

Päivämäärä
10.9.2015

Diaarinro
H 185/15

Oikeusministeriölle

Viite: Oikeusministeriön lausuntopyyntö 8.6.2015, nro OM 15/31/2014

Lausunto oikeusministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi tuomioistuinlaiksi sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi sekä mietinnöstä ”Tuomareiden koulutuksen kehittäminen” (Mietintöjä ja lausuntoja 38/2015)

Yhteenveto

Korkein hallinto-oikeus pitää sinällään tärkeänä, että tuomioistuinten tehtäviä, organisaatorakenteita, hallintoa ja tuomareiden asemaa arvioidaan aika ajoin uudelleen. Nyt lausunnon kohteena sisältyvään ehdotukseen uudeksi tuomioistuinlaiksi ja tuomareiden koulutusta koskevaan mietintöön sisältyy kuitenkin useita ongelmakohtia. Korkein hallinto-oikeus viittaa hallintoneuvos Eija Siitarin hallituksen esitysluonnoksesta jättämään eriävään lausumaan sekä nostaa erityisesti esille seuraavat kohdat:

- uudistuksen *kustannukset*, jotka kiristyneessä valtiontalouden tilanteessa ovat epäilemättä pois tuomioistuinten ydintehtävän eli lainkäytön resursseista
- *assessorijärjestelmä*, joka on omiaan vähentämään pätevän, ammattitaitoisen ja monipuolisen kokemuksen omaavien juristien kiinnostusta tuomioistuinuraa kohtaan
- *tuomarikoulutusjärjestelmä*, jossa uudella tuomarikoulutuslautakunnalla olisi vahva rooli niin tuomareiden ja esittelijöiden jatkokoulutuksessa kuin uusien tuomareiden uralle pääsyssä
- *asioiden jakamista* koskeva lakiesityksen 8 luvun sääntely, joka ei sovi kollegiseen tuomioistuimeen, jossa asiat ratkaistaan esittelystä



Leimaa antavaa monille ehdotuksille on jopa itsetarkoitukselliselta vaikuttava pyrkimys yhdenmukaiseen sääntelyyn erilaisissa tuomioistuimissa, niiden rakenteelliset ja toiminnalliset ulottuvuudet sivuuttaen. *Tämä on merkittävä epäkohta. Esityksen rajoittuminen tuomareiden virkamiesoikeudellisen aseman sääntelyyn olisi ollut riittävää.*

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, joka luonnoksen mukaan koskisi myös korkeimpia oikeuksia. Samoin korkeimmille oikeuksille olisi lain myötä tulossa uusia hallinnollisia tehtäviä, erityisesti nimitysasioita, joiden asianmukaiseen hoitamiseen ei kuitenkaan olla osoittamassa lisäresursseja.

Korkein hallinto-oikeus on erityisen huolissaan uuden tuomioistuinlain välillisistä ja välittömistä kustannusvaikutuksista sekä ehdotetun koulutusjärjestelmän vaikutuksista tuomarinuran avoimuuteen.

Tuomioistuinten erilaisista tehtävistä

Tuomioistuinlain tavoitteena on ollut selkeyttää tuomioistuimia ja tuomareita koskevaa lainsäädäntöä kokoamalla keskeiset säännökset yhteen lakiin. Sillä on myös pyritty selkeyttämään valtion virkamieslain säännösten sovellettavuutta tuomareihin ja tuomioistuinten esittelijöihin.

Tavoitteet ovat sinällään kannatettavia korostaessaan tuomioistuinten asemaa yhtenä yhteiskunnan perusinstituutioon. Yhtenäisellä sääntelyllä on kuitenkin vaaransa, jos siinä ei oteta huomioon, että eri tuomioistuimilla on jo perustuslainkin mukaan erilaiset tehtävät. Esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden tehtävänä on paitsi oikeusturvan antaminen yksittäisissä asioissa, yhä enemmän ennakkopäätöksiin ja muiden julkaistavien päätöksiin ohjata alempien muutoshakutuomioistuinten ja hallinnon toimintaa. Lisäksi korkein hallinto-oikeus on – korkeimman oikeuden tavoin – kolleginen tuomioistuin, jossa asiat ratkaistaan tuomarinvastuulla toimivan esittelijän esittelystä.

