



Oikeusministeriölle

Viite: Oikeusministeriön lausuntopyyntö 18.4.2017 (OM 17/41/2015)

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja siihen liittyviksi laeiksi

Yleisiä huomioita

Lakiehdotus koskee oikeudenkäyntimenettelyä hallintoasioissa, mistä seuraa, että se on laadittu hallintolainkäytön erityispiirteet huomioon ottaen. Niiltä osin kuin riita-, rikos- ja hallintoasiat eivät edellytä erilaisia oikeudenkäyntimenettelyä koskevia säännöksiä oikeudenkäyntimenettelyssä tulisi pyrkiä yhdenmukaisuuteen. Yhdenmukainen oikeudenkäyntimenettely on omiaan parantamaan asianosaisten oikeusturvaa luomalla oikeudenkäyntimenettelyyn selkeyttä ja läpinäkyvyyttä. Samat asianosaiset saattavat asioida sekä yleisissä tuomioistuimissa että hallinto-oikeuksissa, esimerkiksi lapsia koskevissa asioissa.

Korkein oikeus lausuu hallituksen esityksen luonnoksesta vain siltä osin kuin uudella sääntelyllä tulisi olemaan vaikutusta yleisiin tuomioistuimiin tai sääntelyllä on muutoin

merkittäviä yhtymäkohtia yleisten tuomioistuinten lainkäyttöön ja lain jatkovalmistelussa olisi tämän johdosta perusteltua ottaa huomioon riita- ja rikosasioissa noudatettava oikeudenkäyntimenettely.

4 luku Hallintoriita-asia

Hallituksen esityksen luonnoksen perustelujen mukaan hallintoriidan käsite ja käyttöala säilyisi entisellään. Hallintoriitamennettelyä voitaisiin käyttää myös Euroopan unionin oikeuteen perustuvan veloitteen tai oikeuden toteuttamiseen. Korkein oikeus toteaa, että kyseiset lähtökohdat ovat yleisesti ottaen perusteltuja. Hallituksen esitystä koskevassa luonnoksessa todetaan, että yksityisoikeudelliseen oikeussuhteeseen liittyviä riitoja ei käsitellä hallintoriitana, vaikka osapuolena olisi julkisyhteisö. Ehdotuksessa todetaan lisäksi, että vahingonkorvauslain mukainen julkisyhteisön korvausvelvollisuus kuuluu käsiteltäväksi riita-asiana käräjäoikeudessa. Nämä ehdotuksen perustelulausumat ovat asianmukaisia ja ne perustuvat vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön.

Korkein oikeus kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että luonnoksen perusteluissa on hallintoriita-asiana mainittu valtiolle esitetty EU-oikeuden rikkomiseen perustuva korvausvaatimus. Korkein oikeus toteaa, että tällainen korvausvaatimus on luonteeltaan julkisyhteisöä vastaan nostettava vahingonkorvausvaatimus. Kysymys on siitä, onko julkisyhteisö unionin oikeudesta johtuvia veloitteitaan rikkomalla aiheuttanut korvauksen vaatijalle vahinkoa ja onko julkisyhteisö velvollinen sen korvaamaan. Jäsenvaltion vahingonkorvausvastuun osalta hallituksen esityksen luonnoksessa esitetyt perustelut eivät ole asianmukaiset. Luonnoksessa ei tältä osin näytä otetun huomioon korkeimman oikeuden

oikeuskäytäntöä. Korkein oikeus on ennakkoratkaisussaan KKO 2013:58 katsonut yleisten tuomioistuinten olevan toimivaltaisia unionin oikeuteen perustuvan jäsenvaltion vahingonkorvausvelvollisuuden osalta. Ratkaisun perustelujen merkitykselliset kohdat kuuluvat seuraavasti:

7. Rikkomusvastuuta koskeva kansallinen yleislaki on vahingonkorvauslaki, joka sisältää säännökset myös julkisyhteisön korvausvastuusta ja jossa tarkoitetut kanteet vakiintuneesti käsitellään yleisissä tuomioistuimissa. Korkeimman oikeuden oikeuskäytännössä myös julkisyhteisöön kohdistetut perus- ja ihmisoikeusloukkauksiin perustuvat vahingonkorvauskanteet on käsitelty yleisessä tuomioistuimessa (ks. KKO 2008:10, 2011:38, 2012:81 ja 2013:52).

