KORKEIN HALLINTO-OIKEUS
HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLEN

Presidentti Pekka Vihervuori

31.3.2016

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys tuomioistuinlaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi (HE 7/2016 vp)

Lakivaliokunnan lausuntopyynnössä perustuslakivaliokunnalle on muun ohella lausuttu:

”Hallituksen esitykseen sisältyy arvio, jossa tarkastellaan ehdotusten suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestyskysymyksiä (s. 158–160). Arviossa käsitellään esityksen ehdotuksia, jotka koskevat määräaikaisia tehtäviä, tuomarin virkojen erittelyä talousarviossa, tuomarin asemaa tuomioistuinlaitoksen uudelleen järjestämisessä, tuomarin pidättämistä virantoimituksesta ja tuomioistuimen asiantuntijajäseniä. Hallituksen käsityksen mukaan esitys voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Lakivaliokunnan esityksestä järjestämissä asiantuntijakuulemisissa on tuotu esiin, että esityksen säätämisjärjestystä koskeva tarkastelu on vajavainen ja että esityksestä on syytä pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto. Asiantuntijakuulemisissa on perustuslain kannalta kiinnitetty huomiota säätämisjärjestysperusteluissa käsiteltyihin ehdotuksiin, mutta myös muihin ehdotuksiin, kuten asessorin koulutusviran asemaan ja koulutusjärjestelmään yleisemmin, valituskieltoon tuomarinkoulutuslautakunnan päätöksistä, tuomioistuimen työjärjestyksellä säätämiseen ja työjärjestyksen käytön laaja-alaisuuteen, hovioikeuden valvontatehtäviin sekä lautamiesten valintajärjestelmään.

Edellä esitetyn perusteella ja ottaen huomioon, että esityksessä on kyse tuomioistuimia koskevan lainsäädännön kokonaisuudistuksesta, lakivaliokunta pyytää eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin mukaisesti perustuslakivaliokunnalta lausuntoa siitä, miten esitystä on arvioitava Suomea velvoittavien ihmisoikeussopimusten sekä tuomioistuinlaitosta ja oikeusturvaa koskevien perustuslain säännösten kannalta.”

Myös korkeimman hallinto-oikeuden näkökulmasta hallituksen esitystä perusteellisempi valtiosääntöoikeudellinen tarkastelu on erittäin aiheellinen, mikä on myös aikaisemmin tuotu esiin lakivaliokunnassa.

Korkein hallinto-oikeus pitää sinänsä tärkeänä, että tuomioistuinten tehtäviä, organisaatiorakenteita, hallintoa ja tuomareiden asemaa arvioidaan aika ajoin uudelleen. Nyt esillä olevassa hankkeessa perusote on kuitenkin paljossa ollut vinoutunut. Leimaa antavaa monille ehdotuksille on jopa itsetarkoituksellisesta vaikuttava pyrkimys yhdenmukaiseen sääntelyyn erilaisissa tuomioistuimissa, niiden rakenteelliset ja toiminnalliset ulottuvuudet sivuuttaen. Lainsäädännöllinen ratkaisu, joka soveltuu hyvin käräjäoikeuteen, ei välttämättä lainkaan sovellu toiminnallisesti erilaiseen tuomioistuinympäristöön, kuten hallinto-oikeuteen, erityistuomioistuimeen, korkeimpaan hallinto-oikeuteen tai korkeimpaan oikeuteen.

Tämä on merkittävä epäkohta, joka rasittaa myös nyt annettua esitystä laadullisesti, eikä esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden eri vaiheissa esittämillä rakenteellisilla huomautuksilla ole ollut juurikaan merkitystä, ei silloinkaan, kun sen toimintaa ollaan vaikeuttamassa ja uutta epäselvää ja tarpeetonta sääntelyä luomassa. *Hallituksen esityksen rajoittuminen tuomareiden virkamiesoikeudellisen aseman sääntelyyn olisikin tähän nähden ollut aivan riittävää. Näin on varsinkin sen vuoksi, että lopputulos on useissa ratkaisevissa suhteessa erittäin epätyydyttävä ja oikeudellisen selvyyden kanalta kyseenalainen*.

Vaikka ehdotuksen yhtenä keskeisenä tavoitteena on ollut tuomioistuinten toiminnan kehittäminen, tuomioistuinlakiehdotus sisältää runsaasti sellaisia säädösmuutoksia, joiden voidaan arvioida toiminnan tehostamisen sijasta vähentävän tehokkuutta ainakin sellaisissa tuomioistuimissa, joihin sääntely ylipäätään ei sovi. Tästä esimerkkinä on 8 luvun 7 ja 8 §:n sääntely asioiden jakamisesta ja uudelleenjakamisesta, joka esityksen mukaan koskisi myös korkeimpia oikeuksia. *Esitys sisältää myös useita valtiosääntöisesti arveluttavia kohtia.*

Esityksen suhdetta perustuslakiin sekä säätämisjärjestystä koskeva tarkastelu on jäänyt vajavaiseksi. Esityksen jaksossa 4 esitetyillä näkökohdilla ei siten ole perusteltavissa, että esitys voitaisiin käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Tuomareiden erittelyviroista luopuminen

Hallituksen esityksessä ehdotetaan valtion virkamieslain (750/1994) 4 §:n muuttamista siten, että tuomareiden viroista säilyisivät valtion talousarviossa eriteltyinä virkoina vain korkeimpien oikeuksien tuomareiden virat. Ehdotetun tuomioistuinlain myötä tuomareiden virat eivät siis enää olisi valtion talousarviossa eriteltyjä virkoja korkeimpien oikeuksien jäsenten virkoja lukuun ottamatta. Erittelyviroista luopuminen merkitsisi, että tuomarin virkojen lukumäärästä voitaisiin päättää tuomioistuinten ulkopuolella oikeusministeriössä ilman eduskunnan myötävaikutusta.

Korkein hallinto-oikeus ei pidä tuomioistuinten riippumattomuuden ja perustuslaillisen aseman eikä myöskään perustuslaista ilmenevän tuomioistuinlaitoksen kaksilinjaisuuden kannalta mahdollisena, että erittelyviroista luovuttaisiin. Erittelyviroista luopuminen ei ole sopusoinnussa hallinto- ja toimeenpanovallasta riippumattoman tuomioistuinlaitoksen aseman kanssa. Muutos lisäisi entuudestaan ministeriön ohjausvaltaa riippumattomiin tuomioistuimiin nähden ja heikentäisi eduskunnan vaikutusmahdollisuuksia. Tämä ei voi olla tavallisella lailla toteuttavissa. Erittelyvirkainstituution kautta säädetyistä rajoituksista ei jäljempänä selostettavista syistä ole yleensäkään edellytyksiä luopua.

