

28.9.2020

EOAK/4571/2020

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen**

## **LAUSUNTO: KORKEIMPIEN OIKEUKSIEN YHTEISTYÖN KEHITTÄMISTARPEET JA MAHDOLLISET YHTEISTYÖMUODOT**

Oikeusministeriö on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen lausuntoa työryhmän [mietinnöstä](#), joka sisältää selvityksen korkeimpien oikeuksien yhteistyön kehittämistarpeista ja mahdollisista yhteistyömuodoista. Lausunto on pyydetty antamaan lausuntopalvelu.fi -sivuston kautta (<https://www.lausuntopalvelu.fi/FI>).

Keskityn pyydettyssä lausunnossani työryhmän käsittelemiin korkeimman oikeuden (KKO) ja korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) mahdollisiin yhteistyömuotoihin.

Lausunto annetaan siirtämällä jäljempänä oleva teksti sopiville kentille lausuntopalvelussa.

### **Yleistä**

Työryhmän mietinnössä on perusteellisesti käyty lävitse liittymäkohtia yleisten tuomioistuinten ja hallinto-oikeuksien tehtävissä ja toimivallassa. Kuten mietinnössä on tuotu esiin, esimerkiksi ympäristörikosoikeus on vahvasti sidoksissa aineelliseen ympäristöoikeuteen. Myös verorikoksiin liittyy kytkentä aineelliseen vero-oikeuteen. Liittymiä hallinto-oikeuden ja rikosoikeuden välillä löytyy nähdäkseni kaikilta hallinnonaloilta. Tätä ilmiötä kutsutaan rikosoikeudessa yleensä hallintoakessorisuudeksi. Virkarikosten tunnusmerkistöön kuuluvat virkavelvollisuuden sisältöä osoittavat säännökset ja määräykset ovat niin ikään yleensä luonteeltaan hallinnollisia. Kaiken kaikkiaan rikosjuttujen aineellinen pohja liittyy usein oikeuskysymyksiin, jotka voisivat tulla käsitellyiksi myös hallintolainkäytössä.

Hallinnollisten sanktioiden käyttöalan laajentuminen alueille, jotka aikaisemmin ovat kuuluneet yksinomaan rikosoikeudellisen sanktiojärjestelmän piiriin, on ollut omiaan johtamaan siihen, että saman tyyppisiä rikkomuksia ja niistä johtuvia seuraamuksia voidaan esimerkiksi ajo-oikeuteen vaikuttavilta osin käsitellä sekä hallinnollisessa että rikosoikeudellisessa järjestelmässä.

Yleisissä tuomioistuimissa käsitellyissä siviilijutuissakin saattaa ilmetä liittymiä hallinto-oikeudellisiin kysymyksiin tai ainakin työryhmän käsittelemää epätietoisuutta siitä, kuuluuko asia riita-asiana käräjäoikeuteen vai hallintoriitana hallinto-oikeuteen. Esimerkiksi naapuruuussuhdeasioissa tiettyyn aineellisoikeudelliseen tilanteeseen liittyvät

yksityisoikeudelliset ja hallinto-oikeudelliset oikeusturvakeinot saattavat olla oikeusvaikutuksiltaan päällekkäisiä.

KKO:n ja KHO:n toiminnalla on entistä enemmän yhtäläisyyksiä senkin vuoksi, että myös KHO on valituslupajärjestelmän laajentamisen jälkeen nykyisin entistä selvemmin prejudikaattituomioistuin. Laissa asetetut valitusluvan myöntämisen kriteerit vastaavat pääosin toisiaan molemmissa ylimmissä oikeusasteissa. Tästä johtuen myös valituslupakäytäntöjen yhtenäisyyteen olisi luontevaa kiinnittää ylimpien tuomioistuinten yhteistyössä huomiota. Tätä mahdollista yhteistyön osa-alueetta työryhmä ei ole muuten perusteellisessa mietinnössään juurikaan käsitellyt. Ainakin prejudikaattiperusteen osalta myös hovioikeuksien jatkokesittelylupajärjestelmä liittyy samaan aihepiiriin.