Erilaisista tehtävistä seuraa muun ohessa se, että tuomioistuimet käsittelevät erilaisia asioita erilaisissa kokoonpanoissa. Tällöin ei ole tarkoituksenmukaista, että niiden organisaatioita tai toimintatapoja pyrittäisiin joka suhteessa yhdenmukaistamaan. Voimassa olevat eri tuomioistuimia koskevat lait ovat kehittyneet pitkällä aikavälillä kunkin tuomioistuimen tai tuomioistuinlinjan käytännön tarpeet huomioiden, eikä lainsäädännön toimivuudessa ole ilmennyt merkittäviä puutteita.

Tuomioistuimet toimivat tehokkaimmin silloin, kun niitä koskevat säännökset mahdollistavat tuomioistuimen organisoitumisen tavalla, joka ottaa huomioon asianomaisen tuomioistuimen ydintehtävät ja roolin lainkäyttäjärjestelmässä. Kollegiseen ja esittelijäjärjestelmään perustuvaan hallintotuomioistuimeen, jossa käsiteltävien asioiden kirjo on erittäin laaja, ei esimerkiksi sovi samanlainen sääntely asioiden jakamisesta kuin esimerkiksi käräjäoikeuksiin. Ehdotus sisältääkin osia (kuten 8 luvun 7 ja 8 §), jotka eivät missään määrin ole toimivia

korkeimman hallinto-oikeuden osalta (ks. tarkemmin jäljempänä).

Vaikka lausunnon kohteena olevaan hallituksen esityksen luonnokseen on tehty merkittäviä parannuksia verrattuna työryhmän mietintöön "Uusi tuomioistuinlaki" (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 26/2014), on siitä edelleen vaikea saada selville, mitkä säännökset on tarkoitettu sovellettaviksi korkeimmissa oikeuksissa ja mitkä eivät. Muutamilta osin sovellettavuus käy ilmi ainoastaan säädösperusteluista. Ehdotus kaipaakin tältä osin vielä huomattavaa hiomista, jos sitä yleensäkin katsotaan perustelluksi viedä tämän valmistelun pohjalta eteenpäin.

Lain soveltaminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen

Ehdotetun lain 1 §:n 2 momentin mukaan lakia sovelletaan korkeimpaan oikeuteen ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen sekä niiden jäseniin, jollei korkeimmasta oikeudesta annetussa laissa tai korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetussa laissa toisin säädetä.

Korkein hallinto-oikeus pitää välttämättömänä, että korkein hallinto-oikeus rajataan pois tuomioistuinlain soveltamisesta edellä mainitulla säännöksellä siten kuin mietinnön perusteluista (s. 57-58) tarkemmin ilmenee.

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää kuitenkin vakavaa huomiota siihen, että muutamissa kohdin korkeimmasta hallinto-oikeudesta annettuun lakiin ei kuitenkaan sisälly eikä ehdoteta sisältyvän ehdotetussa tuomioistuinlaissa tarkoitettuja erityissäännöksiä, joiden perusteella korkein hallinto-oikeus voisi toimia toisin. Näin esimerkiksi 8 luvussa.