Tätä hyvin merkittävää muutosta on esityksessä sinänsä pyritty perustelemaan sekä yleisperusteluissa (s. 32) että yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 150), minkä lisäksi ehdotusta on jossakin määrin tarkasteltu suhteessa perustuslakiin.

Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan muutos tarkoittaisi sitä, että tuomarin virkoja voitaisiin perustaa, lakkauttaa tai muuttaa yksinomaan oikeusministeriön päätöksellä. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan oikeusministeriön ohjausvalta suhteessa riippumattomaan tuomioistuinlaitokseen ”kasvaisi hieman”. Perustelujen mukaan

muutos ei kuitenkaan olisi merkittävä, koska oikeusministeriö vastaa tuomioistuinlaitoksen tulosohjauksesta ja talousarviossa myönnettyjen voimavarojen jakamisesta tuomioistuinlaitokselle. Perustelujen mukaan oikeusministeriöllä ”on siten jo nykyisin valta päättää talousarviossa eriteltyjen virkojen perustamisesta, lakkauttamisesta ja niiden sijoittamisesta tuomioistuimiin”. Lisäksi oikeusministeriöllä ”on valta päättää erittelyvirkojen, kuten kaikkien muiden tuomioistuinlaitoksen virkojen virkajärjestelyistä eli siirtämisestä *samanlajisten* tuomioistuinten kesken” (kursivointi tässä).

Yleisperusteluissa taas tuodaan esille, että valtion tehtävien ja oikeusturvan tehokas toteuttaminen edellyttää toimenpiteitä, joilla valtionhallinnon toimintaa kyetään hoitamaan joustavasti ja tuloksellisesti. Tulosohjaukseen siirtymisen myötä on entistä tärkeämpää, että tulosvastuullisilla virastoilla on eduskunnan myöntämien määrärahojen puitteissa valta itsenäisesti päättää henkilöstöhallinnostaan ja virkarakenteestaan. Hallituksen esityksen mukaan ”kehitys on vähitellen johtanut siihen, että talousarviokäsittelyssä otetaan kantaa koko organisaation toiminnan rahoitukseen eikä yksittäisiin virkoihin”.

Hallituksen esityksessä viitataan myös siihen, että paineita virkajärjestelyjen joustavuudelle ovat asettaneet myös 2000-luvulla valtionhallinnossa toteutetut lukuisat organisaatiouudistukset. Organisaatiouudistukset toteutetaan aina lainsäädäntöteitse, mikä turvaa eduskunnan vaikutusmahdollisuudet. Erittelyvirkojen määrän vähentämisen ei siten ole arvioitu merkittävästi heikentävän eduskunnan mahdollisuuksia ohjata hallintoa tai valtaa päättää viroista aiheutuvista valtion menoista. Hallituksen esityksessä viitataan tältä osin hallituksen esitykseen HE 95/2011 vp ja siitä annettuun perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 19/2011 vp.

Yleisperusteluissa on lisäksi viitattu siihen, että tuomioistuinten toimintaympäristö on muuttunut merkittävästi. Hallituksen esityksen mukaan tuomioistuinlaitoksessa on toteutettu rakenteellisia muutoksia, ”joissa eduskunta käytännössä kahteen kertaan käsittelee tuomarin virkojen järjestelyjä”. Hallituksen esityksen mukaan erittelyvirkaominaisuus myös ”vaikeuttaa tuomioistuinlaitoksen virkarakenteen kehittämistä ja resurssienjakoa”. Hallituksen esityksen mukaan erittelyviroista luopuminen vähentäisi määräaikaisten virkasuhteiden tarvetta ja parantaisi edellytyksiä lisätä tuomaripainotteisuutta. Hallituksen esityksessä viitataan lisäksi vielä siihen, että päällikkötuomareiden virkojen määräaikaistamiseen liittyvän virkatakuujärjestelmän kannalta on perusteltua, että tuomarin virkoja voitaisiin perustaa tarvittaessa nykyistä joustavammin eli ilman talousarviokäsittelyä.

Korkein hallinto-oikeus huomauttaa siitä, että oikeusministeriön hallinnonalalla on toteutettu tuomioistuinlaitosta koskevia merkittäviä uudistuksia myös ilman eduskunnan myötävaikutusta. Käräjäoikeusverkoston edellinen karsinta perustui valtioneuvoston asetuksen tasoisen sääntelyn muuttamiseen, eikä asiaa käsitelty lainkaan eduskunnassa.

Hallituksen esityksessä erittelyviroista luopumista perustellaan etsimällä rinnastuksia valtion hallintoviranomaisissa toteutettuihin organisaatiomuutoksiin sekä toteamuksilla, joiden perusteella erityisesti tuomarin viran perustamismenettelyä pidetään hallinnollisesti raskaana ja epätarkoituksenmukaisena, kun oikeusministeriöllä on jo nyt tuomioistuinten tulosohjauksen puitteissa pitkälle menevät toimivaltuudet päättää siitä, mihin tuomioistuimeen virkoja osoitetaan. Hallituksen esityksen loppupäätelmänä on, että erittelyviroista luopuminen ei ole ongelmallista perustuslain kannalta, koska sillä ei olisi vaikutusta tuomarin perustuslaissa taattuun virassa pysymisoikeuteen.

Korkein hallinto-oikeus korostaa, että erittelyviroista luopumisella on välitön merkitys toimenpanovallan ja lainkäyttövallan väliseen suhteeseen. Aivan erityinen vaikutus sillä on perustuslain 3, 98 ja 99 §:ssä säädettyyn tuomioistuinlaitoksen perusrakenteeseen ja tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuteen suhteessa toimeenpanovaltaan. Kuten perusteluissa (s. 21) on todettu, tuomarin virat ovat yleensä samojen tuomioistuinten kesken yhteisiä niin, että oikeusministeriö voi päättää avoinna olevan tuomarinviran siirtämisestä toiseen tuomioistuimeen esimerkiksi kunkin tuomioistuimen resurssitarvetta silmällä pitäen. Viran nimikettä ei kuitenkaan voi muuttaa ilman talousarviokäsittelyä, vaikka virka olisi avoinna.

Erittelyvirkajärjestelmä takaa suoraan perustuslakiin liittyen omalta osaltaan sen, että hallintotuomioistuinten virkoja ei ryhdytä hallinnollisin toimin, ehkä hyvinkin merkittävässä määrin, muuttamaan yleisten tuomioistuinten viroiksi tai päinvastoin. Erittelyviroista luopumisen perusteiksi esitetyt joustomahdollisuudet ovat sikälikin vähemmän asianmukaisia, että tulosohjauksen puitteissa oikeusministeriön tehtävänä on huolehtia perustuslain 3 §:n 3 momentin ja 22 §:n mukaisesti siitä, että tuomioistuinlaitoksella on riittävät voimavarat toteuttaa sitä erityislaatuista ja valtionhallinnosta poikkeavaa tehtäväänsä, jolla varmistetaan oikeussuojan saatavuus ja oikeudenmukaisten oikeudenkäyntien toteutuminen riippumattomissa tuomioistuimissa.

