrittelee oikeusturvan saatavuuden alan laajemmaksi kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artikla, jonka soveltamisalaan kohdistuu joitakin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä määriteltyjä rajoituksia.

Viranomaisen päätökset hallintoasiassa

Lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin mukaan valituksella voidaan saada tuomioistuimen käsiteltäväksi viranomaisen päätökset, jolla se on ratkaissut hallintoasian tai jättänyt sen tutkimatta. Valituksella voidaan siten saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi kaikki oikeuksia ja velvollisuuksia koskevat viranomaisen päätökset, mikä vastaa perustuslain 21 §:n 1 momentin vaatimuksia. Hallintoasian ratkaisulla tarkoitetaan myös erilaisia etuja koskevia viranomaisen päätöksiä silloinkin, kun viranomaisella on harkintavaltaa edun myöntämisessä. Tämän voidaan katsoa osaltaan vahvistavan oikeusturvaa ja pääsyä tuomioistuimeen perustuslain edellyttämällä tavalla.

Lisäksi lakiehdotuksen 4 luvussa säädetään julkisoikeudellista oikeussuhdetta koskevan oikeusriidan saattamista hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi. Tämä sääntely on omiaan laajentamaan oikeusturvan saatavuutta tilanteissa, joissa viranomaisen ei ole tehnyt varsinaista, lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentissa tarkoitettua hallintoasian ratkaisua.

Muun kuin viranomaisen hallintopäätökset

Julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa yksityisen henkilön tai yhteisön hoidettavaksi vain, mikäli tämä ei vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Lakiehdotuksen mukaan julkisen hallintotehtävän hoitamiseen liittyvästä hallintopäätöksestä saisi valittaa

hallinto-oikeuteen. Tämä perustuu siihen, että lakiehdotuksen 4 §:n 1 kohdan mukaan myös muuta julkista hallintotehtävää hoitavaa pidetään viranomaisena ja valittamalla saa 6 §:n 1 momentin mukaan hakea muutosta päätökseen, jolla viranomainen on ratkaissut hallintoasian.

Ehdotettu määritelmä ja sen soveltaminen laajentaisivat oikeusturvan takeet koskemaan myös kaikkia muun kuin viranomaisen tekemiä ratkaisuja hallintoasioissa, jotka liittyvät julkisen hallintotehtävän hoitamiseen. Tämä turvaisi oikeuden saattoa muiden kuin viranomaisten tekemä hallintopäätös tuomioistuinkäsittelyyn, mikä toteuttaa ja täsmentää perustuslain 21 §:n 1 momentin edellyttämää oikeusturvan saatavuutta. Samalla se merkitsee selventää oikeusturvan alaa, kun muutoksenhakuoikeudesta ei enää tarvitse perustuslain 124 §:n edellyttämällä tavalla säätää tällaisissa tilanteissa erikseen lailla.

Viranomaisen päätöksen puuttuminen ja viranomaisen passiivisuus

Valituksen kohteena voisi lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin mukaan olla vain viranomaisen hallintoasiassa tekemä ratkaisu. Päätöksenteon viivästyminen, viranomaisen passiivisuus tai päätöksenteon laiminlyönti eivät siksi yleensä voi olla oikeudenkäynnin kohteena, koska viranomainen ei tällaisessa tapauksessa tee päätöstä. Tällaista viranomaisen toimimattomuutta, päätöksenteon laiminlyöntiä tai viivyttelyä ei oikeuskäytännön (KHO 2007:22) ja esityksen perustelujen (s. 193) mukaan voida käsitellä myöskään hallintoriitamenettelyssä. Tosin uusimmassa oikeuskäytännössä (KHO 2018:168) tämäkin on tietyin edellytyksin katsottu mahdolliseksi.