Samoin lakiteksti jättää eräiltä osin epäselväksi, onko jokin säännös tarkoitettu soveltuvaan korkeimpien oikeuksien esittelijöihin vai ei. Korkeimmasta oikeudesta annetun lain 14 §:n 2 momenttiin siirrettäisiin valtion virkamieslaista säännös esittelijän virkamiesoikeudellisen aseman rinnastamisesta tuomariin. Vastaavasti säädettäisiin korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 15 §:n 2 momentissa. Säännöksen mukaan se, mitä tuomioistuinlaissa säädetään tuomaria ja tuomarin virasta, koskee myös korkeimman hallinto-oikeuden esittelijää ja esittelijän virkaa. Valmistelussa ei kuitenkaan ole huomattu, että sijoittaminen virkamieslain ulkopuoliseen asiayhteyteen muuttaa säännöksen sisältöä. Näin ollen esimerkiksi edellä jo mainittu asian uudelleen jakamista koskeva tuomioistuinlain 8 luvun 8 §:n säännös koskisi myös esittelijää, vaikka tätä ei perustelujen mukaan ole tarkoitettu.

Tuomioistuinten organisoituminen ja asioiden jakaminen (8 luku)

Organisoituminen

Ehdotetun tuomioistuinlain 8 luvun suhde korkeimmasta hallinto-oikeudesta annettuun lakiin on epäselvä. Ehdotetun tuomioistuinlain 8 luku ei sen perustelujen mukaan koskisi korkeimpia oikeuksia lukuun ottamatta 7 §:n säännöstä asioiden jakamisesta ja 8 §:n säännöstä asioiden uudelleen jakamisesta. Itse laissa ei soveltamisalarajoitusta ole.

Korkeimman hallinto-oikeuden organisoitumisesta, esimerkiksi jaostoihin jakautumisesta, ei kuitenkaan säädetä korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetussa laissa vaan työjärjestyksessä. Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annettuun lakiin ei sisälly eikä siihen ehdoteta sisältyvän ehdotetussa tuomioistuinlaissa tarkoitettuja erityissäännöksiä esimerkiksi osastoihin/jaostoihin jakautumisesta tai osastojen/jaostojen johtamisesta.

Ratkaisuvaihtoehtona on sisällyttää korkeimmasta hallinto-oikeudesta annettuun lakiin nykyisin työjärjestyksessä oleva sääntely tuomioistuimen toimimisesta jaostoihin jakautuneena ja jaostojen johtamisesta. Vaihtoehtoisesti ehdotetun tuomioistuinlain 1 §:ään tulisi lisätä säännös, ettei 8 luvun säännöksiä sovelleta korkeimpiin oikeuksiin. Sen sijaan valtiosääntöoikeudellisesti ei ole mahdollista, että korkeimman hallinto-oikeuden työjärjestyksellä poikettaisiin uuden tuomioistuinlain säännöksistä.

Sinänsä korkein hallinto-oikeus pitää hyvänä, että se rajataan pois 8 luvun soveltamisalasta, sillä luvun säännökset eivät sovi kollegiaalisena toimivaan ylimpään oikeusasteeseen – ei edes luvun 7 ja 8 §:n osalta.

Asioiden jakaminen

On sinänsä myönteistä, että ehdotettu 7 § on aikaisempaan versioon verrattuna kehittynyt niin, että lainkohta koskisi asioiden jakamista lainkäyttöhenkilöstölle, ei vain tuomareille. Viimeksi mainittu ei soveltuisikaan esittelijäjärjestelmään pohjautuvaan tuomioistuimeen. Tämä on koko sääntelymallissa perustavanlaatuinen valuvika.

