



ASIA **Kantelun käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa**

KANTELU

A on kirjoituksessaan 15.5.2012 oikeuskanslerille kertonut katsovansa, että hallinto-oikeus on päätöksellään 2.6.2008 nro 08/0298/1 virheellisesti hylännyt hänen poikansa B:n metsäverotusta koskevan valituksen. A kertoo tämän vuoksi kannelleensa hallinto-oikeuden lainvoimaisesta päätöksestä ja pyytäneensä korkeinta hallinto-oikeutta poistamaan kyseisen hallinto-oikeuden päätöksen. Korkein hallinto-oikeus on päätöksellään 24.11.2009 taltionro 3332 jättänyt kantelun tutkimatta, koska se on koskenut A:n pojan B:n verotusta eikä hallinto-oikeuden päätös ole koskenut A:ta sillä tavoin, että hänellä olisi oikeus kannella hallinto-oikeuden päätöksestä.

A kertoo, että koska korkein hallinto-oikeus ei suostunut käsittelemään hänen kanteluun verotusasiassa, hän kanteli toistamiseen korkeimpaan hallinto-oikeuteen perustellen uutta kanteluun oikeusturvan loukkauksena. Tähän kanteluunsa hän kertoo saaneensa vastaukseksi oikeussihteri C:n kirjeen 4.3.2011 H 481/10, jolla on palautettu A:n kantelukirjelmä liitteineen. Kirjeestä käy A:n mukaan ilmi, että hänen kanteluunsa ei ollut edes esitelty korkeimmalle hallinto-oikeudelle puhumattakaan siitä, että korkein hallinto-oikeus olisi tehnyt asiassa päätöksen.

A pyytää oikeuskansleria saattamaan kyseessä olevan metsäverotusasian lailliselle tolalle ja palauttamaan hänen pojalleen B:lle pääomatulona verotetun metsäveron vuotuisine korkoineen. Lisäksi A vaatii asian hänelle aiheuttamista henkisistä kärsimyksistä korvauksena 11.000 euroa.

SELVITYS

Korkein hallinto-oikeus on 18.9.2012 antanut selvityksen.

Korkeimmasta hallinto-oikeudesta on 24.10.2013 saatu sähköpostitse lisäselvitystä.

RATKAISU

Oikeuskanslerin toimivallasta

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

Perustuslain 3 § 3 momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus.

Oikeuskansleri ei ole muutoksenhakuaste eikä hänellä ole toimivaltaa puuttua verotusasioita käsittelevien tuomioistuinten ja muiden viranomaisten verotuksesta antamien päätösten lopputulokseen. Oikeuskansleri ei myöskään voi määrätä maksettavaksi vahingonkorvauksia.

En siten tutki kantelua siltä osin kuin siinä on vaadittu vahingonkorvauksia tai metsäverotusasian ”saattamista lailliselle tolalle”.

Kantelun käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Selostus asiassa saadusta selvityksestä

Hallintolainkäyttölain (586/1996) 58 §:n mukaan hallintoasiassa tehtyyn lainvoiman saaneeseen päätökseen saa hakea muutosta ylimääräisellä muutoksenhakukeinolla, joita ovat kantelu, menetetyt määräajan palauttaminen ja purku. Lain 59 §:n mukaan päätös voidaan kantelun johdosta poistaa, 1) jos sille, jota asia koskee, ei ole annettu tilaisuutta tulla kuulluksi ja päätös loukkaa hänen oikeuttaan; 2) jos asiaa käsiteltäessä on tapahtunut muun menettelyvirhe, joka on voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen; tai 3) jos päätös on niin epäselvä tai puutteellinen, ettei siitä käy selville, miten asia on ratkaistu.

Lain 60 §:n mukaan kantelu tehdään sille viranomaiselle, jolle päätöksestä tämän tai muun lain taika asetuksen nojalla säännönmukaisesti valitetaan. Jollei tällaista viranomaista ole, kantelu tehdään korkeimmalle hallinto-oikeudelle.

