

LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE ERÄIDEN LAKIEN VALITUSTIETÄ KOSKEVAN SÄÄNTELYN JA ERÄIDEN TEK-NISTEN SEIKKOJEN PÄIVITTÄMISEKSI (HE 93/2022 VP)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi 14:n hallinnon erityislain muutoksenhakusäännöksiä. Säännökset saatettaisiin vastaamaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019, HOL) 8 §:n mukaista pääsääntöä siitä, että viranomaisen hallintopäätöksestä valitetaan hallinto-oikeuteen eikä suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Myös eräistä yleis-ten tuomioistuinten hallintopäätöksistä valitettaisiin jatkossa hallinto-oikeuteen. Samalla esi-tetään säännösten ajantasaistuksia ja eräitä teknisiä muutoksia. Lisäksi oikeudenkäynnin jul-kisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain (381/2007) säännökset suullisten käsittely-jen julkisuudesta ulotettaisiin kattamaan myös suullisen valmistelun (HOL 47 §) ja tarkastuk-sen (HOL 49 §). Esityksen tavoitteena on yhtenäistää viranomaisten hallintopäätöksiä koskeva muutoksenhakutie, turvata asianosaisen oikeus kaksipuolaiseen muutoksenhakuun ja vahvis-taa korkeimman hallinto-oikeuden asemaa oikeuskäytäntöä ohjaavana ylimpänä tuomioistui-mena. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2023 alusta.

Esitykseen sisältyy säätämisyjärjestysjakso, jossa on tehty selkoa ehdotetun sääntelyn suh-teesta oikeusturvaa koskevaan perustuslain 21 §:ään ja tuomarin virassapysymisoikeutta kos-kevaan 103 §:ään. Lisäksi on viitattu perustuslain 98 §:ään tuomioistuimista ja 99 §:ään ylim-pien tuomioistuinten tehtävistä. Tehdyissä arvioissa on otettu huomioon myös asiassa rele-vanttia perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä. Lisäksi säätämisyjärjestysperusteluissa on käyty läpi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan mukainen oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa sekä Euroopan ih-misoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä tässä asiassa. Myös ehdotettujen säännösten yk-sityiskohtaisissa perusteluissa on esitetty paikoin laajastikin valtiosääntöoikeudellisesti mer-kityksellisiä seikkoja.

Esityksen perustuslainmukaisuudesta tehty arvio on varsin kattava, mutta samalla esitysta-valtaan hieman hajanainen ja osin vaikeaselkoinenkin. Esityksessä on nähdäkseni avattu riit-tävällä tavalla asiassa relevantteja Suomen kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita, enkä pidä siksi tässä tarpeellisena ihmisoikeusvelvoitteista johtuvien arviointiperusteiden toistamista.

Esityksessä ehdotettua oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaisen pääsään-nön vahvistamista, muutoksenhakutien yhtenäistämistä, kaksipuolaisen muutoksenhaun tur-vaamista ja korkeimman hallinto-oikeuden aseman vahvistamista valituslupatuomioistui-mena on pidettävä sinänsä valtiosääntöoikeudellisesti asianmukaisina tavoitteina. Esityksellä jatketaan tältä osin hallinto-oikeudellisen muutoksenhakujärjestelmän uudistamista, jota on

myös jo aiemmin käsitelty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (ks. etenkin PeVL 50/2018 vp, ks. myös PeVL 11/2019 vp). Myös ehdotetut muutoksenhakusäännösten viittaus-ten ajantasaistamiset sekä muut esitetyt tekniset muutokset ovat perusteltuja, eikä niihin liity valtiosääntöoikeudellisia ongelmakohtia. Ehdotus oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain suullista käsittelyä koskevan 4 luvun saattamisesta kattamaan myös HOL:n mukaisen suullisen valmistelun ja tarkastuksen puolestaan yhtenäistää säännöksiä oikeudenkäynnin julkisuudesta, enkä näe tältä osin aihetta valtiosääntöoikeudellisiin lisähuomioihin esityksessä esitettyyn nähden.