Hallintoprosessuaaliseen järjestelmään sisältyisi tältä osin edelleen selvä ja ongelmallinen oikeusturva-aukko. Tarve saada tehokasta oikeusturvaa voi konkretisoida myös viranomaisen laiminlyönti- tai passiivisuustilanteissa, jotka vaarantavat perusoikeutta viivytyksettömään käsittelyyn viranomaisessa. Esimerkiksi EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 78 artikla edellyttää oikeutta tuomioistuimessa toteutettavaan oikeusturvaan, jos tietosuojaviranomainen ei ole käsitellyt sille tehtyä valitusta kolmessa kuukaudessa. Lakiehdotus ei mahdollista viranomaisen viivyttelyn aiheellisuuden ja lainmukaisuuden arviointia tuomioistuimessa.

Myös päätöksenteon viivytyksettömyyden ja yksilön oikeusturvan tehokkuuden kannalta olisi aiheellista tehostaa viranomaisen passiivisuuteen kohdistuvaa oikeusturvaa tuomioistuinmenettelyssä. Tällaista sääntelyä on jo valmisteltu oikeusministeriössä ja valmistelua olisi perusteltua jatkaa. Tässä yhteydessä ei kuitenkaan liene riittäviä edellytyksiä sisällyttää säädettävään lakiin oikeusturvaa tältä osin määritteleviä säännöksiä.

Valitusoikeuden perusteet

Oikeus valituksen tekemiseen olisi lakiehdotuksen 7 §:n 1 momentin mukaan päätöksen kohteella sekä sillä, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Asianosaisen valitusoikeuden määrittely tällä tavoin merkitsee, että jokaisella on oikeus perustuslain 21 §:n 1 momentin edellyttämällä tavalla

saada paitsi omia oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös myös lakiin perustuvaa etua koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Sääntely ei muuttaisi nykyistä oikeustilaa ja käytäntöä. Valitusoikeuden sääntelyä voidaan pitää asianmukaisena.

Perustuslaki tai Euroopan ihmisoikeussopimus eivät edellytä asianosaisen asemasta riippumatonta valitusoikeutta eli ns. *actio popularis* -perusteista valitusoikeutta. Lakiehdotukseen ei myöskään sisälly näin laajaa valitusoikeutta. Sen sijaan kuntalaki mahdollistaa myös pelkästään kunnan jäsenyyteen perustuvan valitusoikeuden. Vastaavanlainen sääntely sisältyisi ehdotukseen maakuntalaiksi.

Oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja sen takeet

Yleiset takeet

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artikla takaa jokaiselle oikeuden oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Perustuslain 21 §:n 2 momentissa edellytetään oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeiden turvaamista lailla. Säännöksessä luetellaan näiden takeiden tärkeimmät osa-alueet eli käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta. Luetteloa ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi. Esimerkiksi oikeus saada oikeudellista apua sisältyy säännöksessä tarkoitettuihin takeisiin.

Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin elementit määräytyvät Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklan ja sen tulkintaa koskevan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen laajan oikeuskäytännön mukaan. Tämän oikeuskäytännön mukaan ”oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin” käsite muodostuu eri osatekijöistä, joihin kuuluvat muun muassa puolustautumisoikeudet, oikeus kontradiktoriseen käsittelyyn, oikeudenkäynnin julkisuus ja oikeudenkäynnin osapuolten prosessuaalisen yhdenvertaisuuden periaate.

Ehdotetun lain voidaan katsoa asianmukaisesti ja riittävästi täyttävän velvoitteen säätää lailla oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet. Kontradiktorisen eli vastavuoroisen käsittelyn perustakeena voidaan pitää asianosaisen kuulemistä koskevaa 44 §:ää, jonka velvoittavuutta on aiheellisella tavalla täsmennetty ja tiukennettu verrattuna voimassa olevaan hallintolainkäyttölakiin. Oikeudenkäynnin osapuolten prosessuaalisen yhdenvertaisuuden periaatetta määrittää yleisesti lakiehdotuksen 37 § ja sitä konkretisoidaan useissa yksittäisissä prosessisäännöksissä. Ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa täyttävän Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja perustuslain oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuudelle asettamat vaatimukset.

