

## Oikeusministeriölle

**Viite: OM:n lausuntopyyntö 22.4.2014, nro OM 13/31/2011 ja  
036:00/2011, (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 26/2014)**

Korkeimmalle hallinto-oikeudelle on varattu tilaisuus lausua oikeusministeriön asettaman työryhmän (Tuomioistuineläköitymisen työryhmä) mietinnöstä ”Uusi tuomioistuinlaki” (OM, Mietintöjä ja lausuntoja 26/2014). Lausuntonaan korkein hallinto-oikeus, joka on käsitellyt asiaa kansliaistunnossaan, esittää kunnioittavasti seuraavan.

### 1. Lausunnon lähtökohdat

Korkein hallinto-oikeus pitää sinänsä tärkeänä tuomioistuimia koskevan lainsäädännön uudistamista. Tuomioistuinten toiminta on ollut ja on edelleen merkittävässä murrosvaiheessa. Rakennemuutokset ja henkilöstön eläköityminen samoin kuin lainsäädännön jatkuva muuttuminen ja EU-oikeuden syvenevät vaikutukset tekevät tuomioistuintyöstä yhä vaativampaa. Nämä seikat yhdessä heikkenevän valtiontalouden edellyttämien säästötoimenpiteiden kanssa edellyttävät tuomioistuimilta, että perustehtävää oikeussuojan antamista toteutetaan tehokkailla työmenetelmillä ja tarkoituksenmukaisilla organisaatioilla virkarakenteineen. Päävastuu oikeussuojan antamisen tehokkuudesta on tuomioistuimilla itsellään, mutta tarvitaan myös lainsäädännön tukea siihen, että toiminta on kaikella tapaa tehokasta.

On kuitenkin otettava huomioon, että nykyiset tuomioistuinlait ovat kehittyneet pitkällä aikavälillä kunkin tuomioistuimen tai tuomioistuinlinjan käytännön tarpeet huomioon ottaen, eikä voimassa olevan lainsäädännön toimivuudessa ole ilmennyt merkittäviä puutteita. Nyt puheena oleva tuomioistuinlakiehdotus sisältää monia merkittäviä uudistuksia ja on työryhmän alkuperäiseen tehtävänantoon nähden muodostunut sisällöllisesti huomattavan laajaksi.



Korkein hallinto-oikeus katsoo, että näin laajamittainen uudistus edellyttää huolellista valmistelua ja ehdotettujen uusien säännösten käytännön toimivuuden asi-  
antuntevaa arviointia kunkin tuomioistuimen tehtävät ja toimintaympäristö huomi-  
ioon ottaen. Työryhmän aikataulu on ollut hankkeen laajuus huomioon ottaen  
tiukka. Merkittäviäkin uudistusehdotuksia on otettu esille vasta työryhmän toi-  
minnan aivan loppuvaiheessa, jopa viimeisessä kokouksessa. Näin ollen valmiste-  
lu on vastoin paremman sääntelyn periaatteita jäänyt monin osin hyvin puutteelli-  
seksi.

Korkein hallinto-oikeus katsookin, että näin mittava ja tuomioistuinten toiminnan  
kannalta merkittävä hanke ansaitsee riittävän valmistelun, eikä hanketta ole syytä  
ryhtyä tarpeettomasti kiirehtimään. Mikäli joidenkin säädösmuutosten osalta kii-  
rehtimiseen on tarvetta, nämä muutokset on mahdollista tehdä osittaisina ja erilli-  
sinä uudistuksina. Näin vältetään siltä riskiltä, että säädettäisiin hätiköidysti laki,  
joka mitä todennäköisimmin tulisi käytännön työssä aiheuttamaan enemmän on-  
gelmia kuin niitä ratkaisemaan.

## 2. Yleiset huomiot

Työryhmä on toimeksiantonsa ja sen lisäysten perusteella pyrkinyt kokoamaan  
samaa lakiin eli tuomioistuinlakiin mahdollisimman laajasti tuomareita ja tuo-  
mioistuinten organisaatiota koskevat säännökset. Ehdotettuun lakiin sisältyisi 27  
lukua ja yhteensä 179 pykälää.

Työryhmän ydintehtävän kannalta olisi saattanut hyvinkin olla riittävää uudistaa  
vain tuomareita koskevat säännökset kaiken tuomioistuinlaitosta koskevan sään-  
telyn uudistamisen sijasta. Vastoin alkuperäistä tarkoitusta ehdotuksissa on osin  
myös menty huomattavan pitkälle prosessisääntelyn puolelle. Tällaista perusta-  
vanlaatuista seikkaa ei esimerkiksi työryhmän kokoonpanoa määrittäessä ole voi-  
tu ennakoida.

Yleisenä lähtökohtana näyttää olleen, että säännöksistä on pyritty tekemään mah-  
dollisimman samankaltaisia kaikissa tuomioistuimissa niiden asemasta ja tehtä-  
vistä riippumatta, osin jopa itsetarkoitukselliselta vaikuttavalla tavalla. Tämä te-  
kee eräistä keskeisistä säännöksistä esimerkiksi korkeimmassa hallinto-  
oikeudessa erittäin vaikeasti sovellettavia. Toimeksiannon kannalta ongelmaksi  
on selvästi muodostunut myös se, että eräät säännösehdotukset sivuavat tai kos-  
kevat ylimpien valtioelinten keskinäissuhteita.

Ei myöskään vaikuta erityisen käytännölliseltä, että esimerkiksi ylimpiä tuomiois-  
tuimia koskevia lakeja ei enää erillisinä olisi. Tuomioistuinlain kokonaisuus olisi  
niin laaja ja epäyhtenäinen, että laki käytännössä olisi jatkuvien osittaismuutosten  
kohteena.

Ehdotetun uuden tuomioistuinlain lisäksi prosessilakeihin siirrettäisiin nyt tuo-  
mioistuinten organisaatiolaeissa olevia kokoonpanosäännöksiä. Hallintolainkäy-  
tön alalla tämä tarkoittaisi, että hallintolainkäyttölakiin, joka on markkinaoikeu-  
dessa useimmissa asiaryhmissä ja vakuutus-oikeudessa sovellettava prosessinor-  
misto, sisällytettäisiin vain hallinto-oikeutta ja korkeinta hallinto-oikeutta koske-  
vat kokoonpanosäännökset. Markkinaoikeuden ja vakuutus-oikeuden kokoon-

panosäännökset sisältyisivät sen sijaan erityislakeihin. Hallintolainkäyttölain soveltamisen kokonaisuuden kannalta tällainen rakenneratkaisu antaa väärän viestin.

Ehdotetun tuomioistuinlain lisäksi sovellettavaksi jäisi edelleen myös valtion virkamiehistä annettu laki, koska tuomareitakin koskevia yleisiä säännöksiä sisältyy mainittuun lakiin. Virkamiesoikeudellisestikaan lainsäädäntö ei muodostaisi selkeää kokonaisuutta. Kuten jo edellä on todettu, työryhmän työn alkuperäisen toimeksiannon kannalta riittävää olisi ollut, että uuteen lakiin olisi koottu tuomareita koskeva sääntely sisältäen myös tarvittavat virkamiesoikeudelliset säännökset.

Lain kokoomaluonteesta johtuen on vaikea hahmottaa, mitkä säännökset koskevat tiettyä tuomioistuinta. Kokoomatekniikasta johtuen laissa on yleisiä säännöksiä, jotka koskevat kaikkia tuomioistuimia tai kaikkia tuomareita. Tämän lisäksi laissa on lukuisa joukko luettelmapykäliä ja eri tuomioistuimia koskevia pykäläiä.

Käytetyn tekniikan vuoksi tietyn tuomioistuimen, esimerkiksi vaikkapa vakuutus oikeuden, toiminnasta saa vain vaivoin yleiskuvan, joten tuomioistuinten asiakkaiden kannalta tuomioistuinlakiehdotusta ei voida pitää onnistuneena verrattuna nykytilaan, jossa kustakin tuomioistuimesta tai tuomioistuintyyppistä on säädetty erikseen.

Koska tuomioistuinlakiin on sisällytetty eri tuomioistuimia koskevia säännöksiä sellaisenaan, laissa korostuvat lukumääräisesti ja pituudeltaan niiden tuomioistuinten säännökset, joiden asiantuntijajäsenistä on säädetty tarkasti (vakuutus oikeus, työtuomioistuin). Tekniikka johtaa tästä syystä yksityiskohtaisuudeltaan kovin erilaisiin säännöksiin.

Tuomioistuinlain kirjoitustavaksi on valittu lukukohtainen numerointi, joka alkaa 1 §:stä. Kirjoitustapa vastaa oikeudenkäymiskaarta, mutta ei ole pääsääntö nykyisin pitkissäkään muissa laeissa. Eniten pykälä (22) sisältyisi ehdotettuun 19 lukuun, joka koskee asiantuntijajäseniä. Kirjoitustapa johtaa sinällään jo turhaan työhön soveltamistilanteissa.

Sisällöllisesti lakiin ehdotetaan useita uudistuksia (esimerkiksi määräaikaiset päällikkötuomarit, avustavat tuomarit, korkeimpien oikeuksien esittelijöiden tuomaristatuksen poistaminen), joiden tarvetta ja soveltuvuutta eri tuomioistuimiin ei ole perusteellisesti selvitetty. Sääntelyn vaihtoehtoja ei ole myöskään pohdittu. Tuomioistuinlinjojen erilaisten toimintatapojen vuoksi ei olisi poissuljettua esimerkiksi se, että yleisistä tuomioistuimista ja hallintotuomioistuimista jatkossakin säädettäisiin erikseen. Tämän lähtökohdan mukaisesti laadittavat yleiset säännökset soveltuisivat paremmin kollegiaalisiin tuomioistuimiin, kun nyt yhteisissä säännöksissä korostuu tuomioistuinmallina käräjäoikeus, osin hämmennystä ja sekaannuksia aiheuttavalla tavalla.

