

Asia: VN/28583/2020

## **Oikeusministeriön lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle eräiden lakien valitustietä koskevan sääntelyn ja eräiden teknisten seikkojen päivittämiseksi**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Tuomioistuinviraston lausunto HE-luonnoksesta eräiden lakien valitustietä koskevan sääntelyn ja eräiden teknisten seikkojen päivittämiseksi

#### Taustaa

HE-luonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi yhteensä 14:ää eri hallinnonaloille sijoittuvaa lakia. Muutoksenhakusäännöksiä muutettaisiin siten, että viranomaisen päätöksestä valitettaisiin hallinto-oikeuteen eikä suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tämä valitustie vastaisi nykyisen prosessilain (laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa, HOL) pääsääntöä. Samalla muutoksenhakusäännökset ehdotetaan ajantasaistettaviksi siten, että viittaukset vanhaan prosessilakiin hallintolainkäyttölakiin päivitetäisiin ja HOL:n kanssa päällekkäinen sääntely poistettaisiin. Lisäksi eräisiin oikeusministeriön hallinnonalan lakeihin esitetään tehtäväksi SOTE-uudistuksen vuoksi tarpeelliset tekniset muutokset. HE-luonnoksen mukaan esityksestä tarvitaan perustuslakivaliokunnan lausunto perustuslain oikeusturvaa koskevan 21 §:n ja tuomareiden asemaa koskevan 103 §:n vuoksi.

Tuomioistuinvirasto on oikeusministeriön hallinnonalalla toimiva itsenäinen virasto, jonka tehtävänä on huolehtia tuomioistuinten keskushallintotehtävistä ja toimintaedellytyksistä. Tuomioistuinvirasto ottaa tässä lausunnossaan kantaa HE-luonnoksen niihin kohtiin, jotka ovat viraston toiminnan ja tehtävien kannalta keskeisimpiä.

Uudistuksen keskeiset lähtökohdat

Tuomioistuinvirasto pitää HE-luonnoksen keskeisiä lähtökohtia sääntelyn yhdenmukaistamisesta ja ajantasaistamisesta kannatettavina. Sääntelyn selkeyden vuoksi viittaukset jo kumottuun hallintolainkäyttölakiin on syytä muuttaa viittauksiksi voimassa olevaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin. Samoin päällekkäisen sääntelyn poistaminen on kannatettavaa sääntelyn selkeyttämiseksi.

#### Hallintoasiana ratkaistavan julkisuusasian muutoksenhakutie

Oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain osalta on esitetty, että jatkossa hallinto-oikeuden hallintoasiana ratkaistuun julkisuutta koskevaan päätökseen haettaisiin muutosta valittamalla korkeimman hallinto-oikeuden sijasta hallinto-oikeuteen. HE-luonnoksen mukaan hallinto-oikeudessa valitusasian ratkaisee lainkäyttöasiana esteetön kokoonpano. Tuomioistuinvirasto kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että kyseessä ei ole pelkästään tekniseksi luokiteltava muutosesitys. Julkisuutta koskevan hallintoasian on saattanut ratkaista hallinto-oikeuden ylituomari. Tällöin ei ole täysin ongelmatonta se, että valitusasian ratkaisisi hänen alaisistaan koostuva lainkäyttökokoonpano. Tähän liittyviä mahdollisia jääviyskysymyksiä saattaisi olla tarpeen arvioida uudistuksen jatkovalmistelussa tarkemmin.

#### Virkamiesoikeudelliset asiat

Ehdotettujen muutosten jälkeen muutoksenhaku ohjautuisi ensi asteena muiden kuin ylimpien tuomioistuinten tuomareiden osalta hallinto-oikeuteen, kun kyse on sivutoimilupaa, varoitusta tai virantoimituksista pidättämistä koskevista päätöksistä. HE-luonnoksessa perustellaan virkamiesoikeudellisia asioita koskevia muutoksia muun muassa sillä, että yleisissä tuomioistuimissa ei muutoinkaan käsitellä hallintopäätöksiä koskevia valituksia ja että kaikki virkamiesoikeudelliset asiat kuuluvat hallintotuomioistuinten toimivaltaan. Ehdotettuja muutoksia puoltaa myös se, että ne noudattaisivat HOL:n systematiikkaa hallinto-oikeuteen tehtävän valituksen ensisijaisuudesta hallintoasioiden muutoksenhakujärjestelmässä.