Yleisperustelujen kohdassa 3.2.4 lausutaan: ”Se, että keskusviraston perustamista koskeva valmistelu on vielä kesken, ei ole riittävä syy lykätä erittelyvelvollisuuden poistamista. Mikäli virasto perustetaan, oikeusministeriön ohjausvalta voidaan myös virkojen perustamis- ja lakkauttamisvallan osalta siirtää sille.” Tämä jo itsessään spekulatiivinen lausuma on joka suhteessa vaikeasti ymmärrettävissä. *Itse ongelman kannalta on aivan yhdentekevää, onko hallinnollista toimeenpanovaltaa tuomioistuimiin nähden käyttävä viranomainen ministeriö vai ministeriön alainen hallinnollinen keskusvirasto, jos sellainen joskus syystä tai toisesta maahan perustettaisiin.*

Myöskään päällikkötuomareiden virkatakuujärjestelmä ei yksittäisesti tarkasteltunakaan ole asianmukainen peruste erittelyviroista luopumiseksi. Perustuslain mukaan kenellekään, ei edes tuomarilla, ole oikeutta tulla nimitetyksi virkaan sillä perusteella, että hänelle on tarpeen järjestää vakinainen virka edellisen määräaikaisen virkasuhteen päätyttyä.

Tuomioistuinlakiehdotuksen suhde korkeimmasta hallinto-oikeudesta annettuun lakiin sekä lakiehdotuksen rakenteellinen epäselvyys

Esityksestä aiheutuva oikeudellinen epäselvyys perustavanlaatuisissa asioissa koskee suoraan ylimpiä tuomioistuimia.

Tuomioistuinlakiehdotuksen 1 §:n 2 momentin mukaan lakia sovellettaisiin korkeimpaan oikeuteen ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen sekä niiden jäseniin, jollei korkeimmasta oikeudesta annetussa laissa (665/2005) tai korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetussa laissa (1265/2006) toisin säädetä. Tämä tarkoittaisi perustelujen mukaan sitä, että tuomioistuinlaki olisi toissijainen ylimmistä tuomioistuimista annettuihin lakeihin nähden, ja tuomioistuinlaki koskisi korkeinta oikeutta ja korkeinta hallinto-oikeutta vain rajoitetusti, koska niistä säädettäisiin voimaan jäävissä erityislaeissa. *Tämä ratkaisu on ylimpien tuomioistuinten lukuisten erityispiirteiden vuoksi sinänsä oikea ja asianmukainen. Kuitenkin muodostunut lakitekninen lopputulos on ymmärrettävyyden ja selkeyden kannalta pahasti epäonnistunut.*

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan ehdotetun tuomioistuinlain yleiset säännökset tuomioistuimista ja tuomareista koskisivat ylimpiä tuomioistuimia. Eri tuomioistuimia ja niiden johtamista ja hallintoa koskevia säännöksiä ei sovellettaisi ylimpiin tuomioistuimiin lukuun ottamatta asioiden jakamista ja uudelleenjakamista koskevia 8 luvun 7 ja 8 §:ää sekä saman luvun 10 §:ää, joka koskee toimintakertomuksen laatimista. Perustelujen mukaan korkeimpiin oikeuksiin ei myöskään sovellettaisi päällikkötuomarin sijaisena toimimista koskevaa tuomioistuinlain säännöstä eikä säännöksiä palvelussuhteen väliaikaisesta järjestämisestä.

Perustelujen mukaan ylimmissä tuomioistuimissa soveltamatta jäisivät muun muassa tuomioistuimen työskentelyn järjestämistä, johtamista ja hallintoa koskeva 8 luku sen edellä mainittuja 7, 8 ja 10 §:ää lukuun ottamatta, päällikkötuomarin ja vakinaisen tuomarin nimittämistä koskeva tuomioistuinlain 11 luku, virkavapautta ja sijaisuuksia koskeva 13 luku, tuomarin toimimista toisessa tuomioistuimessa ja siirtämistä koskevat 14 luvun säännökset sekä virkasuhteen päättymistä koskeva 16 luku ylimpien tuomioistuinten tuomareiden osalta ja 19 luvun säännökset esittelijöistä, ylimpien tuomioistuinten kansliapäälliköt mukaan lukien.

Esimerkiksi tuomioistuimen osastorakennetta koskevan 8 lukuun sisältyvän sääntelyn soveltumattomuus olisi tuomioistuinlain lukijan osattava päätellä korkeimman hallinto-oikeuden osalta yksin siitä, että korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain (1265/2006) voimaan jäävän 5 §:n 2 momentin mukaan lainkäyttöasioita käsitellessään korkein hallinto-oikeus voi toimia jakaantuneena jaostoihin. Näin ei asian laita voi kunnollisen lainsäädännön vähimmäisvaatimukset täyttävässä sääntelyssä olla. Ylimpien tuomioistuinten aseman ja toiminnallisen rakenteen osalta ehdotetun lainsäädännön selkeyden puute on kestämätön.

Toinen esimerkki: Sen esityksen perusteluissa tarkoitetun rajoituksen, että korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden tuomaria ei voitaisi määrätä toimimaan toisessa tuomioistuimessa, voisi ehdotetun tuomioistuinlain 14 luvun 2 §:n säännöksistä päätellä lähinnä siitä, että pykälässä ei säädetä mitään menettelyä, jossa tällaisesta siirrosta voitaisiin päättää. Korkeimpia oikeuksia koskevissa laeissa ei luonnollisestikaan ole tästä seikasta tuomioistuinlaista poikkeavia säännöksiä, koska tällaista menettelyä ei ole käytössä.

Kuitenkin hallituksen esityksen perustelujen mukaan tuomioistuinlain 14 luvun 4 § (Tuomarin siirtäminen tuomioistuinlaitoksen uudelleenjärjestelyissä) tulisi sitä vastoin sovellettavaksi myös korkeimpien oikeuksien tuomareihin ”tuomioistuinlaitoksen uudelleen järjestelyissä”. *Korkein hallinto-oikeus korostaa, että sääntely on tältä osin perusteetonta suhteessa korkeimpiin oikeuksiin ja niiden valtiosääntöiseen asemaan. Jos tällaista merkittävää oikeustilan muutosta todella halutaan, sen valtiosääntöiset edellytykset on välttämätöntä tarkoin selvittää.*

Tuomioistuinlain ja korkeimpia oikeuksia koskevien lakien välinen soveltamisala tulisi laissa joka tapauksessa rajata olennaisesti selkeämmällä tavalla kuin nyt on tehty lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentissa. Kuten edeltä jo ilmenee, lakiehdotuksen mukainen soveltamisalan rajaus ”toisin säätämiseen” perustuen on eräällä tavalla absurdi, koska tuomioistuinlaissa säädettäisiin useasta seikasta, josta ei ole aikaisemmin ollut tarpeen säätää ylimpiä tuomioistuimia koskevissa laeissa siitä syystä, että toiminta tai muu sääntely ei ole edellyttänyt tällaista ”toisin säätämistä” tai ylipäätään mitään säätämistä. Toisin säätäminen näyttäisi siis edellyttävän vastinkappaletta, jotta ei tehtäisi johtopäätöstä siitä, että tuomioistuinlain tiettyä kohtaa kuitenkin sovelletaan myös ylimpiin tuomioistuimiin. Perustelutekstin perusteella on jo nähtävissä, että esimerkiksi 8 luvun sisällä soveltamisalarajaus jää erittäin epämääräiseksi.

