

Juhlajulkaisu
Pekka Vihervuori
1950 – 25/8 – 2020

Toimituskunta

Kari Kuusiniemi

Outi Suviranta

Veli-Pekka Viljanen

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. 09 6120 300

toimisto@lakimiesyhdistys.fi

www.lakimiesyhdistys.fi

© Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat

Muotokuva julkaistaan taidemaalari Pasi Tammen ja

korkeimman hallinto-oikeuden luvalla

Kannen suunnittelu: Elina Malmi

Taiton suunnittelu: Heikki Kalliomaa

Taitto: Taittopalvelu Yliveto Oy

ISSN-L 0356-7222

ISSN 0356-7222 (painettu)

ISSN 2954-2863 (verkkojulkaisu)

ISBN 978-951-855-383-3

ISBN 978-951-855-702-2 (PDF)

Oy Nord Print Ab, Helsinki 2020

Veli-Pekka Viljanen

Hallintolainkäytön valituslupajärjestelmä perustuslain näkökulmasta

Valituslupajärjestelmä: poikkeuksesta pääsäännöksi

Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019) tuli voimaan 1.1.2020. Yksi lain periaatteellisesti merkittävimmistä uudistuksista sisältyy sen 107 §:ään, jonka mukaan hallinto-oikeuden hallintolainkäyttöasiassa antamaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Eriksen säädetään muutoksenhausta muun hallintotuomioistuimen päätökseen valittamalla. Säännös muutti valituslupajärjestelmän pääsäännöksi haettaessa muutosta hallinto-oikeuden päätöksiin korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 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 aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi tai 3) valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy. Korkein hallinto-oikeus voi myöntää myös valitusluvan, joka koskee vain osaa muutoksenhaun kohteena olevasta hallintotuomioistuimen päätöksestä.

Valituslupajärjestelmän omaksuminen pääsäännöksi ei ole ollut mitenkään itsestään selvää, vaan siihen päätyminen on ollut pitkähkön kehityksen ja myös muuttuneen perustuslain tulkinnan tulosta. Varsin pitkään suhtautuminen valituslupajärjestelmän käyttöalan laajentamiseen hallintolainkäytössä oli hyvin pidättyvää. Eduskunnan perustuslakivaliokunta painotti vuosituhannen alkupuolella vahvasti sitä, että valituslupajärjestelmä on ”hallintolainkäytössä poikkeuksellinen järjestely”. Lisäksi valiokunnan käytännössä oli tapana tähdentää sitä, että valituslupajärjestelmän laajentamiseen uusiin asiaryhmiin tulee ”suhtautua pidättyvästi”. Perustuslakivaliokunta oli pitkään ainakin julkilausutusti sillä kannalla, että ”Suomen hallinto-oikeudelliseen oikeusturvajärjestelmään pääsääntönä kuu-

luvasta oikeudesta valittaa korkeimmalle hallinto-oikeudelle ei tullut kevein perustein poiketa”.¹

Tämän kirjoituksen tarkoituksena on tarkastella hallintolainkäytön valituslupajärjestelmää nimenomaan perustuslain näkökulmasta.² Tarkastelu keskittyy eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöön ja siinä tapahtuneisiin tulkinnallisiin muutoksiin, jotka ovat mahdollistaneet valituslupajärjestelmän muuttumisen korkeimmassa hallinto-oikeudessa poikkeuksellisesta järjestelystä pääsäännöksi.

Tulkinnan valtiosääntöisiä lähtökohtia

Valituslupajärjestelmän valtiosääntöoikeudellisen arvion keskeinen perusta on oikeusturvaa koskeva perustuslain 21 §. Sen 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Perustuslain oikeusturvaperusoikeuden tietynlaisena ongelmana on se, että se turvaa samanaikaisesti ja sanonnallisesti samoin vaatimuksin sekä oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä että hyvää hallintoa.³ Voidaan kuitenkin pitää selvänä, että oikeusturvaelementtien tarkempi sisältö ja intensiteetti määräytyvät osin eri tavoin hallinnossa ja lainkäytössä. Yleisenä sääntönä voidaan pitää sitä, että juuri lainkäytössä oikeusturvan takeille on asetettava olennaisesti korkeammat laatuvaatimukset kuin hallinnossa.

Toisaalta muutoksenhakuoikeuden kannalta tilanne asettuu hieman toisin. Perustuslain 21 §:n 1 momentti sisältää subjektiivisena oikeutena pääsyn tuomioistuimeen tai muuhun

¹ Ks. kokoavasti perustuslakivaliokunnan aikaisemmasta käytännöstä PeVL 32/2012 vp, s. 3. Ks. myös Leena Halila, Valituslupa hallintolainkäytössä – järjestelmän taustaa ja tulevaisuuden suuntaviivoja. Defensor Legis 6/2013, s. 967–984, 976–978; Teuvo Pohjolainen, Valituslupa hallintolainkäytössä, s. 273–283 teoksessa Avoin tehos, riippumaton – Olli Mäenpää 60 vuotta juhlakirja. Edita 2010, s. 276–280.

² Tarkastelun ulkopuolelle jäävät valituslupajärjestelmä ja muut muutoksenhakuoikeuden rajoitukset yleisessä tuomioistuinlinjassa. Kiinnostavaa sinänsä olisi tarkastella ”jonkinlaista eriävyyttä” suhtautumisessa muutoksenhakuun yleisessä lainkäytössä ja hallintolainkäytössä, mihin Pauliine Koskelo on viitannut. Koskelon mukaan on vaikea nähdä perusteita sellaiselle asetelmalle, jossa perustuslain tulkinnat edellyttäisivät hallintoasioissa tiukempia oikeusturvatakeita muutoksenhaussa kuin riita- ja rikosasioissa. Koskelon huomautus liittyy juuri aikaisempaan perustuslain 21 §:n tiukkaan tulkintaan suhteessa valituslupajärjestelmän laajentamiseen hallintolainkäytössä. Ks. Pauliine Koskelo, Perusoikeusjärjestelmän ongelmakohtia kansallisen lainkäyttäjän näkökulmasta, s. 95–123 teoksessa Tuuli Heinonen – Juha Lavapuro (toim.), Oikeuskulttuurin eurooppalaistuminen. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2012, s. 107.

³ Tähän problematiikkaan kiinnitettiin huomiota jo perusoikeusuudistuksen eduskuntakäsittelyn aikana lakivaliokunnan lausunnossa LaVL 5/1994 vp, s. 5–6.

riippumattomaan lainkäyttöelimeen silloin, kun on kyse yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskevasta päätöksestä. Tämä säännös ei sellaisenaan näyttäisi kuitenkaan soveltuvan jatkomuutoksenhakuun alemmasta tuomioistuimesta ylempään, koska säännöksen sisältämä subjektiivinen oikeus – pääsy tuomioistuimeen – on toteutunut jo aikaisemmassa tuomioistuin käsittelyssä. Tosin perustuslakivaliokunnan aikaisempi tulkintalinja on ollut asiassa häilyvä.⁴ Toisaalta perustuslain 21 §:n 2 momentissa lailla turvattaviin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin sisältyy nimenomaisen maininnan mukaan oikeus hakea muutosta, joka siis koskee myös muutoksenhakua alemman tuomioistuimen päätökseen.

Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan 2 momentin säännökseen sisältyy vaatimus lainkäytön ja hallinnon oikeussuojatakeiden turvaamisesta eduskunnan hyväksymällä lailla. Säännöksessä luetaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon tärkeimmät osa-alueet, mutta luetteloa ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi. Hallituksen perusoikeusuudistusesityksen perustelujen mukaan säännös ei kuitenkaan estäisi säätämästä lailla vähäisiä poikkeuksia esimerkiksi oikeudenkäynnin julkisuudesta, kunhan kyseiset poikkeukset eivät muuta julkisuuden asemaa pääsääntönä eivätkä yksittäisessä tapauksessa vaaranna yksilön oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.⁵ Hallituksen esityksessä esimerkkinä käytettiin käsittelyn julkisuutta, mutta vastaava lähestymistapa koskee perustuslakivaliokunnan käytännössä myös muita oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osatekijöitä, kuten oikeutta hakea muutosta. Perustuslakivaliokunnan uudemmassa käytännössä sääntö on ilmaistu yleisessä muodossa: ”Perustuslain 21 §:n säännökset eivät estä säätämästä lailla vähäisiä poikkeuksia niissä turvattuihin oikeuksiin kunhan tällaiset poikkeukset eivät muuta kulloinkin kyseessä olevan oikeusturvatakeen asemaa pääsääntönä eivätkä yksittäistapauksessa vaaranna yksilön oikeusturvaa.”⁶

Valituslupan myöntämisen asettaminen muutoksenhaun edellytykseksi hallintokäytössä ei sellaisenaan merkitse valituskiellon kaltaista estettä oikeudelle hakea muutosta. Se voidaan kuitenkin nähdä muutoksenhakuoikeuden lievempänä rajoituksena, jonka sallittavuutta on valtiosääntöoikeudellisesti arvioitava perustuslain 21 §:n 2 momentissa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeena turvattavan muutoksenhakuoikeuden rajoituksena.

Perustuslakiuudistuksen esitöissä ylimpien tuomioistuinten valituslupajärjestelmät mainittiin lyhyesti ylimpien tuomioistuinten tehtäviä koskevan perustuslain 99 §:n 1 momentin perusteluissa. Kyseisen säännöksen mukaan ylintä tuomiovaltaa riita- ja rikosasioissa käyttää korkein oikeus ja hallintolainkäyttöasioissa korkein hallinto-oikeus. Hallituksen perustuslakiesityksen nimenomaisen maininnan mukaan säännös ei estäisi ”nykyisenkal-

⁴ Ks. esim. PeVL 33/2008 vp, jossa käsiteltävänä ollutta ehdotusta pidettiin merkityksellisenä perustuslain 21 §:n 1 momentin kannalta, vaikka valitusoikeutta hallinto-oikeuteen ei rajoitettu, ainoastaan jatkovalitusoikeutta. Ks. myös Pohjolainen 2010, s. 276–278.

⁵ HE 309/1993 vp, s. 74.

⁶ Ks. esim. PeVL 50/2018 vp, s. 4.

taista valituslupajärjestelmää” ylimmissä tuomioistuimissa.⁷ Maininta ei kytkeytynyt perusoikeuksiin vaan siihen, ettei perustuslain säätämä oikeusastejärjestelmä ehdottomasti edellyttänyt sitä, että ylimmät tuomioistuimet myös käytännössä toimisivat kaikissa tapauksissa asian viimekätisenä ratkaisijana – sääntelyn lähtökohtana oli silloisen valituslupajärjestelmän valtiosääntöoikeudellinen ongelmattomuus. Viittaus nykyisenkaltaiseen valituslupajärjestelmään asetti luonnollisesti ylimmät tuomioistuimet toisiinsa nähden eri asemaan, koska korkeimmassa oikeudessa oli jo tuolloin kattava valituslupajärjestelmä, joka korosti huomattavasti korkeimman oikeuden roolia ennakkopääätöstuomioistuimena. Lisäksi valituslupamenettely korkeimmassa oikeudessa jätti ylimmälle tuomioistuimelle itselleen laajan harkintavallan (katso oikeudenkäymiskaaren 30 luvun 3 §: ”voidaan myöntää”) päättää valitusluvan myöntämisestä, kun taas korkeimman hallinto-oikeuden harkintavalta on ollut rajatumpi.

Perustuslakivaliokunnan tulkintalinjan muotoutuminen: valituslupajärjestelmä poikkeuksellisenä järjestelynä

Ensimmäisen kerran perustuslakivaliokunta otti kantaa hallintolainkäytön valituslupajärjestelmään vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen jälkeen kansalaisuuslain muuttamisesta antamassaan mietinnössä vuoden 1998 valtiopäivillä. Valiokunta lausui tuolloin, että ”valituslupajärjestelmä oli hallintolainkäytössä poikkeuksellinen järjestely ja sen laajentamiseen uusiin asiaryhmiin tulee suhtautua pidättyvästi”. Valiokunta katsoi näin, ettei ole perusteita omaksua tässä yhteydessä valituslupajärjestelmää ja poisti lakiehdotuksesta tätä tarkoittavan säännöksen.⁸ Näin syntynyt doktriini valituslupajärjestelmän poikkeuksellisuudesta hallintolainkäytössä muodostui perustuslakivaliokunnan käytännössä toistuvasti esiintyneeksi tulkinnalliseksi lähtökohdaksi, jota pehmensi lausuma, jonka mukaan perustuslakivaliokunta ”ei ole pitänyt valituslupajärjestelmää sinänsä perustuslain 21 §:n vastaisena”.⁹

Perustuslakivaliokunnan käytännöstä löytyy kuitenkin myös tapauksia, joissa ehdotetun valituslupasääntelyn on katsottu olevan ristiriidassa perustuslain 21 §:n kanssa.

Vuoden 2002 valtiopäivillä perustuslakivaliokunta torjui valituslupajärjestelmän, joka koski apteekkiluvan myöntämistä ja muita laissa tarkoitettuja apteekkitoimintaa koskevia päätöksiä. Järjestelmään ei sisältynyt lainkaan säännöksiä valitusluvan myöntämisen perusteista. Tuomioistuimen vapaaseen harkintaan perustuva valituslupajärjestelmä ei perus-

⁷ HE 1/1998 vp, s. 156.

⁸ PeVM 4/1998 vp, s. 4. Perustuslakivaliokunta toisti kyseisen lausuman ulkomaalaislain muuttamista koskevassa lausunnossaan samoilla valtiopäivillä, vaikka valiokunta ei kuitenkaan katsonut valituslupaa koskevien säännösten siinä yhteydessä vaikuttavan lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen, ks. PeVL 23/1998 vp, s. 5.

⁹ Ks. esim. PeVL 19/2002 vp, s. 3. Perustuslakivaliokunnan aikaisempaa valituslupajärjestelmää koskevaa doktriinia on selostettu kokoavasti valiokunnan lausunnossa PeVL 32/2012 vp, s. 3.

tuslakivaliokunnan mukaan ollut sopusoinnussa perustuslain 21 §:n 2 momentin vaatimuksen kanssa, jonka mukaan muutoksenhakuoikeutta koskeva sääntely tuli toteuttaa lailla. Lisäksi valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että valituslupajärjestelmää perusteltiin lähinnä pyrkimyksellä estää asioiden käsittelyn tarpeetonta pitkittymistä. Tällaisella periaatteessa kaikkiin hallintolainkäyttöasioihin soveltuvalla perusteella ei valiokunnan mielestä tullut poiketa Suomen hallinto-oikeudelliseen oikeusturvajärjestelmään pääsääntönä kuuluvasta oikeudesta valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Perustuslakivaliokunta piti tavallisen lain säätämisyjärjestyksen käytön edellytyksenä sitä, että säännökset valituslupajärjestelmästä poistettiin laista.¹⁰

