



Kantelija

1/7

KANTELU

Arvostelette oikeuskanslerille A:n puolesta tekemässänne kantelussa 2.5.2019 korkeimman hallinto-oikeuden menettelyä koskien valitukseen annettua päätöstä 25.11.2016 (maantielain mukaista tiesuunnitelmaa koskeva valitus, valtateiden 3 ja 18 parantaminen Laihian kohdalla) ja koskien purkuhakemukseen annettua päätöstä 28.3.2019.

Ensisijaisesti kantelette purkuhakemukseen annetusta päätöksestä, mutta toteatte, että ylimääräisessä muutoksenhaussa arvostellaan valitusasiaan annetussa päätöksessä olevia kohtia. Purkuhakemukseen annetussa ratkaisussa korkein hallinto-oikeus on tutkinut asian A:n tekemän hakemuksen johdosta ja hylännyt sen.

Arvostelette myös valitusasiassa asianajajana toimineen henkilön menettelyä. Hän ei mielestänne toiminut työssään huolellisesti eikä vastannut lähetettyihin yhteydenottoihin riittävän ajoissa, millä on ollut vaikutusta valitusasian käsittelyyn korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Tätä ei ole otettu huomioon korkeimmassa hallinto-oikeudessa purkuhakemuksen käsittelyssä. Asianajajan menettelyn vuoksi valitusvaiheessa korkeimmassa hallinto-oikeudessa ei ole tuotu esiin selvityksiä, jotka ovat liittyneet tiesuunnitelman vaikutusten arvioinnin puuttumiseen ja puutteisiin (ilmanlaatu, tärinä ja melu), tiesuunnitelman vuorovaikutuksen puutteisiin sekä kaavoituksessa ilmenneisiin virheisiin.

Purkuhakemuksen purkuperusteena olisivat olleet hallintolainkäyttölain 63 §:n 1 ja 3 momentti. Katsotte, että purkuhakemukseen ei ole perehdytty huolella ja että purkuhakemukseen annettua päätöstä olisi tullut perustella enemmän.

Katsotte, että purkuhakemuksen käsittelyssä korkeimman hallinto-oikeuden notaari on ollut esteellinen, koska hän on osallistunut jo aiemmin valituksen käsittelemiseen.

Olette arvostellut myös sitä, että B on merkitty purkuhakemuksen hakijaksi ja että korkein hallinto-oikeus on varannut A:lle valtakirjojen toimittamiseen liian lyhyen ajan.

Olette esittänyt myös muita korkeimman hallinto-oikeuden menettelyyn purkuhakemuksen käsittelemisessä liittyviä arvosteluja.

Lisäksi pyydätte tutkimaan kantelussanne kysymyksessä olevana ajankohtana liikenne- ja kuntaministerinä toimineen kansanedustaja Paula Risikon menettelyä. Katsotte hänen mahdollisesti poliittisesti vaikuttaneen korkeimman hallinto-oikeuden päätöksentekoon.

SELVITYS

Kantelunne johdosta korkeimmasta hallinto-oikeudesta on ollut lainassa asialle arkistoidut kaikki asiakirjat.

RATKAISU

Kantelun käsittelyn rajaus

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n 3 momentin mukaan oikeuskansleri ei käsittele kantelua, joka koskee yli kaksi vuotta vanhaa asiaa, ellei siihen ole erityistä syytä.

Korkeimman hallinto-oikeuden valitusasiassa antama päätös on sen antopäivänä 25.11.2016 tullut lainvoimaiseksi. Kantelunne tämän päätöksen osalta koskee yli kaksi vuotta vanhaa asiaa, enkä käsittele kantelua tältä osin. Valitukseen annettu päätös on otettu huomioon kantelun käsittelyn tausta-aineistona.