8. Edellä mainituin perustein ja unionin oikeuden vastaavuusperiaate huomioon ottaen kantaja on perustellusti voinut lähteä siitä, että myös unionin oikeuden rikkomiseen perustuvat vahingonkorvausvaatimukset valtiota vastaan käsitellään samassa menettelyssä kuin samankaltaiset kansallisten normien rikkomiseen perustuvat vahingonkorvauskanteet julkisyhteisöä vastaan.

9. Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan KHO 2012:104 katsonut, että unionin oikeuden rikkomiseen perustuva, jäsenvaltion korvausvelvollisuutta koskeva asia voitiin ratkaista hallintoriita-asiana hallintolainkäytön järjestyksessä, kun kysymystä toimivaltaisesta tuomioistuimesta ei ollut oikeuskäytännössä vakiintuneesti ja yksiselitteisesti katsottavalla tavalla

ratkaistu eikä unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä johtunut, että asia olisi käsiteltävä nimenomaan vahingonkorvauslain mukaisesti.

10. Korkein oikeus katsoo, että kantajan perustaessa kanteensa unionin oikeuden rikkomiseen ja valtion moitittavaan huolimattomuuteen sekä vaatiessa valtiolta vahingonkorvausta yleinen tuomioistuin on toimivaltainen käsittelemään kanteen. Näin ollen vaatimus kanteen tutkimatta jättämisestä sillä perusteella, että se on nostettu väärässä tuomioistuimessa, hylätään.

28. Unionin oikeuteen perustuva jäsenvaltion vahingonkorvausvastuu toteutetaan kansallisen oikeuden mukaisin oikeussuojakeinoin. Kansallinen rikkomusvastuuta koskeva yleislaki on vahingonkorvauslaki, jossa säädetään myös julkisyhteisön korvausvastuusta julkisen vallan käytöstä aiheutuneen vahingon korvaamiseksi. Edellä kuvatun vastaavuusperiaatteen mukaisesti unionin oikeuden rikkomiseen perustuvaa julkisyhteisön korvausvastuuta tulee arvioida samankaltaisia kansallisia korvausasioita koskevien säännösten pohjalta. Asiassa on siten sovellettava vahingonkorvauslakia siltä osin kuin unionin oikeudesta ei johdu muuta.

Tilanne, jossa valtioon unionin oikeuden rikkomisen perusteella kohdistettava vahingonkorvausvaatimus voitaisiin nostaa rikkomuksen laadusta riippuen joko käräjäoikeuksissa tai hallinto-oikeuksissa, johtaisi epävarmuuteen toimivaltaisesta tuomioistuimesta ja mahdollisesti epäyhdenmukaiseen lainkäyttöön. Korkein oikeus katsoo, että esitysluonnoksen perusteluja tulisi tältä osin tarkentaa siten, että esityksessä otetaan huomioon korkeimman oikeuden oikeuskäytäntö.

6 luku Asian käsittely ja selvittäminen

Ehdotuksen 6 luvun 16 §:n mukaan hallintotuomioistuimella olisi oikeus pyynnöstä saada viranomaiselta salassapitosäännösten estämättä kaikki asian ratkaisemiseksi välttämättömät tiedot ja asiakirjat. Säännöksen sanamuodon mukaan hallintotuomioistuin voisi vaatia myös miltä tahansa muulta tuomioistuimelta salassa pidettäviä tietoja, jos ne ovat hallintotuomioistuimen arvion mukaan välttämättömiä asian ratkaisemiseksi.

Säännöksessä ei ole tarkemmin rajattu, missä tilanteessa ja missä asioissa salassa pidettävien tietojen pyytäminen olisi tarpeen. Myöskään ehdotuksen perusteluissa ei säännöksen käyttöalaa ole avattu. Salassa pidettävien tietojen osalta siinä on viitattu ennakkoratkaisuun KKO 2011:27, joka on koskenut poliisin peitetoimintaan liittyvää tiedonhankintatoimintaa murhaa koskevan esitutinnan aikana ja joka ei tässä yhteydessä ole omiaan täsmentämään säännöksen käyttöalaa.

Oikeudenkäyntiasiakirjat ovat lähtökohtaisesti julkisia. Salassapitosäännöksillä turvataan kuitenkin moninaisia yksilöiden, yhtiöiden tai yhteiskunnan keskeisiä intressejä ja turvataan muun muassa yksityisyyden suojaa. Ehdotetulla sääntelyllä puututtaisiin toisen tuomioistuimen harkintaan salassapidon osalta yleisluontoisella säännöksellä, jonka käyttöalaa ei ole täsmennetty. Korkein oikeus pitää ehdotusta näin väljästi muotoiltuna ongelmallisena.