Vuoden 2005 valtiopäivillä perustuslakivaliokunta kiinnitti elintarvikelakia koskevan hallituksen esityksen yhteydessä huomiota siihen, että lakiehdotus sisälsi useita säännöksiä viranomaisten hallinnollisista pakkokeinoista, jotka mahdollistivat tuntuva puuttumisen perustuslaissa turvattuihin perusoikeuksiin. Perustuslakivaliokunta katsoi, että kaikkiin laissa tarkoitettuihin hallinto-oikeuden päätöksiin ulottuva valituslupajärjestelmä muodostui kattavuudessaan ongelmalliseksi perustuslain 21 §:n kannalta. Valiokunta piti tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen käytön edellytyksenä sitä, että lakiehdotuksesta poistetaan säännökset valitusluvasta tai vaihtoehtoisesti sitä, että sääntelyä olennaisesti tarkistamalla valituslupajärjestelmä jätetään sovellettavaksi vain sellaisissa asioissa, joissa muutoksenhaku-oikeuden rajoittaminen ei muodostu ongelmalliseksi perustuslain oikeusturvasäännösten näkökulmasta.¹¹

Useissa tapauksissa perustuslakivaliokunta kuitenkin piti ehdotettua valituslupasääntelyä perustuslain vaatimukset täyttävänä, vaikka valiokunta edelleen korosti yleisen valitus-oikeuden pääsääntöisyyttä ja valituslupajärjestelmän poikkeuksellisuutta.¹² Valiokunta on myös saattanut pitää valituslupaedellytyksen poistamista ”perustuslain 21 §:n 2 momenttiin kiinnittyvistä syistä” tärkeänä, mutta ei ole esittänyt kannanottoaan säätämisyjärjestykseen vaikuttavana.¹³

Tässä yhteydessä on syytä todeta, että valituslupajärjestelmän kehittämistä hallintolainkäytössä pääsäännöksi vierastettiin pitkään myös korkeimman hallinto-oikeuden itsensä piirissä. Tuomioistuimen 90-vuotisjuhlakirjassa vuonna 2008 korkeimman hallinto-oikeuden silloinen presidentti Pekka Hallberg esitti vielä varsin kriittisen näkemyksen tällaisesta kehityksestä. Hänen mielestään oli hyvä muistaa muutoksenhakuoikeus kansalaisten perusoikeutena eikä tarkastella sitä tuomioistuinten työtilanteen kannalta. Siten valituslupajärjestelmää ei voitu korkeimmassa hallinto-oikeudessa ottaa käyttöön yleisesti korkeimman oikeu-

¹⁰ PeVL 19/2002 vp, s. 3–4.

¹¹ PeVL 37/2005 vp, s. 4–5.

¹² Ks. esim. PeVL 4/2004 vp, s. 10; PeVL 33/2006 vp, s. 2–3; PeVL 33/2008 vp, s. 2–3; PeVL 57/2010 vp, s. 4; PeVL 15/2011 vp, s. 5.

¹³ PeVL 48/2010 vp, s. 5.

den tapaan. Tähän oli Hallbergin mielestä useita muitakin syitä. Ensinnäkin hallintotuomioistuinjärjestelmä on pääosin kaksiasteinen ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluu tosiasiallinen mahdollisuus ainakin yhdessä asteessa hakea muutosta ilman erityisiä rajoituksia. Toinen oikeusturvan kannalta tärkeä peruste oli hänen mukaansa se, että julkis-oikeudellisessa oikeusriidassa ovat yleensä vastakkain yksityiset ja julkinen valta. Hallinnon lainalaisuus, joka on tärkein oikeusvaltioperiaate, edellyttää, että hallintoviranomaisten päätösten lainmukaisuus voidaan ilman julkisen vallan puolelta asetettuja rajoituksia saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Näistä lähtökohdista korkeimman hallinto-oikeuden valituslupajärjestelmää oli laajennettu vain asiaryhmittäin ja niissä tapauksissa, joissa oikeusturvan toteutuminen alemmissa asteissa on riittävästi voitu taata. Valituslupajärjestelmän laajentamiseen yleiseksi presidentti Hallberg ei vielä tuolloin nähnyt edellytyksiä.¹⁴

Tosin muutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen oli jo aiemmin siirrytty valituslupajärjestelmään erinäisissä merkittävässä asiaryhmissä. Esimerkiksi veroasioissa yleiseen valituslupajärjestelmään oli siirrytty jo vuonna 1994. Yleiseen valituslupajärjestelmään siirtymistä veroasioissa tuskin voitiin perustella esimerkiksi niiden vähämerkityksisyydellä oikeusturvanäkökulmasta. Sen sijaan taustalla oli korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltäväksi tulneiden veroasioiden ”epätarkoituksenmukaisen suuri” määrä, joka esti korkeinta hallinto-oikeutta huolehtimasta riittävällä tavalla verotus- ja oikeuskäytännön yhtenäisyydestä.¹⁵

Tulkinnan muutos: ei enää pidättäytyvää suhtautumista valituslupajärjestelmään

Perustuslakivaliokunnan tulkintalinjan käänteentekevä muutos ajoittuu vuoden 2012 valtiopäiville. Valiokunnan käsiteltävänä oli julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu lakiehdotus, jonka mukaan kaikki lain nojalla tehtävät hallinto-oikeuden päätökset kuuluvat valituslupajärjestelmän piiriin. Valiokunta selosti lausunnossaan ensin perusteellisesti aikaisempaa käytäntöään, minkä jälkeen valiokunta eksplisiittisesti ilmoitti, että se pitää ”tarpeellisenä tarkistaa aiempaa kantaansa valituslupajärjestelmän poikkeuksellisuudesta”. Valiokunnan nyt esittämän luonnehdinnan mukaan hallinto-oikeudellista muutoksenhakujärjestelmää oli syytä arvioida kokonaisuutena, josta valituslupajärjestelmä korkeimpaan hallinto-oikeuteen muodostaa yhden osan.¹⁶

¹⁴ Pekka Hallberg, Korkein hallinto-oikeus oikeusvaltiota rakentamassa, s. 18–35 teoksessa Korkein hallinto-oikeus 90 vuotta – Högsta förvaltningsdomstolen 90 år. Korkein hallinto-oikeus 2008, s. 25.

¹⁵ Ks. Auvo Nieminen, Verotuksen valituslupakäytännöstä, s. 159–179 teoksessa Korkein hallinto-oikeus 80 vuotta – Högsta förvaltningsdomstolen 80 år. Korkein hallinto-oikeus 1998.

¹⁶ PeVL 32/2012 vp, s. 3.

Perustuslakivaliokunnan tulkinnan muutoksen taustalla oli valiokunnan mukaan erityisesti hallintoasiain käsittelyssä ja muutoksenhakujärjestelmässä tapahtunut kehitys. Ensimmäkin yhä useammassa asiaryhmässä oli jo käytössä oikaisuvaatimusmenettely, jonka asemaa oikeussuojakeinona oli vahvistettu lisäämällä sitä koskevat yleissäännökset hallintolainkäyttöön. Oikaisuvaatimusmenettelyä voitiin pitää valiokunnan mielestä tavallaan muutoksenhaun ensimmäisenä vaiheena, vaikka kysymys ei ollutkaan tuomioistuimessa tapahtuvasta lainkäytöstä. Tämän vuoksi se ei voinut täyttää perustuslain 21 §:n 1 momentin vaatimusta siitä, että jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Toiseksi alueellisten hallinto-oikeuksien asema oli valiokunnan näkemyksen mukaan vahvistunut sekä lainsäädännöllisten toimenpiteiden että näiden tuomioistuinten asiantuntemuksen ja tehtävien lisääntymisen seurauksena. Kolmanneksi perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että yhä suurempi osa – tuolloin noin puolet – korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuvista asioista kuului ryhmiin, joissa muutoksenhaku edellytti valituslupaa.¹⁷

Näistä lähtökohdista perustuslakivaliokunta osittain irrottautui poikkeuksellisen selvästi ja julkilausutusti aikaisemmasta tulkintakäytännöstään.¹⁸

”Perustuslakivaliokunta katsoo, että valituslupajärjestelmään ja sen laajentamiseen ei enää ole 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 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 oikeusturvatekkeet. Merkitystä on myös sillä, riittääkö korkeimman hallinto-oikeuden velvollisuus tai mahdollisuus valituslupan myöntämiseen laissa säädettyjen perusteiden täyttyessä turvaamaan oikeusturvan saatavuuden kyseisessä asiaryhmässä. Myönteisissä tapauksissa valituslupajärjestelmän soveltaminen on perustuslain 21 §:n valossa yleensä perusteltua.”