Kuulemiseen kohdistuva rajoitus (44 §)

Lakiehdotuksen 39 §:n 2 momentin mukaan tuomioistuin voi jättää huomioon ottamatta sellaisen aineiston, joka selvästi ei kuulu käsiteltävään asiaan. Ehdotettua säännöstä voidaan pitää tärkeänä työvälineenä oikeudenkäynnin johtamisessa ja

sillä turvataan myös oikeudenkäynnin asianmukaista kulkua. Perustuslakivaliokunnalla ei sinänsä ole huomauttamista lakiehdotuksen 39 §:n 2 momenttiin sisältyvään rajoitukseen.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan (PeVL 50/2018 vp, s. 9-10) kuitenkin huomiota siihen, että selvästi asiaan kuulumaton aineisto, jonka tuomioistuin lain nojalla jättää huomiotta, rajautuisi myös lakiehdotuksen 44 §:n mukaisen kuulemisvelvollisuuden ulkopuolelle. Lakivaliokunnan on perustuslakivaliokunnan mukaan syytä tarkastella tältä kannalta, mitä säännöksen rajauksen "selvästi ei kuulu" on tarkoitus kattaa, ja tarvittaessa täsmentää sääntelyä.

Perustuslakivaliokunnan kehotuksen vuoksi on paikallaan todeta, että lakiehdotuksen 39 §:n 2 momentin säännös vastaa tarkoitukseltaan ja sisällöltään perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 39/2014 vp) säädetyn oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 8 §:n velvoittavaa säännöstä, jonka mukaan tuomioistuimen on evättävä näyttö, joka muun muassa koskee asiaan vaikuttamatonta seikkaa tai on muuten tarpeeton. Jos näyttö näillä perusteilla evätään yleisessä tuomioistuimessa, siitä ei myöskään kuulla oikeudenkäynnin asianosaisia.

Vastaavasti voidaan katsoa, että kuulemisvelvollisuutta ei hallintoasiaa koskevassa oikeudenkäynnissä ole tarpeen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteuttamiseksi tai muustakaan syystä kohdistaa hallintotuomioistuimelle toimitettuun aineistoon, joka selvästi ei kuulu asiaan ja jonka tuomioistuin lakiehdotuksen 39 §:n 2 momentin nojalla tämän vuoksi jättää ottamatta huomioon. Jos kuulemisvelvollisuus kuitenkin kohdistuisi tällaiseen asiaan selvästi vaikuttamattomaan aineistoon, siitä tulisi oikeudenkäyntiaineistoa. Tälle ei ole esitettävissä asiallisia perusteita, eikä myöskään oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaaminen edellytä kuulemisen kohdistamista selvästi asiaan kuulumattomaan aineistoon.

Kuulemisen laajentaminen tällaiseen asiaan kuulumattomaan aineistoon merkitisi lisäksi, että lakiehdotuksen 39 §:n 2 momentin mahdollistama prosessin kohdentaminen relevanttiin oikeudenkäyntiaineistoon ei olisi mahdollista. Tämä heikentäisi ongelmallisella tavalla hallintotuomioistuimen mahdollisuutta turvata perustuslain 21 §:n 1 momentin edellyttämä asianmukainen käsittely.

Määritelmät ja terminologia

Oikeudenkäynnin asianosainen ja oikeudenkäynnin osapuoli

Hallintoasioita koskevassa oikeudenkäynnissä asianosainen ja oikeudenkäynnin osapuoli ovat prosessuaalisesti keskeiset toimijat, joiden määrittelyyn kohdistuu oikeudenkäynnissä olennaisesti suurempia tarpeita kuin siviili- tai rikosprosessin osapuolten määrittelyyn. Tämä käy selvästi ilmi siitä, että ehdotetussa lakitekstissä asianosaiseen viitataan 62 kertaa ja oikeudenkäynnin osapuoleen 41 kertaa. Tältä kannalta voidaan pitää puutteena, että lakiehdotukseen ei sisälly asianosaisen eikä oikeudenkäynnin osapuolen määritelmää.