Työryhmän mietinnöstä (s. 17) saa sen käsityksen, että ”hallintolainkäytön erityispiirteiden vuoksi” KHO:ssa käytännössä sovellettavat valitusluvan myöntämisperusteet ovat laaja-alaisemmat kuin KKO:ssa. Säännöksistä tai asiakkaan saamasta muutoksenhakuosoituksesta tämä valituslupakäytäntöjen ero ei nähdäkseni kuitenkaan ilmene muuten kuin jossain määrin virheen korjaamiskynnyksen osalta. Yleisesti arvioiden KHO:n ja KKO:n lupajärjestelmät näyttäisivät toimivan varsin samankaltaisten säännösten pohjalta varsinkin prejudikaattiperusteen osalta.

Mahdollisista hallinto-oikeusprosessin erityispiirteistä huolimatta valituslupakäytäntöjen vertailu ja siihen liittyvä keskustelu ja koulutuksellinen yhteistyö KKO:n ja jopa hovioikeuksien kanssa saattaisi olla hyödyllistä erityisesti KHO:n kannalta. Valituslupakäytäntöihin liittyvä ajatustenvaihto voisi osoittautua oikeuskäytännön yhtenäisyyden kannalta huomattavasti merkittävämmiksi tekijäksi kuin muutamiin poikkeustapauksiin sovellettavat työryhmän kaavailemat erityismenettelyt asioissa, joissa valituslupa on jo myönnetty.

Käytäntöjen yhtenäistämiseksi saattaisi olla tarvetta myös sen osalta, miten velvollisuutta käyttää ylimääräistä muutoksenhakua koskevassa asiassa asiamiestä tai avustajaa käytännössä tulkitaan ylimmissä oikeusasteissa.

### **Yhteinen ratkaisukokoonpano tai lausunnon pyytäminen toiselta tuomioistuimelta**

Työryhmä pitää varteenotettavana tulevaisuuden yhteistyömuotona ylimpien tuomioistuinten yhteistä ratkaisukokoonpanoa. Toimintamalli tarjoaisi työryhmän mukaan mahdollisuuden saada aikaan yhdenmukainen laintulkinta sellaisista oikeuskysymyksistä, jotka ovat merkittäviä kummankin tuomioistuinlinjan työssä.

Työryhmän mietinnössä selostetut oikeustapaukset osoittavat, että rajanveto yhtäältä hallintotuomioistuimessa ja toisaalta yleisessä tuomioistuimessa käsiteltäviin asioihin ei ole kaikilta osin selvä ja tarkkarajainen. Työryhmän toteamin tavoin näyttäisi myös olevan tilanteita, joissa kumpikin tuomioistuinlinja on käytettävissä.

Vireillä olevasta omana aloitteena käynnistämästäni Senaatti-kiinteistöjä koskevasta asiasta [EOAK/6870/2019](#) ilmenee, että myös valtion virastojen ja laitosten välisten valtion sisäisten sopimusten luonne voi olla epäselvä ja aiheuttaa epätietoisuutta siitä, kumpi tuomioistuinlinja olisi mahdollisessa riitatilanteessa oikea – vai onko valtio-oikeushenkilön sisäisiä riitoja edes mahdollista käsitellä oikeudessa. Sama peruskysymys koskee Senaatti-kiinteistöjen ohella myös Palkeiden, Valtorin ja Oikeusrekisterikeskuksen käyttämiä valtion sisäisiä yksityisoikeudellisen sopimuksen muotoon puettuja järjestelyjä.

Senaatti-kiinteistöt, joka on valtion liikelaitoksena osa valtiota, pitää valtion virastojen kanssa tekemiään vuokrasopimuksiksi otsikoituja asiakirjoja yksityisoikeudellisina sopimuksina. Senaatti-kiinteistöjä ohjaava valtiovarainministeriö ei kuitenkaan yhdy tähän käsitykseen eikä pidä sopimuksia myöskään hallintolaissa tarkoitettuina hallintosopimuksina kuten eräät asiantuntijat.