Korkeimman hallinto-oikeuden työjärjestykseen sisältyy useita määräyksiä asioiden käsittelystä. Työjärjestyksessä on muun ohella määrätty, että jaoston puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan on huolehdittava siitä, että jaoston lainkäyttötehtävät suoritetaan asianmukaisesti, joutuisasti ja tuloksellisesti. Jaoston puheenjohtaja määrää asioiden jakamisesta esittelijöiden kesken. Edelleen työjärjestyksessä on määrätty, että jaoston puheenjohtaja määrää yhden tai tarvittaessa useamman jäsenen ja esittelijän määrääjäksi avustamaan istuntolistojen laadinnassa ja jaoston toiminnan suunnittelussa sekä ohjaamaan jaostolla lainkäyttöasioiden valmistelua ja esittelyä.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa asioiden ”jakaminen” perustuu siten jaostokohtaiseen kuukausittaiseen istuntolistaan, johon on kullekin istuntopäivälle merkitty jäsenkokoontamiset (puheenjohtajat ja tarkastavat 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 haltuunotto tai esimerkiksi suullinen käsittely tai katselmus saattaa vaatia, että niiden käsittelyyn varaudutaan ennalta jo istuntolistassa. Tämän tarkempiin jakoperusteisiin on järjestelmän tehokkuuden olennaisesti vaarantumatta mahdotonta mennä, eikä sellaisesta myöskään pidä säätää.

Uudelleen jakamista koskevan 8 §:n soveltamisala olisi ehdotuksen perustelujen mukaan sen pohdinnan varassa, tarvitseeko asiaa tuomarilta tiedustella vai ei. ”Tuomari” tässä ilmeisesti tarkoittaa jokaista asiaa kerran käsitelleen kollegion jäsentä. Käytännössä monia asioita eri syistä usein käsitellään lukuisia eri kertoja

istunnossa, ja sen kokoonpano on kulloinkin istuntolistan mukaan määräytyvä. Jos asiassa on käyty neuvotteluja 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.

Myös 8 § perusteluineen, jos säännöstä ylimalkaan pidetään välttämättömänä, on valmisteltava kokonaan uudelleen. Tällaisena se aiheuttaa suurta oikeusepävarmuutta ja tehottomuutta sekä asioiden järkevän käsittelyn merkittävää vaikeutumista.

Esityksen välittömistä ja välillisistä taloudellisista vaikutuksista

Uusi tuomioistuinlaki aiheuttaisi valtiontaloudellisia kustannuksia. Ehdotuksen mukaan sen taloudelliset vaikutukset olisivat seurausta lähinnä tuomareiden koulutuksen kehittämisestä, kuten uuden koulutuslautakunnan perustamisesta ja uusien asessorin virkojen perustamisesta. Kustannustarpeen arvioidaan olevan noin 700 000 euroa vuosittain, josta tosin osa voitaisiin kattaa asessorin virkojen perustamisen myötä vähentämällä esittelijän virkoja muista kuin ylimmistä tuomioistuimista. Lisäksi uudistusten arvioidaan vähentävän tuomioistuimille koulustuominnasta aiheutuvaa päällekkäistä hallinnollista työtä.

Korkein hallinto-oikeus suhtautuu kuitenkin jossain määrin empivästi siihen, onko nykyisessä valtiontaloudellisessa tilanteessa syytä luoda uusia kustannuksia aiheuttavia toimielimiä (koulutuslautakunta) tai toisaalta uudistaa tuomareiden urapolkua vähentämällä muiden kuin ylimpien tuomioistuinten esittelijöitä ja luomalla uusia avustavien tuomareiden virkoja.

Jo itsessään on kyseenalaista, miksi nykyisenkaltainen ja ainakin hallinto-oikeuksissa toimiva esittelijäjärjestelmä ajettaisiin alas ja korvattaisiin asessorijärjestelmällä, joka korkeimman hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan on vielä omiaan vähentämään tuomioistuinuran kiinnostavuutta kokoneiden lakimiesten ja yksityissektorin, kuten asianajajien, keskuudessa.

Lisäksi vaikuttaa siltä, että ehdotukset lisääisivät monilta osin hallinnollista työtä etenkin nimitysasioissa, vaikka hallinnolliset resurssit ovat jo nyt lähtökohtaisesti riittämättömät.

Lainsäädännön monimutkaistuminen ja eurooppaoikeudellinen sääntely asettavat korkeita vaatimuksia tuomioistuinten työskentelylle. Kun lisäksi otetaan huomioon, että valtiontalouden heikkenevä tilanne tuo merkittäviä säästöpaineita tuomioistuimille, on tärkeää, että tuomioistuimissa voidaan antaa oikeussuojaa mahdollisimman tehokkailla työmenetelmillä ja tarkoituksenmukaisilla organisaatioilla virkarakenteineen.