Niitä määritteleviä käsitteitä voidaan pitää säädettävän lain soveltamisen ja soveltamisen ennakoitavuuden kannalta ratkaisevan keskeisinä. Myös esityksen perusteluissa viitataan määritelmien tarpeeseen: ”Asianosaisen ja oikeudenkäynnin osapuolen määrittelyminen laissa voisi olla perusteltua informatiivisuuden vuoksi. Se voisi myös turvata hallintotuomioistuinten menettelytapojen yhtenäisyyttä nykyistä paremmin. Jos nämä käsitteet määriteltäisiin, määritelmien tulisi olla selkeitä ja määriteltyjä käsitteitä olisi voitava käyttää säännöksissä kattavasti ja johdonmukaisesti.” (HE s. 52)

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 50/2018 vp) vastaavasti katsonut olevan perusteltua, että lailla määriteltävien prosessuaalisten oikeuksien ja velvollisuuksien subjektit määritellään säädösperustaisesti. Lakivaliokunnan on lausunnon mukaan täydennettävä määritelmäsäännöstä asianosaisen ja oikeudenkäynnin osapuolen määrittelyllä.

Määrittelyn lähtökohtana voi *asianosaisen* osalta olla tavanomainen hallinto-oikeudellinen asianosaisen määritelmä. Sen mukaisesti hallintoasiaa koskevassa oikeudenkäynnissä asianosaisena on perusteltua pitää sitä, johon hallintotuomioistuimen päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. *Oikeudenkäynnin osapuolia* taas ovat lakiehdotuksen mukaan asianosainen ja valituksen kohteena olevan päätöksen tehnyt viranomainen. Muun hallintolainkäyttöasian käsittelyssä oikeudenkäynnin osapuolia ovat vaatimuksen esittäjä ja vaatimuksen kohde.

Hallintoasia

Lakiehdotukseen ei sisälly lain soveltamisalan kannalta keskeistä hallintoasian määritelmää. Tältä osin voitaneen kuitenkin pitää riittävänä etenkin valituksen (6 §) ja hallintoriidan (20 §) soveltamisalan määrittelyä laissa, sillä ne määrittelevät myös riittävällä täsmällisyydellä oikeudenkäynnin kohteena olevat hallintoasiat.

Hallintoriita-asian määrittely

Lakiehdotuksen 20 §:n 1 momentissa määritellään keskeiset hallintoriitamennettelyn kohteena olevat asiat. Säännökseen olisi paikallaan selvyyden ja informatiivisuuden vuoksi lisätä maininta siitä, että myös hallintosopimusta koskevat riidat ratkaistaan hallintoriitamennettelyssä. Tällainen sääntely olisi johdonmukainen siltä kannalta, että hallintolain 66 §:n mukaan hallintosopimusta koskeva riita käsitellään hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa. Lisäksi lakiehdotuksen 82 §:n 2 momentin 1) kohdassa mainitaan erikseen hallinto-oikeuden ratkaisu hallintosopimusta koskevassa asiassa.

Täsmäntävä säännös olisi mahdollista lisätä 1 momentin 2 kohtaan esimerkiksi seuraavasti:

2) koskee *hallintosopimusta tai* julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta; *taikka...*

Vaihtoehtoisesti hallintosopimusta koskeva säännös on mahdollista lisätä erikseen uudeksi kohdaksi 1 momenttiin.