Virkamiesoikeudellisten asioiden osalta Tuomioistuinvirasto on lausuntoa valmistellessaan tiedustellut näkemyksiä käräjä- ja hovioikeuksilta, joille lausuntopyyntöä ei ollut lausuntopalvelun jakeluluettelon mukaan lähetetty. Tuomioistuinvirasto on saanut kommentteja yhdeltä käräjäoikeudelta ja neljältä hovioikeudelta. HE-luonnosta Tuomioistuinvirastolle kommentoineet yleiset tuomioistuimet ovat suhtautuneet virkamiesoikeudellisia asioita koskeviin muutoksiin pääsääntöisesti kriittisesti. Tuomioistuinvirastolle kommentteja esittäneet hovioikeudet ovat tuoneet esille muun muassa perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 36/2008 vp ja lakivaliokunnan mietinnön LaVM 1/2009 sekä seuraavia näkökohtia:

- voimassa olevasta muutoksenhakujärjestyksessä ei ole ilmennyt ongelmia varoituksen tai virasta pidättämisen osalta

- merkitystä ei voida antaa sille, että muutos yhtenäistäisi oikeudenkäyntimaksuja ja -kuluja
- varoituksen ja virantoimituksesta erottamisen osalta on kysymys päätöksestä, joka voi pohjautua hyvin erilaisiin seikkoihin. Esimerkiksi tuomarin käyttäytymiseen liittyvät seikat ovat yleistettävissä ja näiden seikkojen osalta voidaan saada tukea virkamiehiä koskevasta oikeuskäytännöstä. Tähän oikeuskäytäntöön on mahdollista tutustua myös yleisissä tuomioistuimissa.
- kysymys voi olla seikoista, joilla on lähempi kytkeä kyseisen tuomioistuinlinjan lainkäyttöön. Esimerkkejä tällaisista seikoista ovat laiminlyönnit tuomarille jaettujen lainkäyttöasioiden joutuisassa käsittelyssä. Kyseisen lainkäyttölinjan tunteminen on välttämätöntä.
- varoitus tai virantoimituksesta pidättäminen saattaa olla yhteydessä menettelyyn, jota voitaisiin käsitellä virkasyyteasiana. Siten myös tällaiseen menettelyyn perustuvan hallinnollisen seuraamuksen luonnollinen valitustie on virkasyytetie.
- päätöksen laatu yksistään ei ole riittävä peruste muuttaa muutoksenhakua esitetyllä tavalla
- hovioikeuksien tehtävänä on valvoa alaistensa käräjäoikeuksien toimintaa ja korkeimmalla oikeudella on tämä tehtävä kaikkien käräjä- ja hovioikeuksien suhteen
- varoituksen antamisperusteet ovat varsin samantyyppiset kuin eräiden rikoslain 40 luvussa rangaistaviksi säädettyjen virkarikosten tunnusmerkistöt. Virkarikosasiat yleisissä tuomioistuimissa toimivien tuomareiden osalta käsittelee ylempi yleinen tuomioistuin korkeinta oikeutta lukuun ottamatta.
- hovioikeudet ja korkein oikeus tuntevat alempien tuomioistuintensa toimintaympäristön ja toimintatavat sekä niitä koskevat säännökset. Sanotuilla tuomioistuimilla on siten selvästi paremmat edellytykset arvioida kirjallisen varoituksen antamista kuin hallintotuomioistuimilla.
- virantoimituksesta pidättämisen osalta on todettu, että valtion virkamieslain 3 a §:n mukaan tuomareihin ei sovelleta lain 40 §:n 1 momenttia. Näin ollen virantoimituksesta pidättämistä arvioidaan tuomareiden osalta vain pykälän 2 momentin mukaisesti. Momentissa olevat perusteet virantoimituksesta pidättämiselle ovat pääosin sellaisia, joihin soveltuu edellä kirjallisesta varoituksesta lausuttu. Muutenkin perusteet ovat sellaisia, jotka voidaan hyvin arvioida yleisissä tuomioistuimissa eikä asian käsittelemisestä hallintolainkäyttölinjalla ole saatavissa lisäarvoa.
- muutokset ovat ongelmallisia oikeusastesystematiikan kannalta
- sivutoimilupa-asioiden osalta on todettu, että tuomioistuinlain esitöiden (HE 7/2016) mukaan säännöksen taustalla oli vastaava virkamieslain 57 §:n 1 momentti. Kysymys on siten pidemmän aikaa voimassa olleesta sääntelystä. Tiedossa ei ole, kuinka monessa asiassa mainittua ja sen tilalle tulleita tuomioistuinlain säännöksiä on käytännössä sovellettu. Oletus on se, ettei niitä ole käytännössä sovellettu lainkaan tai enintään yksittäisissä asioissa. Olisi paikallaan käyttää tiettyä tarvehankintaa lainsäädäntötoimille.
- varoituksen ja virantoimituksesta pidättämisen osalta on todettu, että muutoksenhakutiet muuttuisivat huomattavan epäjohdonmukaisiksi. Asioita ei ole käytännössä juurikaan esiintynyt, joten muutosten tosiasiallinen tarve lienee minimaalinen. Kysymys on useimmiten sellaisesta asiasta, jota voitaisiin vaihtoehtoisesti käsitellä virkasyyteasiana. Lisäksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vakiintuneen käytännön (Engel and Others v. Netherlands ym) mukaan tällaisen asian käsittelyyn sovelletaan rikosoikeudenkäyntiä koskevia oikeusperiaatteita.