Perustuslakivaliokunta kiinnitti tässä yhteydessä huomiota siihen, että valituslupajärjestelmän käytön laajeneminen muuttaa korkeimman hallinto-oikeuden roolia ylimpänä hallintotuomioistuimena. Valiokunnan viittasi tarpeeseen ennakoluulottomasti pohtia kor-

¹⁷ PeVL 32/2012 vp, s. 3. Myös oikeuskirjallisuudessa oli korostettu, että mikäli valituslupajärjestelmää laajennetaan, oikeusturvan riittävyys edellyttää, että jo ensi asteen muutoksenhakua edeltävä oikaisumenettely on vastavasti tehokasta ja laadullisesti korkeatasoista, ks. Olli Mäenpää, Hallintoprosessin uudet haasteet. Lakimies 2/2006, s. 143–165, 164.

¹⁸ PeVL 32/2012 vp, s. 3–4.

keimman hallinto-oikeuden roolia ”hallintolainkäyttöä ylimmän asteisin linjaratkaisuina ohjaavan tuomioistuimen suuntaan”. Takana oli selvästi ajatus korkeimman hallinto-oikeuden roolin vahvistamisesta ennakkopäätöstuomioistuimena, minkä laajentuva valituslupajärjestelmä voisi mahdollistaa. Tämä edellytti valiokunnan mielestä kuitenkin myös korkeinta hallinto-oikeutta edeltävän muutoksenhakujärjestelmän kehittämistä johdonmukaisesti. Huomionarvoinen on perustuslakivaliokunnan tässä yhteydessä esittämä kannanotto, jonka mukaan perustuslain 99 §:stä tai 21 §:stä eikä kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista johtunut estettä tällaiselle kehitykselle.¹⁹

Kyseisen lausuntonsa jälkeen perustuslakivaliokunta katsoi johdonmukaisesti mahdolliseksi laajentaa niiden asiaryhmien piiriä, joissa valitus hallinto-oikeudesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttää valituslupan myöntämistä.²⁰ Perustuslakivaliokunnan mukaan asian laatu ja merkittävyys eivät välttämättä edellyttäneet pääsyä korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa kaikissa sellaisissakaan asiaryhmissä, joihin valitusvaiheessa useimmin liittyy vaativia oikeuskysymyksiä tai jotka ovat yleensä asianosaisten tai yhteiskunnan kannalta erityisen merkittäviä tai laaja-alaisia.²¹

Tulkintaa ”edelleen kehittäen”: ei valtiosääntöistä estettä valituslupajärjestelmälle

Symbolisesti tärkeää merkkipaalua valituslupajärjestelmän muuttumisessa pääsäännöksi hallintolainkäytössä merkitsi korkeimman hallinto-oikeuden 100-vuotisjuhliensa kunniaksi pitämän juhlatäysistunnon 3.9.2018 hyväksymä julkilausuma ”Valituslupajärjestelmän soveltaminen korkeimmassa hallinto-oikeudessa”. Julkilausuma osoitti korkeimman hallinto-oikeuden siirtyneen avoimesti kattavan valituslupajärjestelmän kannalle, minkä tuomioistuimen presidentti oli vielä kymmenen vuotta aikaisemmin selväsanaisesti torjunut. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan valituslupajärjestelmä 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 valituslupan myöntämistä. Vain poikkeustapauksissa tulisi säätää, että hallinto-oikeuden tai markkinaoikeuden päätöksestä saisi valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa tai että hallintoviranomaisen päätöksestä valitettaisiin suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Juhlapäätöksen mukaan valituslupajärjestelmän muodostuminen

¹⁹ PeVL 32/2012 vp, s. 4.

²⁰ 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. 3; eräät ympäristöä koskevat muutoksenhakuasiat.

²¹ Ks. PeVL 55/2014 vp, s. 4; PeVL 29/2017 vp, s. 3.

pääsäännöksi hallintolainkäytön alalla vastaa yhä kasvaviin tarpeisiin varmistaa asianosaisten oikeusturvan toteutuminen, lainkäytön joutuisuus sekä lainkäytön resurssien ja asian-
tuntemuksen järkevä ja tehokas kohdentaminen eri tuomioistuinasteissa.²²

Kattavan valituslupajärjestelmän perustuslainmukaisuus tuli perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi vuoden 2018 valtiopäivillä sen käsitellessä hallituksen esitystä 29/2018 vp laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.²³ Valiokunta tunnisti, että ehdotus merkitsi periaatteellista muutosta hallinto-oikeudelliseen muutoksenhakujärjestelmään edellyttäessään lähtökohtaisesti valituslupaa valitettaessa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Toisaalta valiokunta huomautti, että valituslupajärjestelmä oli jo aikaisemmin laajentunut eri hallinnonalojen lainsäädännössä niin, että valituslupan piiriin kuului tuossa vaiheessa jo suurin osa korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsiteltävistä valitusasioista. Valituslupajärjestelmää ei siten voitu pitää hallintolainkäytössä enää poikkeuksellisenä järjestelynä. Ehdotettu sääntely merkitsi kuitenkin periaatteellista muutosta siten, että valituslupa muuttui säädöstasollakin pääsäännöksi, josta poikkeamisesta on säädettävä erikseen lailla.²⁴

Hallituksen esityksen mukaan valituslupasääntelyn tavoitteena oli kehittää korkeimman hallinto-oikeuden roolia entistä enemmän hallintoa ja hallintotuomioistuimia ratkaisuil-
laan ohjaavan tuomioistuimen suuntaan. Perustuslakivaliokunnan mielestä tällaista korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätösroolia korostavaa tavoitetta voitiin pitää oikeusturvan toteutumisen ja yhdenvertaisuuden edistämisen kannalta tärkeänä ja siten perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä perusteena ehdotetulle muutoksenhaku-oikeuden kavennukselle. Ennakkopäätösroolin vahvistamisen voitiin katsoa osaltaan lisäävän hallinto-oikeudellisen oikeusturvajärjestelmän toimivuutta, vaikka samalla yksittäisten valitusten tutkimiselle korkeimmassa hallinto-oikeudessa asetettua kynnystä jossakin määrin korotettiin. Lisäksi perustuslakivaliokunta viittasi siihen, että valituslupasääntelyn voidaan katsoa turvaavan osaltaan oikeudenkäynnin viivytyksettömyyttä asioissa, joissa on tärkeä saada ylimmän oikeusasteen ratkaisu.²⁵

Valtiosääntöoikeudellisessa arviossaan perustuslakivaliokunta antoi myös merkittävää painoa sille, missä laajuudessa korkein hallinto-oikeus tutkii valituksen. Tässä suhteessa olennaista oli, ettei valituslupan asettaminen merkinnyt niin pitkälle menevää muutoksen-

²² Korkeimman hallinto-oikeuden juhlatäysistunnon julkilausuma ”Valituslupajärjestelmän soveltaminen korkeimmassa hallinto-oikeudessa”, 3.9.2018. Julkilausuma on julkaistu korkeimman hallinto-oikeuden internetsivustolla osoitteessa www.kho.fi. Asiakirjan mukaan juhlatäysistunnossa olivat kutsuttuina paikalla muiden ohella myös KHO:n entiset presidentit Pekka Hallberg ja Pekka Vihervuori.