Tuomioistuinlain soveltamisalaa määrittävät kohdat olisikin välttämätöntä kirjoittaa lakiin näkyviin, nyt ehdotetun hämärän ja lukijalle erittäin vaikeasti avautuvan rakenteen korjaamiseksi.

Asioiden jakamista ja uudelleen jakamista koskevat säännösehdotukset

Kaikissa tuomioistuimissa sovellettavaksi tarkoitetut tuomioistuinlakiehdotuksen 8 luvun 7 ja 8 § muodostavat merkittävän hallintotuomioistuinten ja etenkin korkeimman hallinto-oikeuden toimintaa vaikeuttavan ongelman. Erityisesti näissä kohdissa näkyy se hankkeen valmistelulle muutoinkin tunnusomainen piirre, että säännöksiä valmistellaan yhtä tuomioistuintyyppiä, useimmiten nimenomaan käräjäoikeutta silmällä pitäen, ja syntynyt tulos sitten väkisin ulotetaan toiminnallisesti aivan muunkinlaisiin tuomioistuimiin, esittelijäjärjestelmään ja kollegiseen päätöksentekoon, yrittämättäkään edes perusteluissa kertoa, miten sääntely tuollaisessa muussa ympäristössä voisi toimia.

Korkeimman hallinto-oikeuden esittelyjärjestelmässä ja kollegisessa päätöksenteossa ei lainkaan esiinny juttujen jakamista tuomareille siinä mielessä kuin käräjäoikeudessa. Tuollaisen ”tuomarille jakamisen” olemassaolo on hankkeen eri valmisteluvaiheissa kuitenkin ollut mainitun 7 §:n (ja 8 §:n) kattavana lähtökohtana ja taustaoletuksena. Pykälän mukaan jakamisen tulisi tapahtua ”työjärjestyksessä vahvistettujen perusteiden mukaisesti”. Ilmeisesti korkeimman hallinto-oikeuden aiemman kritiikin perusteella säännös on nyt muuttunut sanamuodoltaan sellaiseksi, ettei siinä enää mainita jakamista nimenomaan tuomarille, mutta ei kylläkään millekään muullekaan taholle, vaan käytetään ilmaisua ”valmisteltaviksi ja ratkaistaviksi”. Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa on

maininta jakamisesta lainkäyttöhenkilöstölle, mutta lakiehdotuksen ilmaisu ”valmisteltaviksi ja ratkaistaviksi” näyttää viittaavan siihen, että pykälässä tarkoitetut perusteet olisi luotava kummallekin vaiheelle erikseen, eli siis erikseen lainkäyttöhenkilökuntaan kuuluville esittelijöille ja erikseen vielä tuomareille.

Korkeimman hallinto-oikeuden työjärjestykseen (1496/2015) sisältyy useita määräyksiä asioiden käsittelystä. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa on vähintään kaksi jaostoa (1.3.2016 alkaen neljä asiaryhmittäin erikoistunutta jaostoa). Presidentti päättää jaostojen lukumäärästä ja jaostoilla käsiteltävistä asiaryhmistä sekä nimeää jaostojen puheenjohtajat, varapuheenjohtajat ja muut jäsenet. Presidentti päättää esittelijöiden sijoittumisesta jaostoille kuultuaan jaostojen puheenjohtajia ja asianomaisia esittelijöitä. Jaoston puheenjohtaja määrää asioiden jakamisesta esittelijöiden kesken. Jaoston puheenjohtaja määrää yhden tai tarvittaessa useamman jäsenen ja esittelijän määräajaksi avustamaan istuntolistojen laadinnassa ja jaoston toiminnan suunnittelussa. Jaoston puheenjohtaja voi määrätä esittelijän määräajaksi ohjaamaan jaostolla lainkäyttöasioiden valmistelua ja esittelyjä. Presidentti vahvistaa istuntolistojen laatimisperusteet, esittelijöiden esittelyvelvollisuuden ja jäsenten istunto- ja tarkastusvuorojen määräytymisperusteet sekä muut tehtävät siten, että jäsenten ja esittelijöiden työaika vastaa keskimäärin valtion virastoissa noudatettavaa työaikaa. Voimassa olevassa presidentin määräyksessä todetaan lähtökohtana, että esittelyyn tulevat asiat vaihtelevat suuresti sekä oikeudellisen vaativuuden että muun työläyden osalta. Tästä myös seuraa suurta vaihtelua sekä viiden jäsenen että kolmen jäsenen kokoonpanoissa esiteltävien asioiden ohjeellisissa määrissä.

Asiat valmistellaan ja esitellään viivytyksettä sen jälkeen, kun asian ratkaisemista varten on hankittu tarpeellinen selvitys. Lain mukaan tai muulla perusteella kiireellisesti käsiteltävät asiat sekä asiat, joihin ei ole ollut tarpeen hankkia selvitystä, käsitellään viivytyksettä sen jälkeen, kun ne on kirjattu ja niihin on saatu asian ratkaisemiseksi tarpeelliset asiakirjat. Kirjallinen esittelyaineisto toimitetaan istuntoon osallistuville jäsenille riittävän ajoissa ennen istuntopäivää presidentin antaman yleisohjeen tai jaoston puheenjohtajan taikka istunnon puheenjohtajan antaman määräyksen mukaisesti ottaen huomioon asioiden laatu, vaativuus ja kiireellisyys. Tarkastavalle jäsenelle annetaan tällöin kaikki esittelyyn liittyvät asiakirjat ja muu aineisto. Jäsenet toimivat vuorollaan tarkastavana jäsenenä lainkäyttöistunnossa. Tarkastava jäsen tutustuu ennen istuntoa yksityiskohtaisesti oikeudenkäyntiaineistoon, neuvottelee tarvittaessa esittelijän kanssa asiasta, käyttää istunnossa esittelyn jälkeen ensimmäisen puheenvuoron sekä toimittaa istunnon jälkeen tarkastamansa päätösluonnoksen istunnon puheenjohtajalle.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa ratkaisukokoonpanojen määräytyminen perustuu siis jaostokohtaiseen, yleensä kuukausittaiseen istuntolistaan, joka perustuu presidentin määräyksestä ilmeneviin lähtökohtiin työvelvollisuuden määrittämiseksi on kullekin istuntopäivälle merkitty jäsenkokoonpanot (puheenjohtaja ja tarkastavat jäsenet, muut jäsenet sekä mahdolliset asiantuntijajäsenet mukaan lukien) sekä esittelijät kullekin kokoonpanolle. *Lähtökohta on, että istuntolistaa laadittaessa ei vielä tiedetä, mitä juttuja kullakin esittelijällä aikanaan istuntoa varten valmistuu esiteltäväksi.* Yksittäistapauksissa vaativien tai toisiinsa liittyvien asioiden koordinoitu haltuunotto tai esimerkiksi suullinen käsittely tai katselmus tai tiedossa olevat poissaolot tai esteellisyydet saattavat vaatia, että tietyn jutun käsittelyyn varaudutaan ennalta jo istuntolistassa. *Tämän tarkempiin jakoperusteisiin on dynaamisen ja monimuotoisen järjestelmän tehokkuuden olennaisesti vaarantumatta jäsenten osalta mahdotonta mennä, eikä sellaisesta myöskään pidä säätää, ei varsinkaan niin, ettei säännösten soveltaminen käytännössä ole mahdollista.*