Terminologia

Lakiehdotukseen sisältyy joitakin hyvin vanhahtavia ja vaikeaselkoisia käsitteitä, kuten menetetyn määräajan palauttaminen (114-115 §) ja valitusosoitus (88 §), jotka eivät myöskään täsmällisesti kuvaa kohdettaan. Ne kuuluvat menneeseen prosessuaaliseen maailmaan ja olisivat vaivattomasta saatettavissa ajan tasalle. Niiden sijasta olisi mahdollista käyttää esimerkiksi käsitteitä *uuden määräajan myöntäminen* ja *valitusohje*.

Päätöksen tehneen viranomaisen lausunto (42 §) sisältää säännöksen mukaan viranomaisen vastauksen oikeudenkäynnin osapuolen esittämiin vaatimuksiin ja niiden perusteluihin. Tämän mukaan sitä kuvaisi tasapuolisemmin *viranomaisen vastaus*, joka neutraalina terminä myös osoittaisi, että viranomaisen lausumalla ei ole prosessuaalista erityisasemaa suhteessa valittajan esittämiin lausumiin.

Muutoksenhakuun kohdistuvat rajoitukset

Valittamisen luvanvaraisuus (107 §)

Hallinto-oikeuden hallintolainkäyttöasiassa antamaan päätökseen saisi lakiehdotuksen 107 §:n mukaan hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Ehdotusta valituslupajärjestelmän laajentamiseksi hallinto-oikeuden oikeudenkäynnissä antamiin päätöksiin voidaan pitää periaatteellisesti merkittävänä. Se on myös johdonmukaista ja perusteltua jatkoa perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella tapahtuneelle valituslupajärjestelmän laajentamiselle.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin pitänyt tärkeänä, että oikeusvaatimusjärjestelmän ja valituslupajärjestelmän johdonmukaista kehittämistä ja laajentamista jatketaan (PeVL 55/2014 vp, s. 5). Valiokunta on myös kiinnittänyt huomiota siihen, että valituslupajärjestelmän käyttöalan laajentaminen mahdollistaa korkeimman hallinto-oikeuden keskittymisen nykyistä paremmin vaativiin oikeuskysymyksiin ja oikeuskäytännön yhtenäisyyden turvaamiseen (PeVL 29/2017 vp, s. 3). Ehdotettu valituslupajärjestelmän laajentaminen kaikkiin hallinto-oikeuden päätöksiin mukautuu näihin yleisiin lähtökohtiin asianmukaisella tavalla.

Esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 50/2018 vp) perustuslakivaliokunta katsoo, että ehdotetulle kattavalle valituslupajärjestelmälle hallinto-oikeuden ratkaisuisista korkeimpaan hallinto-oikeuteen on painavia hallintolainkäytön tehostamiseen ja korkeimman hallinto-oikeuden enakkopäätösroolin vahvistamiseen liittyviä perusteita. Valituslupajärjestelmässä ei ole kyse uudentyyppisestä sääntelystä, vaan pikemminkin jo toteutuneen kehityksen tunnustamisesta myös periaatteellisesti ja eri asiaryhmien valitusten yhdenmukaisesta kohtelusta.

Valituskiellot (6.2 § ja 108.1 §)

Lakiehdotuksen 6 §:n 2 momentti sisältää valituskiellon, jonka mukaan valittamalla ei saisi hakea muutosta päätökseen, joka koskee vain asian valmistelua tai täytäntöönpanoa. Valittamalla ei myöskään saa hakea muutosta hallinnon sisäiseen määräykseen, joka koskee tehtävän tai muun toimenpiteen suorittamista. Näin määritelly valituskielto ei rajoita oikeutta saada perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettu oikeuksia tai velvollisuuksia koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Hallintotuomioistuimen välipäätökseen saisi lakiehdotuksen 108 §:n 1 momentin mukaan hakea muutosta pääasian yhteydessä. Säännös merkitsee, että välipäätökseen ei saisi hakea muutosta erikseen ennen pääasiaa koskevan päätöksen tekemistä, muissa kuin 2 momentissa erikseen mainituissa tapauksissa. Välipäätökset koskevat yleensä erilaisia oikeudenkäynnin johtamiseen liittyviä menettelytoimia, kuten päätöstä suullisen käsittelyn tai katselmuksen järjestämisestä. Valitusrajoitus ei muodostu ongelmalliseksi oikeusturvan saatavuutta edellyttävän perustuslain 21 §:n 1 momentin kannalta, koska muutoksenhaku myös välipäätökseen on mahdollista pääasian yhteydessä.

