Oikeusneuvos Timo Ojala
Korkein oikeus
p. 02956 40131
s-posti: timo.j.ojala@oikeus.fi

Asiantuntijalausunto

26.10.2022

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Viite: Lakivaliokunnan lausuntopyyntö 14.10.2022
HE 93/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden lakien valitustietä koskevan sääntelyn ja eräiden teknisten seikkojen päivittämiseksi

Asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eräiden lakien valitustietä koskevan sääntelyn ja eräiden teknisten seikkojen päivittämiseksi

Aluksi

1. Hallituksen esityksessä (HE 93/2022 vp) esitetään esitykseen sisältyvien lakien muutoksenhakusäännösten muuttamista siten, että viranomaisen hallintopäätöksestä valitettaisiin hallinto-oikeuteen eikä suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Lisäksi tuomioistuinlakiin sisältyviä muutoksenhakusäännöksiä esitetään muutettavaksi siten, että eräistä yleisten tuomioistuinten hallintopäätöksistä valitustie muutettaisiin tuomioistuinlinjan mukaisesta muutoksenhakukeinosta hallinto-oikeuteen ohjautuvaksi valitustieksi.

2. Totean, että korkein oikeus on antanut asian valmisteluvaiheessa 16.12.2021 päivätyn lausunnon hallituksen esityksen luonnoksesta. Tuossa lausunnossa korkein oikeus piti perusteltuna ja oikeustilaa selkiyttävänä luonnoksen mukaista esitystä eri hallinnonalojen erityislakien muutoksenhakusääntelyn muuttamisesta oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (hallintoprosessilaki) pääsäännön mukaiseksi. Näiden muutosten katsottiin vahvistavan korkeimman hallinto-oikeuden asemaa valituslupatuomioistuimena.

Tuomioistuinlakiin esitettyjen muutosten osalta korkein oikeus ei kuitenkaan lausumillaan perusteilla pitänyt aiheellisena näiltä osin esitettyjä muutoksia. Nyt kysymyksessä olevassa hallituksen esityksessä tuomioistuinlakiin on esitetty vastaavia muutoksia, joita korkein oikeus ei lausunnossaan pitänyt perusteltuina.

3. Keskityn tässä lausunnossani erityisesti tuomioistuinlakiin esitettyihin muutoksiin. Muiden esitettyjen valitustietä koskevien muutosehdotusten osalta minulla ei ole lausuttavaa.

Tuomioistuinlain ehdotetut muutokset

Lähtökohtia

4. Hallituksen esityksessä esitetään tuomioistuinlain 23 luvun 2 §:n mukaista tuomarille annettavaa kirjallista varoitusta ja saman luvun 3 §:n mukaista virantoimituksesta pidättämistä koskevia muutoksenhakusäännöksiä muutettavaksi vastaamaan hallintoprosessilain pääsääntöä. Tämän mukaisesti tuomarin kirjallista varoitusta ja virantoimituksesta pidättämistä koskeviin muihin kuin korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiin haettaisiin ensi asteessa muutosta alueelliselta hallinto-oikeudelta. Muutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttäisi valituslupaa.

5. Perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. Perustuslain 99 §:n mukaan ylintä tuomiovaltaa riita- ja rikosasioissa käyttää korkein oikeus sekä hallintolainkäyttöasioissa korkein hallinto-oikeus. Ylimmät tuomioistuimet valvovat lainkäyttöä omalla toimialallaan. Ne voivat tehdä valtioneuvostolle esityksiä lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä.

6. Tuomioistuimista ja tuomareista säädetään tuomioistuinlaissa sekä korkeimpien oikeuksien osalta korkeimmasta oikeudesta ja korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetuissa laeissa sekä tuomaria koskevista yleisistä velvollisuuksista valtion virkamieslain 4 luvussa (Tuomioistuinlaki 1 luku 1 § ja 9 luku 1 §). Tuomioistuinlain 3 luvun 1 §:n mukaan hovioikeus valvoo tuomiopiirinsä käräjäoikeuksien toimintaa.

