



14.2.2018

Diaarinumero
H 98/18

Valtioneuvostolle

ESITYS LAINSÄÄDÄNTÖTOIMEEN RYHTYMISESTÄ

Suomen perustuslain 99 §:n 2 momentin mukaan korkein hallinto-oikeus voi tehdä valtioneuvostolle esityksen lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä.

Korkein hallinto-oikeus on täysistunnonssa 13.2.2018 päättänyt perustuslain 99 §:n 2 momentissa säädetyssä tarkoituksessa kiinnittää valtioneuvoston huomiota tuomioistuinmaksulaissa olevaan rakenteelliseen, oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan perusoikeuden toteutumisen kannalta ongelmalliseen kysymykseen ja tehdä sen vuoksi esityksen kyseisen lain muuttamisesta:

1 Oikeudenkäyntimaksu tilanteessa, jossa muutoksenhakija voittaa asian KHO:ssa

Oikeudenkäyntimaksuista säädetään tuomioistuinmaksulaissa (1455/2015). Laki on tullut voimaan 1.1.2016.

Tuomioistuinmaksulaille kumottiin tuomioistuinten ja eräiden oikeushallintoviranomaisten suoritteista perittävistä maksuista annettu laki (suoritemaksulaki). Tuomioistuinmaksulain myötä oikeudenkäynnin maksullisuudesta tuli pääsääntö ja useat aiemmin maksutta käsitellyt asiaryhmät muuttuivat maksullisiksi. Lisäksi oikeudenkäyntimaksujen tasoa korotettiin. Nykyisin oikeudenkäyntimaksun suuruus on korkeimmassa hallinto-oikeudessa yleensä 500 euroa ja hallinto-oikeudessa yleensä 250 euroa.

Tuomioistuinmaksulain 9 §:n 1 momentin mukaan oikeudenkäyntimaksua ei peritä muun ohella silloin, jos hallinto-oikeus tai korkein hallinto-oikeus muuttaa valituksenalaista päätöstä muutoksenhakijan eduksi. Säännöksen tarkoituksena (HE 29/2015 vp) on ollut tehdä entistä selkeämmäksi pääsäännöksi se, että valittajan ei tarvitse maksaa oikeudenkäyntimaksua, kun hänen viranomaispäätöksestä tekemänsä valitus menestyy. Kohtuullisena on pidetty, että oikeudenkäyntimaksu ei jäisi juttunsa voittavan osapuolen maksettavaksi.

Oikeudenkäyntimaksun määräämättä jäämistä tilanteessa, jossa muutoksenhakemus menestyy ja muutoksenhakija voittaa asian, voidaan pitää oikeutettuna lähtökohtana. Tuomioistuinmaksulaissa ei kuitenkaan ole tältä osin otettu huomioon tilannetta, jossa muutoksenhakija voittaa asiansa *vasta korkeimmassa hallinto-oikeudessa*. Laissa ei ole säännöstä, jonka nojalla hallinto-oikeuden määräämä oikeudenkäyntimaksu voitaisiin poistaa siinä tapauksessa, että korkein hallinto-oikeus muuttaa hallintoviranomaisen ja hallinto-oikeuden päätöstä muutoksenhakijan eduksi.

Hallinto-oikeuden oikeudenkäyntimaksun voimaan jääminen edellä kuvatussa tilanteessa voi olla kohtuutonta, muodostaa tosiasiallisen esteen oikeuden saavuttamiselle sekä tuottaa siten perusoikeuksien kannalta ongelmallisia lopputuloksia. Esimerkiksi erilaisia hallinnollisia taloudellisia seuraamuksia koskevissa muutoksenhakuasioissa, joissa hallinto-oikeus hylkää valituksen (oikeudenkäyntimaksu 250 euroa) mutta korkein hallinto-oikeus kumoaa hallinto-oikeuden ja pohjapäätöksen tehneen viranomaisen päätökset, muutoksenhakija saattaa jäädä asian voittamisesta huolimatta taloudellisesti tappiolle.

Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätöksessä 2017:186 oli kysymys edellä kuvatun kaltaisesta tilanteesta. Korkein hallinto-oikeus totesi kyseisessä asiassa olevan kohtuutonta, että hallinto-oikeuden oikeudenkäyntimaksu jäisi muutoksenhakijan maksettavaksi. Sen vuoksi korkein hallinto-oikeus purki hallintolainkäyttölain 64 §:n nojalla omasta aloitteestaan hallinto-oikeuden esittelijän päätöksen oikeudenkäyntimaksun määräämisestä ja poisti muutoksenhakijalle hallinto-oikeudessa määrätyn, oikeudenkäynnin aikana lainvoimaiseksi tulleen oikeudenkäyntimaksun.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen 2017:186 mukaista menettelyä on pidettävä poikkeuksellisenä, eikä se sovellu pääsääntöiseksi toimintatavaksi tilanteessa, jossa muutoksenhakija voittaa asiansa vasta korkeimmassa hallinto-oikeudessa. *Tilanne tulisi korjata lainsäädännöllisin toimin.*

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että aiemmin voimassa ollut suoritemaksulaki saattoi myös tietyissä tilanteissa johtaa samankaltaiseen tilanteeseen. Edellä kuvattu ongelma on kuitenkin tullut laajemmin ilmi vasta tuomioistuinmaksulain myötä, kun maksullisten asiaryhmien määrä on merkittävästi laajempi kuin aiemmin.

2 Tuomioistuinmaksulain muutoksenhakusäännös

Korkein hallinto-oikeus on kirjeellään 9.3.2017 kiinnittänyt oikeusministeriön huomiota tuomioistuinmaksulain muutoksenhakusäännöksessä olevaan puutteeseen ja pyytänyt ministeriötä ryhtymään toimenpiteisiin säännöksen tarkentamiseksi (liite). Korkeimman hallinto-oikeuden tiedossa ei ole, että pyyntö olisi toistaiseksi johtanut lainsäädännön muuttamista tarkoitaviin toimenpiteisiin.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että tuomioistuinmaksulain muutoksenhakusäännöksen tarkentamista koskeva tarve on aiheellista ottaa huomioon samalla, jos tuomioistuinmaksulakia muutetaan tämän esityksen jaksossa 1 kuvatun rakenteellisen ongelman ratkaisemiseksi.

Presidentti



Pekka Vihervuori

Kansliapäällikkö



Toni Kaarresalo

LIITE

Korkeimman hallinto-oikeuden kirje 9.3.2017 oikeusministeriölle

9.3.2017
H 163/17

Oikeusministeriölle

PYYNTÖ TUOMIOISTUINMAKSULAIN MUUTOKSENHAKUSÄÄNNÖKSEN TARKENTAMISTA KOSKEVAAN LAINSÄÄDÄNTÖTOIMEEN RYHTYMISESTÄ

Yleistä

Tuomioistuinmaksulaki (1455/2015) on tullut voimaan 1.1.2016. Lailla on kumottu tuomioistuinten ja eräiden oikeushallintoviranomaisten suoritteista perittävästä maksuista annettu laki (jäljempänä *vanha tuomioistuinmaksulaki*).

Tuomioistuinmaksulain muutoksenhakua koskevassa 11 §:ssä on havaittu merkittävä puute. Puutteen vuoksi toimivaltaisen hallinto-oikeuden määräytymisen oikeudenkäyntimaksua koskevassa asiassa on muuttunut olennaisesti aiemmasta laista, vaikka tuomioistuinmaksulain esitöiden perusteella muutoksenhakua koskevaan sääntelyyn ei ollut tarkoitettu tehdä asiallisia muutoksia. Ilmeisen tahattomasti sisällöltään muuttunut sääntely aiheuttaa oikeudellista epävarmuutta ja ainakin korkeimmassa hallinto-oikeudessa merkittävää toiminnallista haittaa.

Korkein hallinto-oikeus pyytää, että oikeusministeriö ryhtyisi viivytyksettä tuomioistuinmaksulain muutoksenhakusäännöksen tarkentamista koskevaan lainsäädäntötoimeen.

Toimivaltainen hallinto-oikeus oikeudenkäyntimaksua koskevassa asiassa

Tuomioistuinmaksulain ja vanhan tuomioistuinmaksulain mukaiset oikeudenkäyntimaksua koskevat muutoksenhakukeinot ovat asiallisesti samat. Molempien lakien mukaan ensisijainen muutoksenhakukeino on maksun määränneelle virkamiehelle tai viranomaiselle tehtävä oikaisuvaatimus. Oikaisuvaatimuksen hylkäävästä päätöksestä saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.