Katson tarpeelliseksi tarkastella lausunnossani erikseen ehdotuksia tuomarien virkamiesoikeudellisiin ja asiantuntijajäsenen vapauttamista koskeviin hallintopäätöksiin kohdistuvan muutoksenhakusääntelyn muuttamisen perustuslainmukaisuudesta etenkin tuomioistuinten riippumattomuuden ja tuomarien esteettömyyden näkökulmasta. Esittämäni arviot kohdistuvat lakiehdotukseen tuomioistuinlain muuttamisesta (7. lakiehdotus).

Tuomioistuinten riippumattomuus ja tuomarien esteettömyys

Esityksen sisältö muutoksenhausta tuomarin virkamiesoikeudellisiin ja asiantuntijajäsenen tehtävästä vapauttamista koskeviin hallintopäätöksiin

Hallituksen esityksessä esitetään muutettavaksi tuomioistuinlain 23 luvun säännöksiä muutoksenhausta päätökseen sivutoimiluvasta (1 §), kirjallisesta varoituksesta (2 §), virantoimituksesta pidättämisestä (3 §) ja asiantuntijajäsenen tehtävästä vapauttamisesta (5 §). Muutoksenhakutie ehdotetaan muutettavaksi muiden kuin ylimpien tuomioistuinten osalta oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain pääsäännön mukaiseksi eli valittamiseksi hallinto-oikeuteen myös yleisten tuomioistuinten ja hallinto-oikeuksien omista päätöksistä.

Ehdotettuja muutoksia on perusteltu sillä, että voimassa oleva sääntely ei ole HOL:n pääsäännön mukainen. Lisäksi perusteena on se, että muihinkin hallintopäätöksiin, kuten valtion virkamieslain mukaisiin päätöksiin, haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Esityksessä on kiinnitetty huomiota myös hallinto-oikeuden esteettömien kokoonpanojen varmistamiseen. Lisäksi esille on tuotu, että hallintopäätöksistä tehtäviä valituksia ei muutoinkaan käsitellä yleisissä tuomioistuimissa. Esille nostetaan sekin, että voimassa oleva sääntely jättää avoimeksi yleisissä tuomioistuimissa kyseisten muutoksenhakuasoiden käsittelyssä sovellettavat prosessisäännöt. Perusteluissa on lisäksi todettu, että virkarikosasioitakaan ei käsitellä asianomaisen tuomioistuinlinjan sisällä. Ehdotetun sääntelyn on arvioitu vaikuttavan oikeudenkäyntimaksuja ja -kuluja yhtenäistävästi. Lisäksi esityksen mukaan ehdotukset turvaisivat tuomareiden riippumatonta asemaa.

Voimassa olevan tuomioistuinlain (673/2016) 23 luvun 2 §:n 2 momentin mukaan muutosta kirjallista varoitusta koskevaan päätökseen haetaan käräjäoikeuden laamannin päätökseen hovioikeudelta (1 kohta) sekä hovioikeuden ja työtuomioistuimen presidentin päätökseen korkeimmalta oikeudelta (2 kohta). Lisäksi tuomioistuinlain saman luvun 3 §:n 2 momentin mukaan muutosta virantoimituksesta pidättämisestä koskevasta päätöksestä haetaan käräjäoikeuden päätökseen hovioikeudelta sekä hovioikeuden ja työtuomioistuimen päätökseen korkeimmalta oikeudelta. Tuomioistuinlaissa on siten säädetty tuomarille annettavaa kirjallista varoitusta ja virantoimituksesta pidättämisestä koskeva muutoksenhaku tapahtuvaksi saman

tuomioistuinlinjan sisällä. Ennen tuomioistuinlain säätämistä valtion virkamieslain 53 §:n 2 momentin mukaan tuomarin virastapidättämispäätöksestä voitiin valittaa hallinto-oikeuteen. Tuomioistuinlaki käsiteltiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, mutta valiokunnan lausunnossa ei otettu kantaa mainittuihin muutoksiin (PeVL 14/2016 vp). Myöskään valtion virkamieslain mainitun säännöksen muutoksesta annetussa perustuslakivaliokunnan lausunnossa ei otettu kantaa tähän kysymykseen (ks. L 883/2018, PeVL 42/2017 vp). Nyt ehdotettu sääntely muutoksenhausta alueelliseen hallinto-oikeuteen merkitsisi tuomioistuinlinjan muuttumista tältä osin.