7. Tuomioistuinlain säätäminen merkitsi sitä, että aikaisemmin valtion virkamieslain 12 lukuun sijoitetut tuomaria koskevat erityissäännökset tuomarille annettavasta erosta, tuomarin virantoimituksesta pidättämisestä, kirjallisesta varoituksesta ja tuomarin siirtämisestä sijoitettiin tuomioistuinlakiin.

Varoitusta koskeva valitustie

8. Tuomarille annettava varoitus säädettiin mahdolliseksi valtion virkamieslain 15.5.2009 voimaan tulleella muutoksella (288/2009). Varoituksen antamista koskevat lainsäädäntömuutokset liittyivät pitkään keskusteluun tuomareiden kurinpidosta (ks. OM:n työryhmämietintö 386/199/1999, Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö 2003:3, tuomarinvastuutyöryhmän mietintö OM 2005:15 ja tuomarin vastuun toteuttamista koskevan työryhmän mietintö OM 2007:8). Tämän pitkän keskustelun perusteella hallituksen esityksessä (HE 33/2008 vp) esitettiin, että varoitus voidaan antaa myös tuomarille.

9. Valtion virkamieslain muutoksella (288/2009) säädettiin siis mahdolliseksi antaa varoitus tuomarille sekä siitä, kuka antaa kirjallisen varoituksen tuomarille ja muutoksenhausta annettuun varoitukseen. Muutoksenhakutieksi säädettiin yleisissä tuomioistuimissa annettavien varoitusten osalta tuomioistuinlinjan sisäinen muutoksenhaku eli käräjäoikeuden laamannin antamaan varoitukseen haettiin muutosta hovioikeudelta, hovioikeuden presidentin antamaan varoitukseen korkeimmalta oikeudelta ja korkeimman oikeuden presidentin antamaan varoitukseen korkeimman oikeuden täysistunnolta. Tältä osin valitustien ohjautuminen tuomioistuinten linjojen sisällä tapahtuvaksi perustui perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 36/2008 vp) esitettyyn näkemykseen. Lakivaliokunnan mietinnössä (LaVM 1/2009 vp) omaksuttiin tämän mukainen sääntelymalli. Tältä osin sääntely säilyi sisällöltään vastaavana 1.1.2017 voimaan tulleen tuomioistuinlain säätämisen yhteydessä (Tuomioistuinlaki 23 luku 2 §). Tuomioistuinlakia säädettäessä perustuslakivaliokunta ei lausunnossaan kiinnittänyt huomiota tuomioistuinlinjoittain tapahtuvaan muutoksenhakuun (PeVL 14/2016 vp).

10. Varoituksen voidaan katsoa olevan työnjohdollinen seuraamus. On kuitenkin selvää, että tuomarille annettava varoitus poikkeaa tosiasiallisen luonteensa puolesta tavanomaisesta muulle virkamiehelle annettavasta varoituksesta, koska tuomaria ei voida varoituksen johdosta erottaa. Lisäksi sen menettelyn arvioinnissa, josta tuomarille voidaan antaa varoitus, tulee ottaa huomioon tuomarin riippumattomuus. Tuomarille annettavan varoituksen voidaan katsoa liittyvän yleisemmin myös edellä kohdissa 5 ja 6 todettuun ylempien tuomioistuinten suorittamaan alempien tuomioistuinten valvontatehtävään.

11. Perustuslakivaliokunta ei ole nyt kysymyksessä olevasta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa ottanut nimenomaisesti kantaa tuomioistuinlain valitustietä koskevien säännösten muuttamiseen (PeVL 39/2022 vp). Eräässä perustuslakivaliokunnalle toimitetussa asiantuntijalausunnossa on päädytty katsomaan, että hallituksen esityksessä esitetyt muutokset parantaisivat tuomarin riippumattomuutta ja oikeusturvaa.

12. Katson, että hallituksen esityksessä omaksuttu lähestymistapa, jossa tuomarille annettava varoitus nähdään myös yleisten tuomioistuin kohdalla tavanomaisena hallintopäätöksenä, jossa tulisi noudattaa hallintopäätösten tavanomaista valitustietä hallinto-oikeuteen, on liian suppea. Kun varoituksen antaminen tuomarille on ollut mahdollista vasta vuodesta 2009 lukien ja kun tuolloin sekä myös tuomioistuinlakia säädettäessä muutoksenhakukeinoksi on säädetty tuomioistuinlinjan sisäinen muutoksenhaku, katson, ettei sääntelyä ole perusteltua muuttaa tuomioistuinlain 23 luvun 2 §:n osalta.

