OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

8.9.2022

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeuden yksikkö
Lainsäädäntöneuvos Elina Nyholm

Perustuslakivaliokunnalle

Oikeusministeriön lausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle eräiden lakien valitustietä koskevan sääntelyn ja eräiden teknisten seikkojen päivittämiseksi (HE 93/2022 vp)

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle eräiden lakien valitustietä koskevan sääntelyn ja eräiden teknisten seikkojen päivittämiseksi (HE 93/2022 vp). Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavan.

Esityksen pääasiallinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi 14 eri hallinnonalalle sijoittuvaa lakia. Esitykseen sisältyvien lakien muutoksenhakusäännöksiä ehdotetaan muutettavaksi siten, että viranomaisen hallintopäätöksestä valitettaisiin hallinto-oikeuteen eikä suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Myös tietyistä yleisten tuomioistuinten hallintopäätöksistä valitettaisiin hallinto-oikeuteen. Ehdotettu valitustie vastaisi nykyisen yleislain eli oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain pääsääntöä.

Lisäksi oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetussa laissa oleva suullisten käsittelyjen julkisuussääntely ulotettaisiin kattamaan kaikki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaiset muut kuin kirjalliset asian selvityskeinot eli myös suullisen valmistelun ja tarkastuksen.

Postiosoite
Postadress
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax
09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet
kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

Lisäksi eräisiin oikeusministeriön hallinnonalan lakeihin esitetään tehtäväksi hyvinvointialueiden perustamisen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen vuoksi tarpeelliset tekniset muutokset.

Sääntely on merkityksellistä perustuslain 21 §:n oikeusturvasäännöksen näkökulmasta ja se kytkeytyy myös tuomareiden asemaa koskevaan perustuslain 103 §:ään tuomioistuinlain 23 lukuun ehdotettavien muutosten osalta.

Esityksen perustuslain 21 §:ssä säädettyä oikeusturvaa vahvistava vaikutus

Esitys selkeyttää ja yhtenäistää muutoksenhakusääntelyä ja sitä kautta vahvistaa oikeusturvaa. Esitys vahvistaa aiemmin aloitettua kehitystä korkeimman hallinto-oikeuden roolin vahvistamisessa ylintä tuomiovaltaa hallintolainkäyttöasioissa käyttävänä tuomioistuimena, joka ohjaa ratkaisuillaan hallintoa ja hallintotuomioistuimia (esim. PeVL 32/2012 vp, s. 3–4, PeVL 55/2014 vp, s. 3–5, LaVM 26/2014 vp, s. 5, PeVL 35/2016 vp, s. 4, PeVL 29/2017 vp, s. 2–3, PeVL 50/2018 vp, s. 6, LaVM 18/2018 vp, s. 5; HE 230/2014 vp, s. 14; HE 29/2018 vp, s. 61).

Esitys vahvistaa hallinnollisen muutoksenhaun pääsääntöä kaksiasteisesta muutoksenhausta viranomaisen päätöksiin siten, ettei korkein hallinto-oikeus olisi enää jatkossa ensimmäinen ja ainoa muutoksenhakuaste näissä asiaryhmissä.

Esitys selkeyttää oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluvaa asian käsittelyn julkisuutta sääntelevää normistoa täydentämällä oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annettua lakia.

Esitys yhtenäistää muutoksenhakua asiakirjajulkisuutta ja tuomareiden virkamiesoikeudellisia asioita koskevien säännösten osalta. Muutoksenhaun yhtenäisyys virkamiesoikeudellisissa asioissa ylipäätään sekä suhteessa muihin valtion virkamiehiin että tuomarikunnan sisällä vahvistaa virkamiesten tasapuolista kohtelua. Tuomareiden virkamiesoikeudellisiin asioihin liittyvän muutoksenhakutien muuttaminen ei vaikuta tuomareiden riippumattomaan asemaan ensi asteen päätöksenteon säilyessä ennallaan ja muutoksenhakutien ollessa edelleen tuomioistuimeen.

Oikeudenkäynnin julkisuuteen liittyvä sääntely

Oikeudenkäynnin julkisuus on Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja perustuslain 21 §:n oikeusturvaan sisältyvä elementti.