Tuomioistuinten toiminnan tehostamisen kannalta ehdotus sisältää runsaasti sellaisia säännösehdoituksia, joiden voidaan arvioida päinvastoin vähentävän tehokkuutta. Päällikkötuomarit joutuisivat tekemään lainkäyttöasioissa hallinnollisia päätöksiä tilanteissa, joissa päätöksentekoon ei ole aikaisemmin ollut mitään tarvetta tuomarin riippumattomuuden eikä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamiseksi. Kumpaakaan oikeushyvää ei ole vaarannettu aikaisemminkaan toi-

mimalla toisella tapaa kuin laissa nyt esitetään yhteiseksi toimintatavaksi.

*Edellä mainituista ja jäljempänä tarkemmin esitettävistä syistä korkein hallinto-oikeus ei kannata ehdotetun lainsäädännön säätämistä. Mikäli tuomioistuimista kuitenkin säädetään yhteinen laki, sen alaa ja tarvittavia säännöksiä on joka tapauksessa syytä arvioida perusteellisesti uudestaan. Myös jäljempänä esitettävät yksityiskohtaiset huomautukset sisältävät yleiselläkin tasolla vaikuttavia keskeisiä kriittisiä huomioita ja perusteita sille, ettei mahdollista jatkovalmistelua pidä suoraan tältä pohjalta jatkaa. Missään tapauksessa ei hanketta voida pitää kiireellisenä siten, että perusteellisesta uudelleenarvioinnista ja jatkovalmistelusta tämän vuoksi luovuttaisiin.*

### **3. Yksityiskohtaiset kommentit (tuomioistuinlaki)**

#### **3.1 Yleiset säännökset tuomioistuimista ja tuomareista (tuomioistuinlain 1 luku)**

Lakiehdotuksen 1 luvun 4 §:n 2 momentin mukaan tarkemmat määräykset tuomioistuinten toiminnasta annettaisiin työjärjestyksessä, jonka tuomioistuin itse vahvistaisi. Asetustasoisista säännöksistä luovuttaisiin näin kokonaan.

Yksityiskohtaisten perustelujen (s. 103) mukaan tuomioistuinlain useassa säännöksessä edellytettäisiin, että tietystä asiasta annetaan määräyksiä työjärjestyksessä. Perustelujen mukaan mahdollista voisi olla myös se, että ”laissa asetetusta pääsäännöstä voidaan poiketa työjärjestyksen määräyksin”.

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että perustuslaista johtuvista syistä viimeksi mainittu näkemys ei ole ongelmaton. Laista ei yleisesti voida poiketa asetuksella, eikä tämä ole luonnollisestikaan mahdollista työjärjestyksellä.

Lakiehdotuksen 1 luvun 5 §:ssä lueteltaisiin päällikkötuomarit ja tuomarit virkanimikkeittäin. Korkeimman hallinto-oikeuden jäsenten virkanimike muutettaisiin hallintoneuvoksesta oikeusneuvokseksi.

Nykyinen virkanimike on peräisin vuodelta 1918. Sen käytössä on jonkin verran sekaantumisvaaraa valtioneuvoston ministeriöiden virkanimikkeeseen hallitusneuvos. Sekaantumisvaara ilmenee lähinnä uutisoinnissa. Jos nimike olisi sama kuin korkeimman oikeuden jäsenillä, uutisoinnissa olisi uutena virhemahdollisuutena ehkä se, että asian ratkaissut tuomioistuin ilmoitetaan väärin.

Nimikkeiden yhdenmukaistamista korkeimman oikeuden tuomareiden virkanimikkeeseen puoltaa Ruotsissa tapahtunut vastaava muutos sekä se, että yhtä vanha hallintosihteerin virkanimike on jo muutettu oikeussihteeriksi. Nimikemuutosta vastaan puhuu lähinnä se seikka, että kysymys on erillisestä ja yhtä vanhasta tuomioistuimesta kuin korkein oikeus. Kokonaisuutena arvioituna muutosta voidaan pitää mahdollisena.

### 3.2 Hallinto-oikeudet (tuomioistuinlain 5 luku) ja avustavat tuomarit (tuomioistuinlain 20 luku)

Lakiehdotuksen 5 luvun 4 §:ssä säädettäisiin hallinto-oikeuksien tuomiopiireistä.

Muotoilu ”hallinto-oikeuden tuomiopiirinä on yksi tai useampi maakunta *sen mukaan kuin valtioneuvoston asetuksella säädetään*” on valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen (vrt. asetuksenantovaltuudet ”siten kuin asetuksella säädetään”, joita perustuslakivaliokunta on pitänyt ongelmallisina). Mainitusta seikasta johtuu myös se, että saman virkkeen loppuosan tulisi viitata *lailla erikseen säätämiseen* (lailla poiketaan tästä laista säätämällä, että eräiden hallinto-oikeuksien tuomiopiiri on eräissä asiaryhmissä valtakunnallinen).

Lakiehdotuksen 5 luvun 5 §:n 1 momentin mukaan hallinto-oikeudessa voisi olla ylituomarin ja hallinto-oikeustuomareiden lisäksi avustavia tuomareita. Tarkemmin avustavista tuomareista säädettäisiin lakiehdotuksen 20 luvussa.

Lakiehdotuksen 20 luvun 1 §:n avustavia tuomareita voisi olla muissa tuomioistuimissa paitsi kärjäoikeuksissa ja ylimmissä tuomioistuimissa. Säännösehdotuksen mukaan avustavat tuomarit toimisivat koulutustarkoituksessa määräajaksi täytettävissä viroissa, joihin nimitetään kolmeksi vuodeksi. Säännösehdotuksen mukaan ”erityisestä syystä” nimitystä voitaisiin jatkaa kahdella vuodella.

Lakiehdotuksen 20 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan avustava tuomari osallistuisi lainkäyttöasioiden valmisteluun ja ratkaisemiseen sen mukaan kuin työjärjestyksessä määrätään, minkä lisäksi avustavan tuomarin olisi ”toimikautensa” aikana osallistuttava tuomarinkoulutuslautakunnan suunnittelemaan koulutusohjelmaan. Pykälän 2 momentin mukaan monijäsenisessä ratkaisukokoonpanossa saisi olla yksi avustava tuomari.

Lakiehdotuksen 20 luvun 3 §:n 1 momentin mukaan avustavaksi tuomariksi nimitäminen edellyttäisi yleisten kelpoisuusvaatimusten täyttymisen lisäksi sitä, että nimitettävällä on vähintään kolmen vuoden kokemus tuomarin, tuomioistuimen esittelijän tai valmistelijan, syyttäjän, asianajajan tai oikeusavustajan taikka muusta sellaisesta tehtävästä, jonka voidaan katsoa antavan valmiuksia tuomarin tehtävään. Kansalliskielten (suomi ja ruotsi) kielitaitovaatimukset vastaavat tuomareilta edellytettävää kielitaitoa. Pykälän 2 momentin mukaan avustavaksi tuomariksi nimitettävän on myös suoritettava hyväksytyksi ennen nimitystään erityinen koe, jossa osoitetaan tuomarin tehtävien keskeisten säännösten ja periaatteiden tuntemus.

Lakiehdotuksen 20 luvun 4 §:n 1 momentin mukaan avustava tuomari suorittaa tehtävässä ”vähimmäisajan” toimittuaan tuomarikokeen.

Ehdotuksen yleisperusteluissa (kohta 4.1.2) koskien ehdotuksen taloudellisia vaikutuksia on todettu (s. 93), että avustavien tuomareiden virat ja tuomarinkoulutuslautakunnan perustaminen voitaisiin toteuttaa pääosin ilman lisärahoitusta. Perusteena tälle käsitykselle on kaksi seikkaa. Toinen on se, että niissä tuomioistuimissa, joissa jäsenenä toimivalle esittelijälle maksetaan erillispalkkio, luovuttaisiin palkkion maksamisesta. Toinen seikka on se, että avustavien tuomareiden virat perustettaisiin vähentämällä ”muita tuomioistuinlaitoksen virkoja”. Yleisperuste-

lujen mukaan tavoitteena on lisätä tuomaripainotteisuutta ratkaisutoiminnassa, minkä vuoksi virkoja koko tuomioistuinlaitoksessa tulisi olla arviolta noin 50, mikä vastaisi noin 20 prosenttia esittelijöiden viroista.

Yleisperustelujen mukaan avustavien tuomareiden virkojen perustaminen tulee vähentämään myös määräaikaisten tuomareiden tarvetta.

Korkein hallinto-oikeus suhtautuu epäillen avustavien tuomareiden virkojen perustamiseen hallinto-oikeuksissa, mutta myös erityistuomioistuimissa. Vakuutus-oikeudessa esittelijät toimivat jo nyt esittelijäjäseneä oikeudellisissa asioissa, joiden määrä on vuosittain huomattava, mutta heille ei makseta eri korvausta, toisin kuin hovioikeuden esittelijöille. Siirtyminen avustaviin tuomareihin lisää palkkakustannuksia vakuutus-oikeudessa, eikä näitä kustannuksia ole vakuutus-oikeuden asiamäärät huomioon ottaen mahdollista kattaa lainkäytön nykyisistä menoista. Tämä tulee ottaa huomioon työryhmän ehdotusten taloudellisia vaikutuksia koskevassa arvioissa. Markkinaoikeudessa, lainkäyttöhenkilöstön kiinnittymisen työskentelemään asianomaisessa tuomioistuimessa voi jäädä lyhytaikaiseksi jo muista ulkopuolisista syistä (oikeudenalaa osaavien rekrytoiminen yksityissektorille). Tällaisessa tilanteessa merkittävä osa lainkäyttöhenkilöstöstä voi tosiasiasa olla vain lyhytaikaisessa virkasuhteessa tuomioistuimeen, jolloin ratkaisutoiminnan yhdenmukaisuuden turvaaminen on haasteellista ilman avustaviakin tuomareita. Avustavalta tuomarilta markkinaoikeudessa ei myöskään edellytetäisi markkinaoikeustuomarin erityiskelpoisuutta. Hallinto-oikeuksissa avustavien tuomareiden työpanos ei korvaa eikä vastaa asiantuntevien esittelijöiden eikä todennäköisesti myöskään ulkopuolelta hakeutuneiden määräaikaisten tuomareiden työpanosta.