12 luku Valitus hallinto-oikeuden päätöksestä

Lakiluonnoksessa ehdotetaan siirryttäväksi järjestelmään, jossa hallinto-oikeuden päätöksestä saisi pääsääntöisesti valittaa ainoastaan, jos korkein hallinto-oikeus myöntää muutoksenhakijalle valitusluvan. Korkeimmassa oikeudessa on lähes 40 vuoden ajan ollut käytössä yleinen, pääasiassa ennakkopäätöksen tarpeeseen perustuva valituslupajärjestelmä. Vastaava yleisen valituslupaedellytyksen käyttöönotto on perusteltua myös korkeimman hallinto-oikeuden osalta. Hyvä ja tehokas lainkäyttö edellyttää, että asiat pääsääntöisesti ratkaistaan laadukkaasti alemmissa oikeusasteissa, korkeimpien oikeuksien työn painopisteen kohdistuessa ennakkoratkaisujen antamiseen.

Korkein oikeus on kiinnittänyt huomiota siihen, että korkeimpaan hallinto-oikeuteen ehdotettu valituslupajärjestelmä poikkeaa korkeimmassa oikeudessa käytössä olevasta järjestelmästä siinä suhteessa, että ehdotuksen 12 luvun 5 §:n sanamuodon mukaan valituslupa on myönnettävä, jos jokin valituslupaperusteista täyttyy. Oikeudenkäymiskaaren 30 luvun 3 §:n mukaan korkein oikeus voi myöntää valitusluvan, mikäli lupaedellytykset täyttyvät.

Korkeimmalla oikeudella valituslupavaiheessa oleva harkintavalta on mahdollistanut valituslupakysymyksen ratkaisemisen nopeasti ja keskitetysti harkinnan kohdistuessa erityisesti siihen, millaista ennakkopäätösarvoa asialla olisi. Valituslupa-asiat on kyetty ratkaisemaan tarkoituksenmukaisessa menettelyssä siten, että valituslupavaiheeseen päättyvien asioiden käsittelyaika on lyhentynyt merkittävästi. Toisaalta oikeudenkäymiskaaren valituslupaperusteet ovat mahdollistaneet valitusluvan myöntämisen aina, kun se on asianosaisten oikeusturva huomioon ottaen tarpeen.

Korkeimmassa oikeudessa käytössä olevasta lupajärjestelmästä saadut hyvät kokemukset puoltaisivat sitä, että hallintolainkäytön uudistuksessa vielä pohdittaisiin vastaavan tyyppisen lupajärjestelmän käyttöönottoa. Tämä mahdollistaisi valituslupajärjestelmän asianmukaisen hyödyntämisen korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Korkein oikeus on lisäksi kiinnittänyt huomiota siihen, että ehdotuksen 12 luvun 5 §:n 2 momentissa mahdollistettaisiin valitusluvan myöntäminen koskemaan vain osaa muutoksenhaun alaisesta päätöksestä. Vastaava säännös on korkeimman oikeuden osalta oikeudenkäymiskaaren 30 luvun 3 §:n 2 momentin 1 kohdassa. Hallituksen esitystä koskevassa luonnoksessa ei sen sijaan ole mainitun momentin 2 kohtaa vastaavaa säännöstä, jonka mukaan korkein oikeus voi rajoittaa valitusluvan koskemaan ainoastaan tiettyä kysymystä, jonka ratkaiseminen on tarpeen oikeuskäytännön ohjaamiseksi tai valituslupaperusteen kannalta muutoin. Mainittu vuonna 2005 oikeudenkäymiskaareen sisällytetty säännös on osoittautunut korkeimman oikeuden ennakkopäätöstehtävän kannalta erittäin toimivaksi. Vastaava mahdollisuus rajata valituslupa koskemaan vain tiettyä kysymystä parantaisi myös korkeimman hallinto-oikeuden edellytyksiä toimia ennakkoratkaisutuomioistuimena.