Ehdotuksen mukaan oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetussa laissa myös suullisen valmistelun ja tarkastuksen, kuten jo ennestään suullisen käsittelyn ja katselmuksen toimittamisessa, lähtökohtana olisi julkisuus. Käsittely toimitettaisiin suoraan lain nojalla suljetuin ovin, jos siinä esitetään salassa pidettäväksi säädetty asiakirja tai tieto. Hallintotuomioistuin voisi samoin perustein kuin suullisen käsittelyn ja katselmuksen osalta myös suullisen valmistelun ja tarkastuksen kohdalla päättää käsittelyn julkisuudesta sekä rajoittaa yleisön läsnäoloa ja/tai käsittelyn taltiointia.

Käytännössä kuitenkin suullisen valmistelun luonne asian selvittämiskeinona ja siinä esitettävien tietojen perusteella eroaa suullisesta käsittelystä siinä määrin, että suullisessa valmistelussa todennäköisesti harvemmin kuin suullisessa käsittelyssä esitetään salassa pidettäviä tietoja tai asiakirjoja siten, että suullinen valmistelu olisi toimitettava suljettuna käsittelynä. Tämä koskee myös katselmuksia, joita oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain suullisen käsittelyn säännökset jo voimassa olevan lain perusteella koskevat. Tämä koskee myös tarkastuksia, joihin oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain suullisen käsittelyn säännöksiä on nyt tarkoitus laajentaa.

Ehdotukset eivät muuta oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain julkisuussääntöjä, vaan ainoastaan täydentävät sääntelyä kattamaan kaikki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaiset suullisten selvittämiskeinojen muodot. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin yksi peruselementeistä on käsittelyn julkisuus, joten sitä voidaan rajoittaa vain laissa säädetyillä perusteilla. Ehdotukset vastaavat perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä julkisuuden rajoittamisen mahdollisuuksista hallintotuomioistuinten käsittelyn osalta (PeVL 31/2005 vp, s. 4; PeVL 17/2002 vp, s. 4; PeVL 15/2002 vp, s. 4; PeVL 14/2002 vp, s. 6; PeVL 35/2001 vp, s. 2).

Tuomarin virkamiesoikeudellinen asema

Tuomarin riippumattomuutta turvaavasta virassapysymisoikeudesta säädetään perustuslain 103 §:ssä sekä tarkemmin tuomioistuinlain 16 luvussa. Tuomareiden perustuslain 103 §:ssä taattu erityinen virassapysymisoikeus ei edellytä, että tuomareiden muut kuin viran menettämistä koskevat virkamiesoikeudelliset asiat ratkaistaisiin jo ensi asteessa lainkäyttöasioina eli tuomiolla.

Näitä virkamiesoikeudellisia asioita, eli tuomioistuinlain 23 luvun 1–3 §:ssä ja 5 §:ssä tarkoitettuja sivutoimilupaa, kirjallista varoitusta ja virantoimituksesta pidättämistä sekä asiantuntijajäsenen vapauttamista koskevia asioita, joiden muutoksenhakuun nyt ehdotetaan muutoksia, ei voimassa olevankaan lain nojalla ratkaista lainkäyttöasioina ensi asteessa, vaan ensi asteen päätöksenteko tapahtuu työnantajatuomioistuimessa hallinnollisessa järjestyksessä. Tässä ehdotuksessa ei muutettaisi näitä lähtökohtia, vaan kyseiset virkamiesoikeudelliset asiat ehdotetaan jatkossakin ratkaistavan asianomaisissa tuomioistuimissa hallintoasioina. Tässä ehdotuksessa esitetään muutoksia tuomareiden ja asiantuntijajäsenten virkamiesoikeudellisia asioita koskevaan muutoksenhakutiehen.

Sivutoimilupaa koskevan päätöksen ja asiantuntijajäsenten tehtävästä vapauttamista koskevan päätöksen osalta muutoksenhaku ehdotetaan muutettavaksi korkeimmasta hallinto-oikeudesta hallinto-oikeuteen. Kirjallista varoitusta koskevan päätöksen ja virantoimituksesta pidättämistä koskevan päätöksen muutoksenhaku ehdotetaan hallintotuomioistuinten osalta muutettavaksi korkeimmasta hallinto-oikeudesta hallinto-oikeuteen ja yleisten tuomioistuinten osalta muutettavaksi yleisen tuomioistuinlinjan sijasta hallintotuomioistuinlinjalle ja hallinto-oikeuteen. Muutoksia ei kuitenkaan ehdoteta ylimpien tuomioistuinten päätöksiä koskevaan muutoksenhakuun.