Lisäksi ehdotettu sääntely johtaisi siihen, että hallinto-oikeudet saattaisivat joutua ratkaisemaan muutoksenhaussa myös saman hallinto-oikeuden tai hallinto-oikeuden ylituomarin tekemiin hallintopäätöksiin kohdistuvia valituksia tuomarikollegojen tai kollegoina toimivien asiantuntijajäsenten asioissa. Tältä kohdin nousee esille kysymys tuomareiden esteellisyydestä.

Muutosehdotusten valtiosääntöoikeudellinen arviointiperusta

Mainittu sääntely on merkityksellistä etenkin valtiollisten tehtävien jakoa koskevan perustuslain 3 §:n, oikeusturvaa koskevan 21 §:n ja tuomarien virassapysymisoikeutta koskevan 103 §:n kannalta.

Perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylipäätellen tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. Säännöksen perustelujen mukaan tuomioistuinten riippumattomuudella tarkoitetaan sitä, että tuomioistuinten tulee olla lainkäyttötoiminnassaan riippumattomia muiden tahojen vaikutuksesta. Tämä koskee niin lainsäätäjää, hallitusvallan käyttäjää ja viranomaisia kuin esimerkiksi oikeusriidan osapuoliakin. Tuomioistuin on riippumaton myös oikeuslaitoksen sisällä. Tuomioistuinten riippumattomuus liittyy kiinteästi perusoikeutena ja ihmisoikeutena turvattuihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksiin (perustuslain 21 § ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla). Viime kädessä tuomioistuinten riippumattomuuden turvaaminen on välttämätöntä yksilön oikeusturvan takaamiseksi. Tuomioistuinten riippumattomuutta turvataan muun muassa tuomarin erityisen vahvalla virassapysymisoikeudella (perustuslain 103 §). (HE 1/1998 vp, s. 76.)

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Perustuslain 21 § sisältää perussäännöksen jokaisen oikeudesta saada asiansa käsitellyksi ja ratkaistuksi tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Pykälän 2 momentti koskee oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon muita ulottuvuuksia. Se on yhteydessä 1 momenttiin, jolla niin ikään turvataan oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja hyvään hallintoon. Pykälässä edellytetään oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon toteutumista kokonaisuutena. Tämän ohella siinä annetaan institutionaalinen suoja tuon

kokonaisuuden tärkeimmille ainesosille. Lähtökohtana on yksilön oikeus omasta aloitteestaan saada asiansa käsitellyksi lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai viranomaisessa. Käsittelyn on lisäksi aina tapahduttava asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä. Perustuslain 21 §:n 1 momentti ei oikeuta saattamaan mitä hyvänsä asiaa tai päätöstä yksilön valitseman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi, vaan esimerkiksi tuomioistuinten toimivalta määräytyy asiaa koskevan erityislainsäädännön nojalla. Perustuslain 21 §:n säännökset eivät myöskään estä säätämästä lailla vähäisiä poikkeuksia niissä turvattuihin oikeuksiin, kunhan tällaiset poikkeukset eivät muuta kulloinkin kyseessä olevan oikeusturvatakeen asemaa pääsääntönä eivätkä yksittäistapauksessa vaaranna yksilön oikeusturvaa. (HE 309/1993 vp, s. 72–74.)

Perustuslain 103 §:n mukaan tuomaria ei voida julistaa virkansa menettäneeksi muutoin kuin tuomioistuimen tuomiolla. Häntä ei saa myöskään ilman suostumustaan siirtää toiseen virkaan, ellei siirto aiheudu tuomioistuinlaitoksen uudelleen järjestämisestä. Lailla säädetään tuomarin velvollisuudesta erota virasta määräiässä tai työkykynsä menetettyään. Tuomarien virkasuhteen perusteista muutoin säädetään erikseen lailla. Säännöksen perustelujen mukaan muista virkamiehistä poikkeavan tuomareiden virassapysymisoikeuden tarkoituksena on omalta osaltaan turvata tuomioistuinten riippumattomuutta. Muista virkamiehistä poikkeavia, tuomareita koskevia erityissäännöksiä on lähinnä vain niissä kysymyksissä, jotka liittyvät tuomioistuinten riippumattomuuteen. (HE 1/1998 vp, s. 160.)

Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että tuomareiden virassapysymisoikeuden heikentäminen edellyttää erittäin painavia yhteiskunnallisia perusteita (PeVL 36/2008 vp, s. 2). Lisäksi valiokunta on katsonut tuomarille annettavan varoituksen osalta, että erityisesti tuomareiden riippumattomuuden vuoksi on ongelmallista, jos oikeusturvatie osoitetaan tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelle. Valiokunta piti säätämisyjärjestyskysymyksenä sitä, että tuomarin saamasta varoituksesta oli välttämättä järjestettävä muutoksenhakumahdollisuus asianomaisen tuomioistuinlinjan sisällä. (PeVL 36/2008 vp, s. 2–3.)

Esityksen kannalta merkitystä on myös tuomioistuimia koskevilla perustuslain 98 ja 99 §:llä. Perustuslakivaliokunta on pitänyt muutoksenhakutien ohjaamista hallintoviranomaisen päätöksestä käräjäoikeuteen perustuslain 98 ja 99 §:n kannalta poikkeuksellisenä järjestelynä. Poikkeaminen tuomioistuinlinjojen välisestä jaosta on kuitenkin perustellusta syystä mahdollista. Tällainen syy voi olla päätöksen kohteena olevan asian yksityisoikeudellinen tai rikosoikeudellinen luonne, joka perustelee asian käsittelyä yleisessä tuomioistuimessa. (Ks. PeVL 32/2018 vp ja siinä mainitut lausunnot.) Päätöksenteon erityispiirteet huomioon ottaen perustuslakivaliokunta on pitänyt perustuslain 98 ja 99 §:n kannalta mahdollisena esimerkiksi sitä, että muutoksenhakutie Maanmittauslaitoksen päätöksestä ohjataan lailla käräjäoikeuteen. Perustuslain kannalta ei kuitenkaan olisi ollut valiokunnan mukaan estettä sillekään, että valitus tehtäisiin hallinto-oikeuteen. (PeVL 32/2018 vp, s. 4, ks. PeVL 11/2019 vp, s. 3.)

Ehdotuksen perustuslainmukaisuuden arviointi tuomarin esteettömyyden ja tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta

Ehdotetun tuomioistuinlinjan muutoksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on olennaista se, että esitys ei merkitsisi miltään osin oikeusturvatien osoittamisesta tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelle. Näin ollen ehdotus, jonka mukaan muutosta myös yleisten tuomioistuinten tuomarille annettavaan kirjallista varoitusta tai virantoimituksesta pidättämistä koskevaan päätökseen haettaisiin hallintotuomioistuimilta eikä enää yleisten tuomioistuinten tuomioistuinlinjassa, täyttäisi perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä asetetun vaatimuksen muutoksenhakutien pysymisestä tuomioistuinlaitoksen sisällä. Esitys täyttää siten tältä osin perustuslain 3, 21 ja 103 §:ään liittyvät vaatimukset tuomioistuinten riippumattomuudesta.

Ehdotettu muutoksenhakutien muutos hallinto-oikeuteen olisi myös perustuslain 98 ja 99 §:n näkökulmasta asianmukainen ratkaisu. Perustuslain kannalta ei sinänsä olisi estettä sillekään, että valitus tehtäisiin yleiseen tuomioistuimeen. Tällöin kyse olisi kuitenkin poikkeuksellisesta järjestelystä, joka voisi olla mahdollista vain perustellusta syystä. Tällaisia syitä ei ole nähdäkseeni käsillä.