Toisaalta uusi avustavan tuomarin kategoria voi muodostua tosiasialliseksi esteeksi osaavien henkilöiden rekrytoimiselle suoraan varsinaiseksi tuomariksi tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelta. Tämä on erityisen painava näkökohta kaksistaiseissa hallintotuomioistuinjärjestelmässä, kun vielä otetaan huomioon sekin, että työryhmä on muutoinkin heikentämässä hallintotuomioistuinvirkojen houkuttelevuutta esimerkiksi poistamalla korkeimman hallinto-oikeuden esittelijöiden tuomarin virassapysymisoikeuden.

Vielä enemmän elintärkeän horisontaalisen urakierron mahdollisuuksia pienennettäisiin, jos korkeimman hallinto-oikeuden määräaikaisille jäsenille asetettaisiin nykyistä olennaisia ahtaampia taustavirkavaatimuksia. Tällainenkin vaihtoehto näyttää olleen esillä työryhmässä.

Tuomioistuinten tuomarikunta on eläköitymisen vuoksi suurelta osin vaihtumassa lähivuosina. Jo tämä mahdollistaa esimerkiksi kokeneiden ja osaavien esittelijöiden hakeutumisen tuomarin virkoihin ilman uutta avustava tuomari -järjestelmää. Toisaalta, kun eläköityminen lähivuosina hidastuu ja tuomarin viroissa on nykyistä selvästi nuorempia henkilöitä, voi käydä niin, että määräaikaisissa avustavan tuomarin tehtävissä toimineille ei enää avaudukaan riittävästi mahdollisuuksia tuomarin tehtävään hakeutumiselle. Tämä voi johtaa siihen, että avustavan tuomarin tehtävät menettävät kiinnostavuuttaan ja toisaalta tuomioistuimissa on paljon näissä tehtävissä toimineita, mutta sittemmin takaisin taustavirkaansa siirtyneitä. Työmotivaation kannalta tämä ei ole toivottava kehityssuunta.

*Avustavien tuomareiden ja tuomarinkoulutuslautakunnan tarpeellisuutta ei ole riittävästi selvitetty eikä niitä koskeva ehdotus ole esitetyn selvityksen perusteella toteuttamiskelpoinen. Tästä riippumatta esimerkiksi hallinto-oikeuden ja vakuutus-oikeuden sekä hovioikeuden esittelijöiden tilapäinen toimiminen tuomareina on tarpeen järjestää etuusiakin silmällä pitäen yhdenmukaisesti niin, että nykyisin olemassa olevat perusteettomat erot tuomioistuinten väliltä poistetaan.*

### **3.3 Korkein hallinto-oikeus (tuomioistuinlain 6 luku)**

Lakiehdotuksen perusteella korkeimmalle hallinto-oikeudelle kuuluisi ehdotettavan lain mukaan eräitä uusia lainkäyttötehtäviä (muutoksenhakuja ja hakemuksella vireille tulevia asioita).

Lakiehdotuksen 6 luvun 2 §:n 1 momentin muotoilu ("Lainkäyttöasioina korkein hallinto-oikeus käsittelee ne muutoksenhakua ja ylimääräistä muutoksenhakua sekä *muut hallintolainkäyttöä koskevat asiat*, jotka sen mukaan kuin siitä muualla laissa säädetään kuuluvat korkeimman hallinto-oikeuden toimivaltaan") poikkeaa voimassa olevasta korkeinta hallinto-oikeutta koskevan lain 2 §:stä. Muotoilulla "muut hallintolainkäyttöasiat" on perustelujen (s. 113) mukaan tarkoitettu viitata näihin säädettyihin lain mukaisiin tehtäviin, joista ei siten säädettäisi "muualla laissa" (em. viittaustekniikka tarkoittaa jotain muuta lakia). Selvyyden vuoksi viittauksen korkeimman hallinto-oikeuden tässä laissa säädettyihin tehtäviin tulisi olla toisella tapaa muotoiltu.

Myös lainkäyttöasian siirtämistä valtioneuvostolle koskeva säännös pysyisi 6 luvun 2 §:n 2 momentissa ennallaan. Voimassa olevan korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 2 §:n vastaavaa säännöstä on sitä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 201/2006 vp) perusteltu seuraavasti: "Pykälän 2 momenttiin otettaisiin voimassa olevan lain 5 ja 6 §:n säännöksiä vastaavat säännökset siltä varalta, että korkein hallinto-oikeus katsoisi valituksen koskevan kysymystä, jonka ratkaiseminen pääasiassa riippuu päätöksen tai toimenpiteen tarkoituksenmukaisuuden harkinnasta. Tällaisella menettelytapasäännöksellä tarkoituksenmukaisuuskysymysten siirtämisestä hallituksen ratkaistaviksi tavoiteltiin aikoinaan toimivaltasuhteiden ratkaisemista, kun valtioneuvoston päätöksistä ei ollut vielä säädetty valitusoikeutta. Tällainen valitusoikeutta koskeva säännös otettiin eduskunta-aloitteen pohjalta muutoksenhausta hallintoasioissa annetulla lailla (154/1950). Nykyisin korkeimman hallinto-oikeuden toimivalta määräytyy pääosin perustuslain, hallintolainkäyttölain (586/1996) yleisten säännösten sekä muun lainsäädännön perusteella. Noin 85 prosenttia korkeimman hallinto-oikeuden käsittelemistä asioista tulee hallinto-oikeuksista. Kun valtioneuvoston ratkaistavaksi siirrettävillä asioilla ei muutoinkaan ole enää käytännön merkitystä, säännöksen poistaminenkin olisi mahdollista."

Siirtämissäännös, jonka poistamista on vakavasti harkittu jo vuonna 2006, säädettäisiin ongelmattomaksi ehkä katsottuna nyt uudestaan. Näin tapahtuisi ilman perusteluissakaan olevia pohdintoja tosiasiallisesti jo pitkään soveltamatta olleen säännöksen säilyttämisen tarpeellisuudesta tai edes viittauksia aiempiin esitöihin. Tämä tuskin on hyväksyttävä lopputulos.

Lakiehdotuksen 6 luvun 3 §:n 3 kohdan mukaan korkein hallinto-oikeus käsittelisi muina asioina ”oikeushallintoasioita sen mukaan kuin erikseen säädetään”. Muotoilu vastaa voimassa olevaa lakia, mutta siinä ei ole otettu huomioon, että korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuvaltaan kuuluvista oikeushallintoasioista säädettäisiin myös tässä ehdotetussa laissa.

Lakiehdotuksen 6 luvun 5 §:ssä säädettäisiin sekä lainkäyttöasioiden että muiden asioiden ratkaisemisesta korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Korkein hallinto-oikeus ei pidä onnistuneena sääntelytapaa, jossa pykälän 1 momentissa ilmoitetaan asioiden ratkaisukokoonpanoksi ”täysistunto tai muu ratkaisukokoonpanon istunto, jollei asia kuulu presidentin tai muun virkamiehen ratkaistavaksi”. Jos tuomioistuinlaki ylipäättään jossakin muodossa säädetään, on harkittava, että lainkäyttöraatkaisujen kokoonpanosääntely ei minkään tuomioistuimen osalta sisälly ehdotettuun lakiin. Jos laissa taas säädetään lainkäyttöraatkaisujen kokoonpanoista, sääntelyn tulisi ilmentää kunkin tuomioistuimen tavanomaisempia kokoonpanoja. Mikään momentissa mainituista ei ole korkeimman hallinto-oikeuden toimivaltaan kuuluvissa lainkäyttöasioissa tällainen ”peruskokoonpano”.

Onnistuneempi ilmaus on saman pykälän 2 momentissa (”Päätösvaltaisesta kokoonpanosta lainkäyttöasioissa säädetään hallintolainkäyttölaisissa.”). Tämäkin viittaus on sikäli vajaa, että myös muussa lainsäädännössä (menettelyllinen ja aineellinen) säädetään kokoonpanoista hallintotuomioistuimissa ja myös korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Tällainen menettelyllinen laki on esimerkiksi oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annettu laki.

Muiden asioiden (lakiehdotuksen 6 luvun 3 ja 4 §) käsittely voisi ehdotetun 6 luvun 5 §:n mukaan tapahtua asian laadun mukaan hallinnollisessa täysistunnossa, kansliaistunnossa tai siitä voi päättää presidentti tai kansliapäällikkö. Korkein hallinto-oikeus ei pidä asianmukaisena, että näille muille asioille määriteltäisiin, kuinka monen jäsenen kokoonpanossa asia voidaan täysistunnon sijasta ratkaista. *Tällaiset asiat käsitellään vakiintuneesti kansliaistunnossa. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa ei ylimalkaan ole tällaisia hallinnollisten asioiden muodollisia erityiskokoonpanoja, eikä sellaisia myöskään nyt tule luoda.*

*Lakiehdotuksen 6 luvun 5 §:n 3 momentin kaksi viimeistä virkettä tulee näin ollen poistaa ja momentti rakentaa siten, että perusvaihtoehdot ovat täysistunto ja kansliaistunto.* Lisäksi tulee ottaa huomioon, että osa säädösehdotuksia koskevista ministeriöiden lausuntopyynnöistä on yleiseltä merkitykseltään vähäisiä tai luonteeltaan taloudellis-hallinnollisia, mutta silti niihin vastaaminen saattaa korkeimman hallinto-oikeuden työn kannalta olla tähdellistä. Tällaiset lausuntopyynnot saattavat myös olla kiireellisiä. *Tällaisissa tapauksissa pitää jatkossakin olla mahdollista, että lausunto voidaan antaa presidentin päätöksellä.*

### **3.4 Tuomioistuimen työskentelyn järjestäminen, johtaminen ja hallinto (tuomioistuinlain 10 luku)**

Lakiehdotuksen 10 luvun 1 §:ssä säädettäisiin tuomioistuimen päällikkötuomarin tehtävistä sekä johtoryhmästä. Lakiehdotuksen mainitun pykälän 3 momentin mukaan johtoryhmää koskeva sääntely ei kuitenkaan koskisi korkeimpia oikeuksia.