Tuomareita koskeviin virkamiesoikeudellisiin päätöksiin on välttämätöntä järjestää muutoksenhaku tuomioistuinlaitoksen sisäpuolella tuomareiden riippumattoman aseman turvaamiseksi. Riippumattomuuden turvaaminen ei kuitenkaan edellytä virkamiesoikeudellisten asioiden ratkaisemista asianomaisen tuomioistuinlinjan sisällä. Vastaavasti riippumattomuuden turvaamisen virkarikosasioiden käsittelynkään osalta ei ole katsottu edellyttävän kyseisten asioiden käsittelyä asianomaisen tuomioistuinlinjan sisällä, vaan tuomioistuinlain 22 luvun 1 §:n 1 momentin 2 kohdan b alakohdan mukaan hovioikeus käsittelee sen tuomiopiirin alueella sijaitsevan hallinto-oikeuden jäsentä koskevat virkarikossyyteasiat.

Perustuslain 99 §:n 2 momentin mukaan ylintä tuomiovaltaa riita- ja rikosasioissa käyttää korkein oikeus sekä hallintolainkäyttöasioissa korkein hallinto-oikeus. Valitus hallintopäätökseen tuomareiden kirjallista varoitusta ja virantoimituksesta pidättämistä koskevissa asioissa on ymmärrettävä hallintolainkäyttö- eikä riita- tai rikosasiaksi. Lainsäädäntökäytännössä muutoksenhakutie tällaisissa asioissa on ollut tapana ohjata hallintotuomioistuinlinjalle.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 36/2008 vp, s. 2–3) todennut tuomarille annettavan kirjallisen varoituksen muutoksenhakutiestä, että erityisesti tuomareiden riippumattomuuden vuoksi on ongelmallista, jos oikeusturvatie osoitetaan tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelle. Siksi valiokunta katsoi, että tuomarin saamasta varoituksesta pitää järjestää muutoksenhakumahdollisuus asianomaisen tuomioistuinlinjan sisällä.

Tuomareiden virkamiesoikeudellisten asioiden ratkaisemisen ohjaamiselle toisin kuin perustuslain 99 §:n 2 momentissa ilmaistussa tuomioistuinlinjassa ei ole yleisen tuomioistuinlinjan tuomareiden osalta esitettävissä erityisiä perusteita esimerkiksi asioiden ratkaisemisessa tarvittavan erityisasiantuntemuksen kannalta. Virkamiesoikeudellisen muutoksenhaun keskittäminen hallintotuomioistuinlinjalle myös tuomareiden kirjallista varoitusta ja virantoimituksesta pidättämistä koskevien päätösten osalta olisi perusteltua siksi, että hallintotuomioistuimissa ratkaistaan muutkin virkamiesoikeudelliset valitusasiat. Virkamiesoikeudellisten asioiden käsittelyssä tarvittava asiantuntemus liittyy vahvemmin yleiseen virkamiesoikeudelliseen käytäntöön kuin kyseisen tuomioistuinlinjan lainkäytön yksityiskohtaiseen tuntemiseen. Muiden viranomaisten virkamiesoikeudellisten hallintopäätösten muutoksenhakutie on hallintolainkäyttölinja, vaikka virkarikosasiat käsitellään niiden virkamiesten osalta yleisessä tuomioistuimessa. Yleisten tuomioistuinten virkamiesoikeudellisten asioiden keskittämiselle yleiseen tuomioistuimeen virkarikosasioiden käsittelyforumin perusteella ei siten ole riittäviä perusteita.

Muutoksenhakutien yhdenmukaistaminen tuomarikunnan sisällä parantaisi tuomareiden oikeusturvaa virkamiesoikeudellisissa asioissa myös siten, että oikeudenkäyntimaksut ja –kulut määräytyisivät samojen periaatteiden mukaisesti kuin muissakin virkamiesoikeudellisissa asioissa, ja erityisesti tuomareita koskevissa virkamiesoikeudellisissa asioissa yhteneväisesti riippumatta siitä, onko asiassa kysymys tuomarin virkasuhteesta yleisessä tuomioistuimessa vai

hallintotuomioistuimessa. Yksittäisen tuomarin kannalta yleisen ja hallintotuomioistuimen erilainen kulurakenne voi olla merkityksellinen seikka oikeusturvan tosiasialliselle saatavuudelle.