Tuomioistuinvirasto toteaa, että hovioikeudet ovat esittäneet ehdotettuja muutoksia vastaan puhuvia painavia argumentteja.

#### Tiettyjen valitusten keskittäminen

HE-luonnoksen mukaan valitukset olisi syytä keskittää yhteen hallinto-oikeuteen kuvaohjelmalautakunnan ja lääkkeiden hintalautakunnan päätösten osalta. HE-luonnoksen mukaan kuvaohjelmalautakunnan päätöksistä ei valiteta edes vuosittain ja lääkkeiden hintalautakunnan päätöksiin kohdistuvia valituksia tehdään vuosittain 1–3. Ei ole luultavaa, että valitusmäärät myöskään kasvaisivat näissä asiaryhmissä merkittävästi. Kyseisten viranomaisen päätöksiä koskevien valitusten käsittely on tähän asti keskitetty korkeimmalle hallinto-oikeudelle. HE-luonnoksen mukaan keskittäminen ei toteuttaisi tavoitetta alueellisten hallinto-oikeuksien tasapuolisesta kehittämisestä. Valitusten vähäisen määrän vuoksi keskittämisestä ei välttämättä olisi saatavilla merkittävää lisähyötyä asiantuntijuuden säilyttämisen ja oikeuskäytännön yhtenäisyyden turvaamiseksi. Toisaalta HE-luonnoksessa todetaan, että juuri valitusten vähäisen määrän vuoksi keskittäminen ei olisi ristiriidassa hallinto-oikeuksien tasapuolisen kehittämisen kanssa.

Tiettyjen valitusten keskittämisen osalta Tuomioistuinvirasto on lausuntoa valmistellessaan tiedustellut hallinto-oikeuksien näkemyksiä.

Tuomioistuinvirasto toteaa, että hallintoprosessuaalisen muutoksenhaun hajauttamiseen ja keskittämiseen liittyviä kysymyksiä on pohdittu aiemmin muun muassa ympäristöasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamista koskeneessa hallituksen esityksessä (HE 43/2017), turvapaikka-asioiden hajauttamista koskeneessa hallituksen esityksessä (HE 234/2016 vp), ns. yhden luukun selvityksessä (VN:n julkaisusarja 29/2016), maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan lakkauttamista koskeneessa hallituksen esityksessä (HE 121/2013) sekä ns. tasotyöryhmän mietinnössä (OM:n julkaisu 78/2010).

Tuomioistuinviraston näkemyksen mukaan perinteisesti lähtökohtana on ollut asioiden hajauttaminen kaikkiin hallinto-oikeuksiin yleisiä ja alueellisia hallinto-oikeuksia kehittävällä tavalla, ellei pääsäännöstä ole painavia syitä poiketa. Sääntelyn selkeys ja johdonmukaisuus puoltavat yleensä asioiden käsittelyn hajauttamista pääsäännön mukaisesti. Perusteena pääsäännöstä poikkeamiselle voi olla esimerkiksi asioiden vähäisyys tai erityisasiantuntemuksen tarve. Asiamäärien ollessa pieniä kyseisen asiaryhmän osaaminen ei tuomioistuimissa kartu eikä oikeuskäytäntö kehity, mikäli vähäiset jutut ovat jakautuneet eri hallinto-oikeuksiin. Toisaalta HE-luonnoksesta ilmenevien tietojen perusteella kyse olisi nyt erittäin pienten asiaryhmien keskittämisestä, jolloin lainkäyttäjien asiantuntemuksen karttumiseen liittyvät poikkeamisperusteet eivät yleisesti ottaen päde.