Ehdotuksen toteuttaminen aiheuttaisi myös suoranaisia lisäkustannuksia, kuten uuden tuomarinkoulutuslautakunnan perustamisen. *Korkein hallinto-oikeus on huolissaan siitä, että nykyisessä valtiontalouden tilanteessa alati niukkenevia voimavaroja käytettäisiin muuhun kuin tuomioistuinten ydintehtäviin, eli lainkäyttöön.* Juuri nyt ei liene tarkoituksenmukaista perustaa uusia, kustan-

nuksia lisääviä hallinnollisia toimielimiä, vaikka toimet esimerkiksi tuomareiden koulutuksen tehostamiseen ovatkin sinällään kannatettavia.

Asessorit

Korkein hallinto-oikeus ei kannata asessorijärjestelmän luomista. Korkein hallinto-oikeus on jo aikaisemmassa lausunnossaan kiinnittänyt vakavaa huomiota siihen, että uusi avustavan tuomarin (asessorin) kategoria voi muodostua 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 asianajotauksia 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.

Asessorin virka olisi kolmevuotinen, josta viimeisen vuoden voisi työskennellä jommassakummassa korkeimmista oikeuksista. Edellytyksenä olisi vähintään kahden vuoden työkokemus. 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.

Kun vielä on vaarana, että uusi asessorien järjestelmä muodostuu tosiasialliseksi väyläksi tuomarin uralle, on hyvinkin mahdollista, että uusi asessorijärjestelmä tosiasiaassa tekee tuomarinurasta huomattavasti nykyistä suljetumman.

Korkein hallinto-oikeus ei myöskään pidä tarpeellisena, että se nimittäisi asessoreja virkoihinsa.

Myöskään asessori-nimike ei ole asianmukainen, kun otetaan huomioon virka-asema sekä se, millaisissa viroissa asessori-nimikettä tähän mennessä on käytetty. Kyse ei ole ollut koulutusviroista.

Nimittämisasiat

Ehdotuksen mukaan toimivalta asessorien nimittämisessä yli vuodeksi kuuluisi korkeimmille oikeuksille. Kun lähtökohdana on asessorin nimittäminen kolmeksi vuodeksi, johon voisi saada kahden vuoden lisäajan, oletettavaa on suurimman osan nimityksistä tulevan korkeimmille oikeuksille. Asessoreja otettaisiin ehdotuksen mukaan arviolta 50 vuosittain. Erityisesti kun vakuutus oikeuden virkarakennetta muutettaisiin siten, että sinne tulee asessoreita, on oletettavaa, että korkeimmalle hallinto-oikeudelle tulee vuosittain kymmeniä uusia nimitysasioita.

Samoin 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 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).

Erittelyvirat

Valtion virkamieslaisia tarkoitettuja erittelyvirkoja ovat tällä hetkellä tuomarin virkojen ohella oikeuskanslerin, apulaisoikeuskanslerin sekä oikeuskanslerin-viraston kansliapäällikön virat; puolustusvoimain komentajan, pääesikunnan päällikön, kenraalin tai amiraalin, puolustusvoimien pääinsinöörin, puolustusvoimien ylilääkäarin, kenttäpiispan ja asessorin virat; sekä rajavartiolaitoksen päällikön ja apulaispäällikön sekä kenraalin tai amiraalin virat.

