

Muistio

22.5.2023

VN/12056/2023

Hallitusohjelmaneuvottelut 2023

Asia: Muutoksenhakuoikeuden rajoittaminen/hallintotuomioistuimet

Sekä päätösten valituskelpoisuuden, että henkilön valitusoikeuden rajoittamiselle on perustuslaista sekä EU- ja kansainvälisestä oikeudesta juontuvia reunaehtoja, joista johtuen molempiin on suhtauduttava pidättyvästi. Tiedossa ei ole mitään selviä asiaryhmiä, joihin muutoksenhaun rajoituksia voitaisiin ongelmitta kohdistaa.

Perustuslain 21 §:n mukaisesti jokaisella on oikeus saada oikeuksiinsa ja velvollisuuksiinsa koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Oikeus hakea muutosta turvataan lailla. Pykälässä annetaan nimenomainen institutionaalinen suoja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kokonaisuuden tärkeimmille ainesosille. Säännöksellä ei ole kuitenkaan tarkoitettu estää säätämästä näihin oikeuksiin vähäisiä poikkeuksia, kunhan ne eivät muodostu pääsäännöksi eivätkä vaaranna yksilön oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.

Hallintotuomioistuinten osalta muutoksenhakuoikeus turvataan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (HOL). Valittamalla saa hakea muutosta päätökseen, jolla viranomainen on ratkaissut hallintoasian tai jättänyt sen tutkimatta. Hallintopäätökseen saa hakea muutosta valittamalla se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa ja se, jonka valitusoikeudesta laissa erikseen säädetään. Viranomainen saa hakea muutosta valittamalla myös, jos valittaminen on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi.

Päätöksen muutoksenhakukelpoisuus määräytyy yllä kuvatun säännöksen perusteella. Kysymys on siitä, muodostaako asian sääntely laissa riittävän täsmällisen perustan suhteen syntymiselle asianomaisen henkilön ja julkisen vallan välille. Mahdollisuus hakea muutosta viranomaisen päätökseen voi joissakin tilanteissa olla tarpeen pitää avoimena myös viranomaistoiminnan asianmukaisuuden ja muun tasapuolisuuden valvomiseksi samoin kuin soveltamiskäytännön

yhdenmukaisuuden varmistamiseksi, vaikka käsillä ei olisikaan yksilön oikeutta tai velvollisuutta koskeva asia. Päätöksen valituskelpoisuuden ja sen, onko valittajalla valitusoikeus, arvioi viime kädessä hallintotuomioistuim.

Asiaryhmiä, joissa muutoksenhakuoikeutta voitaisiin mahdollisesti rajoittaa, on vaikeaa yleisesti todeta. Kyse on aina yksittäisen päätöksen luonteesta ja merkityksestä niin asianosaiselle kuin mahdollisesti yleisemminkin. Hallintotuomioistuim sekä antaa oikeusturvaa yksityiselle, että valvoo viranomaistoiminnan lainmukaisuutta laajemmin. Myös EU-oikeuden edellyttäessä tehokkaita oikeussuojakeinoja pääsyä tuomioistuimeen ei voida kansallisesti rajoittaa. On siis vaikeaa todeta asiaryhmää, joissa oikeusturvan tarvetta tai viranomaistoiminnan lainmukaisuuden arvioinnin tarvetta ei koskaan olisi. Pikemminkin kyse voi olla päätöstyyppistä, siis hallintopäätöksen luonteesta suhteessa asianosaiseen tai asiaan laajemmin.

Muutoksenhakukieltoja on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä arvioitu esim. seuraavilta kannoilta:

- *kuinka laaja harkintavalta viranomaisella on asiassa vs. kuinka voimallisesti ja välittömästi päätös vaikuttaa yksilön oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen.*
 - o Esim. jos etuuden tai palvelun saaminen riippuu olennaisesti viranomaisen harkinnasta, käytettävissä olevista määrärahoista tai esimerkiksi suunnitelmista, kysymyksessä ei yleensä voi olla niin vahva oikeus, että se kuuluisi perustuslain 21 §:n 1 momentin alaan.
 - o Esim. onko muutoksenhakumahdollisuus pääasialliseksi koskevan muutoksenhaun yhteydessä eikä päätöksellä ole itsenäisiä, välittömiä vaikutuksia.
- *perustuuko päätöksenteko tieteellisluonteisiin arvioihin*, jotka eivät luontevasti sovi tuomioistuinten oikeudelliseen harkintaan (esim. Laki Suomen Akatemiasta, 11 §)
- *asian siirtäminen tai jatkoselvitykseen ryhtyminen* - ei yleensä välitöntä tarvetta saada oikeussuojaa

Lähtökohtaisesti yllä todetuista syistä muutoksenhakukieltoihin on suhtauduttava erittäin pidättyvästi ja joka tapauksessa niiden on oltava nimenomaisia, yksilöityjä ja laintasoisia. Mahdollinen muutoksenhakukielto sääntely vaatii erityislainsäädännön huolellista tarkastelua ja asiakkoista selvittämistä.