Eri asiaryhmien ominaispiirteiden, asioissa sovellettavien monien erilaisten prosessien (esimerkiksi valituslupaasiat verrattuna suoravalituksiin), vaadittavien istuntokokoonpanojen, osapuolten lukumäärän, työmäärän tasaamisen ja monien muiden seikkojen suhteen asioissa on niin merkittävää ja laajaa vaihtelua, ettei mitään lakiehdotuksessa tarkoitettua uutta jakamisbyrokratiaa ole käytännössä edes luotavissa. Monimuotoisuus tarkoittaa sitä, että juttujen haltuunotolle on käytettävä kullekin juttutyypille parhaiten soveltuvia tapoja ja käytettävissä kulloinkin olevaa osaamista, myös ja nimenomaan turhien viiveiden välttämiseksi. Tässä suhteessa on välttämätöntä, että myös kansliahenkilökunnan, esittelijöiden ja jäsenten roolit jutun tehokkaassa haltuunotossa vastaavat joustavasti kunkin jutun tarpeita ja kulloistakin työtilannetta.

Erityisesti valituslupa-asioita käsitellään ja esitellään joustavasti, lähtökohtaisesti kullekin esittelijälle jaettujen asioiden valmistumisjärjestyksessä myös siten, että istuntolistaa tarkistetaan ja täydennetään kulloisenkin työ- ja resurssitilanteen mukaan. Muutoinkin erilaisten juttujen välisten kytkentöjen, lomien ja muiden poissaolojen, joutuisan käsittelyn turvaamisen ja muiden sellaisten syiden vuoksi on aivan tavanomaista, että juttu saattaa valmisteluvaiheessa ja vielä esimerkiksi ensimmäisen edellisen istuntokokoonpanon lähetettyä asian välitoimille tai lisäselvityksiin vaihtaa esittelijää useammankin kerran. Joustavia vaihtoja tapahtuu laajassa määrin myös työmäärien tasaamiseksi ja jaostojen välisen asiaryhmäjaon muuttuessa. Myös istuntokäsittelyn lykkäämistä uuteen istuntoon esiintyy etenkin vaativissa asioissa. Koska hallintolainkäyttölaissa ei ole prekluusiosääntelyä, uuden istuntokäsittelyn tarve syntyy monesti myös asianosaisen lisäkirjelmöinnin vuoksi. Tällöin kokoonpanokaan ei käytännön syistä aina välttämättä voi pysyä entisenä. Sen sijaan ehdotettu uusi kaavamaisuus aiheuttaisi huomattavaa lisäviivettä.

Käytännössä ei korkeimmassa hallinto-oikeudessa ole koskaan ollut sellaista ongelmaa, että asian käsittelemiseksi tai käsittelyn jatkamiseksi jouduttaisiin merkittävään ristiriitaan yksittäisen jäsenen tai esittelijän kanssa. Korkein hallinto-oikeus, kuten myös alueelliset hallinto-oikeudet, markkinaoikeus ja vakuutusoikeus ovat kollegisia tuomioistuimia, joiden henkilökunta on sisäistänyt syvällisesti korkealaatuisen ja vaativan juridisen työskentelyn vaatimukset.

Päätöksentekojärjestelmässä, jossa sekä esittelijän että ratkaisukokoonpanon lopulliseen määräytymiseen voi samassakin asiassa vaikuttaa lukuisa määrä erilaisia tekijöitä käsittelyn eri vaiheissa, ei käytännössä, työskentelyn olennaisesti kangistumatta ja hidastumatta, ole mahdollista vahvistaa mitään voimassa olevaa työjärjestystä konkreettisempia jakamisperusteita sen enempää esittelijöiden kuin ratkaisukokoonpanojenkaan osalta. Erityisen turmiollista ja hidastavaa tällaisen uuden byrokratian luominen olisi korkeimmassa hallinto oikeudessa juuri nyt, kun tuomioistuimessa joustavin menettelytavoin varaudutaan turvapaikka-asioiden suuren määrän käsittelyn.

Näin olisi siis myös kiireellisissä turvapaikka-asioissa, sekä yleisesti ottaen että erityisesti siksikin, että turvapaikka-asioiden käsittelylle tuomioistuimessa on nykyisin säädetty kiinteitä määräaikoja. Korkein hallinto-oikeus voi ulkomaalaislain 199 §:n 3 momentin mukaan ratkaista täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskevan hakemuksen yhden jäsenen kokoonpanossa esittelystä, ja saman pykälän 4 momentin mukaan lain 198 b §:ssä tarkoitettua täytäntöönpanon kieltämishakemusta koskeva päätös on tehtävä seitsemän päivän kuluessa. Määräaikaan sisältyy vähintään viisi arkipäivää. Säännöksen on katsottu koskevan sekä hallinto-oikeutta että korkeinta hallinto-oikeutta. Määräajan noudattaminen muodostuisi erittäin haastavaksi, jos tässäkin suuria asiamääriä koskevassa yhteydessä olisi resurssien järkevän käytön sijasta noudatettava tuomioistuinlakiehdotuksen mukaista kankeaa jakamissääntelyä (ilmeisesti tässäkin siis vielä erikseen sekä esittelijän määräämisen että ratkaisevan jäsenen määräämisen osalta).