Ehdotetuissa muutoksissa ei ole myöskään kyse perustuslain 103 §:n mukaisen tuomareiden virassapysymisoikeuden heikentämisestä. Tältä osin voidaan yhtyä esityksessä todettuun siitä, että perustuslaissa turvattu tuomareiden erityinen virassapysymisoikeus ei edellytä, että tuomareiden muut kuin viran menettämistä koskevat virkamiesoikeudelliset asiat ratkaistaisiin jo ensi asteessa lainkäyttöasioina. Myöskään tuomarin virassapysymisoikeuteen poikkeuksen muodostaviin tuomioistuinten asiantuntijajäsenen vapauttamista koskeviin asioihin ei esitetä perustuslain 103 §:n näkökulmasta ongelmallisia muutoksia.

Arvioitavana olevassa asiassa on tuomareiden esteettömyyden kannalta erityistä merkitystä sillä, voidaanko tuomareita koskevia valitusasioita käsitellä siinä tuomioistuimessa, jossa kyseinen tuomari itse työskentelee. Etenkin tuomioistuinlain 23 luvun mukaista varoitusta tai virantoimituksesta pidättämistä koskevan valituksen käsittely samassa hallinto-oikeudessa työskentelevän tuomarikollegan osalta pitäisi sisällään tuomarien esteellisyyteen ja näin myös tuomioistuimen riippumattomuuteen kytkeytyviä huolia. Myöskään asetelma, jossa hallinto-oikeustuomarit ratkaisisivat ylituomarin päätöksistä tehtyjä valituksia, ei vaikuta tuomarin puolueettomuuden kannalta asianmukaiselta järjestelyltä.

Esitettyä ratkaisua muutoksenhakuasian käsittelystä hallintopäätöksen antaneessa hallinto-oikeudessa voidaan pitää erikoisena myös siksi, että esityksessä nimenomaisesti todetaan, että 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, joka käsittelee sitä koskevaa muutoksenhakuja. Lisäksi esityksessä on todettu, että lähtökohtaisesti on poikkeuksellista oikeusastesystematiikankin vuoksi, että muutoksenhaku ohjautuisi tuomioistuimen päätöksestä samaan tuomioistuimeen. Ratkaisuna ongelmaan esityksessä nähdään se, että tällaisissa tilanteissa hallinto-oikeuden on pyydettävä tuomioistuinlain 14 luvun 1 §:n 1 momentin mukaisesti esteettömän kokoonpanon määräämistä korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Valtiosääntöoikeudellisesti ei ole sinänsä nähtävissä suoranaista estettä edellä mainitulle ratkaisulle, jos muutoksenhaun käsittely täyttäisi tuomioistuimen riippumattomuuden ja tuomarien esteellisyyteen liittyvät vaatimukset. Kuitenkin pidän perustuslain 3 §:ssä asetetun riippumattomuuden vaatimuksen sekä perustuslain 21 §:ssä turvatun asianmukaisen käsittelyn ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeiden toteuttamiseksi parempana vaihtoehtona HOL:n mukaisista lähtökohdista poikkeamista siten, että muutoksenhakufoorumiksi säädettäisiin jokin toinen hallinto-oikeus kuin missä valituksenalainen hallintopäätös tehtiin. Analogian tähän tarjoaa tuomioistuinlain 22 luvun 1 §, jonka perusteella käräjätuomareiden virkasyytteet käsitellään hovioikeudessa ja hovioikeuksien esittelijöiden virkasyytteet muussa kuin siinä hovioikeudessa, jossa he itse työskentelevät. Varoitusta tai virasta pidättämistä koskevan valituksen käsittelyyn samassa hallinto-oikeudessa, jossa muutoksenhakija itsekkin työskentelee, liittyy näkökohtia, jotka perustelevat vastaavaa järjestelyä kuin tuomioistuinlain 22 luvun 1 §:ssä vaikkakaan näissä virkamiesoikeudellisissa kurinpitotoimissa ei ole kyse virkarikosasioihin merkitykseltään rinnastuvista asioista. Tällaista järjestelyä voidaan perustella myös tuomarin aseman periaatteellisella merkityksellä. Perusteluna on pidettävä lisäksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaan sen tulkintakäytännössä liitettyä objektiiviseen puolueettomuuden vaatimusta siitä, ettei ulkopuolisellekaan saa syntyä asiassa perusteltua epäilystä asian käsittelyn puolueettomuudesta.

Helsingissä 8.9.2022

Anu Mutanen, OTT, dosentti, tenure track -professori