Ulkopuoliselle lukijalle sääntelystä saattaa syntyä kuva, jonka mukaan korkeimpien oikeuksien päällikkötuomarin työskentelyä ei ole tukemassa mitään vastaavaa elintä. Pitkälti samassa asemassa olisi kuitenkin kansliaistunto, jonka olemassaolo ilmenee ainakin 6 luvun 5 §:stä. Säännös tulisikin muodostaa niin, ettei väärinkäsityksiä tässä suhteessa synny.

Lakiehdotuksen 10 luvun 2 §:n säännökset eivät koskisi lainkaan korkeimpia oikeuksia. Rajaus on sinänsä perusteltu, mutta perusteluissa (s. 117) oleva maininta muiden tuomioistuimen oikeudesta tehdä lainsäädäntöaloitteita vaikuttaa virheellisesti. Perustuslain 99 §:n 2 momentin mukaan vain korkeimmalla oikeudella ja korkeimmalla hallinto-oikeudella on oikeus tehdä valtioneuvostolle aloite lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä. Muiden tuomioistuinten aloitevalta on epävirallisempaa eikä koske valtioneuvostoa.

Lakiehdotuksen 10 luvun 3 §:ssä säädettäisiin päällikkötuomarin tehtävistä. Tehtävät olisivat sekä toimintakykyyn että lainkäytön yhdenmukaisuuden turvaamiseen liittyviä. Korkeimman hallinto-oikeuden näkökulmasta tuomioistuimen päällikkötuomari on aina vastuussa ensi sijassa lainkäytön laadusta ja yhdenmukaisuudesta. Päällikkötuomari ei ole vain hallinnollinen virka, joten tehtävän määrittelyn painotus ehdotetuissa momenttimuotoiluissa ei ole onnistunut.

Lakiehdotuksen 10 luvun 4 §:ssä ehdotetaan, että tuomioistuimet toimisivat *osastoihin* jakautuneena siten kuin työjärjestyksessä määrätään. Tästä poikettaisiin vain ylimpien tuomioistuinten osalta, jotka voisivat jakautua *jaostoihin*. Korkein hallinto-oikeus ei pidä tarkoituksenmukaisena sääntelynä, että tuomioistuimen lainkäyttöhenkilökunnan jakautumisesta työskentelyn järjestämiseksi säädettäisiin tuon yksikön nimiketasolla. Laissa voitaisiin puhua yleisesti siitä, että tuomioistuin voi työskentelynsä järjestämiseksi sijoittaa lainkäyttöhenkilökunnan eri yksiköihin. Selvää joka tapauksessa on, että osasto-nimike ei korkeimpaan hallinto-oikeuteen soveltuisi.

Lakiehdotuksen 10 luvun 5 §:stä ei käy ilmi, että sääntely ei koske korkeimpia oikeuksia (tosin se seikka, että korkeimmissa oikeuksissa ei olisi osastoja, käy ilmi jo muutoin).

Lakiehdotuksen 10 luvun 7 ja 8 §:ssä säädettäisiin asioiden jakamisesta ja uudelleen jakamisesta. *Sääntelystä, joka on tarkoitettu sovellettavaksi kaikenlaatuissa tuomioistuimissa, voidaan heti todeta, että se ei sovellu kollegiaalisiin tuomioistuimiin, joissa valmistelu on kirjallista ja joissa valmistelussa on useita vaiheita ennen kuin esittelijä ryhtyy valmistelemaan asiaa istuntoa varten.* Edes perustelut eivät tunnista kollegiaalisen rakenteen olemassaoloa eivätkä esimerkiksi sellaisia useissa tuomioistuimissa keskeistä rakenneseikkoja kuin jakautuminen jaostoihin ja asiaryhmäjako niiden kesken. Yhtä vähän säännös tai sen perustelut tunnistavat esittelyjärjestelmää tai sitä tosiasiaa, että jutut esittelijäjärjestelmässä, ehkä jaostoitain ja asiaryhmittäin, yleensä jaetaan esittelijöille, ei suoraan tuomareille. Ratkaisukokoonpanot taas määräytyvät tyypillisesti istunto- ja esittelylistojen mukaan.

Sääntelyllä ehkä ajetaan takaa tällaisen tuomioistuimen jäsenten työpanoksen tasaista jakautumista. Se ei kuitenkaan voi perustua asioiden jakamiseen vaan osal-

listumiseen asioiden istuntokäsittelyyn tasapuolisin perustein. Tasapuolisuutta toteutetaan istuntolistojen laadinnassa. Kollegiaalisissa muutoksenhakutuomioistuimissa on myös mahdollista, että asiaa joudutaan lykkäämään ja asian jatkokäsittely tapahtuu ainakin osittain eri kokoonpanossa. Tilanteet ovat käytännössä hyvin monimuotoisia, ja kiireellisissä tilanteissa, esimerkiksi jäsenten yllättävän tai pitkäaikaisten jälkityövaiheen poissaolojen vuoksi, juttuja voidaan joutua istumaan uudestaan.

Ehdotettu sääntely ei saa myöskään johtaa siihen, että asioille määriteltäisiin kaikissa hallintotuomioistuimissa ns. vastuutuomari jo asian saapumisvaiheessa. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa tämä ei ole käytännössä mahdollista. Sen sijaan jokaiselle jutulle määrätään mahdollisimman varhaisessa vaiheessa esittelijä. Esittelijän vaihtamiselle ei sillekään voida asettaa mitään erityisiä painavia perusteita, kun kysymys on siitä, että asiat saadaan mahdollisimman ripeästi istuntoon valmisteltaviksi ja siellä päätettäviksi.

Ehdotetun 8 §:n säännös asian uudelleen jakamisesta koskisi 1 momentin mukaan vain tilannetta, jossa tämä tapahtuisi ilman tuomarin tahtoa. Säännös johtaa kysymään, onko edellytyksenä se, että asianomaista tuomaria tai kollegisen kokoonpanon kohdalla kaikkia poisjääviä jäseniä ensin kuullaan. Perustelujen mukaan edellytyksenä on, että tuomari ”selvästi vastustaa asian poisottamista”. Tämä sinänsä edellyttäne, että tuomari on tietoinen siirtämisaikasta. Toisaalta perusteluissa lausutaan edelleen, että säännös edellyttää suostumusta erikseen tiedusteltavan tavanomaisessa tilanteessa, jos ei ole mitään syytä olettaa tuomarin vastustavan toimenpidettä. Kriteerit ovat sinänsä oikeansuuntaisia ja joustavuus käytännön kannalta välttämätöntä, mutta itse pykälästä mikään tämäntapainen ei ole luettavissa, vaan kysymys näyttää olevan pikemminkin perusteluilla säätämistä. Säännönmukainen laintulkintatapa ”vastoin tahtoa” -tyyppisten ilmaisujen yhteydessä lienee, että henkilön suostumusta on tiedusteltava ainakin, jos se käytännössä on mahdollista.

On sinänsä luonnollista, että varsinkaan asian tarkastavaa jäsentä ei voida vaihtaa ennen tai jälkeen istunnon mistään sellaisesta syystä, jota ei voida pitää asiallisenä. Vaihtaminen ei normaalitilanteessa edellytä jäsenen suostumusta eikä perustellun päätöksen tekemistä. Ehdotettu sääntely uudelleen jakamisesta on sekä erittäin epäselvä että hallinnollisesti raskas eikä vastaa sitä, miten oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisesta tuomioistuimissa huolehditaan.

Epäselväksi saattaa osin myös jäädä, millaisia tilanteita päällikkötuomarin toimivalta 2 momentin mukaisesti lopulta koskee. Esimerkiksi korkeimmassa hallinto-oikeudessa kokoonpanomuutoksista tavanomaisissa tilanteissa päätetään jaostoilla. Tämä koskisi käytännössä valtaosaa tilanteista, joissa asioita jaetaan uudelleen. Perusteluissa on näin ollen aihetta vahvasti korostaa, että päällikkötuomarin toimivalta koskee vain vastoin tuomarin tahtoa tapahtuvaa uudelleen jakamista, vaikka kysymys muutoin olisikin 1 momentissa luetelluista toimenpiteen perusteena olevista seikoista.

Lakiehdotuksen 10 luvun 9 §:ssä säädettäisiin työjärjestyksen vahvistamisesta. Vaikka asetustasosta luovuttaisiin kaikkien tuomioistuinten osalta, *on silti tarpeen, että korkeimpien oikeuksien työjärjestykset edelleen julkaistaan säädöskoelmassa ja siten myös FINLEX -järjestelmässä.* Eri tahojen perusteltu tiedon-

tarve voi nimittäin koskea myös sitä seikkaa, millainen työjärjestyksen sisältö on ollut jonakin aiempänä hetkenä. Tämän voi turvata vain säädöstietopankin kaltainen tiedonhakupjärjestelmä, eikä siihen riitä se, että kulloinkin voimassa oleva työjärjestys on luettavissa esimerkiksi tuomioistuimen verkkosivustolla (mikä sinänsä tietenkin on tarpeen ja toteutuu jo nyt).