On myös huomattava, että 7 §:n perusteluissa korostetaan jakamiselle vahvistettujen perusteiden – mitä ne sitten voisivatkaan korkeimmassa hallinto-oikeudessa käytännössä olla – sitovuutta niinkin absoluuttisella tavalla, että työjärjestyksessä olisi määrättävä jopa perusteet niistä poikkeamiselle yksittäistapauksessa. Käräjäoikeusympäristöön ehkä hyvinkin soveltuva sääntelytapa sekoittaisi korkeimman hallinto-oikeuden työskentelyn pahasti ja johtaisi sisäisen byrokratian luomisen kautta asioiden käsittelyn laaja-alaiseen viivästymiseen.

Vielä on huomattava se kielteinen vaikutus, joka ehdotetulla 7 §:llä tulisi olemaan, kun se ilmeisesti tarjoaa mahdollisuuden käyttää yhtenä perusteena hallinto-oikeuden päätöksestä tehtävälle valitukselle sitäkin, että juttu väitetysti on jaettu hallinto-oikeudessa väärin. Tällöinkin ylimitoitettu ihanteellisuus kääntyisi todellisen oikeusturvan tarpeita vastaan.

Vastaavanlaisia suuria järjestelmähankaluuksia liittyy korkeimmassa hallinto-oikeudessa 8 luvun 8 §:n mukaiseen uudelleen jakamiseen. Ehdotettu säännös koskee sanamuodon mukaan vain tuomarille jaettua asiaa. Mutta kun

korkeimmassa hallinto-oikeudessa ainoa yksittäinen henkilö, jolle juttu kanslian esivalmistelun jälkeen on konkreettisesti ”jaettu”, on esittelijä, ei kollegion jäsenenä aikanaan toimiva tuomari, ei säännöksellä ole selkeästi ymmärrettävää mielekästä sisältöä. Tässäkin pätee myös perustelujen olematon soveltuvuus esittelyjärjestelmään ja kollegiseen päätöksentekoon. *Täysin arvailujen varaan siis jää, voisiko, ja jos, missä käsittelytilanteessa, säännös tulla sovellettavaksi (kaikkiin) niihin kollegisen ratkaisukokoonpanon jäseniin, jotka kerran ovat asiaa käsitelleet.* Tästä ei nyt siis säännöksen epämääräisyyden vuoksi ole mitään varmuutta, etenkin kun ratkaisukokoonpanojen määräytyminen ei siis lainkaan tapahdu ”jakamalla”. Ainoa muu mielekäs tulkintavaihtoehto olisi, ettei säännös sanamuodosta lähtien lainkaan koske korkeinta hallinto-oikeutta, mutta näinkään tuskin voidaan ajatella, koska perustelujen mukaan säännös nimenomaan koskee myös sitä.

Uudelleen jakamista koskevan 8 §:n soveltamisala olisi ehdotuksen perustelujen mukaan sen pohdinnan varassa, tarvitseeko asiaa tuomarilta tiedustella vai ei, mikäli ”tuomari” ehdotetussa erittäin epäselvässä säännöksessä siis ylimalkaan tarkoittaisi jokaista asiaa kerran käsitelleen kollegion jäsentä. Käytännössä monia asioita eri syistä usein käsitellään lukuisia eri kertoja istunnossa, ja ratkaisukokoonpano on kulloinkin kuukauden istuntolistan mukaan määräytyvä. Jos asiassa on käyty ratkaisuneuvotteluja ja ehkä esitetty eri näkemyksiäkin, saman kokoonpanon säilyttäminen on kuitenkin lähtökohtana. Silti niin sanottu listalta poistaminen voi osoittautua tarpeelliseksi esimerkiksi asian kiireellisyyden ja jäsenen poissaolon vuoksi. Kokoonpanojen muuttuminen eri syistä lykättyjen asioiden kohdalla käytännön tarpeiden mukaan on aivan tavanomaista. Tällaiset muutokset kuuluvat jaostojohdon ja istuntolistan laadinnan piiriin, eikä tuomioistuimen presidentti joudu niihin puuttumaan, ellei hän itse satu olemaan kokoonpanon puheenjohtajana. Erikoislaatuisen ehdotuksen tarkoitus varmaan on presidentin toimivallan avulla korostaa uudelleen jakamisen poikkeuksellisuutta, mutta jo säännöksen soveltamisalan epämääräisyyden vuoksi lopputulos on ennalta arvaamaton. Tosin mainittu arvailu ja oletus tuomareiden laajasta suostumisesta ei millään tavoin ilmene perusteluista. Ehdotettu muutos erilaisine perusteluista ilmenevine kokoonpanon jäsenten (esimerkiksi viiden sellaisen tuomarin samalla kertaa yhdessä jutussa) oletettua tahtoa koskevine arvailuelementteineen olisi toiminnallisestikin tuhansien eri asioiden vuotuisen massan keskellä mahdoton. Toiminnallisesti säännös ei siis ole korkeimmassa hallinto-oikeudessa mitenkään soveltamiskelpoinen. Jo yksistään perustelujen ja lakitekstin välisen eriparisuuden vuoksikin ehdotettu pykälä edustaa erityisen heikkotasoista lainvalmistelua.

Myös 8 § perusteluineen, jos jotakin tämäntapaista uutta sääntelyä ylimalkaan pidettäisiin välttämättömänä, on siis kirjoitettava kokonaan uudelleen niin, että se myös olisi edes jotenkin ymmärrettävissä ja sovellettavissa korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Tällaisena se aiheuttaa suurta oikeusepävarmuutta ja tehottomuutta sekä asioiden järkevän käsittelyn merkittävää vaikeutumista ja hidastumista.

Sekä 7 että 8 §:n osalta on otettava huomioon vielä sekin *toiminnallinen erilaisuus korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden välillä*, että korkeimmassa oikeudessa on voimassa kattava valituslupakynnys, kun taas korkeimmassa hallinto-oikeudessa noin puolet valituksista tulee vireille ns. suorina valituksia. Tämä tekee asioiden ja prosessien vaihtelun KHO:ssa hyvin suureksi myös KKO:een verrattuna.

On asianmukaisen lainvalmistelunkin kannalta valitettavaa, että korkeimman hallinto-oikeuden useissa eri valmisteluvaiheissa lausumia selkeitä käsityksiä siitä, että mainitut kaksi pykälää olisivat korkeimmassa hallinto-oikeudessa erittäin vaikeasti, jos yleensäkään, sovellettavia ja aiheuttaisivat todellisen oikeusturvan kustannuksella pelkästään tarpeetonta byrokratiaa, ei edes esityksen perustelujen tasolla ole otettu viimeistelyvaiheessakaan vakavasti. Laajemmassa katsannossa on muitakin tulevia oikeuslaitoksen säädöshankkeita ajatellen huolestuttavaa, että johonkin tuomioistuimeen (käräjäoikeuteen) sopivaa sääntelymallia halutaan väkinäisesti sovittaa sille täysin vieraaseen lainkäyttöympäristöön, jossa ei ole vastaavaa toimintatapaa eikä vastaavaa ongelmaa.