Virantoimituksesta pidättämistä koskeva valitustie

13. Tuomarin virantoimituksesta pidättämistä koskeva säännös on sisältynyt valtion virkamieslakiin pitkän aikaa (ks. Valtion virkamieslaki (750/1994) 46 § 3 momentti) ja tällä hetkellä tästä säädetään tuomioistuinlain 15 luvun 2 §:ssä ja muutoksenhausta lain 23 luvun 3 §:ssä. Tuomarin pidättäminen virantoimituksesta edellyttää tuomioistuimen päätöstä ja tältä osin sääntely on erilainen kuin esimerkiksi varoituksen antamista koskevassa tuomioistuinlain 15 luvun 1 §:ssä, jonka mukaan varoituksen antaa päällikkötuomari tai päällikkötuomarille ylemmän tuomioistuimen presidentti.

14. Virantoimituksesta pidättämistä koskevan muutoksenhaun on katsottu muiden kuin korkeimpien oikeuksien päätösten kohdalla ohjautuneen ennen tuomioistuinlain säätämistä hallinto-oikeuteen. Tuomioistuinlain säätämisen yhteydessä muutoksenhakua koskevaa sääntelyä muutettiin siten, että muutoksenhaku ohjautuu tuomioistuinlinjoittain asianomaiseen ylempään tuomioistuimeen. Tästä muutoksesta perustuslakivaliokunta ei lausunnossaan (PeVL 14/2016 vp) nimenomaisesti lausunut.

15. Tuomari voidaan pidättää virantoimituksesta 1) rikossyytteen ja sen edellyttämien tutkimusten ajaksi, jos näillä voi olla vaikutusta virkamiehen edellytyksiin hoitaa tehtäväänsä, 2) jos virkamies kieltäytyy 19 §:ssä tarkoitetuista tarkastuksista tai tutkimuksista taikka jos hän kieltäytyy antamasta sanotun pykälän mukaisesti terveydentilaansa koskevia tietoja tai 3) jos virkamiehellä on sellainen sairaus, joka haittaa olennaisesti viran hoitoa. Virkamieslain 19 §:n mukaan virkamies on velvollinen asianomaisen viranomaisen pyynnöstä antamaan tälle tehtävän hoitamisen terveydellisiä edellytyksiä koskevia tietoja. Virkamies voidaan myös määrätä hänen terveydentilansa toteamiseksi suoritettaviin tarkastuksiin ja tutkimuksiin, jos se on tarpeen tehtävän hoitamisen edellytysten selvittämiseksi.

16. Mainituista virantoimituksesta pidättämistä koskevista perusteista kohtien 2 ja 3 perusteet liittyvät läheisesti niiden perusteiden selvittämiseen, joiden nojalla tuomarille voidaan myöntää ero työkyvyttömyyden perusteella (Tuomioistuinlaki 16 luku 2 §). Työkyvyttömyyden perusteella myönnettävää eroa koskevan päätöksen muutoksenhakutie on tuomioistuinlinjan sisäinen eikä tähän ole esitetty muutoksia.

17. Virantoimituksesta pidättämistä koskevaa muutoksenhakua koskevaa sääntelyä on viimeksi muutettu tuomioistuinlain säätämisen yhteydessä. Tuolloin päädyttiin tuomioistuinlinjojen perusteella määrittyvään muutoksenhakutiehen. Katson, että nyt ei ole esitetty sellaisia perusteita, joiden vuoksi sääntelyä olisi aihetta muuttaa tuomioistuinlain 23 luvun 3 §:n osalta.

Sivutoimilupaa koskeva muutoksenhaku

18. Sivutoimilupaa koskevan päätöksen muutoksenhakutie ohjautuu voimassa olevan tuomioistuinlain 23 luvun 1 §:n mukaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tätä esitetään muutettavaksi niin, että valitus tulisi tehdä hallinto-oikeuteen.