²³ Olen ollut perustuslakivaliokunnan kuultavana hallituksen esityksestä 29/2018 vp ja antanut sille asiasta kirjallisen asiantuntijalausunnon 5.10.2018. Perustuslakivaliokunnan lausunnossaan PeVL 50/2018 vp ottama kantaa esityksessä ehdotettuun valituslupajärjestelmään vastaa sisällöltään omassa lausunnossani omaksumaani kantaa.

²⁴ PeVL 50/2018 vp, s. 4.

²⁵ PeVL 50/2018 vp, s. 5–6.

hakuoikeuden rajoitusta kuin varsinaiset valituskiellot. Toiseksi valiokunta antoi merkitystä sille, että ehdotetun sääntelyn mukaan valituslupan ehtojen täyttyessä korkeimman hallinto-oikeuden on myönnettävä valituslupa. Luvan myöntämisen perusteet eivät myöskään rajoitu ennakkopäätösperusteeseen, vaan lupa on myönnettävä myös asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi tai jos valituslupan myöntämiseen on muu painava syy. Oikeusturvaelementti oli perustuslakivaliokunnan mielestä siten vahvasti mukana ehdotetussa valituslupajärjestelmässä.²⁶

Johtopäätöksensä perustuslakivaliokunta esitti seuraavaa:²⁷

”Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotetulle kattavalle valituslupajärjestelmälle hallinto-oikeuden ratkaisuihin korkeimpaan hallinto-oikeuteen on painavia hallintolainkäytön tehostamiseen ja korkeimman oikeuden ennakkopäätösroolin vahvistamiseen liittyviä perusteita. Valituslupajärjestelmässä ei ole kyse uudentyyppisestä sääntelystä, vaan pikemminkin jo toteutuneen kehityksen tunnistamisesta myös periaatteellisesti ja eri asiaryhmien valitusten yhdenmukaisesta kohtelusta. Perustuslakivaliokunnan uudempaa, vuodesta 2012 noudattamaa tulkintalinjaa edelleen kehittämällä valituslupan asettamista pääsäännöksi voidaan perustuslain 21 §:n estämättä pitää mahdollisena ja perusteltuna.”

Perustuslakivaliokunnan tärkeä kannanotto merkitsi lopullista irtisanoutumista aikaisemmasta doktriinista, jossa valituslupajärjestelmä oli hallintolainkäytössä ymmärretty poikkeukselliseksi järjestelyksi. Valituslupajärjestelmän omaksuminen pääsäännöksi oli valtiosääntöoikeudellisesti paitsi perustuslain 21 §:n sallimaa myös sen näkökulmasta perusteltua. Taustalla oli merkittäviä perustuslain 21 §:ään palautuvia syitä. Tällaisia olivat esimerkiksi oikeusturvan tehostuminen korkeimman hallinto-oikeuden hallintolainkäyttöä ohjaavan ja yhtenäistävän roolin vahvistumisen myötä samoin kuin oikeudenkäynnin joutuisuuden edistäminen.

Tulkinnallista haparointia?

Perustuslakivaliokunnan edellä selostetun vuoden 2018 lausunnon olisi olettanut ohjaavan valiokunnan myöhempää tulkintakäytäntöä johdonmukaisesti valituslupajärjestelmän hallintolainkäytössä hyväksyvään suuntaan. Näin näyttikin ensi alkuun tapahtuvan. Valiokunnan arvioitavaksi tuli seuraavaksi nimittäin kuntalain muutosehdotus, jossa valituslupamiettelystä ehdotettiin otettavaksi käyttöön kunnallisvalituksen käyttöalalla. Perustuslakivaliokunta viittasi uudistuneeseen tulkintaansa ja siihen, että valituslupan myöntäminen ei kun-

²⁶ PeVL 50/2018 vp, s. 6.

²⁷ PeVL 50/2018 vp, s. 6.

nallisvalitusta koskevissa asioissa ollut korkeimman hallinto-oikeuden harkinnassa, vaan sen on myönnettävä valituslupa, jos jokin laissa säädetyistä valituslupan myöntämisperusteista on käsillä. Valituslupaedellytyksen laajentaminen kunnallisvalituksiin vähentäisi myös oikeudellista epävarmuutta, koska lainvoimainen päätös saadaan sen ansiosta nopeammin. Lisäksi muutos parantaisi korkeimman hallinto-oikeuden mahdollisuuksia antaa oikeuskäytäntöä ohjaavia ratkaisuja. Näillä perusteilla perustuslakivaliokunta piti valituslupajärjestelmän ulottamista kunnallisvalituksiin valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomana.²⁸

Ensimmäisen särön uuteen tulkintalinjaan aiheutti perustuslakivaliokunnan kannanotto, jonka mukaan muutoksenhaku markkinaoikeuden seuraamusmaksuasiassa tekemään ratkaisuun on ohjattava perustuslain 99 §:n 1 momentin johdosta korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Tämän jälkeen valiokunta totesi, että sen käytännön mukaan poikkeuksen nykyisin pääsääntönä olevasta valituslupajärjestelmästä muodostavat tilanteet, joissa hallinnollisesta sanktiosta ensi asteena päättää markkinaoikeus. Kun otettiin huomioon lakiehdotuksen määrittelemän rangaistusseuraamuksen ankaruus, muutoksenhaku sen määrittämisestä koskevaan päätökseen valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen tuli voida toteuttaa ilman valituslupaa. Perustuslakivaliokunta asetti tällaisten muutosten tekemisen edellytykseksi sille, että asianomainen laki voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.²⁹ Kyse oli tässä erityisluonteisesta tilanteesta, jossa markkinaoikeus oli päättänyt hallinnollisesta sanktiosta. Seuraamusmaksupäätöksen jättämistä valituslupajärjestelmän ulkopuolelle voitaneen sinänsä perustella sillä, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen näkökulmasta seuraamusmaksu voidaan rinnastaa rikosoikeudelliseen rangaistukseen. Ihmisoikeussopimuksen seitsemännen lisäpöytäkirjan 2 artiklan mukaan jokaisella rikoksesta tuomitulla on oikeus saada syyllisyyskysymys tai tuomittava rangaistus tutkittavaksi ylemmässä tuomioistuimessa. Tämän vaatimuksen oikeudesta hakea muutosta ”rikosasioissa” voidaan katsoa kohdistuvan myös rikosoikeudellisiin sanktioihin asiallisesti rinnastuviin hallinnollisiin sanktioihin. Tosin on huomattava, ettei tämä seikka ilmeisesti olisi sellaisenaan edellyttänyt muutoksenhakuoikeutta ilman valituslupaa. Kyseistä artiklaa on nimittäin tulkittu siten, että mahdollisuus hakea valituslupaa voi sellaisenaan merkitä sopimusmääräyksen vaatimuksen täyttymistä, vaikka lupaa ei myönnettäisikään.³⁰

Isomman särön perustuslakivaliokunnan uuteen tulkintalinjaan teki perustuslakivaliokunnan vuoden 2019 valtiopäivillä esittämä valtiosääntöoikeudellinen huomautus, jonka mukaan lastensuojelulain huostaanottoa ja sijaishuoltoa koskevissa asioissa valituslupan myöntämisen kynnystä oli yleisestä sääntelystä poiketen alennettava siten, että näissä

²⁸ PeVL 11/2019 vp, s. 2–3.

²⁹ PeVL 12/2019 vp, s. 11.