Vanhan tuomioistuinmaksulain muutoksenhakusäännös oli kirjoitettu siten, että oikeudenkäyntimaksua koskevat valitukset käsiteltiin *maksun määränneen viranomaisen toimipaikan mukaan määräytyvässä hallinto-oikeudessa*.¹ Korkeimman hallinto-oikeuden esittelijän määräämän oikeudenkäyntimaksun ollessa kyseessä kaikki oikeudenkäyntimaksuja koskevat valitukset ohjautuivat tällä perusteella Helsingin hallinto-oikeuteen.

Tuomioistuinmaksulain muutoksenhakusäännöksessä ei ole yksilöity toimivaltaista hallinto-oikeutta vastaavalla tavalla, vaan säännös sisältää vain viittauksen hallintolainkäyttölakiin.² Tuomioistuinmaksulain esitöistä (HE 29/2015 vp) ilmenee, että muutoksenhakua koskevaan sääntelyyn ei tarkoitettu tehdä asiallisia muutoksia, vaan erilaisen kirjoitustavan taustalla oli yksinomaan pyrkimys välttää yleislakien kanssa päällekkäistä sääntelyä.

Erilainen kirjoitustapa on kuitenkin tosiasiaa johtanut siihen, että toimivaltaisen hallinto-oikeuden on oikeuskäytännössä katsottu määräytyvän oikeudenkäyntimaksua koskevassa asiassa olennaisesti eri tavalla kuin vanhassa tuomioistuinmaksulaissa. Helsingin hallinto-oikeus on katsonut viime aikoina useissa päätöksissään (esimerkiksi hallinto-oikeuden päätös 23.2.2017 nro 17/0135/2), että tuomioistuinmaksulain viittaussäännöksen perusteella oikeudenkäyntimaksua koskevassa asiassa toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyy hallintolainkäyttölain 12 §:n 2 momentin perusteella.

Hallintolainkäyttölain 12 §:n 2 momentin mukaan:

--- sellaisen viranomaisen päätöksestä, jonka toimialueena on koko maa, valitus tehdään sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiiriin päätös olennaisimmin liittyy sen vuoksi, että tässä tuomiopiirissä sijaitsee pääosa päätöksessä tarkoitettusta alueesta tai kiinteistöstä taikka sen henkilön kotikunta tai sen yhteisön kotipaikka, johon päätös pääosin liittyy.

Helsingin hallinto-oikeuden omaksuman tulkinnan myötä korkeimman hallinto-oikeuden oikeudenkäyntimaksua koskevat valitukset eivät enää ohjaudu yksinomaan Helsingin hallinto-oikeuteen, vaan toimivaltainen hallinto-oikeus voi olla mikä tahansa muukin hallinto-oikeus.

Tuomioistuinmaksulain mukaan oikeudenkäyntimaksua koskevasta hallinto-oikeuden päätöksestä ei voi valittaa, eikä kysymys toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta oikeudenkäyntimaksua koskevassa asiassa tule korkeimmassa hallinto-oikeudessa ratkaistavaksi. Muutoksenhaun rakenteen vuoksi tulkintaongelma ei ole kattavalla tavalla oikeuskäytännössä hoidettavissa.

¹ Vanhan tuomioistuinmaksulain 10 §:n 1 momentin (1546/2001) mukaan oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen saadaan hakea valittamalla muutosta siltä hallinto-oikeudelta, jonka tuomiopiirissä kysymyksessä olevan viranomaisen toimipaikka sijaitsee.

² Tuomioistuinlain 11 §:n 1 momentin mukaan oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Muutoksenhakusääntelystä aiheutuvat toiminnalliset ongelmat

Oikeudenkäyntimaksua koskevassa asiassa toimivaltaisen hallinto-oikeuden määräytyminen hallintolainkäyttölain 12 §:n 2 momentin perusteella on käytännössä erittäin epätarkoituksenmukaista. Se aiheuttaa myös oikeudellista epävarmuutta ja ainakin korkeimmassa hallinto-oikeudessa merkittävää toiminnallista haittaa.