Kantelussanne on liikenne- ja kuntaministerinä vuosina 2014–2015 toimineen Paula Risikon osalta kysymys myös lainkohdassa tarkoitettusta yli kaksi vuotta vanhasta asiasta, minkä vuoksi sitä ei oteta käsiteltäväksi. Totean erikseen, että kansanedustajien menettelyä edustajantoimessaan oikeuskanslerilla ei ole toimivaltaa tutkia.

Asianajajan menettely

Olette kantelussanne arvostellut asianajajan menettelyä valitusasian hoitamisessa korkeimmas- sa hallinto-oikeudessa. Mielestänne asianajaja on toiminut monin, kantelukirjoituksessa yksilöidyn, tavoin asiakkaan edun vastaisesti.

Asianajajista annetun lain 6 §:n (697/2004) mukaisesti oikeuskanslerilla on velvollisuus valvoa asianajajia. Sen perusteella oikeuskansleri valvoo yleisen edun kannalta, että asianajajat eivät menettele asianajajalain ja hyvän asianajajatavan vastaisesti.

Oikeuskanslerin toimivaltaan ei kuitenkaan kuulu puuttua yksittäisen asianajajan työhön tai määrätä hänelle kurinpitorangaistusta. Tämä toimivalta on Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimivalla valvontalautakunnalla asianajajista annetun lain 7 §:n perusteella.

Oikeuskanslerilla on kuitenkin oikeus aloittaa asianajajaa koskeva valvontamenettely ilmoittamalla asiasta valvontalautakunnalle ja hakea Helsingin hovioikeudesta muutosta valvontalautakunnan asianajajan valvontaa koskevassa asiassa antamaan päätökseen.

Olen lähettänyt oikeuskanslerille osoittamanne kantelun liitteineen valvontalautakunnalle valvontamenettelyä varten. Asia ei tässä vaiheessa ole voinut johtaa enempään toimenpiteisiin asianajan menettelyn osalta.

Väite notaarin esteellisyydestä

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Hallintolainkäyttölain 14 luvun 76 §:n mukaan valitusasiaa käsittelevän henkilön esteellisyydestä sekä esteellisyysväitteen esittämisestä ja käsittelystä on soveltuvin osin voimassa, mitä tuomarin esteellisyydestä säädetään oikeudenkäymiskaaren 13 luvussa.

Oikeudenkäymiskaaren 13 luvun 1 ja 2 §:n perusteella tuomari ei saa käsitellä asiaa, jos hän on mainitussa luvussa tarkoitettu tavoin esteellinen ja näitä säännöksiä sovelletaan myös tuomioistuimen muuhun jäseneseen, esittelijään, pöytäkirjanpitäjään ja siihen, joka tuomioistuimessa ratkaisee asian tai voi olla läsnä asiaa ratkaistaessa. Oikeudenkäymiskaaren 13 luvun 7 §:n mukaan tuomari on esteellinen käsittelemään samaa asiaa tai sen osaa uudelleen samassa tuomioistuimessa, jos on perusteltua aihetta epäillä hänellä olevan asiaan ennakoasenne hänen asiansa aikaisemmin tekemänsä ratkaisun tai muun erityisen syyn vuoksi.

Oikeudenkäymiskaaren 13 luvun 8 §:n mukaan asianosaisen tulee tehdä väite tuomarin esteellisyydestä heti ryhtyessään käyttämään asiassa puhevaltaa ja saatuaan tiedon asian käsittelyyn osallistuvista tuomareista. Jos asianosainen saa myöhemmin tiedon seikasta, jolla saattaa olla merkitystä esteellisyyttä arvioitaessa, siihen perustuva väite on esitettävä viipymättä. Asianosaisen on perusteltava väite ja samalla ilmoitettava, milloin peruste siihen tuli hänen tietoonsa. Asianosainen ei voi vedota tiedossaan olleeseen, esteellisyyden arvioinnin kannalta harkinnanvaraiseen seikkaan enää sen jälkeen, kun tuomari on ratkaissut asian, paitsi jos asianosainen osoittaa, että hänellä oli pätevä syy olla tekemättä väitettä aikaisemmin.