Uuden tuomioistuinlain myötä tuomareiden virat eivät enää olisi valtion talousarviossa eriteltyjä virkoja korkeimpien oikeuksien jäsenten virkoja lukuun ottamatta. Erittelyviroista luopuminen merkitsisi, että tuomarin virkojen lukumäärästä voitaisiin päättää tuomioistuinten ulkopuolella valtioneuvostoon kuuluvassa 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 sopuoinnussa hallinto- ja toimeenpanovallasta riippumattoman tuomioistuinlaitoksen aseman kanssa. Muutos lisäisi entuudestaan ministeriön ohjausvaltaa riippumattomiin tuomioistuihin nähden ja heikentäisi eduskunnan vaikutusmahdollisuuksia. Tämä ei ole hyväksyttävissä.

Tuomareiden koulutuksesta

Tuomareiden jatkuvasta jatkokoulutustautumisesta huolehtiminen on hyvin tärkeää. Kun lähivuosina merkittävä osa kokeneesta tuomarikunnasta jää eläkkeelle ja uusia tuomareita ja esittelijöitä rekrytoidaan, on koulutustautuminen jopa nykyistäkin keskeisempää.

Lakiehdotuksen 9 luvun 4 §:ssä säädettäisiin siitä, että tuomari on velvollinen ylläpitämään ja kehittämään laintuntemustaan, oikeudellista osaamistaan ja ammattitaitoaan. Tuomareille olisi oltava tarjolla riittävästi koulutusta ja heillä tulisi olla mahdollisuus osallistua siihen.

Ammattitaitoinen ja osaava tuomioistuinten henkilökunta on oikeusturvan yksi keskeinen edellytys. Tuomareiden mahdollisuuksiin ammattitaidon ylläpitämiseen koulutuksen avulla onkin kiinnitettävä asianmukaista huomiota. Tältä osin viitataan jälleen riittävien resurssien välttämättömyyteen. Työpaine tuomioistuimissa, mukaan lukien korkeimmassa hallinto-oikeudessa, on jatkuvasti kasvussa asioiden vaikeutumisen ja niukkenevien resurssien myötä. Mikäli

tuomioistuimille ei anneta riittävästi henkilöstöresursseja voi käytännön realiteettina olla, ettei yksittäiselle tuomarille tai esittelijälle jää käytännön mahdollisuuksia ammattitaidon kehittämiseen.

Esitysluonnoksen yleisperusteluissa (s. 53) todetaan, että pakollisen tuomari-koulutusjärjestelmän puuttuminen vaikuttaa heikentävästi lainkäytön laatuun ja siten myös kansalaisten oikeusturvaan. Tosiasiassa tilanne ei ole näin dramaattinen. Jo nykyäänkin tuomareille ja esittelijöille on tarjolla varsin laadukasta koulutusta sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla. Käytännössä suurin huoli liittyy – kuten edellä on tullut esille – pikemminkin siihen, että työtilanne tuomioistuimissa ei mahdollista tuomareiden ja esittelijöiden osallistumista riittävässä määrin koulutukseen.

Tässä lausunnossa keskitytään muutamaaan erityisen ongelmalliseen kohtaan. Korkein hallinto-oikeus jakaa pitkälti samat huolet kuin korkein oikeus (ks. korkeimman oikeuden lausunto 1.9.2015, Dnro OH2015/120.)

Ensinnäkin uuden koulutuslautakunnan perustaminen vaikuttaa ajoituksellisesti ongelmalliselta, kun esimerkiksi tuomioistuinten keskushallinnon uudistamisen etenemisestä ei ole selvyyttä. Koulutustehtäviähän on kaavailtu tuomioistuin- viraston tehtäviksi. Toisaalta uusi koulutuslautakunta toisi kustannuksia.

Koulutuslautakunnan kokoonpano ja sen valinta ovat myös ongelmallisia. Koulutuslautakunnassa olisi jäseniä tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelta, jolloin ei voi olla tarkoituksenmukaista, että sillä on toimivaltaa esimerkiksi päättää tuomarinkoulutukseen osallistumisesta. Tuomarikoulutuslautakunnan jäsenten nimeämistä (21 luvun 3 §) tulisi myös muuttaa siten, että tuomarinvalinta- lautakunnan tuomarijäsenet nimeävät uuden lautakunnan tuomarijäsenet ja näiden varajäsenet.