Lain 67 ja 68 §:n mukaan ylimääräiseen muutoksenhakuun on annettava päätös ja menettelyyn ylimääräisessä muutoksenhaussa on soveltuvin osin voimassa, mitä kyseisessä laissa säädetään valituksesta. Hallintolainkäyttölain asian ratkaisemista koskevan 51 §:n 1 momentin mukaan valitusviranomaisen on päätöksessään annettava ratkaisu asiassa esitettyihin vaatimuksiin. Jos valitusta ei ole tehty määräajassa tai jos asian tai siinä esitetyn vaatimuksen ratkaisemiselle on muu este, valitus tai vaatimus jätetään tutkimatta.

Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain (1265/2006) 2 §:n mukaan korkein hallinto-oikeus käsittelee lainkäyttöasioina ne ylimääräistä muutoksenhakua koskevat asiat, jotka sen mukaan kuin siitä muualla laissa säädetään kuuluvat korkeimman hallinto-oikeuden toimivaltaan. Lain 5 §:n mukaan lainkäyttöasiat käsitellään ja ratkaistaan täysistunnossa tai muun ratkaisukokoonpanon istunnossa sen mukaan kuin kyseisessä laissa säädetään. Lain 3 §:n 2 ja 3 kohdan mukaan korkein hallinto-oikeus käsittelee muina asioina muut sen tehtäväksi erikseen säädetty oikeudenhoitoa koskevat asiat sekä oikeushallintoasioita sen mukaan kuin erikseen säädetään. Lain 19 §:n mukaan korkein hallinto-oikeus vahvistaa itselleen työjärjestyksen. Työjärjestyksessä annetaan tarkemmat määräykset asioiden käsittelystä ja ratkaisemisesta sekä muusta työskentelystä korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Korkeimman hallinto-oikeuden 10.6.2010 vahvistaman työjärjestyksen 8 ja 9 §:n mukaan lainkäyttöasiat ratkaistaan esittelystä ja päätökset tehdään jaoston istunnossa. Työjärjestyksen 22 §:n mukaan hallinnolliset asiat ratkaistaan täysistunnossa ja kansliaistunnossa esittelystä. Työjärjestyksen 24 § määrää, että jos korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuneesta kirjelmästä ei ilmene vaatimusta ja mahdollisen opastuksen tai täydennyspyynnön jälkeenkään ei esitetä lainkäytössä tai muussa päätöksentekomenettelyssä ratkaistavaa asiaa, asiakirjat voidaan palauttaa niiden lähettäjälle.

Asiakirjojen mukaan A on 8.2.2010 osoittanut korkeimmalle hallinto-oikeudelle kanteluksi nimeämänsä asiakirjan, jossa hän kantelee oikeusturvansa loukkaamisesta katsoen, että hallinto-oikeuden metsäverotuksesta tekemä lainvoimainen päätös ei ole perustunut lakiin. A:n kirje on palautettu korkeimmasta hallinto-oikeudesta oikeussihteeri C:n kirjeellä 4.3.2011. Kirjeessä on todettu, että koska korkein hallinto-oikeus oli 24.11.2009 antanut päätöksen (taltionumero 3332) A:n aikaisempaan samaa asiaa koskevaan kanteluun, A:n uusi kirjelmä ei antanut aihetta enempiin toimenpiteisiin korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Selvityksen mukaan korkeimman hallinto-oikeuden työtilanne on viime vuosina oleellisesti vaikeutunut. Uusia lainkäyttöasioita on vuosina 2006-2010 tullut vireille enemmän kuin asioita on pystytty ratkaisemaan. Henkilöstöresurssit eivät ole lisääntyneet vaikka työtilanne on olenaisesti vaikeutunut. Kiristynyt työtilanne on vaatinut monenlaisia työn tehostamiseen liittyviä toimia, jotta jatkossakin korkein hallinto-oikeus voi huolehtia oikeusturvatehtävästään, tehokkaasta ja joutuisasta lainkäytöstä. Sisäisen työskentelyn tehostamisen ohella tarvitaan rakenteellisia ja lainsäädännön muutoksia, jotta korkein hallinto-oikeus voi työskentelyssään keskittyä niihin asioihin, joilla ylin tuomioistuin ohjaa oikeuskäytäntöä ja toisaalta antaa oikeussuojaa yksittäisissä asioissa.