Oikeudellista epävarmuutta ja toiminnallista haittaa voidaan havainnollistaa muun ohella seuraavilla, varsin tavanomaisia käytännön tilanteita koskevilla esimerkeillä:

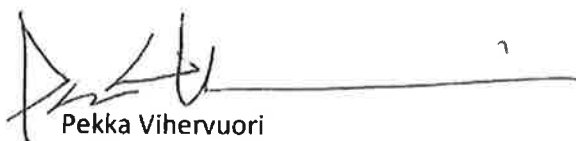
- Korkeimman hallinto-oikeuden tietyissä asiaryhmissä (esim. ympäristöasiat ja kaavoitus) on tyypillistä, että yhdessä korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä määrätään oikeudenkäyntimaksuja useammalle eri asianosaiselle. Hallintolainkäyttölain 12 §:n 2 momentin perusteella eri asianosaisten oikeudenkäyntimaksuja koskevat valitukset voivat tällaisessa tilanteessa hajautua useaan eri hallinto-oikeuteen, mikä voi olla muun ohella yhdenvertaisuuden ja oikeusvarmuuden kannalta kyseenalaista sekä prosessiekonomisesti ilmeisen epätarkoituksenmukaista.
- Toimivaltaisen hallinto-oikeuden määräytyminen voi olla oikeudellisesti epäselvää, mikäli samaan asiaan / oikeudenkäyntimaksuun liittyy eri hallinto-oikeuksiin viittaavia piirteitä. Toimivaltaisen hallinto-oikeuden määrittelyminen hallintolainkäyttölain 12 §:n 2 momentin perusteella edellyttää asian laatuun nähden epätarkoituksenmukaisen paljon pohdintaa ja selvittelyä esimerkiksi sellaisessa yleisessä tilanteessa, jossa yhteisvastuullisesti samasta oikeudenkäyntimaksusta vastaavilla henkilöillä on kotipaikat eri hallinto-oikeuksien tuomiopiirissä. Tulkinnanvaraisuutta voi liittyä myös esimerkiksi tilanteeseen, jossa oikeudenkäyntimaksun määräämiseen johtanut asia on koskenut yhden hallinto-oikeuden tuomiopiirissä olevasta kunnasta kotoisin olevan henkilön kiinteistöä, joka sijaitsee toisen hallinto-oikeuden tuomiopiirissä.
- Toimivaltaisen hallinto-oikeuden määräytymisen kannalta yleensä keskeisin seikka eli yksityishenkilön kotikunta ei välttämättä ilmene lainkaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen toimitetuista asiakirjoista, mikäli henkilöä edustaa asianajaja tai muu asiamies. Korkeimmalle hallinto-oikeudelle aiheutuu huomattavasti resursseja sitovaa lisätyötä siitä, että se joutuu selvittämään oikaisua pyytäneiden luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden kotipaikkoja. Luonnollisen henkilön kotikunnan selvittäminen VTJ:stä on erityisen työlästä ja aikaavievää tai jopa mahdotonta, mikäli henkilöllä on vähänkin yleisempi nimi. Resurssien käytön kannalta tarkoituksenmukaisena ei voida pitää sitä, että korkein hallinto-oikeus joutuu selvittämään asianosaisten kotikuntatietoja erikseen vielä pääasian ratkaisemisen jälkeen vain siksi, että oikeudenkäyntimaksua koskevan oikaisuvaatimuksen hylkävään päätökseen osattaisiin liittää oikeaan hallinto-oikeuteen viittaava valitusosoitus.

- Julkista hankintaa koskevassa asiassa oikeudenkäyntimaksun suuruus määräytyy hankinnan arvon perusteella (tuomioistuinmaksulaki 2 § 2 momentti). Hankinnan arvon määrittäminen ei ole kaikissa tilanteissa yksinkertainen tekninen kysymys, vaan voi edellyttää erilaisten hankinnan laatua ja sisältöä koskevien seikkojen punnintaa (esim. KHO 2012:115 ja KHO 2012:71). Perusteltua ei ole, että tällaisten kysymysten arvioiminen hajautuisi Helsingin hallinto-oikeuden lisäksi useaan muuhun hallinto-oikeuteen, joiden toimivaltaan ei muutoin kuulu hankinta-asioiden käsitteleminen.

Lopuksi

Edellä todettuun viitaten korkein hallinto-oikeus pyytää, että oikeusministeriö ryhtyisi viivytyksettä tuomioistuinmaksulain muutoksenhakusäännöksen tarkentamista koskevaan lainsäädäntötoimeen. Muutoksenhakusääntelyn tulisi vastata sisällöltään vanhaa tuomioistuinmaksulakia, kuten nykyisen lain esitöissä on tarkoitettu.

Helsingissä 9.3.2017



Pekka Vihervuori
presidentti



Toni Kaarresalo
kansliapäällikkö

JAKELU

Oikeusministeriö

TIEDOKSI

Hallinto-oikeudet
Markkinaoikeus