Mikäli Senaatti-kiinteistöjen ja virastojen väliset ”vuokrasopimukset” olisivat otsikoinnistaan huolimatta hallintosopimuksia eivätkä yksityisoikeudellisia sopimuksia, niitä koskevat riidat ilmeisesti käsiteltäisiin hallintoriita-asioina hallinto-oikeuksissa. Mikäli valtion sisäisiä sopimusjärjestelyjä ei pidettäisi sopimuksina lainkaan, niistä johtuvia riitaisuuksia ei ilmeisesti voitaisi tutkia sen enempää yleisissä tuomioistuimissa kuin hallintotuomioistuimissakaan. Saattaa olla, että näiden kysymysten lopulliseen ratkaisemiseen tarvittaisiin nykyjärjestelmässä sekä KKO:n että KHO:n ratkaisu.

Mahdollisuus ratkaista esimerkiksi Senaatti-kiinteistöjen ja valtion virastojen välisien sopimusjärjestelyjen luonnetta ja tuomioistuinlinjojen toimivaltaa koskeva epäselvyys työryhmän kaavailemassa KKO:n ja KHO:n yhteiskokoonpanossa olisi kiehtova. Jos asia olisi saatettu vireille vuokrasopimusriitana käräjäoikeudessa, olisi kuitenkin vaikea kuvitella luontevaa ja tarkoituksenmukaista järjestelyä, jolla KHO saataisiin ylimmässä oikeusasteessa mukaan asian ratkaisemiseen yhteiskokoonpanossa. Riita-asiana vireille saatetussa asiassa olisi nimittäin ensin arvioitava Senaatti-kiinteistöjen asianosaiskelpoisuutta. Hallintoriita-asiassa tai hallinto-oikeusprosessissa ylipäättänsä asianosaiskelpoisuutta ei arvioitaisi vastaavalla tavalla kuin siviiliprosessissa. Yhteiskokoonpano joutuisi siis pohtimaan siviiliprosessuaalista yksityisoikeudelliseen oikeushenkilöllisyyteen linkittyvää ongelmaa, joka ei lainkaan liittyisi KHO:n jäsenten ydinosaamisalueeseen. Tarkoituksenmukaiset yhteiskokoonpanon käyttötilanteet saattaisivat muutenkin käytännössä olla hyvin harvinaisia.

Pidän luonnollisena, että riita-, rikos- ja hallintoprosessien eroista johtuen KKO ja KHO voivat samaa tosiseikastoa tai tapahtumainkulkua koskevissa yksittäistapauksissa päätyä aineellisten näyttökysymysten osalta osittain ristiriitaisiin ratkaisuihin. Tämä saattaa johtua esimerkiksi siitä, että hallintotuomioistuin voi yleensä itse selvittää asian (virallistoimintoisuus), kun taas yleisen tuomioistuimen vastaavat toimintamahdollisuudet ovat asianosaisten vaatimis-, vetoamis-, väittämisen- ja

todistustaakkaa koskevien sääntöjen johdosta hyvin rajalliset. Yleinen tuomioistuin on yleensä sidottu siihen, mitä sille esitetään.

Samana tapahtumainkulkua koskevia erisisältöisiä näyttöratkaisuja ongelmallisempaa olisi, jos KKO ja KHO olisivat yksittäistapauksessa eri linjoilla esimerkiksi EU-oikeuden tai ihmisoikeuksien tulkinnan suhteen. Tätä mahdollista ongelmaa vähentää kuitenkin ylimpien tuomioistuinten mahdollisuus/velvollisuus hankkia tarvittaessa lausunto/ennakkoratkaisu ihmisoikeustuomioistuimesta (EIT) tai unionin tuomioistuimesta (EUT). Edes sitovan ennakkoratkaisun pyytämistä EUT:sta ei ole pidetty sellaisena tuomioistuimen riippumattomuutta tai valtion suvereniteettia loukkaavana toimenpiteenä, jota koskevan lainsäädännön hyväksyminen olisi edellyttänyt perustuslain säätämisjärjestystä.