Korkeimman hallinto-oikeuden työjärjestyksen 16 §:n mukaan asian käsittelyyn, joka koskee ylimääräistä muutoksenhakua korkeimman hallinto-oikeuden päätökseen, ei saa ottaa osaa aikaisemmin päätöksen tekemiseen osallistunut jäsen, jos päätösvaltainen määrä jäseniä on muutoinkin käytettävissä. Asian esittelee, jos erityiset syyt eivät toisin vaadi, muu esittelijä kuin asian aikaisemmin esitellyt.

Katsotte, että purkuhakemuksen käsittelyyn osallistunut notaari on ollut esteellinen toimimaan notaarina, koska hän oli toiminut notaarina jo valitusasian käsittelyssä.

Jaoston notaari huolehtii korkeimmassa hallinto-oikeudessa vireille tulleen asian esivalmistelusta. Hallituksen esityksessä eduskunnalle tuomarin esteellisyyttä koskevaiksi lainsäädännöksi (HE 78/2000 vp) on yksityiskohtaisissa perusteluissa todettu, että oikeudenkäymiskaaren 13 luvun 1 §:n 1 momentissa kielletään esteellistä tuomaria käsittelemästä asiaa. Ilmaisuuksiä käsitellä on laaja. Sillä ei tässä yhteydessä tarkoiteta pelkästään ratkaisun tekemistä vaan myös toimia, jotka välittömästi edeltävät ratkaisun tekemistä. Tällaisia ovat asian esittely ja valmistelu. Tavanomainen toimistotyö ja siihen verrattavat toimet eivät ole esteellisyyden kannalta merkityksellisiä, joten säännöksessä tarkoitettu käsittely ei koske tällaisten tointen tekemistä. Tuomioistuimen kirjaaja voi tehdä kirjaamistoimet tai toimistosihteeri huolehtia tuomioistuimen tarvitsemien asiakirjojen hankinnasta ja välitoimivaiheista syventymättä esimerkiksi siihen, keitä jutun asianosaiset ovat. Sääntely on tältä osin rinnastettavissa hallintomenettelylaissa säädettyihin esteellisyyden vaikutuksiin (11 §). Esteellisyyssääntelyn laajuus käy ilmi myös 2 §:n 1 momentista, jossa säädetään siitä, keihin esteellisyyttä koskevia säännöksiä sovelletaan. Eri asia on, että tuomioistuinten työtavoissa on järkevää ottaa huomioon toimistohenkilökunnan mahdolliset kytkennät käsiteltäviin asioihin niin, ettei turhia epäluuloja tuomioistuimen toimintaa kohtaan synny esimerkiksi sen vuoksi, että asianosainen saa vastapuolensa läheisen allekirjoittaman haasteen, kutsun tai selvityspyynnön. Tällaisiin hienotunteisuusnäkökohtiin viraston päällikkö voi kiinnittää tarpeen tullen erityistä huomiota.

Valitusasiassa annettussa päätöksenteossa (oikeusneuvokset ja asian esittelijä) on ollut eri kokoonpano kuin purkuhakemukseen annettussa päätöksessä. Notaari ei ole ollut osallisena oi-

keudenkäymiskaassa tarkoitettussa ratkaisukokoonpanossa eikä käytettävissäni olevien asiakirjojen perusteella ole avustanut ratkaisun tekemiseen osallisia. Näissä oloissa ja ottaen huomioon edellä todetun hallituksen esityksen perusteet, oikeudenkäymiskaaren esteellisyyttä koskeva säännös ei ole koskenut notaaria. Esille tuomienne tietojen perusteella minulla ei ole aihetta epäillä notaarin menetelleen lainvastaisesti.

Totean vielä erikseen, että Teillä on jo purkuhakemuksen käsittelyn vaiheessa ollut tiedossa, kantelukirjoituksenne perusteella viimeistään 15.5.2018, että notaari on purkuhakemusta koskevassa asiassa notaarina. Väite katsomastanne notaarin esteellisyydestä olisi tullut tehdä aloitteestanne jo purkuhakemuksen käsittelyn aikana korkeimmalle hallinto-oikeudelle.