13 luku Ylimääräinen muutoksenhaku

Lakiehdotuksen 13 lukuun sisältyvät ylimääräistä muutoksenhakua koskevat säännökset. Ylimääräinen muutoksenhaku on tarkoitettu poikkeukselliseksi muutoksenhakukeinoksi, koska se kohdistuu aina lainvoiman jo saaneeseen päätökseen. Verrattuna riita- ja rikosasioita koskeviin oikeudenkäymiskaaren säännöksiin ehdotuksen 13 luvun 5 §:ssä olevat purkuperusteet ovat laajat. Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan yhtenä purkuperusteena

olisi päätöksen perustuminen tosiseikkojen virheelliseen arviointiin. Korkein oikeus toteaa, että oikeudenkäymiskaaressa ei ole vastaavaa purkuperustetta. Ylimääräiseen muutoksenhakuun ei myöskään ole perinteisesti katsottu kuuluvan tosiseikkojen tutkiminen kokonaan uudelleen. Perusteen soveltaminen johtaisi näytön uudelleen vastaanottamiseen asian myöhäisessä vaiheessa ja saattaisi johtaa siihen, että ylimääräinen muutoksenhaku muodostuisi varsinaiseen muutoksenhakuun rinnastuvaksi muutoksenhakuksi. Perusteen ottaminen ehdotetun kaltaisena lakiin voisi vaarantaa oikeusvarmuuden periaatteen ja hämärtäisi ylimääräisen muutoksenhaun poikkeuksellista luonnetta. Joka tapauksessa säännöksen soveltamisalaa olisi perusteltua rajoittaa korkealla soveltamiskynnyksellä.

14 luku Turvaamistoimia koskevan toimivallan poistaminen hallintolainkäyttöasioissa yleisiltä tuomioistuimilta

Lakiluonnoksen 14 luvun 2 §:n sekä oikeudenkäymiskaaren 7 lukuun ehdotettujen muutosten mukaan yleisiltä tuomioistuimilta poistettaisiin toimivalta antaa turvaamistomipäätöksiä hallintolainkäytön alalla. Ehdotuksen mukaan hallintotuomioistuinten väliaikaiset määräykset korvaisivat yleisillä tuomioistuimilla nykyisin oikeudenkäymiskaaren 7 luvun 1 – 3 §:n nojalla olevan toimivallan määrätä turvaamistoimia hallintolainkäyttöasioissa.

Korkein oikeus toteaa, että koska hallintotuomioistuin voisi antaa väliaikaisen määräyksen vain vireillä olevaan asiaan liittyen, hallintolainkäytön alalla ei jatkossa enää olisi mahdollista hakea ennakkollista oikeussuojaa turvaamistoimen muodossa. Väliaikaista määräystä eivät

myöskään koskisi turvaamistoimia vastaavat täytäntöönpanokeinot eivätkä oikeusturvan takeet.

Korkein oikeus toteaa, että mikäli hallintolainkäyttöön katsotaan tarpeelliseksi luoda erillinen turvaamistoimijärjestelmä, tulisi turvaamistoimien kuitenkin vastata myös hallintolainkäytön osalta niihin tarpeisiin, joita varten nykyinen turvaamistoimijärjestelmä on luotu. Perusteltua on, että yksityinen henkilö voi hakea ennakkollista oikeussuojaa myös julkista valtaa vastaan. Tilanteita, joissa turvaamistoimenpidettä on tarve hakea ennen asian vireille tuloa nopealla aikataululla, voi esiintyä myös hallintoasioissa. Hallinto-oikeuksilta tämä edellyttäisi muun ohella kykyä käräjäoikeuksien tapaan tehdä hyvinkin nopeita päätöksiä.

Esitysluonnoksen perusteluissa muutosehdotusta on perusteltu lähinnä tuomioistuinlinjajaon selkeydellä. Toisaalta ehdotus saattaisi aiheuttaa asianosaisten oikeusturvaa vaarantavia epäselvyyksiä käräjäoikeuden toimivallasta määrätä turvaamistoimi. Nykyisessä oikeustilassa ei ole esitetty esiintyneen epäkohtia. Perustellumpi vaihtoehto tässä tilanteessa voisi olla nykytilanteen säilyttäminen. Jos toimivalta kuitenkin halutaan siirtää hallinto-oikeuksille, tulisi ehdotusta jatkovalmistelussa kehittää siten, että se mahdollistaisi myös ennakkollisen oikeussuojan saamisen hallintoasioissa.

Presidentti

Timo Esko

Kansliapäällikkö

Tommi Vuorialho