Työryhmän mietinnössä on lähdetty siitä, että tuomioistuinten riippumattomuutta koskevien säännösten kanssa ei olisi sopusoinnussa esimerkiksi sellainen yhteistyökeino, että ylin tuomioistuin pyytäisi toiselta ylimmältä tuomioistuimelta lausunnon jostakin vireillä olevan lainkäyttöasian ratkaisuun vaikuttavasta kysymyksestä ja olisi lausunnon saatuaan sidottu siinä ilmaistuun käsitykseen siitä, miten tuo kysymys tulisi ratkaista (s. 89–90).

Nähdäkseni voidaan kuitenkin perustellusti katsoa myös, että ylimpien tuomioistuinten keskinäiset ennakkoratkaisupyynnöt ja niiden huomion ottaminen tai sitovuus eivät loukkaisi tuomioistuinten riippumattomuutta sen enempää kuin nykyisetkään vastaavat järjestelyt kansallisten tuomioistuinten ja EIT:n tai EUT:n välillä. Asian jatkovalmistelussa toivoisin tähän kysymykseen otettavan kantaa ja perusteltavan vielä lähemmin.

Ajatus ylimpien tuomioistuinten yhteisestä ratkaisukokoonpanosta on nähdäkseni sellainen, että asian valmistelua on perusteita jatkaa. Yhtenä lisänäkökohtana, joka itsessään ei tosin tue yhteisiä ratkaisukokoonpanoja, toisin kuitenkin esille sen, että etevimmältäkään laintuntijalta ei voida edellyttää kaikkien KKO:n ja KHO:n tuomiovaltaan kuuluvien asioiden hallitsemista sillä tasolla, jota ylimmän tuomioistuimen jäseneltä on voitava odottaa. Ratkaisukokoonpanon taso saattaisi siis huonontua, mikäli esimerkiksi rikosasian ratkaisemiseen osallistuisi jäseniä, joilla ei olisi lainkaan kokemusta rikosprosessista tai rikosasioista.

Erityisesti liityen ylimpien tuomioistuinten yhteiskokoonpanon käyttötilanteisiin työryhmän mietinnön sivulla 97 mainituin tavoin lakien perustuslainmukaisuuden arviointiin, johon liittyisi myös ylimpien tuomioistuinten roolin vahvistaminen perustuslakiin liittyvien lainsäädäntökysymysten yleisemmässäkin arvioinnissa, pidän ajatusta yhteiskokoonpanosta ehdottomasti jatkovalmistelun arvoisena. Ajatusta siitä, että perustuslain 9 lukuun lisättäisiin perussäännös yhteiskokoonpanon käyttämisen mahdollisuudesta (s. 85), voisikin nähdäkseni selvittää jatkossa vielä lähemmin.

Kannatan ylimpien tuomioistuinten ratkaisukokoonpanoja koskevan sääntelyn tarkistamista siten, että kummassakin tuomioistuimessa vahvennetun kokoonpanon tai täysistunnon tarvetta harkittaisiin tilanteessa, jossa normaali kokoonpano olisi poikkeamassa toisen ylimmän tuomioistuimen aikaisemmin omaksumasta oikeusperiaatteesta tai kumpaakin tuomioistuinlinjaa koskevasta lain tulkinnasta. Kysymys saattaisi olla esimerkiksi oikeusapulainsäädännön tulkinnasta jonkin päivittäiseen oikeudenhoitoon liittyvän palkkiokysymyksen osalta eikä siis välttämättä aina vaikeaa oikeudellista ongelmaa koskevasta merkittävästä periaatekysymyksestä.

### **Tuomarin väliaikainen siirtyminen toiseen tuomioistuimeen**

Tuomareiden ja esittelijöiden liikkuminen eri oikeusasteissa oman tuomioistuinlinjan puitteissa on nykyisin hyvin yleistä. Eri oikeusasteista kertyvän kokemuksen katsotaan edistävän tuomarin ammattitaidon kehittymistä. Monipuolista kokemusta pidetään myös virkanimitystilanteissa ansiona. Tuomareiden tai esittelijöiden nykyistä yleisempi siirtyminen määräajaksi toiseen tuomioistuimeen myös lainkäyttölinjojen yli edistäisi nähdäkseni nykyistäkin laaja-alaisemman kokemuksen kertymistä.