19. Tältä osin totean, että sivutoimilupaa koskeva valitus on perinteisesti ohjautunut hallintovalituksena hallintotuomioistuinlinjalle. Nyt esitettyyn muutokseen, jonka mukaan valitus ohjautuisi korkeimman hallinto-oikeuden sijasta hallinto-oikeuteen minulla ei ole huomautettavaa.

Johtopäätökset

20. Tuomioistuinlain säätämisen tarkoituksena oli vahvistaa tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuutta. Tavoitteen toteuttamiseksi muun ohella tarkistettiin tuomareita koskevia virkamiesoikeudellisia erityissäännöksiä ja sijoitettiin ne tuomioistuinlakiin. Tässä yhteydessä tarkasteltiin myös tuomareihin kohdistuvien päätösten (sivutoimilupa, varoitus, virantoimituksesta pidättäminen ja eron myöntäminen työkyvyttömyyden perusteella) muutoksenhakusäännöksiä ja päädyttiin sivutoimilupaa koskevaa päätöstä lukuun ottamatta tuomioistuinlinjoittain määrittyvään muutoksenhakuun. Tuomioistuinlinjoittain määrittyvää muutoksenhakutietä muiden kuin sivutoimilupien osalta pidän edelleen perusteltuna.

21. Nyt esitetyt muutokset varoitusta ja virantoimituksesta pidättämistä koskevien valitusteiden osalta eivät ole pelkästään muutoksia siihen, tehdäänkö valitus korkeimman hallinto-oikeuden sijasta ensivaiheessa hallinto-oikeuteen. Esitetyillä muutoksilla on syvällisempiä vaikutuksia tuomioistuinorganisaation sisäiseen työnjakoon ja myös siihen, miten kaavaillut muutokset vaikuttavat esimerkiksi ylempien tuomioistuinten suorittamaan alempien tuomioistuinten valvontatehtävään. Näitä vaikutuksia ja sääntelyn laajempia periaatteellisia ulottuvuuksia olisi ollut tarpeen pohtia tarkemmin. Tällaista laaja-alaisempaa pohdintaa ei ole ollut mahdollista tehdä riittävän syvällisesti virkamiestyönä laaditussa hallituksen esityksessä.

22. Varauksella suhtaudun myös siihen näkemykseen, jonka mukaan yleisten tuomioistuinten linjalla annettujen mainittujen päätösten valitustien ohjaaminen hallinto-oikeuteen parantaisi päätöksen kohteena olevan tuomarin oikeusturvaa tai että muutokset turvaisivat aikaisempaa paremmin valitusoikeuden toteutumisen. Tarkasteltaessa varoitusta, virantoimituksesta pidättämistä ja eron myöntämistä työkyvyttömyyden perusteella koskevia päätöksiä niiden asiasisällön perusteella, tuomioistuinlinjoittain tapahtuvaa muutoksenhakua on pidettävä perusteltuna ratkaisuna. Tuomioistuinlinjassa tapahtuva muutoksenhaku turvaa parhaiten tuomarin riippumattomuuteen liittyvien näkökohtien huomioon ottamisen. Tuomioistuinlinjassa tapahtuvassa muutoksenhaussa ylemmällä tuomioistuimella on myös hyvä käsitys alemman tuomioistuimen toimintaympäristöstä sekä siitä, minkälaista käytöstä tuomarilta voidaan edellyttää.

23. Tuomioistuinlain säännökset varoituksen ja virantoimituksesta pidättämistä koskevien päätösten muutoksentiestä ovat olleet voimassa lyhyen aikaa. Tuomioistuinlain säätämisen yhteydessä tuomioistuinlinjoittain tapahtuvaan muutoksenhakuun ei nähty liittyvän ongelmia. Tuomarin virkaa koskevat säännökset poikkeavat monessa muussakin suhteessa yleisestä virkamiesoikeudellisesta sääntelystä.

24. Edellä lausumillani perusteilla katson, että tuomioistuinlain säännöksiä varoituksen ja virantoimituksesta pidättämistä koskevan muutoksenhakutien osalta ei ole syytä muuttaa. Muilta osin minulla ei ole lausuttavaa hallituksen esitykseen.

Oikeusneuvos
OTL, VT Timo Ojala