³⁰ Ks. Matti Pellonpää – Monica Gullans – Pasi Pölönen – Antti Tapanila, Euroopan ihmisoikeussopimus. Alma Talent 2018, s. 1122. Oikeuskirjallisuudessa tätä sopimusmääräyksen rajoittavaa tulkintaa on tosin huomattavasti kritisoitu, ks. Stefan Trechsel, Human Rights in Criminal Proceedings. Oxford University Press 2005, s. 366–367.

asioissa korostuva oikeusturvan erityinen tarve tulee säädöspäätöksistä turvatuksi valituslupaharkinnassa tilanteissa, joissa korkein hallinto-oikeus toimii ensimmäisenä muutoksenhakuasteena. Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntely oli laadittava siten, että ”vain ilmeisen perusteettomat ja siihen kynnykseltään rinnastuvat muutoksenhaut ratkaistaan valituslupahakemus hyläten”. Valiokunta asetti tämän vaatimuksen edellytykseksi lain käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, samoin kuin vaatimuksen, jonka mukaan valituslupan myöntämättä jättäminen edellyttää sen ratkaisemista ”esimerkiksi nyt säädettyä vahvemmassa kokoonpanossa tai nyt säädettyssä kokoonpanossa yksimielisesti”.³¹

Perustuslakivaliokunnan kannanoton taustalla näkyy yhtäältä se, että sääntelykokonaisuudessa ei huostaanottoa ja sijaishuoltoa koskevassa päätöksessä ollut kysymys jatkomuutoksenhausta vaan valituksesta ensi asteen päätöksiin. Tässä kontekstissa valiokunta näki rajattoman muutoksenhakuoikeuden tarpeellisenä oikeusturvatakeena. Valiokunnan mielestä on sinänsä selvää, että oikeusturvan saatavuutta vahvistaa oikeus saattaa päätös useamman muutoksenhakuasteen arvioitavaksi. Tältä kannalta arvioituna lapsen oikeusturvaa parantaisi oikeus valittaa edellä mainituista päätöksistä korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa.³²

Perustuslakivaliokunta ei tyystin torjunut valituslupajärjestelmän ulottamista myös hallinto-oikeuden ensi asteen tekemisiin huostaanottoa ja sijaishuoltoa koskeviin päätöksiin. Se asetti valituslupajärjestelmälle kuitenkin niin korkean kynnyksen (esimerkiksi vaatimuksen vain ilmeisen perusteettomien valituslupahakemusten hylkäämisestä), että valituslupajärjestelmä olisi kyseisissä asioissa menettänyt asiallisen merkityksensä.³³ Asiassa miehintövaliokuntana toiminut sosiaali- ja terveysvaliokunta päätyikin ratkaisuun, jonka mukaan lastensuojelulain 43 §:n 2 momentissa tarkoitettuun lapsen huostaanottoa ja sijaishuoltoa koskevaan hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta ilman valituslupaa.³⁴ Tämä ratkaisu kavensi periaatteellisesti merkittävällä tavalla oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua laissa omaksutun pääsääntöisen valituslupajärjestelmän käyttöalaa.

³¹ PeVL 16/2019 vp, s. 7.

³² PeVL 16/2019 vp, s. 6.

³³ Huomionarvoista on, että perustuslakivaliokunnan säätämisjärjestyksenkannanotto ei tältä osin ole palautettavissa suoraan yhdenkään valiokunnan hallituksen esityksestä 71/2019 vp kuuleman valtiosääntöasiantuntijan kirjalliseen lausuntoon. Asiantuntijoista Juha Lavapuro, Olli Mäenpää, Tuomas Ojanen ja Veli-Pekka Viljanen katsoivat ehdotetun sääntelyn olevan tältä osin toteutettavissa sellaisenaan tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Maija Dahlberg, Mikael Hidén ja Liisa Nieminen katsoivat sen sijaan perustuslain edellyttävän valitusluvasta luopumista huostaanottoasioissa. Kaarlo Tuorin mukaan olisi vielä tullut selvittää, olisiko lastensuojeluasioiden käsittelystä hallinto-oikeudessa tullut antaa erityissäännöksiä, jotka varmistaisivat oikeusturvan toteutumisen hallinto-oikeuden menettelyssä siten, että valituslupa voitiin ottaa käyttöön.

³⁴ StVM 18/2019 vp, s. 2–4, 6 ja 10. Sosiaali- ja terveysvaliokunta perusteli ratkaisuaan sillä, että muutoksenhakujärjestelmän kokonaisuuden kannalta oli perusteltua, että perustuslakivaliokunnan lausunnossa edellytetty valituslupan myöntämiskynnyksen alentaminen huostaanotto- ja sijaishuoltoasioissa arvioidaan huolellisesti ja eduskunnalle annetaan tarvittaessa asiasta hallituksen esitys.

Korkeimman hallinto-oikeuden nykyinen presidentti Kari Kuusiniemi arvioi tuoreeltaan kriittiseen sävyyn perustuslakivaliokunnan kantaa. Hänen mukaansa KHO:n toiminnan kehittämisen kannalta koettiin ”takaisku”, kun perustuslakivaliokunta katsoi, ettei niitä huostaanottoasioita, joissa hallinto-oikeus tekee päätöksen ensi asteena, voitu saattaa tavanomaisen valituslupajärjestelmän piiriin. Tahdonvastainen huostaanotto on Kuusiniemen mukaan äärimmäisen paljon lapsen ja perheen oikeuksiin puuttuva toimenpide, mikä vuoksi oikeusturvajärjestelyjen tulee olla aukottomat. Korkeimman hallinto-oikeuden näkökulmasta oikeusturvaa kokonaisuutena arvioiden tavanomainen valituslupajärjestelmä epäilyksittä olisi turvannut nämä oikeudet paremmin kuin suora valitus. Kuusiniemi viittasi muun muassa huostaanottoasioiden oikeusturvajärjestelyihin hallinto-oikeudessa, kuten suulliseen käsittelyyn ja asiantuntijajäsenen mukanaoloon kokoonpanossa sekä käsittelyajan pitkittymiseen täysimittaisessa KHO:n käsittelyssä. Kun lisäksi asianosainen saa lastensuojeluviranomaisen valituskelpoisella päätöksellä ratkaistavaksi vaatimuksen huostassapidon lopettamisesta, lainsäätäjän ratkaisu näyttäytyi korkeimman hallinto-oikeuden kannalta tavoitteiden vastaiselta. ”Mutta sitä KHO tietenkin kunnioittaa”, Kuusiniemi lisäsi, mikä voidaan ymmärtää viittauksena valtiollisten instituutioiden välisten toimivaltasuhteiden noudattamiseen riippumatta lakien perustuslainmukaisuuden valvontaa perustuslain 74 §:n mukaisesti harjoittavan perustuslakivaliokunnan yksittäisen lausunnon alttiudesta kritiikille.³⁵

Huomionarvoista on myös se, että korkein hallinto-oikeus oli jo 17.9.2013 tehnyt valtioneuvostolle perustuslain 99 §:n 2 momentissa tarkoitetun esityksen siitä, että valtioneuvosto ryhtyisi kiireellisiin toimenpiteisiin lastensuojelulain 92 §:n 1 momentin muutoksenhakuäännöksen muuttamiseksi. Säännöstä tulisi muuttaa siten, että lapsen huostaanottoa ja sijaishuoltoa koskevissa asioissa samoin kuin muissa mainituissa lainkohdassa tarkoitettuisa asioissa saisi hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta vain, mikäli korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.³⁶

Omalta osaltani pidän perustuslakivaliokunnan kielteistä kantaa valituslupajärjestelmän ulottamiseen koskemaan normaalein kriteerein huostaanottoasioita niin ikään ongelmallisena.³⁷ Keskeinen ongelma liittyy käsitykseni mukaan siihen, että perustuslakivaliokunnan

³⁵ Presidentti Kari Kuusiniemen puhe XII Hallintotuomioistuinpäivässä 7.2.2020. Julkaistu KHO:n internet-sivustolla osoitteessa www.kho.fi.