Lakiehdotuksen *10 luvun 10 §* tekisi tuomioistuimen vuosittaisesta toimintakertomuksesta lakisääteisen. Tällaista säännöstä ei pidä säätää etenkään, kun kyse ei ole raportoinnista jollekin tietyllä taholla, vaan pelkästään vapaamuotoisesta viestinnästä, jolla jo nyt on moninaisia muotoja ja tulee jatkossakin olemaan. Näihin kuuluu muun ohella korkeimman hallinto-oikeuden vuosittain julkaisema, sisällöltään vaihteleva vuosikertomus (ei siis ”kertomus toiminnasta”). Epäselväksi myös jää, mikä on tuomioistuinsektoreiden yhteisten toimintakertomusten suhde pykälässä tarkoitettuun kertomukseen ja voiko yhteinen toimintakertomus korvata ehdotetussa pykälässä tarkoitettua kertomusta. *Näistä syistä korkein hallinto-oikeus vastustaa ehdotettua pykälää. Jos tuomioistuinten tiedottamisesta ja viestinnästä jotain välttämättä halutaan säätää laissa, säännöksen tulisi olla hyvin yleisluonteinen.*

### **3.5 Tuomari tuomiovallan käyttäjänä ja virkamiehenä (tuomioistuinlain 11 luku) sekä sidonnaisuus- ja sivutoimirekisteri (tuomioistuinlain 11, 13 ja 24 luku)**

Lakiehdotuksen *11 luvun 1 §:ssä* säädettäisiin tuomarin velvollisuuksista. Ratkaisupakkoa koskeva muotoilu ”tuomarilla on velvollisuus ratkaista hänen käsiteltäväkseen jaettu asia” viittaa lähinnä yksittäiseen ratkaisijaan, jolle jaetaan juttuja (käräjätuomarit). Tässäkin on esimerkki siitä epäonnistuneesta lähtökohdasta, että samat säännökset halutaan ulottaa kaikkiin erilaisiin tuomioistuimiin, mutta ei kuitenkaan oteta huomioon tuomioistuinten välisiä rakenteellisia ja toiminnallisia eroja. Kollegion jäsenetkin huomioon ottava muotoilu voisi olla esimerkiksi ”tuomarilla on velvollisuus ratkaista hänen käsiteltäväkseen kuuluvat asiat”.

Pykälän *3 momentissa* viitattaisiin tuomareihin sovellettaviin valtion virkamieslakiin sisältyviin muihin vaatimuksiin. Perusteluissa mainittu vaitiolovelvollisuus ei perustu kuitenkaan valtion virkamieslakiin vaan julkisuuslainsäädäntöön. Kun tuomarille kuuluvia velvollisuuksia on myös muualla laissa, pykälän 3 momentissa tulisi kuvata nyt ehdotettua tarkemmin, mitä velvollisuuksia tuomarille säädetään valtion virkamieslaissa, sekä viitata myös muuhun lainsäädäntöön.

Lakiehdotuksen *11 luvun 3 §:ssä* säädettäisiin kaikkia tuomioistuimia koskien, että tuomari voi toimia esittelijänä, jos asia ratkaistaan lain mukaan esittelyssä.

Perusteluissa viitataan hovioikeuksiin ja hallinto-oikeuksiin, joissa toimitaan jo näin. Perusteluissa ei ole tarkemmin pohdittu, onko tällainen yleinen säännös tarpeen. On todennäköistä, että tätä menettelyä ei voida käyttää ylimmissä tuomioistuimissa, joissa jäsenten määrä on rajoitettu ja kokoonpanoon tarvitaan joka tapauksessa vähimmäismäärä tuomarijäseniä. Jos on tarkoitettu sitä, että tuomari tällöin toimisi samalla sekä kollegialisen kokoonpanon jäsenenä että esittelijänä, tämä olisi selvästi ilmaistava.

Lakiehdotuksessa on kannatettavaa pyrkimys sivutoimia ja sidonnaisuusilmoituksia koskevien säännösten yhtenäistämiseen. Nykyisellään nämä kaksi erillistä järjestelmää aiheuttavat päällekkäistä työtä ja niiden keskinäinen suhde on sekä epäselvä että epätarkoituksenmukainen.

### **3.6 Tuomareiden kelpoisuusvaatimukset (tuomioistuinlain 12 luku)**

Lakiehdotuksen 11 §:n mukaiset erityistä kielitaitoa edellyttävät muut tuomarin virat ovat hyvä uudistus ruotsinkielisten asiakkaiden tuomioistuinpalvelujen turvaamiseksi hallintotuomioistuimissa. On kuitenkin otettava huomioon, että tuomioistuin voi olla kaksikielinen esimerkiksi pelkästään sillä perusteella, että sen tuomiopiiriin kuuluu yksi väestömäärältään pieni ruotsinkielinen kunta. Ruotsinkielisten asioiden määrä voi tosiasiallisesti kaksikielisessä tuomioistuimessa jäädä muutamaankin yksittäiseen asiaan ja olla tosiasiallisesti vähäisempi kuin joissakin yksikielisissä tuomioistuimissa. Näin ollen ns. kielituomarin tarve tulee kaksikielisessä tuomioistuimessa harkita tosiasiallisen tarpeen perusteella, mihin säännöshdotuksen sanamuoto ”voisi olla tuomarin virkoja, joihin nimitettävältä edellytettäisiin tuomioistuimen tuomiopiirin väestön vähemmistön kielen erinomaista taitoa” viittaakin. Näin siksi, että erityistä kielitaitoa edellyttävä kelpoisuusvaatimus voi toisaalta mahdollistaa tuomarin virkaan nimitetyksi tulemisen tavantomaista tuomarin virkaan vähäisemmin ansioin.

### **3.7 Päällikkötuomarin ja vakinaisen tuomarin nimittäminen (tuomioistuinlain 13 luku)**

Tuomioistuinlain 13 luvussa säädettäisiin päällikkötuomarin ja vakinaisen tuomarin nimittämisestä. Päällikkötuomarit nimitettäisiin lakiehdotuksen mukaan aina määräajaksi (7 vuotta tai sitä lyhyemmäksi ajaksi, jos henkilö saavuttaa eläkeiän mainitun jakson aikana). Määräajaksi nimitettävä päällikkötuomari menettäisi samalla vakinaisen tuomarin virkansa, minkä vuoksi lakiehdotukseen sisältyvät säännökset tällaisen tuomarin palaamisesta tavalliseen tuomarin virkaan, jos hän ei enää tule nimitetty uudelle kaudella päällikkötuomariksi.

Korkein hallinto-oikeus ei kannata ehdotettua sääntelyä. Perustuslain 21 §:n ja ihmisoikeussopimuksen 6 ja 13 artiklan vaatimukset edellyttävät osana oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä, että asiat käsitellään ilman viivytystä. Tuomioistuinten johtamisessa on kysymys kuitenkin samalla lainkäyttötoiminnan laadusta, ei pelkästään siitä, että asiat ratkaistaan viivytyksettä. Tuomioistuinten päällikkötuomarit eivät tuomioistuinten tehtävien vuoksi siten rinnastu vain hallinnollisiin johtajiin, joiden toimenkuvassa tulosten saavuttaminen voi olla nopeampaa ja toisaalta käytettävissä oleva keinovalikoimakin erilainen kuin tuomioistuimissa voimavarojen entistä tehokkaammaksi käyttämiseksi.

Tuomioistuimissa tuomareiden virkojen tulee olla tuomioistuinten perustuslaissa taatun riippumattomuuden vuoksi pääosin vakinaisia. Päällikkötuomarin virka ei muodosta tästä poikkeusta.

Erityisen voimakkaat vastasyöt päällikkötuomarin viran määräaikaaisuudelle koskevat ylimpiä tuomioistuimia jo nimitysmenettelyn kannalta. Tasavallan presi-

dentti nimittäisi korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden presidentit edelleenkin ilman esitystä (13 luvun 7 §), mikä sinänsä on oikein ja asianmukaista. *Tällaiseen järjestelmään tai ylimpien valtioelinten keskinäisiin suhteisiin ei missään tapauksessa sovellu se, että presidentin virasta tulisi määräaikainen.*

### **3.8 Toimiminen toisessa tuomioistuimessa ja siirtäminen (tuomioistuinlain 16 luku)**

Perustuslain mukaan korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus ovat ylimpiä tuomioistuimia, joiden tehtävät kuuluvat lainkäytössä eri osa-alueille (perustuslain 99 §:n 1 momentti).

Korkein hallinto-oikeus ei pidä perusteltuna säännösehdotusta, jonka mukaan esteellisen ylimmän tuomioistuimen jäsenen tilalle voitaisiin määrätä esteetön jäsen toisesta ylimmästä tuomioistuimesta. Käytännössä tällaiselle sääntelylle ei myöskään ole tarvetta (ehdotetun *16 luvun 1 §:n 3 momentti*).

Valtiosääntöoikeudellisesti ehdotetun sääntelyn ongelmat eivät koske vain tuomioistuinten perustuslaissa määriteltyä toimivaltaa vaan myös ehdotetun sääntelyn epätarkkuutta ("voi lisäksi tarvittaessa määrätä"). Käytännössä kysymys on tältä osin perustuslaissa säädetyn satunnaisen tuomioistuimen muodostamiskiellostä (perustuslain 98 §:n 3 momentti). Perustuslain esitöissä (HE 1/1998 vp s. 156) on tältä osin lausuttu, että kiello merkitsee sitä, ettei yksittäistapauksia varten voida perustaa erillisiä tuomioistuimia taikka tehdä *yksittäistapauksessa poikkeuksia* yleisen lain mukaan määräytyvästä tuomioistuinten alueellisesta, asteellisesta tai asiallisesta toimivallasta.

Lakiehdotuksen *16 luvun 2 §:ssä* säädettäisiin tuomarin tilapäisestä toimimisesta toisessa tuomioistuimessa. Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin tuomarin määräämisen edellytyksistä siten, että edellytykset koskisivat osaksi tuomioistuimen työtilannetta ("vastaanottavassa tuomioistuimessa käsiteltävien asioiden laatu, laajuus, lukumäärä tai niiden edellyttämä asiantuntemus") ja osaksi siirrettävän tuomarin omaa tilannetta ("tuomarin ammattitaidon kehittäminen"). Näiden seikkojen lisäksi tilapäinen työskentely toisessa tuomioistuimessa voisi perustua säännösehdotuksen mukaan "muuhun syyhyn", jota ei määriteltäisi tarkemmin eikä myöskään rinnastettaisi vastaavuudeltaan edellä tarkoitettuihin syihin. Kaikissa tapauksissa määrääminen edellyttäisi lisäksi asianomaisen omaa suostumusta.

Järjestely koskisi kaikkia tuomioistuinasteita ja nimenomaisesti myös ylimpiä tuomioistuimia (2 §:n 3 momentti). Laissa ei säädettäisi siirrolle mitään määräämää. Laissa todettaisiin ainoastaan, että kysymys olisi tilapäisestä siirrosta.