Ylimpien tuomioistuinten osalta tarkoituksenmukaisinta saattaisi olla tiettyihin asioihin ja asiaryhmiin erikoistuneita esittelijöitä koskevan vaihtojärjestelmän luominen KKO:n ja KHO:n välillä. KKO:ssa talousrikosasioita esittelevä esittelijä voisi esimerkiksi siirtyä määräajaksi KHO:een esittelemään veroasioita ja veroasioita esittelevä KHO:n esittelijä vastaavasti KKO:een esittelemään verorikosasioita. Tällainen järjestely olisi todennäköisesti helppo toteuttaa kiinnostuksen ja vapaaehtoisuuden pohjalta ilman lainmuutoksia. Normaalit virkavapausjärjestelyt ja muut tavanomaiset hallinnolliset toimet riittäisivät vaihdon toteuttamiseen käytännössä. Järjestelyn toteuttamista saattaisi tosin hankaloittaa se, että KKO:n esittelijöistä merkittävä osa toimii nykyisin lyhytaikaisissa määräaikaisissa viroissa.

Esittelijöiden vaihto-ohjelma KKO:n ja KHO:n välillä saattaisi olla luontevinta käynnistää juuri verotukseen liittyvissä asioissa sen vuoksi, että tällaisia asioita on kummallakin tuomioistuinlinjalla runsaasti. Verorikoksia koskevien syytteiden käsittelyssä tukeudutaan usein hallinnolliseen näyttöön kuten verotarkastuskertomuksiin ja verotuspäätöksiin. Verotarkastajia kuullaan myös usein verorikosjutuissa todistajina. Vero-oikeudelliset ja rikosoikeudelliset näyttötaakkasäännöt poikkeavat kuitenkin olennaisesti toisistaan. Näytönarviointiin liittyvän näkökulmaeron kannaltakin veroasioihin liittyvät vaihtojärjestelyt eri tuomioistuinlinjojen välillä saattaisivat olla erityisen hyödyllisiä.

Ajatustenvaihto KHO:n ja KKO:n välillä saattaisi toimia mutkattomimmin vaihdon myötä tutuksi tulleiden esittelijäkollegojen yhteydenpidon tasolla. Luonnollisesti kaikkien keskustelujen olisi pysyttävä yleisellä tasolla eikä tietyn asian ratkaisemiseen välittömästi liittyvissä kysymyksissä. Vaihtojärjestelmän ulottaminen ylimpien oikeusasteen tuomareihin ei välttämättä olisi mielestäni tarpeen.

## Asiantuntijajäsenten hyödyntäminen

Työryhmän mukaan olisi ajateltavissa järjestely, jossa KKO:lla olisi mahdollisuus hyödyntää KHO:n asiantuntijajäseniä heidän erityisasiantuntemustaan vaativissa asioissa. Ympäristöasiantuntijaneuvosten asiantuntemus voisi työryhmän näkemyksen mukaan olla KKO:ssa avuksi esimerkiksi käsiteltäessä ympäristörikosasioita.

Tekniikan ja luonnontieteiden alan substanssiasiantuntijoiden käyttö tuomareina hallinto-oikeuksissa on kärjäoikeuden lautamiesten vahvan roolin ohella oikeusjärjestelmämme erikoisuuksia. Asiantuntijajäsenten rooliin voi nähdäkseni sisältyä periaatteellisia ongelmia, jotka liittyvät kuulemisperiaatteeseen ja tuomioistuimen rooliin asian selvittämisessä. Virallistoimintoisessa hallinto-oikeusprosessissa ongelmat eivät nouse esille samalla tavalla kuin ne nousisivat esiin riita- tai rikosprosessissa, mikäli niissäkin tuomioistuimen ratkaisukokoonpanoon kuuluisi asiantuntijajäseniä.

Kärjäoikeuksissa on pohdittu esimerkiksi sitä, voidaanko lautamieskokoonpanoon sattumalta arvotun lääkärin asiantuntemusta hyödyntää esimerkiksi pahoinpitelyvammojen arvioinnissa ainakaan ilman, että kyseisen lääkärin lääketieteellisistä kannanotoista on istunnossa käyty avointa keskustelua asianosaisten kanssa ennen asian ratkaisemista.