Nykytilassa on lisäksi jäänyt lainsäädännössä avoimeksi, mitä prosessisäännöksiä yleisen tuomioistuinlinjan tuomioistuin soveltaa käsitellessään tuomareiden virkamiesoikeudellisia asioita. Yleisen tuomioistuinlinjan tuomioistuimet eivät voi lainkäyttötoiminnassaan soveltaa hallintoprosessia ilman siihen nimenomaisesti oikeuttavaa säännöstä. Tuomareiden virkamiesoikeudelliset asiat eivät ole myöskään rikos- tai riita-asioita eivätkä hakemusasioita muutoksenhakuasteessa. Prosessilajin valintaa koskevaa epäselvyyttä voidaan pitää prosessissa asianosaisena olevan tuomarin oikeusturvan kannalta epätyydyttävänä tilana.

Se, että tuomioistuimen tekemään päätökseen haetaan muutosta hallinto-oikeudelta, on oikeusastesystematiikan kannalta poikkeuksellista. Näissä nimenomaisissa tapauksissa kyse on kuitenkin ensi asteena hallintoasioina eikä lainkäyttöasioina ratkaistavista asioista. Muutoksenhaku hallintomenettelyyn kuuluvissa asioissa on hallintolainkäyttöä (ks. esim. HE 33/2008 vp, s. 14). Muutoksenhaun ohjaaminen siten kuin hallintoasioiden muutoksenhaku pääsääntöisestikin ohjataan, on tässä yhteydessä katsottu perustelluksi asioiden luonteen vuoksi ja siksi, että näissäkin hallintoasioissa voitaisiin taata kaksiportaisen muutoksenhaun mahdollisuus, joka osaltaan vahvistaisi tuomareiden ja asiantuntijajäsenten virkamiesoikeudellisiin asioihin liittyvää oikeusturvaa.

Tuomarin esteettömyys haettaessa muutosta alkuperäisen hallintopäätöksen tehneessä hallinto-oikeudessa

Tuomarin riippumattomuuteen kuuluu myös hänen esteettömyyteensä. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 5 §:n 1 momentin mukaan tuomari ei saa käsitellä asiaa hallintotuomioistuimessa, jos hän on esteellinen.

Lähtökohtaisesti on poikkeuksellista jo oikeusastesystematiikan vuoksi, että muutoksenhaku ohjautuisi tuomioistuimen päätöksestä samaan tuomioistuimeen. Nyt ehdotetuissa muutoksissa oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain ja tuomioistuinlain mukaisten asiakirjajulkisuutta ja virkamiesoikeudellisia hallintoasioita koskevaan muutoksenhakuun tämä on kuitenkin tarpeen asioiden

luonteen vuoksi. Näin voidaan varmistua siitä, että oikeudenmukainen oikeudenkäynti myös näissä asiaryhmissä toteutuisi vastaavalla tavalla kuin muissakin asiakirjajulkisuus- ja virkamiesoikeudellisissa asioissa siitä riippumatta, mikä viranomainen on ensi asteen päätöksentekijänä.

Näissä asiaryhmissä on tällaisissa tilanteissa varmistuttava siitä, että asiat ratkaistaan hallinto-oikeudessa esteettömissä kokoonpanoissa. Asioiden samaan tuomioistuimeen ohjautumisen poikkeuksellisuuden vuoksi oikeudenkäymiskaaren 13 luvun esteellisyysperusteissa ei ole varsinaisesti nimenomaisia säännöksiä tällaisesta tilanteesta. Kuitenkin seuraavat esteellisyysperusteet voisivat mahdollisesti tulla kysymykseen:

Oikeudenkäymiskaaren 13 luvun 6 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan tuomari on esteellinen, jos tuomarilla on palvelussuhteen perusteella tai muuten asianosaiseen sellainen suhde, että se, erityisesti käsiteltävänä olevan asian laatu huomioon ottaen, antaa perustellun aiheen epäillä tuomarin puolueettomuutta asiassa. Hallituksen esityksessä Eduskunnalle tuomarin esteellisyyttä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 78/2000 vp, s. 39) esimies-alaissuhdetta tai työtoveruutta on tämän lainkohdan osalta käsitelty seuraavasti: ”Esteellisyyden saattaa joskus aiheuttaa myös esimies-alaissuhde tai työtoveruus. Sääntönä ei voida pitää sitä, että koko tuomioistuin olisi aina tuomioistuimen jäsenen tai muun henkilökunnan asioissa esteellinen, vaan arvioinnissa tulee ottaa muutkin olosuhteet huomioon.”