Valtakirjan toimittamispyyntö

Korkeimpaan hallinto-oikeuteen 17.1.2018 saapuneessa purkuhakemuksessa on hakijoiksi kohdassa ”Hakijat” ilmoitettu A, C, D ja B. Kantelija on mainittu hakemuksen tekemisessä avustaneena henkilönä. Päätös on pyydetty toimittamaan A:lle.

Katsotte, että B:n lisääminen hakijaksi on ollut virheellinen menettely. Edellä todetusti B on kuitenkin hakemuksessa ilmoitettu hakijaksi. A:n on voitu arvioida toimivan hakijoiden asiamiehenä, koska päätös on pyydetty toimittamaan hänelle. Hallintolainkäyttölain 25 §:n 2 momentin mukaan asiamiehen on liitettävä valituskirjelmään valtakirja sen mukaan kuin 21 §:ssä säädetään. Mainitun 21 §:n 1 momentin mukaisesti valtakirjan puuttuessa sen esittämiseen on tarvittaessa varattava tilaisuus, mikä ei kuitenkaan estä käsittelyn jatkamista tänä aikana. Saman lain 28 §:n 2 momentin mukaisesti valituksen täydentämistä varten on annettava kohtuullinen määräaika.

A:ta on 7.2.2019 pyydetty täydentämään purkuhakemusta C:n, D:n ja B:n valtakirjoilla 12.2.2019 mennessä. Valtakirjoja ei ole toimitettu määräaikaan mennessä eikä diaarilehden merkintöjen mukaan 25.2.2019 mennessä. Valtakirjan toimittamiseen varattu aika on ollut suhteellisen lyhyt, mutta huomioon ottaen, että asiamiehen on liitettävä valtakirjat jo valituskirjelmään, eikä valtakirjoja ole toimitettu annetun määräajan jälkeenkään, en arvioi menettelyä hallintolainkäyttölain 28 §:n vastaiseksi.

Purkuhakemuksen perustelevinen

Purkuhakemukseen annetussa ratkaisussa korkein hallinto-oikeus on tutkinut asian A:n tekemän hakemuksen johdosta ja hylännyt hakemuksen.

Ratkaisua on perusteltu seuraavasti: ”Hallintolainkäyttölain 63 §:n 1 momentin mukaan päätös voidaan purkaa: 1) jos asiassa on tapahtunut menettelyvirhe, joka on voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen; 2) jos päätös perustuu ilmeisesti väärään lain soveltamiseen tai erehdykseen, joka on voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen; tai 3) jos asiaan on tullut sellaista uutta selvitystä, joka olisi olennaisesti voinut vaikuttaa päätökseen, eikä hakijasta johdu, että uutta selvitystä ei ole aikanaan esitetty. A:n hakemuksen tueksi ei ole esitetty sellaisia syitä, joiden johdosta siihen, kun otetaan huomioon hallintolainkäyttölain 63 §:n 1 momentti, voitaisiin suostua. Tämän vuoksi hakemus on hylättävä.”

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

Perustuslain 108 §:ssä säädettyinä valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtävänä on muun muassa valvoa, että tuomioistuimet noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Oikeuskansleri ei tässä tehtävässään voi puuttua riippumattomalle tuomioistuimelle lain mukaan kuuluvan tuomiovallan käyttöön.

Tuomioiden sisällön ja siten myös niiden perusteluiden osalta oikeuskanslerin laillisuusvalvonta rajoittuu vain ilmeisiin harkintavallan ylityksiin, selvästi lain asettamiin vaatimuksiin nähden puutteellisiin perusteluihin ja muihin laista kiistattomasti todettavissa oleviin virheisiin.

Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet on turvattu perustuslain 21 §:ssä, jonka 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti toimivaltaisessa tuomioistuimessa. Pykälän 2 momentin mukaan oikeus saada perusteltu päätös samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet turvataan lailla.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla sisältää määräyksen oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä, joka tarkoittaa muun ohella tuomioistuimen velvollisuutta perustella päätöksensä.

Hallintolainkäyttölain 53 §:n mukaan päätös on perusteltava. Perusteluista on ilmentävä, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun ja millä oikeudellisella perusteella siihen on päädytty.

Hallintolainkäyttölain 63 §:n 1 momentin mukaan päätös voidaan purkaa: 1) jos asiassa on tapahtunut menettelyvirhe, joka on voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen; 2) jos päätös perustuu ilmeisesti väärään lain soveltamiseen tai erehdykseen, joka on voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen; tai 3) jos asiaan on tullut sellaista uutta selvitystä, joka olisi olennaisesti voinut vaikuttaa päätökseen, eikä hakijasta johdu, että uutta selvitystä ei ole aikanaan esitetty.

Hallintolainkäyttölain 68 §:n mukaan menettelystä ylimääräisessä muutoksenhaussa on muuten soveltuvin osin voimassa, mitä hallintolainkäyttölaissa säädetään valituksesta.

Hallintolainkäyttölain 53 §:n päätöksen perustelemista koskevan säännöksen tulkinnassa on tarpeen ottaa huomioon Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö, vaikka ihmisoikeussopimuksen 6 artikla ei tulekaan suoraan sovellettavaksi ylimääräisessä muutoksenhaussa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan kansallisella tuomioistuimella on harkintavaltaa perusteluiden laajuuden suhteen (esim. Suominen v. Finland, no. 37801/97, § 36). Ratkaisut pääasiallisiin vaatimuksiin ja väitteisiin olisi kuitenkin perusteltava, jotta tuomioistuimen ratkaisu täyttää oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset (Buzescu v. Romania, no 61302/00, § 67). Varsinkin ylimmän tuomioistuimen perusteluvelvollisuus voi olla suppea silloin, kun sille oikeusperusteella eli virheellisen lain soveltamisen perusteella tehty valitus hylätään sen vuoksi, ettei vaatimuksella ole menestymisen mahdollisuuksia (Burg and Others v. France, no 34763/02, Gorou v. Greece (No. 2) [GC], no. 12868/03, § 41). Ylin tuomioistuin voi perustella ratkaisunsa pätevästi myös viittaamalla alemman tuomioistuimen ratkaisuun ja toteamalla, ettei sen muuttamiseen ole aihetta (Garcia Ruiz v. Spain [GC], no. 30544/96, § 26). Tällöinkin kuitenkin tuomioistuimen on annettava perusteltu ratkaisu asian olennaisiin kysymyksiin (Helle v. Finland, no 157/1996/776/977, § 60).

Kantelun kohteena olevassa päätöksessä on kysymys ylimääräisestä muutoksenhausta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ei sisällä yleistä oikeutta ylimääräiseen muutoksenhakuun ja siten ylimääräisessä muutoksenhaussa annettavia päätöksiä ei lähtökohtaisesti koske ihmisoikeustuomioistuimen

päätöksen perusteluille asettamat vaatimukset muutoin kuin siltä osin, kun kysymys on lainvoimaisessa päätöksessä tarkoitettujen asian uudesta käsittelystä (esimerkiksi Bochan v. Ukraine (no 2.) [GC], 22251/08, §:t 44–46 ja siinä viitattu ihmisoikeustuomioistuimen käytäntö, Sablon v. Belgium, 36445/97, § 86).