Hallintotuomioistuimen *prosesseja* ei muuttaisi se, että sinne tulevien valitusasioiden määrä vähenisi. Muutoksenhakukielto tietyissä asiaryhmissä eivät siis vaikuttaisi tuomioistuimen menettelyihin. Muutoksenhakuoikeuksien rajoittamisella voisi olla vaikutuksia tuomioistuihin lähinnä siten, että asianosainen jättää valittamatta kokonaan. Jos hän muutoksenhakukiellosta huolimatta kuitenkin sitä yrittäisi, tiettyyn päätöstyyppiin kohdistuvan muutoksenhakukielton toteaminen selkeään säännökseen perustuen olisi tuomioistuimessa jo nykyisin prosessein melko nopeaa ja yksinkertaista, ja yksittäinen valitusasia jäisi tutkimatta.

Asioiden tehokkaasta tutkimisesta ja täytäntöönpanosta lyhyesti vielä seuraavaa. Kiireellistä täytäntöönpanoa ja toisaalta tuomioistuimien resurssien kohdentamista täystutkintaa edellyttäviin tapauksiin turvaa pääsäännöksi vuonna 2020 tullut valituslupaedellytys korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tämä tarkoittaa sitä, että käsittely ja päätöksen perusteleminen on jossain määrin keveämpää kuin täystutkintaan etenevissä asioissa. Valituslupaedellytyksistä säädetään HOL 111 §:ssä. Hallinto-oikeuden hallintolainkäyttöasiassa antamaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan, eikä valitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen näissä asioissa estä päätöksen täytäntöönpanoa. Jatkomuutoksenhaun rajoittaminen kokonaan on mahdollista lähinnä oikeudellisesti erittäin

yksinkertaisissa asioissa, joissa ei ole merkittävää oikeussuojan tarvetta ja joissa edeltävät oikeussuojakeinot ovat riittävät.

Muutoksenhakukiellot eivät välttämättä estä yrittämästä muutoksenhakua. Tällainenkin valitus on valituskelpoisuuden ja mahdollisesti valitusoikeuden kannalta tutkittava. Muutoksenhakukiellot saattavat myös johtaa ylimääräiseen muutoksenhakuun eli purkuhakemuksiin korkeimmalle hallinto-oikeudelle, kun muita oikeussuojakeinoja ei ole käytettävissä. Purkuhakemusten käsittely voi olla tuomioistuimessa jopa työläämpää kuin varsinaisen valitusasian käsittely ja kuormittaa nimenomaan korkeinta hallinto-oikeutta.

Tuomioistuinten työmäärään on mahdollista vaikuttaa myös oikaisuvaatimusmenettelyllä, joka on jo nykyisin varsin laajasti käytössä. Mitä laadukkaampi jo hallintomenettelyvaihe ja hallinnon sisäinen muutoksenhaku on, sitä vähemmän syntyy 'valituspainetta' tuomioistuimeen.

Valitusoikeuden rajoittaminen voisi vaikuttaa asiasta riippuen mahdollisesti tuomioistuinprosesseja tehostaen tai työllistäen tuomioistuinta lisää. Jos valittajan valitusoikeuden toteaminen edellyttää hallintotuomioistuimelta runsaasti nimenomaista selvittämistyötä ennen varsinaisen pääasian tutkimiseen etenemistä, vaikutus voi olla jopa oikeudenkäyntiä pidentävä. Toisaalta pääasiaa ei aleta selvittää, jos jo valmistelun alkaessa tulee selvitettyksi, että valittajalla ei ole valitusoikeutta. Hyvin yksiselitteinen valitusoikeuden rajoitus siis voisi tehostaa tuomioistuinprosessia. Selkeä muutoksenhakuoikeutta koskeva sääntely on tehokkaan tuomioistuinprosessin edellytys.

Jonkun tietyn henkilöryhmän valitusoikeuden rajaamiseen tietyissä asiaryhmissä on samoista syistä suhtauduttava erittäin pidättyväisesti kuin muutoksenhakukieltöihin. HOL:n valitusoikeutta koskevalla sääntelyllä on pyritty turvaamaan muutoksenhakuoikeus niille, joilla on siihen aito oikeusturvaan perustuva tarve ja joille se oikeusturvaperusoikeuden ja esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen nojalla kuuluu. Jos eri ministeriöiden hallinnonalojen erityislainsäädännössä on lisäksi säädetty tarkemmin – yleensä yleissääntelyä laajemmasta – valitusoikeudesta, sille on pääsääntöisesti jokin kansainvälisestä sopimuksesta tai EU-sääntelystä johtuva syy (esim. ympäristölainsäädäntö).

Valitusoikeus on siis erityissäännöksillä voitu määritellä myös muille kuin asianosaisille. Tärkeimmät näistä perustavat muutoksenhakuoikeuden kunnan jäsenelle ja hyvinvointialueen jäsenelle. Näillä erityisillä valitusoikeuksilla on merkitystä erinäisten jäsenen vaikutusmahdollisuuksien kannalta. Kunnallisvalitus on kunnan asukkaan keino valvoa kunnan hallinnon sekä kunnan viranomaisten tekemien päätösten lainmukaisuutta ja sillä on merkitystä perustuslaissa turvattun itsehallinnon kannalta. Näiden, kuten muidenkin perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien, mahdollinen rajoittaminen edellyttää aina huolellista, asia- ja erityislakikohtaista arviointia. Niitä koskevista tuomioistuinprosesseista voinee todeta sen, että valitusoikeus on laaja, mutta prosessi on kuitenkin hallintovalitusasian käsittelyä tiiviimpää esimerkiksi valitukselle asetettavien tiukempien vaatimusten takia.