Oikeudenkäymiskaaren 13 luvun 7 §:n 3 momentin perusteella tuomari on esteellinen myös, jos jokin muu tässä luvussa tarkoitettuun seikkaan rinnastettava seikka antaa perustellun aiheen epäillä tuomarin puolueettomuutta asiassa. Hallituksen esityksessä Eduskunnalle tuomarin esteellisyyttä koskevaksi lainsäädännöksi (s. 47) yleislausekkeeseen perustuvaa esteellisyyttä on perusteltu muun ohella seuraavasti: ”Säännöstä sovelletaan tilanteissa, joissa tuomarin puolueettomuuden voidaan objektiivisesti arvioiden katsoa vaarantuvan muulla perusteella kuin luvussa aikaisemmin on mainittu. Tuomari on esteellinen, jos ulkopuolinen henkilö ei voi vakuuttua tuomarin kyvystä käsitellä asiaa puolueettomasti. --- Esteellisyyttä on harkittava kussakin tapauksessa erikseen ja tuolloin on otettava huomioon, minkälainen suhde tuomarilla on käsiteltävään asiaan, asianosaisiin tai asiassa muutoin esiintyviin henkilöihin. Tuomari on esteellinen vain, jos jokin selvästi yksilöitävissä oleva olosuhde voi vaarantaa hänen puolueettomuutensa käsitellä tiettyä asiaa.”

Merkityksellistä on, että nämä päätökset, joiden muutoksenhaku nyt ehdotetaan muutettavaksi hallinto-oikeuteen, ovat ainakin suurelta osin sellaisia, että ne tekee käytännössä hallinto-oikeudessa ensi asteena ylituomari ja/tai muut esimiesasemassa olevat tuomarit. Oikeudenkäymiskaaren esteellisyysperusteissa ei ole sanamuodon mukaista esteellisyysperustetta sille, että ensi asteen päätöksen on tehnyt asiaa ratkaisevaan tuomariin nähden esimiesasemassa oleva henkilö. Tämä selittyy tällaisten tilanteiden harvalukuisuudella ottaen huomioon muutoksenhaun samaan tuomioistuimeen ohjautumisen poikkeuksellisuus oikeusastesystematiikan vuoksi.

Vaikka tuomioistuimessa esimiehellä eli hallinto-oikeuden ylituomarilla ei ole suoranaista työn sisältöä koskevaa määräysvaltaa, ei asetelma, että hallinto-oikeustuomarit ratkaisisivat ylituomarin päätöksistä tehtyjä valituksia, vaikuta tuomarin puolueettomuuden kannalta asianmukaiselta. Päällikkötuomarilla on kuitenkin merkittävää toimivaltaa tuomioistuimen henkilöstö- ja muissa hallintoasioissa. Tuomarin voidaan siten katsoa olevan esteellinen ratkaisemaan asiaa, jonka ensi asteena on ratkaissut saman tuomioistuimen päällikkötuomari.

Tuomarin esteellisyyden kannalta merkityksellisiä asioita voivat siten olla oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 20 §:ään ehdotetut muutokset silloin, kun kysymys on hallinto-oikeuden ylituomarin tekemän hallintopäätöksen muutoksenhausta samaan hallinto-oikeuteen. Tässä tapauksessa hallinto-oikeuden jäsenet joutuisivat ratkaisemaan valituksen, joka kohdistuu heidän esimiehensä tekemään päätökseen. Oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 19 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan päätösvaltainen kokoonpano tällaisessa asiassa hallinto-oikeudessa on vähintään yhden lainoppineen jäsenen kokoonpano. Näin ollen tässä tarkoitetun hallintopäätöksen voi ensi asteena hallinto-oikeudessa tehdä myös muu lainoppinut jäsen kuin ylituomari. Jos päätöksen on tehnyt muu kuin esimiesasemassa oleva jäsen, ei esteellisyyttä suoraan aiheudu esimies-alaissuhteen perusteella.