³⁶ Korkeimman hallinto-oikeuden esitys valtioneuvostolle lainsäädäntötoimiin ryhtymisestä 17.9.2013, H 337/13. Esityksen allekirjoittaja oli korkeimman hallinto-oikeuden silloinen presidentti Pekka Vihervuori. Asian merkitystä korkeimmalle hallinto-oikeudelle osoittanee se, että se turvautui hyvin poikkeuksellisesti perustuslain 99 §:n 2 momentin mukaiseen esityksen tekemiseen. Perustuslain 99 §:n 2 momentin mukaan ylimmät tuomioistuimet ”voivat tehdä valtioneuvostolle esityksiä lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä”. Perustuslakiuudistuksen esitöissä todetaan, että käytännössä korkeimmat oikeudet ovat käyttäneet oikeuttaan lainsäädäntöesitysten tekemiseen melko harvoin. Kyse on kuitenkin hallituksen perustuslakiesityksen mukaan periaatteellisesti merkittävästä ylimmille tuomioistuimille perustuslaissa taatusta oikeudesta virallisesti kiinnittää huomiota sellaisiin lainsäädännön kohtiin, joiden tuomioistuin katsoo tarvitsevan muutosta. Ks. HE 1/1998 vp, s. 157.

³⁷ Olin perustuslakivaliokunnassa kuultavana hallituksen esityksestä 71/2019 vp ja annoin siitä valiokunnalle

nyt omaksuma kanta poikkese niistä lähtökohdista, jotka valiokunta oli itse esittänyt valituslupajärjestelmästä vuoden 2018 valtiopäivillä antamassaan, edellä selostetussa tärkeässä linjaratkaisussa PeVL 50/2018 vp. Perustuslakivaliokunta ei mainituksa tärkeässä linjaratkaisussaan viitannut lainkaan siihen mahdollisuuteen, että valituslupajärjestelmän ulkopuolelle tulisi jatkossakin jättää joitakin päätösryhmiä, vaan nähdäkseni valiokunnan kanta oli ymmärrettävä yleiseksi valituslupajärjestelmän hallintolainkäytössä hyväksyväksi kannanotoksi. Näin ajatellen kysymys lastensuojelulaissa tarkoitettujen hallinto-oikeuden päätösten saattamisesta viittaussäännöksen avulla hallintolainkäytössä yleisesti noudatettavan valituslupajärjestelmän piiriin oli lähtökohtaisesti ratkaistu jo säädetäessä laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Itse olisin ollut taipuvainen omaksumaan tämän kannan ja pitämään jo tällä perusteella – seuraten perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 50/2018 vp omaksuttua kantaa – arvioituna ollutta sääntelyä perustuslain 21 §:n vaatimukset täyttävänä. Perustuslakivaliokunnan lastensuojelulaista omaksuma kanta sen sijaan näyttäytyy tietynlaisena anomaliana tulkintakäytännön jatkumossa, jossa järjestelmällisesti avataan valituslupajärjestelmän käyttöä hallintolainkäytössä ja sitten omaksutaan se pääsäännöksi.

Toisaalta myönteinen kanta valituslupajärjestelmän ulottamiseen hallintolainkäytössä yleisesti hyväksytyin edellytyksin huostaanottopäätöksiin olisi ollut perusteltavissa myös arvioimalla tarkemmin huostaanottopäätösten erityisluonnetta ja niihin liittyviä oikeusturvajärjestelyjä. Lastensuojelulain erityispiirteenä voidaan pitää sitä, että osassa valituslupajärjestelmän piiriin tulevista päätöksistä hallinto-oikeus toimii ensi asteen päätöksentekijänä. Tällaisia olisivat erityisesti lastensuojelulain 43 §:ssä tarkoitettujen lapsen huostaanottoa ja sijaishuoltoa koskevat päätökset.

Tahdonvastaisissa huostaanotoissa lapsen edun mukaista on asian ratkaiseminen mahdollisimman joutuisasti. Lastensuojelussa tehtävillä päätöksillä on pääasiassa määräaikaisten luonne. Euroopan ihmisoikeussopimuksen perhe-elämän suojaa koskevan 8 artiklan mukaisena lähtökohtana on sijaishuollon tarkoittaminen määräaikaiseksi ratkaisuksi ja lastensuojeluviranomaisten velvollisuus pyrkiä perheen jälleenyhdistämiseen.³⁸ Huostaanottoa ja sijaishuoltoa koskevan erimielisyyden jatkuessa tuomioistuimissa perheen jälleenyhdistämisen tavoite vaarantuu. Oikeuskäsittelyn jatkuminen voi johtaa myös lapsen vieraantumiseen perheestään. Huostaanottoa ja sijaishuoltoa koskevat asiat tulisikin voida käsitellä niin joutuisasti, ettei käsittelyaika itsessään vaikuta sijaishuoltoa koskevaan ratkaisuun. Lähtökohtana tulisi olla, että lapsen huostaanottoa ja sijaishuoltoa koskevassa asiassa tulisi

kirjallisen asiantuntijalausunnon 27.11.2019. Omassa lausunnossani katsoin perustuslakivaliokunnan kannasta poiketen, että lastensuojeluasiat, myös hallinto-oikeuden ensi asteessa tekemä päätös huostaanotosta, olisi voitu saattaa ehdotetulla tavalla valituslupajärjestelmän piiriin tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Tässä artikkelissa esittämäni kritiikki perustuu osin valiokunnalle antamaani lausuntoon.

³⁸ Ks. esim. Pellonpää ym. 2018, s. 813–816.

mahdollisimman pikaisesti saada lainvoimainen ratkaisu.³⁹ Korkeimman hallinto-oikeuden piiristä esitetyn arvion mukaan suoraan valitusoikeuteen perustuva oikeudenkäynti korkeimmassa hallinto-oikeudessa on lastensuojeluasioissa hidas ja monimutkainen muun muassa mutkikkaisiin perheasetelmiin liittyvien ristikkäisten kuulemisten vuoksi, kun taas lapsen edun mukaista olisi saada perheen tilanteen vakiinnuttava lainvoimainen päätös mahdollisimman pian.⁴⁰

Valituslupajärjestelmän käyttöönotto olisi nopeuttanut lastensuojeluasioiden käsittelyä ja antanut toisaalta korkeimmalle hallinto-oikeudelle paremmat mahdollisuudet paneutua sen käsiteltäväksi valituslupan myöntämisen perusteella tuleviin lastensuojeluasioihin ja ohjata näin tehokkaammin myös oikeuskäytäntöä näissä asioissa. Valituslupan ulottamiselle myös lastensuojeluasioita koskeviin hallinto-oikeuden päätöksiin olisi siten ollut lapsen etuun ja oikeudenkäynnin joutuisuuteen liittyviä perusoikeusjärjestelmään kiinnittyviä perusteita.

Lisäksi asianosaisten oikeusturva lastensuojelulain mukaisissa muutoksenhakuasioissa on turvattu säännöspäätöksellä jo hallinto-oikeuskäsittelyn aikana. Tahdonvastaista huostaanottoa koskevassa asiassa hallinto-oikeuskäsittelyä edeltää lastensuojelutarpeen selvittäminen lastensuojeluviranomaisten toimesta kunnassa. Hallinto-oikeudella on käytettävissään laaja lapsen ja perheen olosuhteita sisältävä kirjallinen aineisto jo hakemusvaiheessa. Hallinto-oikeudessa asioiden käsittelyyn osallistuu aina lastensuojeluun perehtynyt asiantuntijajäsen. Suulliset käsittelyt ovat säännönmukainen osa huostaanottoa koskevien asioiden käsittelyä, sillä huostaanottoa koskevassa asiassa järjestetään lähtökohtaisesti suullinen käsittely asianosaisen sitä pyytäessä. Hallinto-oikeus toimii muutoinkin noudattaen oikeudenkäyntimenettelyä, joka täyttää perustuslain 21 §:n mukaiset oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille asetetut vaatimukset. Huomionarvoista on, että huostaanottoasioissa annetut ratkaisut eivät saavuta myöskään varsinaista oikeusvoimaa, vaan asianomaisella on aina mahdollisuus hakea huostassapidon lakkauttamista ja näin saada asia uuteen käsittelyyn.⁴¹

Lopuksi

Edellä esitettyä voidaan tarkastella useista eri näkökulmista. Ensinnäkin se voidaan nähdä kertomuksena valituslupajärjestelmän laajentamisesta hallintolainkäytössä ja sen perustuslaillisten esteiden poistumisesta perustuslain tulkintojen kehittämisen ja lainsäädäntömuu-

³⁹ Ks. em. KHO:n esitys valtioneuvostolle lainsäädäntötoimiin ryhtymisestä 17.9.2013.