Sääntelyn tarvetta arvioitaessa, erityisesti ylimpien tuomioistuinten osalta, on otettava huomioon, että tuomioistuimen työtilanteen vaatiessa kumpaankin tuomioistuimeen voidaan nimittää ylimääräisiä jäseniä. Ehdotettu järjestely olisi siten tämän järjestelyn kanssa mahdollisesti päällekkäinen. Asianomaisen siirrettävän tuomarin kannalta järjestely ei myöskään ole selkeä. Koska tuomari ei voi yhtä aikaa toimia kahdessa tuomioistuimessa, siirrettävälle tuomarille tulisi nähtävästi myöntää virkavapautta, jolloin hänen palkkauksensa siirtyisi vastaanottaval-

le tuomioistuimelle. Siirtävän tuomioistuimen näkökulmasta ei ole myöskään tarkoituksenmukaista, että siirtyneen tuomarin työpanoksesta maksettaisiin palkkaa siirron ajan, jolloin hänen työpanoksensa ei ole siirtäneen tuomioistuimen käytettävissä.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa lausuntokäytännössään suhtautunut torjuvasti sellaisiin järjestelyihin, joissa asioita siirretään sellaisten tuomioistuinten välillä, joiden asiallinen toimivalta on sama (PeVL 55/2006 vp, HE 202/2006 vp laeiksi valitusasioiden siirtämisestä toisessa hovioikeudessa käsiteltäväksi ja ratkaistavaksi sekä oikeudenkäymiskaaren 26 luvun 13 §:n muuttamisesta).

Lausunnossa tarkoitettussa hallituksen esityksessä ehdotettiin, että siirtomenettely voitaisiin aloittaa, jos ratkaisemattomien asioiden määrä suhteessa jäsenten määrään oli hovioikeudessa muodostunut tai muodostumassa selvästi suuremmaksi kuin hovioikeuksissa keskimäärin. Lisäedellytyksenä olisi ollut, että korkein oikeus antaisi siirtomenettelyyn luvan oikeusministeriötä ja muita hovioikeuksia kuultuaan. Lausunnossaan perustuslakivaliokunta totesi, että menettely ei ollut hyvin sopusoinnussa perustuslain 3 §:n 3 momentin, 21 §:n 1 momentin ja 98 §:n 4 momentin edellyttämien tuomioistuimen lakiin perustuvan alueellisen ja asiallisen toimivallan kanssa kuin ei myöskään sääntelyltä edellytettävän täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden suhteen (PeVL 55/2006 vp s. 2 ja 3).

Perustuslakivaliokunta arvioi, että jos siirtomenettelyä pidetään tarpeellisena ”käsillä välittömästi olevan poikkeuksellisen jutturuuhkan purkamiseksi” laki voitaisiin säätää olemassa voimassa määräajan, enintään kaksi vuotta. Perustuslakivaliokunta lausui lisäksi, että hovioikeuksien käsittelyaikojen lyhentämiseksi oli valtioneuvoston piirissä syytä ryhtyä harkitsemaan muita pysyvämpiä ratkaisuja, jotka ehdotettua tyydyttävämmällä tavalla vastaavat paremmin perustuslain vaatimuksia.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että perustuslain kannalta tarkasteltuna ehdotus ei vaikuta täyttävän sääntelyn täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta koskevaa vaatimusta eikä se ole muutoinkaan hyvin sopusoinnussa edellä jo mainittujen perustuslain säännösten kanssa. Siirron kestoja ei ole määritelty ja siirron edellytykseksi ehdotetaan säädettäväksi subjektiivinen seikka (tuomarin ammattitaidon kehittäminen), jolla ei voida perustella tuomioistuinten työtilanteen ruuhkautumisen purkamista ja siten objektiivisesti arvioitavaa seikkaa. Korkeimpien oikeuksien jäsenten siirron osalta huomioon on otettava, että korkeimpien oikeuksien toimivalta on rajattu perustuslaissa. Siirron liittymät siihen, miten perustuslain esitöissä on määritelty satunnaisten tuomioistuinten asettamiskielto, ovat tässäkin käsillä ja arvioitavana.

Sen enempää 1 §:n 3 momentti kuin 2 §:n 3 momenttikaan eivät sisällä tarkempia säännöksiä toimivallasta tai menettelystä ylimpien tuomioistuinten kesken. Nämä kysymykset eivät tämän tapaisen sääntelyn ehkä toteutuessa voi jäädä sen varaan, että perusteluissa puhutaan yleisellä tasolla yhteistyöstä. On jo yksistään voimavarojen käytön ja toiminnallisten syiden vuoksi selvää, että molempien tuomioistuinten yhteinen tahtotila on aina muodollisesti todettava samoin kuin asianomaisen tuomarin suostumuskin. Silti kysymys asianomaisen tuomarin henkilöstä ja valikoitumisesta muodostuu ongelmalliseksi.

Korkein hallinto-oikeus kannattaa lakiehdotuksen 16 luvun 2 §:n 3 momentin poistamista sekä muutoinkin sääntelyn täsmentämistä.

Lakiehdotuksen 16 luvun 4 §:ssä säädettäisiin tuomarin siirtämisestä tuomioistuinelaitoksen uudelleenjärjestelyissä. Ehdotetun pykälän 4 momentin mukaan tuomarille, joka kieltäytyy vastaanottamasta ilman pätevää syytä edellä pykälässä määriteltyä virkaa, voidaan antaa ero. Eron antamisesta päättäisi kaikissa tilanteissa korkein hallinto-oikeus oikeusministeriön hakemuksesta. Ehdotuksen mukaan asia olisi käsiteltävä kiireellisenä lainkäyttöasiana. Koska korkeimmassa hallinto-oikeudessa lainkäyttöasiat voidaan käsitellä vain hallintolainkäyttölain mukaisessa järjestyksessä joko hakemuksina tai valituksina, pykälässä tulisi suoraan säätää siitä, että asia käsitellään hallintolainkäyttölain mukaisesti.

### **3.9 Kirjallinen varoitus ja virantoimituksesta pidättäminen (tuomioistuinlain 17 luku)**

Lakiehdotuksen 17 luvun 1 §:ssä (kirjallinen varoitus) päätösvaltaa käyttää tuomioistuimen päällikkötuomari. Lakiehdotuksen saman luvun 2 §:ssä (virantoimituksesta pidättäminen) ei ole määritelty, kuka asian käsittelee asianomaisessa tuomioistuimessa. Kun virantoimituksesta pidättämisen syy voi olla kiireellistä päätöksentekoa edellyttävä, tarkoituksenmukaista on sinänsä se, että tuomioistuin itse määrittää ratkaisutoimivaltansa. Jos asiasta ei säädetä laissa, ainoaksi instrumentiksi toimivallan määrittelyyn jää työjärjestys, joka puolestaan ulkopuolisia koskevan päätöksenteon osalta on perustuslain kannalta vaikeasti sijoitettavissa varsinaiseksi oikeusnormiksi.

Lausunnossaan PeVL 31/2013 vp valiokunta on tarkastellut oppilaitosten järjestyssääntöjä, joissa ei ole valiokunnan käsityksen mukaan kysymys perustuslain 80 §:ssä säädetystä lainsäädäntövallan delegoinnista. Valiokunta on todennut samalla seuraavaa: ”Valiokunta on toisaalta muistuttanut perustuslain 2 §:ssä vahvistetusta oikeusvaltioperiaatteesta, jonka mukaan julkisen vallan käytöstä ja muusta julkisesta toiminnasta on noudatettava tarkoin lakia. Valiokunta on lisäksi huomauttanut, että järjestyssäännöillä ei voida ilman laissa olevaa riittävän täsmällistä ja perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset muutoinkin täyttävää säännöstä antaa määräyksiä esimerkiksi jonkin perusoikeuden rajoittamisesta. Ilman lain riittävän täsmällisten säännösten tukea järjestyssäännöllä ei voida määrätä myöskään yksilön oikeuksista tai velvollisuuksista (PeVL 28/2004 vp, s. 5–6, PeVL 70/2002 vp s. 5).”

### **3.10 Tuomarin virkasuhteen päättymisen (tuomioistuinlain 18 luku)**

Lakiehdotuksesta (mainitun luvun 2 §) ei käy ilmi, missä järjestyksessä asia käsitellään eron myöntävässä tuomioistuimessa. Tältäkin osin olisi aihetta todeta, että korkeimmassa hallinto-oikeudessa asia käsitellään hallintolainkäytön järjestyksessä. Asia ratkaistaan silloin hallintolainkäyttöasiana toimivaltaisessa kokouksessa.

### 3.11 Asiantuntijajäsenet (tuomioistuinlain 19 luku)

Korkeimman hallinto-oikeuden asiantuntijajäsenillä ei ole varajäseniä. Käytännössä tähän on syynä korkeimman hallinto-oikeuden asema ja päätöksentekojärjestelmä sekä se, että asiantuntijajäsenet edustavat omalla alallaan korkeaa tietämystä, jota ei ole luontevaa korvata toisen henkilön asiantuntemuksella.

Järjestelmä toimii siten, että niin ympäristöasiantuntijaneuvoksia kuin yleinsinööri-neuvoksiakin on nimitetty yhteensä riittävä määrä, ja heistä aina kaksi kerrallaan osallistuu päätöksentekoon. Muutenkin olisi korkeimman hallinto-oikeuden aseman kannalta epäasianmukaista, jos ylimmäntasoisessa lainkäytön ohjaamisessa ja siten myös ennakkopäätöksissä olisi mukana satunnaisia jäseniä. Sääntely varajäsenistä (ehdotetun luvun 4 §) soveltuu lähinnä lääketieteellisen koulutuksen saaneisiin asiantuntijajäseniin, joita korkeimmassa hallinto-oikeudessa ei puolestaan ole. *Mahdollisuus varajäsenten käyttöön korkeimmassa hallinto-oikeudessa on sekä tarpeettomana että hämmennystä aiheuttavana välttämätöntä sulkea jo säännösten pois.*

Itsetarkoituksellinen pyrkimys yhtenäiseen sääntelyyn ja toimivan käytännön muuttamiseen korkeimmassa hallinto-oikeudessa näkyy myös asiantuntijajäsenen toimikautta koskevassa 19 luvun 5 §:ssä. Pykälästä ja vielä selvemmin perusteluista ilmenee, että viiden vuoden toimikausi olisi tuomioistuimen kaikille asiantuntijajäsenille yhteinen. Tehtävän vapautuessa kesken kauden tilalle voitaisiin nimittää uusi jäsen.