Tuomarin esteellisyyden kannalta merkityksellisiä asioita voivat olla myös tuomioistuinlain 23 luvun 1–3 ja 5 §:ään ehdotetut muutokset silloin, kun kysymys on hallinto-oikeuden tekemän hallintopäätöksen muutoksenhausta samaan hallinto-oikeuteen.

Tuomioistuinlain 15 luvun 1 §:n mukaan kirjallisen varoituksen tuomarille antaa sen tuomioistuimen päällikkötuomari, jonka palveluksessa tuomari on. Näin ollen kirjallista

varoitusta koskevassa muutoksenhaussa hallinto-oikeuden tekemään hallintopäätökseen samassa hallinto-oikeudessa olisi aina kysymys siitä, että jäsenet joutuisivat ratkaisemaan valituksen, joka kohdistuu heidän esimiehensä tekemään päätökseen.

Tuomioistuinlain 9 luvun 6 §:n mukaan tuomarin sivutoimiluvan myöntää se tuomioistuin, jonka palveluksessa tuomari on. Tuomioistuinlain 15 luvun 2 §:n mukaan tuomarin virantoimituksesta pidättämisestä päättää se tuomioistuin, jonka palveluksessa tuomari on. Tuomioistuinlain 17 luvun 21 §:n mukaan asiantuntijajäsenen tehtävästä vapauttamisesta päättää asianomainen tuomioistuin. Näiden päätösten osalta lain tasolla ei ole tarkemmin määritelty, missä kokoonpanossa päätös kyseisessä tuomioistuimessa tehdään. Käytännössä nämä päätökset ovat luonteeltaan esimiehen ratkaistavaksi miellettyjä asioita sekä toisaalta myös niin merkityksellisiä kyseiselle tuomioistuimelle, että niiden tekemiseen osallistuu lähes poikkeuksetta kyseisen tuomioistuimen päällikkötuomari.

Näin ollen silloin, kun kysymys on tuomioistuinlain 23 luvun 1–3 tai 5 §:n mukaisesta muutoksenhausta hallinto-oikeuden tekemään hallintopäätökseen samaan hallinto-oikeuteen, joutuisivat hallinto-oikeuden jäsenet ratkaisemaan valituksen, joka kohdistuu heidän esimiehensä tekemään päätökseen.

Tuomioistuinlain 23 luvun mukaisten asioiden osalta esteellisyyden arvioinnissa muutoksenhaussa hallinto-oikeuteen saman hallinto-oikeuden päätöksestä merkitystä on annettava myös sille, että valituksenalaisen päätöksenteon kohteena on samassa hallinto-oikeudessa työskentelevä tuomarikollega. Tuomioistuinlain 23 luvun 1 §:n mukainen päätöksenteko liittyy kollegalle myönnettävän etuuden eli sivutoimiluvan arviointiin, kun taas saman luvun 2 ja 3 §:n mukainen päätöksenteko liittyy kollegalle annettaviin virkamiesoikeudellisiin kurinpidollisiin seuraamuksiin eli kirjalliseen varoitukseen ja virantoimituksesta pidättämiseen. Saman luvun 5 §:n mukainen asiantuntijajäsenen vapauttaminen tehtävästään muodostaa poikkeuksen tuomarin virassapysymisoikeuteen.

Oikeudenkäymiskaaren esteellisyysperusteissa ei ole yksiselitteisesti sellaista perustetta, jonka sanamuodon mukaisesti työtoveruus aiheuttaisi esteellisyyden. Siten on tulkinnanvaraista, soveltuuko jokin oikeudenkäymiskaaren esteellisyysperuste tilanteeseen, jossa muutoksenhaku kohdistuu sellaiseen päätökseen, jonka kohteena on tuomarikollega. Kuitenkin näissä tilanteissa, joissa edellä todetun mukaisesti ensi

asteen hallintopäätöksen tekemiseen osallistuu saman hallinto-oikeuden ylituomari, ja päätös vielä lisäksi koskee tuomarikollegaa, on kokonaisuutena arvioiden syytä järjestää ratkaisukokoonpano puolueettomaksi siten, etteivät saman hallinto-oikeuden tuomarit käsittele tällaista asiaa.