Ehdotetusta virkamiesoikeudellisesta järjestelmästä aiheutuva lisätyö ja niiden vaatimat voimavarat sekä aiheutuvat haitat

Korkeimmille oikeuksille olisi lain myötä tulossa uusia hallinnollisia tehtäviä, erityisesti asessorijärjestelmään liittyviä nimitysasioita, joiden asianmukaiseen hoitamiseen ei kuitenkaan olla osoittamassa lisäresursseja. Korkein hallinto-oikeus on muutoinkin huolissaan myös ehdotetun tuomioistuinlain välillisistä ja välittömistä kustannusvaikutuksista. Kun lähtökohtana on asessorin nimittäminen kolmeksi vuodeksi, johon voisi saada kahden vuoden lisäajan, oletettavaa on suurimman osan nimityksistä tulevan korkeimpien oikeuksien päätettäväksi. Asessoreja otettaisiin ehdotuksen mukaan arviolta 50 vuosittain. Erityisesti kun vakuutusoikeuden virkarakennetta muutettaisiin siten, että myös sinne tulee asessoreita, on oletettavaa, että korkeimmalle hallinto-oikeudelle tulee vuosittain kymmeniä uusia nimitysasioita.

Muiden kuin korkeimpien oikeuksien päällikkötuomareiden määräaikaistaminen lisäisi nimitysasioiden määrää tuomioistuimissa, etenkin henkilöstömäärältään suurissa tuomioistuinyksiköissä sekä korkeimmissa oikeuksissa. Näin siksi, että jatkossakin suurin osa päällikkötuomareiksi nimitettävistä lienee jo ennestään tuomarin virassa, jolloin he ottanevat virkavapaata vakinaisen tuomarin virastaan sille ajalle, kun ovat nimitettyinä päällikkötuomarin määräaikaiseen virkaan. Etenkin suurissa tuomioistuimissa tuomarin virkavapaus aiheuttaa jatkuvia virkanimitysketjuja, joissa osassa toimivalta on korkeimmilla oikeuksilla (jos nimitys yli vuodeksi) ja osassa ko. tuomioistuimen päällikkötuomarilla (jos nimitys enimmillään vuodeksi). Tällä tavalla ehdotusten taustalla olevat pyrkimykset tuomarinviran vakauden ja riippumattomuuden vahvistamiseen kääntyvätkin päälaelleen lisätessään epävakaita virkasuhteita sijaisuusketjuissa.

Tuomarinkoulutusjärjestelmä ja koulutusvirat (asessorin virat)

Koulutusvirkahankkeen valmistelussa lähtökohtana on ollut oletus siitä, että yhtenäisen tuomarinkoulutusjärjestelmän puuttuminen vaikuttaa heikentävästi lainkäytön laatuun ja siten myös kansalaisten oikeusturvaan. Tosin koulutus ei ehdotuksen mukaankaan ole edellytyksenä tuomarin virkaan nimittämiseen.

Tosiasiassa tilanne ei ole näin dramaattinen. Jo nykyäänkin tuomareille ja esittelijöille on eri järjestäjien toimesta tarjolla varsin laadukasta koulutusta sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla. Käytännössä suurin huoli liittynee pikemminkin siihen, että työtilanne tuomioistuimissa ei aina mahdollista tuomareiden ja esittelijöiden osallistumista riittävässä määrin koulutukseen. On myös epäiltävissä, että oikeushallinnon kaikkia tuomareita ja tuomioistuimia koskeva hanke ei, tässäkään tapauksessa, kykene ottamaan huomioon hallintotuomioistuinten ja niiden henkilöstön tarpeita, jotka usein ovat erilaisia kuin lukumääräisesti suuremman joukon muodostavan yleisten tuomioistuinten henkilöstön koulutustarpeet.

Ehdotettu tuomarinkoulutuslautakunta aiheuttaisi joka tapauksessa uusia kustannuksia ja loisi kokonaan uutta hallintoa. Koulutuslautakunnan kokoonpano ja sen valinta ovat myös ongelmallisia. Koulutuslautakunnassa olisi jäseniä myös tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelta, jolloin ei voi olla asianmukaista, että sillä on toimivaltaa esimerkiksi päättää tuomarinkoulutukseen osallistumisesta.

Erityisen huolestunut korkein hallinto-oikeus on myös siitä, että tosiasiassa hallinto-tuomioistuinten edustus samoin kuin niissä käsiteltävien oikeudenalojen tuntemus jäisi tuomarinkoulutuslautakunnassa vähäiseksi. Tällöin hallintotuomioistuimissa olevat koulutustarpeet, erityisesti moninaisen substanssilainsäädännön osalta (verotus, ympäristö, kilpailuoikeus, ulkomaalaisoikeus jne)., eivät tule riittävästi turvatuksi.

Koulutuslautakunnan tehtäväksi esitetään esimerkiksi asessorin virkaan hakevien haku- ja loppukokeen järjestäminen sekä asessorin valintakriteereistä päättäminen. Koulutuslautakunnalle tulisi näin ollen tosiasiallisesti varsin suuri valta tuomarinuralle hakeutumiseen liittyen. Kun lisäksi otetaan huomioon koulutuslautakunnan ehdotettu

kokoonpano, mahdollisuudet hakeutua tuomarinuralle erityisesti hallintolainkäytön puolella tulisivat tästäkin syystä heikentymään.

Itse tuomarinkoulutusjärjestelmää sen ehdotetussa muodossa korkein hallinto-oikeus ei kannata. *Erityisesti hallintotuomioistuimissa ehdotetun järjestelmän vaikutukset tuomarinuran avoimuuteen tulisivat hyvin todennäköisesti olemaan kielteisiä. Kun ehdotettu asessorijärjestelmä ilmeisesti muodostuu vallitsevaksi tosiasialliseksi väyläksi tuomarin uralle, on oletettavaa, että se tekee tuomarinurasta huomattavasti nykyistä suljetumman. Nimenomaan hallintotuomioistuimissa, joissa tarvitaan monien eri alojen osaamista ja toimiva urakierto muualta kuin tuomioistuinlaitoksen sisältä on välttämätön, tällainen nykyistä laajaa rekrytointipohjaa (verotus, ulkomaalaisasiat, rakentaminen ja ympäristö, sosiaali- ja terveysasiat) faktisesti kapeuttava järjestelmä merkitsee ilmeistä riskitekijää.* Samoin on ilmeistä, että se johtaa epätarkoituksenmukaiseen voimavarojen käyttöön nimenomaan suhteessa esittelijäresursseihin. Esittelijöiden ja tuomareiden oikeasuhtainen työnjako esimerkiksi hallinto-oikeuksissa on jatkossakin välttämätön koulutusjärjestelmästä ja asessorien viroista riippumatta.