Olen 19.12.2018 antamassani ratkaisussa ([EOAK/443/2018](#)) todennut edellä mainittuun keskusteluun liittyen seuraavaa:

”...oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin keskeisiin elementteihin kuuluva kuulemisperiaate edellyttää asiantuntijalausuntojen ja asiantuntijoiden kuulemisen avoimuutta sekä mahdollisuutta riitauttaa asiantuntijan kannanottojen sisältö oikeudenkäynnissä. Mikäli lautamiehet esittäisivät omaan erityisasiantuntemukseensa perustuvia näkemyksiä tuomioistuimen salaisissa päätösneuvotteluissa, kuulemisperiaate ei toteutuisi.”

Asiantuntijoiden kuulumisen hallintotuomioistuimen ratkaisukokoonpanoon katsotaan turvaavan sitä, että hallintotuomioistuin voi valitusasioissa muuttaa esimerkiksi tekniikkaan ja luonnontieteisiin perustuvia ympäristöluvan ehtoja ja määräyksiä ilman, että asia olisi palautettava substanssiviranomaisen uudelleen ratkaistavaksi.

Vaikka asiantuntijajäsenten käytölle on hallinto-oikeuksissa pitkät perinteet ja järjestelmään ollaan tyytyväisiä, prosessilajien välisten erojen ja edellä todettujen järjestelmään sisältyvien oikeusturvariskien vuoksi, asiantuntijajäsenten käyttöä ei nähdäkseni tulisi laajentaa KKO:een.

## Lopuksi

Kuten mietinnössä on todettu (s. 22–23), laissa ei ole kattavasti säännelty kysymystä valtion ja muiden julkisyhteisöjen korvausvastuuta koskevien vaatimusten käsittelemisessä toimivaltaisesta

tuomioistuimesta. Perus- ja ihmisoikeusloukkausten hyvittäminen koskevaa prosessuaalisesta kattavaa lain tasoista sääntelyä ei myöskään ole. Hyvitysvaatimusten käsittely perustuu KKO:n oikeuskäytäntöön, jonka mukaan vaatimusten tutkimisen on katsottu kuuluvan yleisen tuomioistuimen toimivaltaan. Tämä voi mietinnössä mainituin tavoin johtaa käytännössä myös siihen, että sellainen hallintotuomioistuimen menettelyn tai ratkaisun oikeellisuutta koskeva kysymys, joka on jo kertaalleen saatettu arvioida muutoksenhaun johdosta KHO:ssa, voi tulla vielä uudelleen tutkittavaksi KKO:ssa (esim. [KKO 2016:20](#)) sen ratkaisussa väitetyn virheen johdosta valtioon kohdistettua hyvitysvaatimusta.

Mietinnössä selostetut korvaus- ja hyvitysvaatimusten käsittelyyn liittyvät kysymykset tulisi nähdäkseni ennen muuta ratkaista valtion korvausvastuuta ja sen toteuttamista koskevan kokonaissääntelyn osana. Kysymys ei tältä osin ole pelkästään KKO:n ja KHO:n yhteistyön kehittämisestä vaan laajemmasta lainsäädäntökokonaisuudesta, jonka tarpeellisuuteen on laillisuusvalvonnassa aikaisemminkin kiinnitetty huomiota eri yhteyksissä (mm. oikeusasiamiehen lausunto 20.5.2009 ([dnro 1570/5/09](#)) valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittisesta selonteosta; siinä ja myöhemmissä ylimmän laillisuusvalvojan ratkaisuisissa valtion korvausvastuun on katsottu olevan niin pitkälti rajoitettua, että sääntelyn ei voi sanoa tarjoavan tehokasta oikeussuojakeinoa perus- ja ihmisoikeusloukkausten hyvittämiseksi). Tehokkaan oikeuksiin pääsyn kannalta pelkkä muodollinen oikeus nostaa kanne tuomioistuimessa ei ole riittävä, vaan tuomioistuimeen pääsyn pitää antaa asianosaiselle tosiasialliset ja tehokkaat keinot ajaa asiaansa.

Muilta osin minulla ei ole työryhmän mietinnöstä lausuttavaa.