Virkarikosasioissa asiaa käsittelevien tuomareiden esteettömyys on varmistettu siten, että tuomioistuinlain 22 luvun 1 §:n 1 momentin 3 kohdan d alakohdan mukaan Helsingin hovioikeus käsittelee muun hovioikeuden kuin Helsingin hovioikeuden kansliapäällikköä, esittelijää tai käräjänotaaria koskevan virkarikossyyteasian, ja saman momentin 4 kohdan mukaan Turun hovioikeus käsittelee Helsingin hovioikeuden 3 kohdan d alakohdassa tarkoitettuja Helsingin hovioikeuden virkamiehiä koskevan virkarikossyyteasian.

Kokoonpanon esteettömyys virkamiesoikeudellisten asioiden käsittelyssä olisi mahdollista järjestää vastaavalla tavalla kuin virkarikosasioiden käsittelyn osalta. Tämä edellyttäisi kuitenkin asioiden keskittämistä eri hallinto-oikeuksiin vastoin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 10 §:ssä säännellyn alueellisesti toimivaltaisen hallinto-oikeuden pääsääntöä. Kirjallinen varoitus tai virantoimituksesta pidättäminen virkamiesoikeudellisina kurinpitotoimina eivät ole laadultaan, vakavuudeltaan ja seuraamuksiltaan rinnastettavissa virkarikossyyteasioihin. Sivutoimilupaan ja asiantuntijajäsenen tehtävästä vapauttamiseen liittyvät hallinnolliset päätökset eivät koske virkamiesoikeudellisia kurinpitotoimia. Vaikka näissäkin asioissa kokoonpanon esteettömyys on tärkeä osa oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä, on esteettömän kokoonpanon varmistaminen mahdollista myös samassa tuomioistuimessa, jossa virkamiesoikeudellisen päätöksenteon kohteena oleva tuomari työskentelee.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan esteetön kokoonpano asioiden käsittelyssä voidaan tällaisissa tilanteissa varmistaa tuomioistuinlain 14 luvun 1 §:n 1 momentin mukaisessa menettelyssä. Tämän lainkohdan mukaan korkein hallinto-oikeus voi määrätä esteellisen tuomarin tilalle toisen, kelpoisuusvaatimukset täyttävän tuomarin hallinto-oikeuteen. Edellä esitetyistä syistä hallinto-oikeuden tuomarit voidaan katsoa lähes poikkeuksetta esteellisiksi käsittelemään tuomioistuinlain 23 luvun 1–3 ja 5 §:n mukaisia asioita, joissa valituksenalaisen virkamiesoikeudellisen hallintopäätöksen on tehnyt sama hallinto-oikeus kuin joka käsittelee sitä koskevaa muutoksenhakua. Tällaisissa tilanteissa hallinto-oikeuden on pyydettävä esteettömän kokoonpanon määräämistä korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 20 §:n mukaan päätöksen voi tehdä myös muu hallinto-oikeuden virkamies kuin ylituomari. Valituksenlainen hallintopäätös itsessään koskee asiakirjajulkisuutta. Näin ollen hallinto-oikeuden tuomarit eivät välttämättä ole esteellisiä käsittelemään valitusta saman hallinto-oikeuden tekemästä asiakirjan julkisuutta koskevasta hallintopäätöksestä. Hallinto-oikeuden on kuitenkin pyydettävä esteettömän kokoonpanon määräämistä korkeimmalta hallinto-oikeudelta siinä tilanteessa, jossa valituksenalaisen asiakirjajulkisuutta koskevan hallintopäätöksen on tehnyt saman hallinto-oikeuden ylituomari.

Tuomioistuimilta saadun selvityksen mukaan vuosina 2017–2021 tässä tarkoitettuja tuomioistuinlain mukaisia asioita ei ole tullut tuomioistuimissa vireille ollenkaan ja tässä tarkoitettuja oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain mukaisia asioita on tullut vireille vain yksi koko tarkastelujakson aikana. Näin ollen hallinto-oikeudet joutuisivat oletettavasti pyytämään tuomioistuinlain 14 luvun 1 §:n 1 momentin mukaisesti esteetöntä kokoonpanoa korkeimmalta hallinto-oikeudelta tämän sääntelyn perusteella erittäin harvoin, joten esteettömän kokoonpanon varmistaminen tällä tavalla ei vaikeuta olennaisesti hallintotuomioistuimien työtä.