Hallintolainkäyttölain uudistamista pohtinut työryhmä (ns. prosessityöryhmä) esitti mietinnössään (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 4/2011), että kantelu ja purku yhdistettäisiin ja että samassa asiassa saisi purkua hakea vain kerran. Niin sanottu moninkertainen purkuhakemus on nykyisenkin lainsäädännön aikana voitu kansliapäällikön harkinnan mukaan käsitellä hallinnollisella kirjeellä korkeimman hallinto-oikeuden työjärjestyksen 24 §:n perusteella, mikäli hakemuksessa ei ole esitetty mitään uutta vaatimusta tai perustelua vaatimuksen tueksi ja lisäksi hakemuksen perusteella on ollut aivan ilmeistä, etteivät hallintolainkäyttölain perusteet päätöksen purkamiselle tai kantelun menestymiselle täyty. Hallinnollisen kirjeen etuna on, että siinä voi tarvittaessa kertoa hakijalle tai valittajalle kyseessä olevan asian käsittelyyn vaikuttavista seikoista vapaammin kuin lainkäyttöasian päätöksessä.

Lainvoiman saaneen päätöksen purkamista koskevia hakemuksia saapuu korkeimpaan hallinto-oikeuteen vuosittain joitakin satoja. Voimassa oleva hallintolainkäyttölaki mahdollistaa ylimääräisen muutoksenhaun tekemisen rajoituksetta. Hakemuksia, joilla haetaan muutosta ylimääräisen muutoksenhaun keinoin päätökseen, jolla korkein hallinto-oikeus on kertaalleen - tai jopa useamman kerran - hylännyt vastaavansisältöisen hakemuksen, saapuu korkeimpaan hallinto-oikeuteen vuosittain joitakin kymmeniä. Niillä ei käytännössä juurikaan ole menestymisen mahdollisuutta. Toistuvat ylimääräiset muutoksenhaut kuormittavat omalta osaltaan korkeimman hallinto-oikeuden muutoinkin vaikeaa työtilannetta, jolloin tuomioistuimen rajallisia voimavaroja kuluu jossain määrin sellaisiin ylimääräistä muutoksenhakua koskeviin asioihin, joilla ei ole menestymisen mahdollisuutta. Rajoittamatonta oikeutta ylimääräisiin muutoksen hakuihin ei näin ollen voi pitää järjestelmän kokonaisuuden kannalta toimivana. Korkein hallinto-oikeus on pitänyt tätä epäkohtana ja on muun ohella oikeusministeriön kanssa käydyissä tulosneuvotteluissa tuonut esille, että lainsäädännön muuttaminen tältä osin on aiheellista. Korkein hallinto-oikeus on tehnyt tätä koskevan aloitteen oikeusministeriölle keväällä 2012,

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

mutta korkeimman hallinto-oikeuden tietojen mukaan kyseinen hallintolainkäyttölain uudistus ei ole aktiivisessa valmistelussa oikeusministeriössä.

A:n kirjelmä 8.2.2010 kirjattiin korkeimmassa hallinto-oikeudessa ensin lainkäyttöasiaksi ja siirrettiin esittelijälle. Asian tultua käsittelyvuoroon kirjelmän sisältö on tullut tarkemmin arvioitavaksi. Koska A:lla ei ollut oikeutta kannella hallinto-oikeuden päätöksestä ja koska A ei tältä osin esittänyt vaatimuksia uudessa kantelukirjelmässään, korkeimman hallinto-oikeuden kansliapäällikkö katsoi asianomaisen jaoston esityksestä, että A:n kirjoitus voitiin käsitellä lainkäyttöasian sijasta hallintoasiana.

Selvityksessä on todettu, että monenkertaisen purku- tai kanteluhakemuksen palauttaminen työjärjestyksen 24 §:n nojalla ei voimassaolevan lainsäädännön nojalla ole selvää. Tukea sille, että tietyissä tilanteissa työjärjestyksen säännöstä on voitu käyttää näissäkin tilanteissa, on saatu Valtioneuvoston oikeuskanslerin päätöksestä 10.4.2012 dnro OKV/1321/1/2011. Korkeimman hallinto-oikeuden työjärjestyksestä ei ole muutettu 24 §:n osalta, koska on odotettu lainsäädäntöön mahdollisesti tulevia purkuratkaisuja koskevia muutoksia. Sähköpostitse saadun selvityksen mukaan purkuhakemuksia asioissa, jotka on jo aikaisemmin ratkaistu samoilla purkuperusteilla, on edelleen tullut. Ainoastaan kolmannella kerralla samoilla perusteilla tehtyyn purkuhakemukseen on voitu vastata kirjeellä. Tällöinkin on vielä todettu, että asianosainen voi ilmoittaa, mikäli haluaa asiassa lainkäyttöratkaisun.