Korkein hallinto-oikeus on jo lausuntovaiheissa kiinnittänyt vakavaa huomiota siihen, että uusi avustavan tuomarin (asessorin) kategoria muodostuisi tosiasialliseksi esteeksi osaavien henkilöiden rekrytoimiselle suoraan varsinaiseksi tuomariksi tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelta, kuten yksityiseltä sektorilta, asianajotoimistoista tai hallinnosta. Tämä on erityisen painava näkökohta kaksiasteisessa hallintotuomioistuinjärjestelmässä, jossa tuomarintaitojen ohella hallinto-oikeustuomarilta odotetaan joko tietyn oikeudenalan osaamista taikka hallintolainkäytön yleisosaamista. Esimerkiksi korkeimpaan hallinto-oikeuteen on viime aikoina rekrytoitu mm. asianajo- ja verokonsulttitaustaisia henkilöitä tuomareiksi ja esittelijöiksi. Tuomarikunta on eläköitymisen vuoksi suurelta osin vaihtumassa lähivuosina. *Jo tämä mahdollistaa kokeneiden ja osaavien juristien hakeutumisen tuomarin virkoihin ilman uutta asessorijärjestelmää, ja joka tapauksessa sitä paremmin.*

Avustavan tuomarin eli asessorin virka olisi kolmevuotinen, josta viimeisen vuoden voisi työskennellä jommassakummassa korkeimmista oikeuksista. Edellytyksenä olisi vähintään kolmen vuoden työkokemus lakimiestehtävistä. Asessorin palkka olisi alhaisempi kuin alin esittelijän palkka korkeimmissa oikeuksissa. Takeita vakinaiselle tuomarinuralle ei kolmen vuoden jälkeen ole. Nämä lähtökohdat eivät ole omiaan houkuttelemaan esimerkiksi kokeneita asianajajia tai verokonsultteja tuomarintehtäviin asessorijärjestelmän kautta. Järjestelmän vaikutuksia on näin ollen pidettävä hallintotuomioistuinten toiminnan kannalta valtaosaltaan kielteisinä. Tässäkin yhteydessä näkyy yksipuolisen kielteisellä tavalla se seikka, että hankkeen valmistelu on perustunut enimmäkseen yleisten tuomioistuinten lähtökohtiin ja tarpeisiin.

Korkein hallinto-oikeus ei myöskään näe mitään tarvetta sille, että se itse nimittäisi asessoreja omiin virkoihinsa. Käytännössä kyse voisi olla vain esittelijän viroista.

Myöskään *asessori-nimike* ei ole tuomariharjoittelijalle ensinkään asianmukainen, kun otetaan huomioon toisaalta virka-asema harjoittelevana tuomarina sekä toisaalta se, millaisissa arvovaltaisissa tehtävissä asessorinimikettä tähän mennessä on Suomessa käytetty. Kyse ei koskaan ole ollut koulutusviroista.

Se, koskisiko tuomarin velvollisuus sidonnaisuuksien ilmoittamiseen myös asessoreja, näyttää jääneen epäselväksi.

On myös äärimmäisen vaikeasti sekä periaatteessa että käytännössä ajateltavissa, että asessori voisi ehdotetun 18 luvun 3 §:n mukaisesti toimia tuomioistuimessa puheenjohtajana silloin, kun kyse on hallintolainkäytön järjestyksessä käsiteltävistä asioista. Ehdotettu, (jälleen) käräjäoikeuksia ajatellen kirjoitettu säännös ei tietenkään voisi (eikä tulisi) ohittaa ratkaisukokoonpanoja ja kollegion virkaikäjärjestystä koskevia säännöksiä.

Toimintakertomus

Ehdotetun 8 luvun 10 §:n mukaan tuomioistuinten (oikeastaan kai tarkoitetaan kutakin tuomioistuinta erikseen) on vuosittain annettava kertomus toiminnastaan. Kertomus olisi julkinen ja sen on oltava jokaisen saatavilla. Säännös on epämääräinen kertomuksen perusajatuksen ja -sisällön sekä kohderyhmien suhteen. Käytännössä esimerkiksi korkein hallinto-oikeus on vuosittain julkaissut (painettuna ja verkossa) vuosikertomukseksi kutsutun julkaisun, joka käytännössä sisältää lyhyitä artikkeleita valituista ajankohtaisista aiheista, tilastoja asioiden käsittelystä sekä tietoja tuomioistuimen henkilöstöstä. Kohderyhmä on tällöin lähinnä suuri yleisö. Mitään taloudellista katsausta tai raportointia vuosikertomus ei sisällä. Sen sijaan lähemmin tulosohjaukseen liittyy hallintotuomioistuinten (hallinto-oikeudet, vakuutusoikeus, markkinaoikeus ja KHO) yhteinen toimintakertomus, jollaisen tuomioistuimet ovat useina vuosina yhdessä laatineet ja jonka KHO on julkaissut ainakin internetsivustolla. Tuollainen kertomus on kohderyhmältään ja sisällöltään aivan toisentyyppinen kuin vuosikertomus. Kuluvana vuonna yhteiseen kertomukseen ei ole ollut osoittaa voimavaroja.

Nämä kaksi kertomusroolia sekoittuvat ja uuden velvoittavan sääntelyn kautta sekoittaisivat tilannetta. Laki-teksti painottaa kansalaisinformaation roolia, kun taas perustelut viittaavat pikemminkin tuomioistuimen tulosohjausta palvelevaan funktioon. Tulos on säännöksen velvoittavuudesta huolimatta erittäin epäselvä.

Korkein hallinto-oikeus vastustaa tällaisen kangistavan säännöksen ottamista lakiin. Nykyisten viestintätapojen monimuotoisuudenkin vuoksi yleinen viestintää ja tiedottamista koskeva joustava säännös olisi monin verroin mielekkäämpi. Tulosohjaukseen liittyvä raportointi ja yhteydenpito tapahtuu joka tapauksessa aivan muita teitä. Korkeimman hallinto-oikeuden sisäinen hallinto on niin ohut ja altis satunnaisille häiriöille, ettei lakisääteinen velvollisuus tältäkään kannalta ole perusteltavissa. Aivan mahdottomaksi uudenlaisten kertomusten laatimisvelvollisuus menisi, jos maahan perustettaisiin ministeriöstä erillinen tuomioistuinvirasto, jonka henkilövoimavarat on osaltaan kaavailtu tuomioistuinten nykyisen, muutoinkin vähäisen hallintohenkilöstön varaan.

On vielä otettava huomioon sekin, että ehdotetun 10 §:n 1 momentin toisen virkkeen sanamuoto ”Tuomioistuimet voivat laatia myös yhteisen toimintakertomuksen.” on tulkinnanvarainen sen suhteen, onko tuollainen kertomus laadittava oman kertomuksen lisäksi, vai voiko se korvata kunkin tuomioistuimen erilliskertomukset.