Oikeuskansleri on päätöksellään 14.6.2019 (OKV/631/1/2018) ratkaissut erään purkuhakemuksiin annettujen päätösten perustelemista koskevan kanteluasian, johon on mahdollista tutustua oikeuskanslerinviraston internetsivuilla www.okv.fi. Tuossa tapauksessa kantelijoiden vakuutusoikeuden lainvoimaisten päätösten purkamista koskevissa hakemuksissa oli kysymys vakuutusoikeuden päätöksistä, joilla oli ratkaistu heidän vanhuuseläkkeensä määrä, jonka määräämisessä kantelijat olivat katsoneet tullessa kohdelluksi epätasa-arvoisesti. Kantelijat olivat hakemuksissaan esittäneet useita vakuutusoikeuden menettelyä koskevia väitteitä, joiden perusteella vakuutusoikeuden tekemät päätökset olisi heidän mielestään tullut purkaa. Perusteet koskivat suullisen käsittelyn toimittamatta jättämistä vakuutusoikeudessa sekä asioiden selvittämisen laiminlyöntiä ja puutteita päätösten perustelemisessä eli ne koskivat lainkäytön legitiimisyyden kannalta keskeisten tuomioistuimen lakisääteisten velvoitteiden toteuttamista. Korkein hallinto-oikeus oli päätöksessään perustellut purkaa koskevien hakemusten hylkäämisen yksilöidysti ainoastaan suullisen käsittelyn toimittamatta jättämisen osalta. Oikeuskansleri katsoi asian laatu huomioiden, että hallintolainkäyttölaissa säädetty perusteluvollisuus, jolla osaltaan toimeenpannaan perustuslaista ilmenevä velvoite turvata oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet, olisi toteutunut kattavammin, mikäli korkein hallinto-oikeus olisi hieman yksilöidymmin perustellut päätöksensä myös siltä osin kuin kantelijat olivat esittäneet väitteet asioidensa selvittämisvelvollisuuden laiminlyönnistä ja puutteista päätösten perustelemisessä vakuutusoikeudessa.

Totean ensinnäkin, että purkuhakemukseen on korkeimmasta hallinto-oikeudesta lainassa olleiden asiakirjojen perusteella perehdytty.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettu laki (808/2019) tulee voimaan 1.1.2020. Tuolla lailla kumotaan hallintolainkäyttölaki (586/1996). Ensi vuoden alusta voimaantulevan lain purkuasiassa annettavaa päätöstä koskevan 120 §:n 2 momentin mukaan päätös voidaan perustella esittämällä pelkästään sovelletut lainkohdat, jollei asian luonne edellytä muita perusteluja. Uutta voimaantulevaa säännöstä koskevien hallituksen esityksen (HE 29/2018 vp) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan purkuasiassa annettava päätös olisi kuitenkin päätöksen lopputuloksesta riippumatta asianmukaista perustella, jos siihen liittyy tulkinnanvaraisia oikeuskysymyksiä, joista ei ole vakiintunutta oikeuskäytäntöä.

Ylimääräinen muutoksenhaku on koskenut maantielain mukaista tiesuunnitelmaa koskevaa asiaa. Purkuhakemukseen annettuun päätökseen kirjoitetut perustelut eli sovellettujen lainkohtien esittäminen hakemuksen hylkäämiselle on eräänlainen standardiperustelu. Kantelunne ja oikeuskanslerinvirastossa lainassa olleen oikeudenkäyntiaineiston perusteella katson, että purkuhakemuksen hylkäävän ratkaisun perustelut täyttävät perusteluille asetettavat vaatimukset, eikä asiassa ole ylitetty tuomioistuimelle kuuluvaa harkintavaltaa eikä sitä ole käytetty väärin.

Muutoin totean, että olette kantelussanne esittänyt muitakin yksittäisiä korkeimman hallinto-oikeuden menettelyyn liittyviä arvosteluja, joiden osalta olette kantelunne perusteella käynyt keskusteluja korkeimman hallinto-oikeuden henkilökunnan kanssa kirjallisesti ja suullisesti. Kantelunne ei ole näiden osalta aiheuttanut enempiä laillisuusvalvonnallisia toimenpiteitä.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Minna Pulkkinen

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

KÄYNTIOSOITE Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
POSTIOSOITE PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN 0295 16001
TELEFAKSI 09 160 23975

E-MAIL etunimi.sukunimi@okv.fi
INTERNET www.okv.fi