Arviointi

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Totean, kuten eduskunnan apulaisoikeusasiamieskin päätöksessään 15.3.2006 dnro 1768/4/04, ettei hallintolainkäyttölaista ole saatavissa tukea menettelylle, jossa toimivaltaiselle viranomaiselle eli korkeimmalle hallinto-oikeudelle toimitettu ylimääräistä muutoksenhakua koskeva ja sellaiseksi myös tuomioistuimessa mielletty hakemus voitaisiin palauttaa hakijalle hallinnollisella kirjeellä tekemättä lainkäyttöratkaisua hakemuksen tutkimatta jättämisestä tai hylkäämisestä. Myöskään korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetusta laista tai sen nojalla annetusta asetuksesta ei ole saatavissa tukea korkeimman hallinto-oikeuden A:n asiassa ilmenneelle menettelylle.

Totean edelleen, kuten 10.4.2012 antamassani ratkaisussakin (dnro OKV/132/1/2011), että korkeimman hallinto-oikeuden työjärjestyksen 24 §:n sanamuodon perusteella se tulisi sovellettavaksi lähinnä niissä tapauksissa, joissa kirjelmä on siinä määrin epäselvä, ettei siinä tarkoitettua asiaa pystytä käsittelemään. A:n hakemuksessa ei ole ollut tällaisesta kysymys.

Katson, että selostetuissa olosuhteissa A:n oikeusturva ei ole tosiasiallisesti vaarantunut korkeimman hallinto-oikeuden lakiin perustumattoman menettelyn vuoksi. Huomattava kuitenkin on, että kyseessä ei liene ollut A:n kolmas samansisältöinen hakemus ja että kirjeessä ei annettu A:lle ohjetta halutessaan saattaa asian lainkäyttöjärjestyksessä ratkaistavaksi. A:lle lähetetty kirje ei siten ole täyttänyt niitäkään oikeusturvatakeita, joita korkein hallinto-oikeus on sähköpostitse antamassaan selvityksessä ilmoittanut palauttamistapauksissa noudattavansa.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Asiassa saamani selvityksen mukaan korkeimman hallinto-oikeuden lakiin perustumaton menettely niin sanottujen moninkertaisten purku- ym. ylimääräisten muutostenhakujen käsittelyssä on jatkunut vuosien ajan. Selvityksensä mukaan korkein hallinto-oikeus on toistuvasti tuonut esiin tähän liittyvää lainsäädännön muuttamistarvetta. Korkein hallinto-oikeus on tehnyt asiasta aloitteen oikeusministeriölle keväällä 2012. Oikeusministeriön asettama, asiaa pohtinut työryhmä on esittänyt laissa säädettäväksi, että kantelu ja purku yhdistettäisiin ja että samassa asiassa saisi hakea purkua vain kerran.

Oikeusministeriöstä sähköpostitse 10.1.2014 saadun selvityksen mukaan hallintolainkäyttölain uudistaminen siirtyy vuonna 2015 päättyvää vaalikautta seuraavalle kaudelle.

Korkeimman hallinto-oikeuden selvityksen mukaan sen lakiin perustumattoman menettelyn taustalla on pyrkimys niukoissa resursseissa turvata kohtuulliset käsittelyajat muissa asioissa kuin ns. moninkertaisissa puruissa. Minulla ei ole aihetta epäillä tätä tarkoitusta. Laillisuusvalvonnallisesti on kuitenkin ongelmallista, että maan korkein hallintotuomioistuin ilmoittaa joutuneensa vuosien ajan menettelemään tavalla, joka ei perustu lakiin. Tämän vuoksi esitän oikeusministeriön harkittavaksi, tulisiko hallintolainkäyttölain uudistusta kiirehtiä.

Saatan edellä esitetyt näkemykseni korkeimman hallinto-oikeuden menettelyn lainmukaisuudesta sen tietoon lähettämällä sille jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Lähetän päätökseni myös oikeusministeriölle, jota pyydän 30.5.2014 mennessä ilmoittamaan mahdollisista toimenpiteistään tämän päätökseni johdosta.

Oikeuskansleri

Jaakko Jonkka

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Outi Kauppila

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