Uusi vaatimus valituksessa (15.3 §)

Lakiehdotuksen 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 tulleen seikkaan. Perustuslakivaliokunta edellyttää tältä osin, että lakivaliokunta arvioi rajoituksen EU-oikeudenmukaisuutta viitaten unionin tuomioistuimen uudempaan oikeuskäytäntöön.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossaan mainitsemassa ratkaisussa asiassa C-505/14 unionin tuomioistuin kiinnittää huomiota siihen, että kansallisen tuomioistuimen on tarvittaessa otettava huomioon kansallisen tuomioistuinjärjestelmän perustana olevat periaatteet, kuten puolustautumisoikeuksien suojaaminen, oikeusvarmuuden periaate sekä oikeudenkäynnin moitteeton kulku (kohta 41). Ehdotetun rajoitussäännöksen ei voitane katsoa estävän tai heikentävän näiden perustavien periaatteiden noudattamista tuomioistuinmenettelyssä. Säännöksen tarkoituksena ei myöskään ole rajoittaa valitusoikeutta, vaan estää lähinnä oikeudenkäynnin moitteettoman kulun turvaamiseksi muutoksenhaun muuttuminen tai laajentuminen koskemaan muuta kuin ensi vaiheen muutoksenhaun kohteena ollutta hallintoasiaa. Myös perustuslakivaliokunta korostaa tämän näkökohdan merkitystä arviossaan.

Viranomaisen valitusoikeus (7.1 § ja 109.2 §)

Lakiehdotuksen 7 §:n 1 momentin mukaan viranomainen saa valittaa hallintopäätöksestä paitsi asianosaisen asemassa myös, jos valittaminen on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi. Hallintotuomioistuimen päätöksestä olisi alkuperäisen hallintopäätöksen tehneellä viranomaisella oikeus 109 §:n

2 momentin mukaan hakea muutosta valittamalla, jos hallintotuomioistuin on kumonnut viranomaisen päätöksen tai muuttanut sitä.

Ehdotuksia on aiheellista arvioida siltä kannalta, että perustuslakivaliokunta on käytännössään suhtautunut pidättyvästi erityissäännöksiin viranomaisen yleisestä muutoksenhakuoikeudesta (esim. PeVL 15/2011 vp, s. 5 ja siinä viitatu lausunnot). Valiokunta on toisaalta pitänyt viranomaisen muutoksenhakuoikeutta hyväksyttävänä, jos se on lailla rajoitettu esimerkiksi oikeuskäytännön yhtenäisyyden ylläpitoon liittyviin perusteisiin (ks. PeVL 45/2006 vp, s. 3 ja siinä viitatu) taikka viranomaisen rajoitettua muutoksenhakuoikeutta voidaan asioiden laatu ja luonne huomioon ottaen pitää muutoin perusteltuna (PeVL 15/2011 vp, s. 5; PeVL 58/20016 vp, s. 9). Esimerkiksi lausunnossaan PeVL 10/2016 vp perustuslakivaliokunta katsoi, että Tullin muutoksenhakuoikeus on syytä rajoittaa esimerkiksi vain oikeudellisesti merkittäviin kysymyksiin ja kysymyksiin, joissa valitusoikeus on tarpeen tulliverotuksen tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi.