Tämä muuttaisi korkeimmassa hallinto-oikeudessa nykyisin hyvin toimivaa ja kauan sitten vakiintunutta järjestelmää olennaisesti huonompaan suuntaan. Nykyisin jokaisella jäsenellä on oma toimikautensa, joka ei ole sidottu muiden jäsenten toimikausiin. Asiantuntijajäsenkunnan vähittäinen uusiutuminen mahdollistaa päätöksenteon ja sen tason jatkuvuuden. Ylimmässä tuomioistuimessa ei tältä kannalta yksinkertaisesti voi edes ajatella järjestelmää, jossa kaikkien asiantuntijajäsenten määräykset päättyisivät samalla kertaa, vaikka otettaisiinkin huomioon, että pyrkimys tuomarintehtävien pysyvyyteen tekeekin jatkokaudet todennäköiseksi siltä osin kuin niiden edellytykset täyttyvät.

On myös huomattava, että korkeimman hallinto-oikeuden asiantuntijajäsenet ovat säännöllisesti sellaisia korkean tason asiantuntijoita, joiden rekrytointia ja joka tapauksessa vaatimattomasti palkitun tehtävän houkuttelevuutta ei pidä heikentää esimerkiksi niin, että ensimmäinen uudelle jäsenelle tarjolla oleva kausi olisikin nykyisestä poiketen vain lyhyt jäännöskausi. Tällainen uudistus ei myöskään palvele tuomarin asemalta edellytettävää mahdollisimman suurta pysyvyyttä.

*Näistä syistä myöskään 19 luvun 5 §:ää ei pidä ulottaa korkeimman hallinto-oikeuden asiantuntijajäseniin.*

Lakiehdotuksen 19 luvun 22 §:n mukaan asiantuntijajäsenelle maksetaan valtion varoista kohtuullinen palkkio ja korvaus. Niiden perusteet ja määrät vahvistaa ehdotuksen mukaan oikeusministeriö.

Ehdotuksen perusteella on epäselvää, mitä vahvistamisella tarkoitetaan. Asiantuntijajäsenten palkkioista ja korvauksista voitaisiin sinänsä säätää oikeusministeriön



asetuksella. Esityksen perusteluissa (s. 147) oleva maininta siitä, että säännös ei koskisi vakuutusosoikeuden asiantuntijajäseniä, koska heille maksettava palkkio määräytyy hallintolainkäyttölain perusteella, on täysin virheellinen. Hallintolainkäyttölaissa ei säädetä tällaisesta asiasta.

### 3.12 Muu henkilöstö (tuomioistuinlain 21 luku)

*Korkein hallinto-oikeus vastustaa korkeimman hallinto-oikeuden esittelijöiden ehdotettua tuomaristatuksen poistamista.* Ehdotukselle ei ole toiminnallisia eikä sisällöllisiä perusteita. Korkein hallinto-oikeus viittaa tältä osin hallintoneuvos Sakari Vanhalan eriävään mielipiteeseen.

On huomattava, ettei kollegisena tuomioistuimena toimivassa korkeimmassa hallinto-oikeudessa, kuten ei korkeimmassa oikeudessaakaan, juttuja ole niiden vireille tullessa mahdollista jakaa tuomareille, vaan ne jaetaan esivalmistelun jälkeen valmistelusta itsenäisesti vastaaville esittelijöille. Esittelijällä on tämän vuoksi merkittävä vastuu sellaisissakin kysymyksissä, jotka alemmissa tuomioistuimissa usein kuuluvat tuomareille. Oma merkityksensä on silläkin, että jäsenten virkasytforum on valtakunnanoikeus. Erilaiset ja eritasoiset virkarikosväitteet kanavoituvat tässä tilanteessa helposti esittelijään, jonka aseman on syytä tässäkin mielessä olla riittävän vahva, jotta esittelijän riippumattomuus voidaan kaikissa tilanteissa taata.

On myös otettava huomioon, että korkeimman hallinto-oikeuden valituslupajärjestelmän laajentaminen ei näytä ainakaan tässä vaiheessa etenevän siinä määrin, että työmäärä korkeimmassa hallinto-oikeudessa tämän johdosta oleellisesti vähenisi. Näköpiirissä ei ole muutoinkaan merkkejä tämän suuntaisesta kehityksestä, vaan pikemminkin korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuneiden asioiden määrä on viime aikoina ollut noususuunnassa. Tässä tilanteessa asiantunteva, itsenäisesti ja riippumattomasti asiat valmisteleva ja ratkaisuehdotukset laativa esittelijäkunta on ensi arvoisen tärkeä, jotta korkeimman hallinto-oikeuden asianmukainen toiminta voidaan turvata.

Samoista syistä korkein hallinto-oikeus pitää arveluttavana ehdotusta, jonka mukaan esittelijäneuvosten viroista osa voitaisiin muuttaa määräaikaisiksi.

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että ”esittelijää” käytettäisiin yleiskäsitteenä myös sellaisten tehtävien osalta, joissa ei ole kysymys esittelystä, vaan valmistelusta. Esittelijä ei ole vain nimike, vaan esittelijän asemasta ja vastuusta on säädetty perustuslaissa. Työryhmän ehdotuksessa ei ole myöskään arvioitu perustuslain 118 §:n 2 momentissa tarkoitetun esittelijänvastuun poistumisen merkitystä oikeusturvan toteutumisen kannalta tärkeän asioiden huolellisen valmistelun toteutumisen osalta.

Korkeimman hallinto-oikeuden kansliapäällikön (21 luvun 7 §) kelpoisuusvaatimuksena tulee säilyttää tuomarin kelpoisuusvaatimukset. Kansliapäällikön tulee voida tarvittaessa toimia myös lainkäyttöasioiden esittelijänä. Vaikka kansliapäällikön tehtävä on hallinnollinen ja häneltä on ilman muuta edellytettävä myös hal-

linto- ja talousasioiden osaamista, kansliapäällikön vastuualueella on ymmärrettävä lainkäytön nykytilaa ja kehitystä. Tässäkään suhteessa soveltuva ylempi korkeakoulututkinto ei tuota välttämättä työssä tarvittavia valmiuksia.

### **3.13 Tuomarinkoulutuslautakunta (tuomioistuinlain 23 luku)**

Korkein hallinto-oikeus on edellä jo esittänyt, että se ei pidä lautakuntaa koskevaa valmistelua tässä vaiheessa riittävänä lain säätämiseksi.

Lautakunnan tehtävät koulutuksen suunnittelussa ja suuntaamisessa vaikuttavat ylimitoitetuilta suhteesta siihen, että tuomioistuinten on yleensä tarpeen itse määrittää koulutustarpeita ja myös valita koulutukseen osallistuvat tai koulutuksen osallistujaehdokkaat. *Lautakunnan kokoonpanossa on piirteitä, joiden perusteella on syytä epäillä, että lautakunta ei tule vastaamaan hallintotuomioistuinten koulutustarpeisiin riittävästi.*

### **3.14 Voimaantulo ja siirtymäsäännökset (27 luku)**

Tuomioistuintoimintaan kohdistuvan luottamuksen vuoksi ei ole perusteita sille säännösehdotukselle, jonka mukaan asiantuntijajäsenet eivät olisi lain voimaan tullessa velvollisia tekemään sidonnaisuusilmoitusta kuin vasta tultuaan ensimmäisen kerran nimitetyksi lain voimaan tulon jälkeen (luvun 7 §). Ilmoittaminen koskisi muutoin kaikkia virassa olevia tuomareita, joten poikkeuksen tekeminen asiantuntijajäsenten osalta ei ole perusteltua.

## **4. Yksityiskohtaiset kommentit (laki hallintolainkäyttölain muuttamisesta)**

Vaikka tarkoitus ei ole ollut uudistaa itsessään toimeksiannon ulkopuolelle jääneitä prosessuaalisia säännöksiä, tässä suhteessa on osin edetty huomattavan pitkälle. Näin on asian laita muun ohella hallintolainkäyttölain kohdalla. Lakiin lisättäisiin merkittävä määrä uusia pykäläitä tavalla, joka jo itse lain rakenteen ja selkeyden kannalta on ongelmallinen.

9 b lukuun sijoitetussa 55 i §:ssä säädettäisiin korkeimman hallinto-oikeuden kokoonpanosta. Pykälän 2 momenttiin on sinänsä perustellusti otettu säännös monijäsenisen kokoonpanon vahvistamisesta tietyissä tilanteissa, tarkoituksena varmistaa päätösvaltaisen kokoonpanon säilyminen jäsenen esteellisyyden tai estyneisyyden varalta. Pykälän 3 momentin mukaan korkein hallinto-oikeus olisi joka tapauksessa päätösvaltainen, vaikka sen monijäsenisen kokoonpanon jäsenistä yhdelle olisi tullut este suullisen käsittelyn, istunnon tai katselmuksen jälkeen.

Viimeksi mainittu ajatuskin sinänsä on oikeansuuntainen, mutta esitysehdotuksen muiden osien ja perustelujen valossa se lähtee sellaisesta oletuksesta, että jäsentä ei saisi korvata uudella, vaan asia olisi mainitunlaisissa tilanteissa todella myös ratkaistava vajaalla kokoonpanolla. Tällöin kuitenkin unohdetaan, että suullinen käsittely ja katselmus ovat hallintotuomioistuimessa vain osa sitä hallintolainkäyttölain 33 §:ssä tarkoitettua kokonaiselvitystä, jonka perusteella asia ratkaistaan. Suullinen käsittely ei siis ole pääkäsittely, eikä sitä sellaiseksi pidä tälläkään

esityksellä muuttaa. Oikeudenkäynnin välittömyyden vaikutukset on kussakin tapauksessa harkittava erikseen.