Erityisen huolestunut korkein hallinto-oikeus on siitä, että tosiasiassa hallinto- tuomioistuinten edustus jäisi vähäiseksi uudessa tuomarikoulutuslautakunnassa. Tällöin hallintotuomioistuimissa olevat koulutustarpeet erityisesti moninaisen substanssilainsäädännön osalta (verotus, ympäristö, kilpailuoikeus, ulkomaalais- oikeus jne.) eivät tule riittävästi turvatuksi.

Koulutuslautakunnan tehtäväksi esitetään esimerkiksi asessorin virkaan hakevien haku- ja päättökokeen järjestäminen sekä asessorin valintakriteereistä päättä- minen. Koulutuslautakunnalle tulisi näin ollen tosiasiallisesti varsin suuri valta tuomarinuralle hakeutumiseen liittyen. Kun lisäksi otetaan huomioon koulutus- lautakunnan suunniteltu kokoonpano, mahdollisuudet hakeutua tuomarinuralle erityisesti hallintolainkäytön puolella tulisivat heikentymään.

Muita huomioita

Toimintakertomus

Lakiluonnoksen 8 luvun 10 §:n säännös toimintakertomuksen laatimisesta koski myös korkeimpia oikeuksia. Aiemmin toimintakertomuksen laatimisesta ei ole ollut laintasoista säännöstä.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa laaditaan vuosittain sen oma vuosikertomus sekä yhdessä muiden hallintotuomioistuinten kanssa yhteinen toimintakertomus.

Kertomusten on koettu tukevan toimintaa ja toiminnan suunnittelua. Mikäli kertomuksista tehdään ”pakollisia”, kiinnitetään oikeusministeriön huomiota siihen, että tuomioistuimilla on jo nyt vajavaiset hallinnolliset ja viestinnän resurssit tämän velvoitteen asianmukaiseksi hoitamiseksi.

Virkavapaus ja sijaistukset (13 luku)

Virkavapautta ja sijaisuuksia koskeva 13 luku ei perustelujen mukaan koski ylimpiä tuomioistuimia, joiden osalta vastaavista asioista edelleenkin säädettäisiin näitä koskevissa laeissa. Tämä on sinänsä asianmukaista. Lakien soveltamisalasuhteen pitäisi kuitenkin ilmetä selkeästi 13 luvusta.

Asiantuntijajäsenet (17 luku)

Ehdotetun 17 luvun 5 § mahdollistaisi perustelujen mukaan korkeimman hallinto-oikeuden asiantuntijoiden nykyisen yksilöllisen toimikausijärjestelmän säilymisen, ilman varajäsenten käyttöä. Tämä tärkeä seikka saattaisi olla paikallaan sisällyttää itse lakitekstiinkin.

Mainitun 17 luvun 9 §:ään siirrettäisiin asiantuntijajäsenten nykyiset kelpoisuusvaatimukset. Tässä yhteydessä olisi vähintään perustelujen tasolla paikallaan todeta se käytännössä jo toteutunut seikka, ettei yli-insinöörineuvokselta vaadittavan tutkinnon tarvitse muodollisesti olla juuri tekniikan koulutusalan ylempi korkeakoulututkinto. Käytännössä se on mm. kemian osa-alueiden asiantunteumuksen varmistamiseksi voinut olla myös esimerkiksi filosofian tohtorin tutkinto.

Termiä koskeva oikaisu

Esitykseen sisältyvässä 20. laissa ulkomailla suoritettujen korkeakouluopintojen tuottamasta virkakelpoisuudesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta puhutaan virheellisesti kuntayhtymän sijasta kuntainliitosta.

Tämä lausunto on käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnossa 7.9.2015.

Presidentti



Pekka Vihervuori

Kansliapäällikkö



Päivi Pietarinen