Perustuslakivaliokunnan käytännön kannalta ei voida pitää ongelmallisena lakiehdotuksen 7 §:n 1 momentin mukaista viranomaisen valitusoikeutta sen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi. Sen sijaan laajennusta perustuslakivaliokunnan hyväksyttävänä pitämään valitusoikeuteen merkitsisi viranomaiselle 109 §:n 2 momentissa ehdotettu valitusoikeus hallintotuomioistuimen päätöksistä, joilla viranomaisen päätös on kumottu tai sitä on muutettu. Valitusoikeutta ei tältä osin ole rajoitettu esimerkiksi oikeuskäytännön yhtenäisyyden ylläpitämiseen.

Viranomaisen valitusoikeutta hallintotuomioistuimen päätöksestä kuitenkin rajoittaisi näissäkin tapauksissa varsin olennaisesti se, että myös viranomaisen tarvitsisi lakiehdotuksen 107 §:n 1 momentissa tarkoitetun valitusluvan hakeakseen muutosta hallinto-oikeuden päätökseen. Käytännössä ilmeisesti juuri oikeuskäytännön yhtenäisyys olisi tällöin useimmiten valitusluvan myöntämisen perusteena lakiehdotuksen 111 §:n nojalla, joten laajennusta perustuslakivaliokunnan linjaan ei käytännössä tapahtuisi. Muut valitusluvan perusteet rajoittaisivat oikeudellisesti merkittäviin kysymyksiin. Perustuslakivaliokunnan mukaan ehdotettua sääntelyä ei tältä osin voida pitää ongelmallisena.

Hallintoriitamenettelyn suhde valitukseen (20.2 §)

Lakiehdotuksen 20 §:n 2 momentissa säännellään hallintoriitamenettelyn suhdetta muihin oikeusturvakeinoihin. Säännösehdoituksen mukaan asiaa ei käsitellä hallintoriita-asiana, jos asia voidaan tai on voitu ratkaista hallintopäätöksellä tai perustevalitukseen annettavalla päätöksellä. Säännöksessä ei mainita rajanvedon kannalta tärkeintä lähtökohtaa, jonka mukaan hallintoriita on toissijainen oikeussuojakeino myös suhteessa valitukseen. Kuten perusteluissa (s. 91), todetaan, lähtökohtana on, että viranomaisen hallintopäätökseen haetaan muutosta oikaisuvaatimuksella tai valittamalla hallintotuomioistuimeen. Hallintoriitamenettely on sen sijaan tarkoitettu vain niihin tilanteisiin, joissa säännönmukainen muutoksenhakumahdollisuus tai perustevalitus ei ole lainkaan käytettävissä.

Rajanveto olisi paikallaan määritellä nimenomaisesti lakitekstissä lisäämällä valitukseen viittaava sana 2 momenttiin. Koska oikaisuvaatimukseen annettava päätös on hallintopäätös, oikaisuvaatimusmenettelyä ei tarvitse erikseen mainita laissa. Säännöstä voitaisiin täsmentää esimerkiksi seuraavasti:

Asiaa ei kuitenkaan käsitellä hallintoriita-asiana, jos asia voidaan tai on voitu ratkaista hallintopäätöksellä *taikka valitukseen tai* perustevalitukseen annettavalla päätöksellä.

Vastaavansisältöinen täsmennys oli samoin perustein paikallaan lisätä lakiehdotuksen 82 §:n 3 momentin 3 kohdan säännökseen.

Yksityiskohtia koskevia huomioita

Oikeushenkilön puhevalta (5 luku)

Ehdotetun 5 luvun säännöksissä määriteltäisiin erikseen vajaavaltaisen ja edunvalvojan puhevalta, mitä voidaan pitää sinänsä aiheellisena. Sen sijaan oikeushenkilön puhevallan käyttämistä ei määriteltäisi lakiehdotuksessa, mitä voidaan pitää säädettävän lain selkeyden ja informatiivisuuden kannalta selvänä puutteena. Vähintäänkin laissa tulisi säätää siitä, että oikeushenkilön puhevallan käyttämisestä säädetään laissa tai määrätään oikeushenkilön säännöissä.