Voimassa olevaa oikeustilaa kuvaa julkaistu ratkaisu KHO 10.2.2006 T 242, jonka seloste on seuraava: Valituksenalaisessa vesitalousasiassa pääasian ratkaisuun 22.10.2004 osallistuneista neljästä hallinto-oikeustuomarista yksi ei katselmuspöytäkirjan mukaan ollut osallistunut hallinto-oikeuden asiassa 27.5.2004 toimitamaan katselmukseen. Katselmukseen osallistuneista neljästä hallinto-oikeustuomarista yksi oli ollut asiaa 22.10.2004 ratkaistaessa sairauden vuoksi estynyt hoitamasta virkaansa. Kun otetaan huomioon hallintolainkäyttölain 33 §, 41 § ja 51 §:n 1 momentti, asia on pääsäännön mukaan ratkaistava samassa kokoonpanossa kuin siinä, jossa katselmus on toimitettu. Siitä, että sama kokoonpano ei syystä tai toisesta enää ole käytettävissä, ei kuitenkaan sellaisenaan seuraa, että asiassa olisi toimitettava kokonaan uusi katselmus, vaikka katselmuksessa saatava selvitystä hallintolainkäyttölain 33 §:n säännökset huomioon ottaen edelleen pidettäisiin tarpeellisena asian ratkaisemiseksi. Euroopan neuvoston ihmisoikeus-sopimuksessa ja Suomen perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitetun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista on tällaisissa tapauksissa arvioitava kokonaisuutena, ottaen muun ohella huomioon, että uudesta katselmuksesta saatava vuodenaikojen vaihtelun tai muun syyn perusteella aiheutua asian käsittelyyn huomattava viive. Uuden jäsenen nimeäminen kokoonpanoon laillisen esteen omanneen hallinto-oikeustuomarin tilalle oli ollut välttämätöntä asian käsittelemiseksi. Hallinto-oikeuden toimittamasta katselmuksesta laadittu pöytäkirja ja katselmuksessa otetut valokuvat sekä katselmuksessa äänitetyt nauhat oli liitetty asiakirjoihin. Tämä aineisto oli asiaa hallinto-oikeudessa ratkaistaessa ollut muun selvityksen ohella myös asian ratkaisun tekemiseen osallistuneen hallinto-oikeustuomarin käytettävissä. Kun otettiin huomioon kysymyksessä olevasta asiasta ja sen käsittelystä saatu selvitys kokonaisuutena, hallinto-oikeuden päätöstä ei ollut kumottava ja asiaa palautettava hallinto-oikeudelle uudelleen käsiteltäväksi sillä valituksessa esitetyllä perusteella, että yksi asian ratkaisuun osallistuneista hallinto-oikeustuomareista ei ollut osallistunut hallinto-oikeuden asiassa toimittamaan katselmukseen.

Ei siis voida mitenkään pitää hyväksyttävänä sellaista oletusta, että korkeimman hallinto-oikeuden olisi ratkaistava jopa merkittävät prejudikaatit vajaalla kokoonpanolla, jos selvitystä asiassa on joltakin osin hankittu suullisella käsittelyllä tai katselmuksella, puhumattakaan siitä, että olisi kiellettyä siirtää tällaista asiaa koko jaoston istuntoon tai täysistuntoon.

Vielä oudompi tilanteesta muodostuu, kun havaitaan, että 55 i §:n 3 momentti mainitsee myös *istunnon* (tai oikeastaan istunnon jälkeisen tilanteen). Korkein hallinto-oikeus ei nykyisin missään tilanteessa toimi niin, että kertaalleen istunnossa, esimerkiksi säännönmukaisessa viiden jäsenen kokoonpanossa, käsitelty asia ratkaistaisiinkin vain neljällä jäsenellä sen vuoksi, että yhdelle viidestä on sittemmin tullut este. Tällaisessa tilanteessa asia tietenkin siirretään uuteen täyteen kokoonpanoon, joka mahdollisuuksien mukaan vastaa aiempaa. Tilanteella on myös läheinen yhteys ehdotettuun tuomioistuinlain 10 luvun 7 §:ään, joka edellä on todettu erittäin ongelmalliseksi.

Joka tapauksessa tällaisia korkeimman hallinto-oikeuden kokoonpanokäytäntöjä merkittävästi muuttavia säännöksiä ei pidä säätää. 55 i § ja sen perustelut tulee

valmistella uudestaan, ja kaikki maininnat istunnosta tulee poistaa säännöksestä, joka ehkä muutoillaan ehdotetun 3 momentin sijaan.

Ehdotetut 55 j ja 55 k § koskevat nykyisestä erityislaista siirrettyinä asiantuntijajäsenten osallistumista päätösvaltaiseen kokoonpanoon tietyissä asiaryhmissä. Tässä on syytä ottaa huomioon, että vastaavaa nykyistä säännöstä on ehdotettu muutettavaksi eduskunnan käsiteltävänä parhaillaan olevassa ympäristönsuojelulain uudistuksessa.

80 a §:ssä ehdotettu nimenomainen säännös viranomaisten velvollisuudesta antaa tietoja ja virka-apua hallintotuomioistuimelle on selvyysyistä tarpeellinen. Sama koskee kansliahenkilöstön valmistelutoimivaltaa koskevaa 80 b §:ää.

## 5. Eräitä muita näkökohtia

Kuten edellä on todettu, esitysluonnos vaatii vielä perusteellista uudelleenvalmistelu. Tämän vuoksi tässä lausunnossa ei ole suoritettu kaikkien lakiehdotusten eikä esimerkiksi perustelujen yksityiskohtaista tarkastelua. Seuraavassa kiinnitetään kuitenkin vielä huomiota eräisiin esille tulleisiin näkökohtiin.

Ehdotuksen yleisperusteluissa on eräitä kohtia, joita voidaan pitää virheellisinä tai suppeutensa vuoksi sellaisina, että niistä on mahdollista tehdä virheellisiä päätelmiä erityisesti muu teksti huomioon ottaen.

Tällaisia ovat esimerkiksi seuraavat kohdat:

- s. 40: Korkeimmassa hallinto-oikeudessa noin puolet vireille tulevista ja ratkaistavista asioista edellyttää valituslupaa (”valtaosa on sellaisia, että niiden käsittely ei edellytä valituslupaa”).
- s. 41: Markkinaoikeuden käsiteltäväksi kuuluvista asioista säädetään asianomaisissa erityislaeissa. Esimerkiksi hankinta-asioissa muutoksenhakusäännökset ovat julkisista hankinnoista annetussa laissa ja kilpailuasioissa kilpailulaissa. Muutoksenhausta ei siten säädetä pelkästään sivulla mainitussa laissa markkinaoikeudellisten asioiden käsittelystä.

Ehdotuksen yleisperusteluissa käydään läpi Ruotsin erityistuomioistuimia todeten esityksen lopuksi, että ”lisäksi joitakin asiaryhmiä on keskitetty tiettyjen alioikeuksien käsiteltäväksi”. Alaviitteen (s. 62, alaviite 3) mukaan tällaisia ovat maa- ja ympäristöoikeudellisia asioita käsittelevät mark- och miljödomstolar sekä hallintolainkäytön puolella ulkomaalaisasioita käsittelevät migrationsdomstolar.

Mitä tulee ensinnäkin ympäristötuomioistuihin, niin toukokuussa 2011 ympäristötuomioistuihin yhdistettiin kiinteistöoikeudellisten asioiden käsittely. Nämä tuomioistuimet sijaitsevat sinänsä alioikeuden yhteydessä (Nackan, Östersundin, Uumajan, Vänersborgin ja Växjön käräjäoikeudet). Muutoksenhakutuomioistuimena toimii Svean hovioikeuden yhteydessä ympäristöylioikeus (miljööverdomstol).

Ulkomaalaistuomioistuimina toimivat puolestaan Tukholman, Göteborgin, Malmön ja Luulajan hallinto-oikeudet. Esimerkiksi vuonna 2013 näihin tuomioistuihin saapui yli 26 000 juttua ja ne ratkaisivat noin 25 500 juttua. Samana

vuonna hallintotuomioistuimiin saapui yhteensä yli 132 000 asiaa.

Ympäristötuomioistuimet käsittelevät niitä koskevan lain (SFS 2010:921) mukaan ympäristökaaren, kiinteistönmuodostamislain tai kaavoitus- ja rakentamislain mukaisia asioita. Tuomioistuimet käsittelevät sekä hakemusasioista että muutoksenhakuasioita. Ensimmäisen asteen asioissa sovelletaan prosessinormistona riita-asioiden käsittelyjärjestystä, jollei muuta ole säädetty, ja muutoksenhakuasioissa tuomioistuinasioita koskevaa lakia (SFS 1996:242). Viimeksi mainittu laki vastaa sisällöllisesti hallintolainkäyttölakia. Muutoksenhakuasioissa ympäristöylioikeuden päätöksestä ei saa hakea valittamalla muutosta korkeimmalta oikeudelta. Muissa asioissa valitus korkeimpaan oikeuteen edellyttää valitusluvan myöntämistä.

Käytännössä edellä mainittuja tuomioistuinta pidetään erityistuomioistuinta. Niiden juttumäärät ja käsittelyajat käsitellään erikseen Ruotsin tuomioistuinten toimintakertomuksessa ja niiden juttumäärät ovat huomattavat verrattuna ehdotuksessa erikseen selostettuihin tuomioistuinta. On siis jokseenkin virheellistä väittää, että ne toimivat alioikeuksien tavoin. Mainittuja tuomioistuinta ja prosesseja niissä on huomattavasti asianmukaisemmin käsitelty hovi- ja hallinto-oikeuksien rakenneuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä. Jos tämänkaltaisia selostuksia nyt pidetään tarpeellisina, ovat samat selostusosuudet pitkälti suoraan siirrettävissä tähän yhteyteen.

Presidentti



Pekka Vihervuori

Kansliapäällikkö



Ann-Mari Pitkäranta