⁴⁰ Niilo Jääskinen, Lastensuojelu ja huostaanotot tilastojen valossa. Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikertomus 2018, s. 27.

⁴¹ Ks. esim. KHO:n lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle 30.8.2019, H 338/19 ja em. KHO:n esitys valtioneuvostolle 17.9.2013.

tosten avulla. Oikeus hakea muutosta tuomioistuimen päätökseen ylemmältä tuomioistuimelta on sinänsä tärkeä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin tae, jonka turvaamista lailla perustuslain 21 §:n 2 momentti edellyttää. Toisaalta yhden oikeusturvatakeen ylikorostaminen saattaa oikeusturvajärjestelyjen kokonaisuuden kannalta muodostua ongelmalliseksi. Hallintolainkäytön yhtenäisyyden varmistaminen ja sen korkean laadun takaaminen ovat nekin oikeusturvan toteutumisen kannalta ensiarvoisen tärkeitä tavoitteita. Korkeimman hallinto-oikeuden kehittäminen valituslupatuomioistuimeksi on omiaan parantamaan sen mahdollisuuksia ohjata hallintolainkäyttöä entistä laadukkaammaksi. Tuomioistuimen ennakkopäätösroolin vahvistaminen edistää sen resurssien parempaa kohdentamista oikeudellisesti merkityksellisten asioiden käsittelyyn. Tästä näkökulmasta edellä selostettu kehitys näyttäytyy oikeusturvaperusoikeuden kokonaisuuden kannalta parannuksena huolimatta siitä, että yksilön oikeus päästä ylimpään tuomioistuimeen vaikeutuu josain määrin valituslupavaatimuksen johdosta. Huomionarvoista on lisäksi, että hallintolainkäytön valituslupajärjestelmä poikkeaa yleisen tuomioistuinlinjan vastaavasta järjestelmästä siinä, että korkeimman hallinto-oikeuden on myönnettävä valituslupa laissa säädettyjen edellytysten täytyessä. Valituslupa on myönnettävä paitsi prejudikaattiperusteella myös oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 111 §:ssä tarkoitettujen muiden edellytysten (asiassa tapahtunut ilmeinen virhe tai muu painava syy) täytyessä. Valituslupajärjestelmään sisältyy näin muotoiltuna myös vahvasti oikeusturvaa varmistavia elementtejä. Tämä on perusoikeusnäkökulmasta hyvin perustelua, kun otetaan huomioon hallintolainkäytön tuomioistuinjärjestelmän kaksipuortaisuus.

Edellä esitettyä voidaan pitää myös kiinnostavana kertomuksena perustuslain tulkinnan muutoksista ja niiden edellytyksistä.⁴² Erityisesti aikaisemmin perustuslakivaliokunta suhtautui pidättyvästi tulkinnan muutosten eksplikoimiseen.⁴³ Valtiosääntöoikeudellisessa suhtautumisessa hallintolainkäytön valituslupajärjestelmään perustuslakivaliokunta on kuitenkin avoimesti kertonut perustuslain tulkinnan muuttamisesta ja tulkinnan kehittämisestä ja perustellut tulkinnan muutoksen seikkaperäisesti valtiosääntöoikeudellisin argumentein. Tulkinnan muutosten legitimitetin kannalta tällainen muutoksen julkilausuminen ja sille esitetyt oikeudellisesti vakuuttavat perusteet ovat olennaisia. Vahvojen perustelujen ja vakuuttavien oikeudellisten argumenteiden perustuslain tulkintaa on mahdollista muuttaa merkityksellisestikin. Perustuslain tulkintaa ei tule liiaksi jähmettää tulkinnoiksi, jotka eivät vastaa muuttuvan yhteiskunnan tarpeisiin. Toisaalta perustuslain tulkinnan tulee säilyttää johdonmukaisuus eikä tulkintalinja saa poukkoilla yksittäistapauksittain. Tältä

⁴² Tämä artikkeli liittyy Turun yliopistossa vireillä olevaan Suomen Akatemian rahoittamaan tutkimushankkeeseen ”Constitutionalism Reconfigured – Constitutional Change in Finland 1990–2020 (CORE)”. Tutkimushankkeen tarkoituksena on analysoida suomalaisen perustuslakikäsityksen muuttumista viime vuosikymmeninä. Kysymys perustuslain tulkinnassa tapahtuvista muutoksista on keskeisesti esillä tutkimushankkeessa.

⁴³ Ks. Antero Jyränki, Perustuslain tulkinnasta ja tulkinnan muuttamisesta. *Politiikka* 4/1983, s. 389–407, 397–399; Antero Jyränki, Valta ja vapaus. *Talentum* 2003, s. 425–426.

osin olisin mielelläni päättänyt tämän kertomuksen perustuslakivaliokunnan vuoden 2018 valtiopäivillä antamaan lausuntoon PeVL 50/2018 vp oikeudenkäyntiä hallintoasioissa koskevasta lakiehdotuksesta, jossa perustuslain katsottiin mahdollistavan kattavan hallintolainkäytön valituslupajärjestelmän omaksumisen pääsäännöksi.

Kolmanneksi edellä esitettyä voidaan lukea kertomuksena eduskunnan perustuslakivaliokunnan ja tuomioistuinten välisen valtiosääntödialogin tarpeesta ja ehkä myös puutteesta. Tuomas Ojanen on yleisesti kritisoinut sitä, että valtiosääntöoikeuden nykytilassa perustuslakivaliokunnan ja tuomioistuinten välillä ei ole mitään kunnollista ”valtiosääntöistä vuoropuhelua”.⁴⁴ Arvioitaessa hallintolainkäytön valituslupajärjestelmän perustuslainmukaisuutta perustuslakivaliokunnassa näyttää ilmeiseltä, ettei valituslupajärjestelmän kokonaismerkitys korkeimman hallinto-oikeuden ja oikeusturvan kokonaisuuden näkökulmasta ole täysin avautunut valiokunnalle. Ymmärrys valituslupajärjestelmän tarpeesta korkeimman hallinto-oikeuden toiminnan järkevän kehittämisen kannalta näyttää tosin asteittain lisääntyneen. Toisaalta korkeimman hallinto-oikeuden ja perustuslakivaliokunnan tulkinnat valituslupajärjestelmän perustuslainmukaisuudesta näyttäisivät olevan edelleen jossain määrin jännitteisiä. Viitataan tällä esimerkiksi siihen, että korkein hallinto-oikeus teki vuonna 2013 valtioneuvostolle esityksen lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä asiassa, jota perustuslakivaliokunta piti säätämisyjärjestykseen vaikuttavalla tavalla valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena vuoden 2019 lausunnossaan.

⁴⁴ Tuomas Ojanen, Eduskunnan perustuslakivaliokunta ja tuomioistuimet – kohti valtiosääntöistä dialogia?, s. 239–252 teoksessa Pia Letto-Vanamo – Olli Mäenpää – Tuomas Ojanen (toim.), Juhlajulkaisu Mikael Hidén 1939–7/12–2009. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2009, s. 249–250.