Myös julkisyhteisön puhevallan käyttämisestä oikeudenkäynnissä olisi perusteltua säätää laissa, koska oikeudenkäynnin toisena osapuolena on säännönmukaisesti julkisyhteisö tai sen viranomainen. Sääntely voisi perustua esimerkiksi siihen, että valtion puhevaltaa käyttävät sen viranomaiset toimivaltaansa kuuluvissa asioissa. Kunnan puhevallasta ja sen käyttämisestä säädetään kuntalaissa. Muun viranomaisen tai laitoksen puhevaltaa käyttää toimielin tai henkilö, jolle tällainen tehtävä on laissa tai asetuksessa säädetty.

Laillinen este (53 §)

Laillisen esteen määritelmä olisi lakiehdotuksen 53 §:n mukaan sidottu vain hallintotuomioistuimen asettamaan määräaikaan. Laillinen este kuitenkin liittyisi lakiehdotuksen 115 §:n mukaan yleisesti hallintolainkäyttöasioihin, joissa määräaika määräytyy lain eikä hallintotuomioistuimen asettaman määräajan mukaan. Esimerkiksi lakisääteinen valitusaika voidaan 114 §:n nojalla palauttaa laillisen esteen vuoksi. Ehdotettua 53 §:n määräaika olisi siksi paikallaan selvyiden vuoksi täsmentää siten, että se esimerkiksi kohdistuisi myös 114 §:ssä tarkoitettuihin määräaikoihin.

Itsekriminointisuoja ja todistajan vaitiolo-oikeus (69 §)

Todistaja saisi lakiehdotuksen 69 §:n 4 momentin mukaan kieltäytyä kertomasta seikan, jonka kertominen saattaisi hänet tai häneen 1 momentissa tarkoitetussa suhteessa olevan henkilön syytteen vaaraan. Koska hallinnollinen rangaistusseuraamus rinnastuu tässä suhteessa rikosoikeudelliseen rangaistukseen, todistajan itsekriminointisuoja olisi perusteltua laajentaa koskemaan myös tilannetta, jossa seikan kertominen saattaisi hänet hallinnollisen rangaistusseuraamuksen vaaraan.

Tallentaminen (75 §)

Suullisen käsittelyn tallentamisvelvollisuus päättyisi säännöksen mukaan, kun asia on ratkaistu lainvoimaisesti. Koska hallinto-oikeuden päätöksestä saisi valittaa vain valitusluvan perusteella, päätös tulee heti lainvoimaiseksi 4 §:n määritelmän mukaan. Mahdollisen valitusluvan perusteella jatkuvassa oikeudenkäynnissä ei siten olisi välttämättä enää käytettävissä suullisesta käsittelystä laadittua tallennetta. Tallenteen lyhyttä säilytysaikaa ei voitane pitää oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta perusteltuna.

Hallinnollisen sanktion viivästyminen (84 §)

Säännösehdotuksen mukaan hallinnollisen sanktion määräämismenettelyn viivästyminen voitaisiin hyvittää, mutta hyvitys koskisi vain taloudellisuonteisia hallinnollisia sanktioita. Tällaiselle rajaukselle ei voitane esittää riittäviä perusteita, kun otetaan huomioon, että hallinnollinen sanktio voi olla myös esimerkiksi julkinen varoitus tai kurinpitoseuraamus, jotka eivät ole luonteeltaan taloudellisia.

Päätöksen täydentämismenettely

Lakiehdotuksen 103 §:ssä säädetään hallintotuomioistuimen päätöksen täydentämismenettelystä. Säännöstä tulisi täydentää siten, että asianosaista on kuultava ennen täydentämissäätöksen tekemistä (ks. myös PeVL 50/2018 vp, s. 8).