Edellä lausutun perusteella Tuomioistuinvirasto ei kannata HE-luonnoksessa esitettyä kuvaohjelmalautakunnan ja lääkkeiden hintalautakunnan päätöksiä koskevien valitusten keskittämistä yhteen hallinto-oikeuteen. HE-luonnoksessa ei ole esitetty erittäin pienten asiaryhmien keskittämiseksi riittäviä perusteita. Tuomioistuinvirasto katsoo, että mainittujen asioiden käsittely on tarkoituksenmukaista hajauttaa pääsäännön mukaisesti kaikkiin hallinto-oikeuksiin.

#### Tuomioistuinviraston päätöksiä koskevan muutoksenhaun forum-sääntely

HE-luonnoksessa esitetään tuomioistuinlain 23 luvun 8 §:n (842/2020) muuttamista. Kyseisessä lainkohdassa säädetään muutoksenhausta Tuomioistuinviraston päätökseen. Pykälän 2 momentin nykyisen sanamuodon mukaan ”Tuomioistuinviraston oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla viraston sijaintipaikan mukaan määräytyvään hallinto-oikeuteen”. HE-luonnoksen perusteluista ilmenee, että 2 momentin nykyiseen sanamuotoon on vaikuttanut sittemmin kumotun hallintolainkäyttölain toimivaltasääntely. Kyseisen momentin tarkoituksena on ollut estää valitusten hajautuminen usean eri hallinto-oikeuden käsiteltäviksi.

HE-luonnoksessa 2 momentti ehdotetaan muutettavaksi seuraavanlaiseen muotoon ”Tuomioistuinviraston oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen”. HE-luonnoksen perusteluista ilmenee, että oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain voimaantulon jälkeen riski Tuomioistuinviraston samaa asiaa koskevien valitusten jakautumisesta eri hallinto-oikeuksille on poistunut. Uuden prosessilain toimivaltasääntely poikkeaa jo kumotun hallintolainkäyttölain toimivaltasääntelystä. Erillinen forumsäännös valitusten keskittämisestä ei ole sen vuoksi enää tarpeen. Ehdotetun muutoksen jälkeen muutoksenhakutie Tuomioistuinviraston päätöksiin määriteltäisiin uuden prosessilain pääsäännön mukaisesti. Muutosta haettaisiin valittamalla kulloinkin toimivaltaiseen alueelliseen hallinto-oikeuteen. Tuomioistuinvirasto pitää ehdotettua muutosta forum-sääntelyyn kannatettavana.

#### SOTE-uudistuksen aiheuttamat muutokset

HE-luonnoksessa esitetään hyvinvointialueiden perustamisen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen vuoksi myös muutoksia muun muassa tuomioistuinlain 17 luvun 15 §:ään (vakuutusosoikeuden työoloja tai yritystoiminnan olosuhteita tuntevien sekä sotilasvammasioita tuntevien asiantuntijajäsenten määräämistä koskeva ehdotus) ja 19 a luvun 7 §:ään (johtokunnan asettaminen ja kokoonpano) sekä oikeudenkäynnistä vakuutusosoikeudessa annetun lain 6 §:ään (työoloja tai yritystoimintaa tuntevien jäsenten osallistuminen kokoonpanoon). Tuomioistuinvirasto kannattaa edellä mainittuja muutoksia, joiden tarpeen virasto on tuonut esille SOTE-uudistuksen valmistelun yhteydessä antamissaan lausunnoissa.

#### Käsittelyn kiireellisyys

HE-luonnokseen sisältyy useita kohtia, joiden mukaan asia on käsiteltävä tuomioistuimessa kiireellisenä. Tuomioistuinvirasto kiinnittää huomiota siihen, että hallinto-oikeuksissa on jo nykyisellään lukuisia kiireellisiä asiaryhmiä, joiden käsittelyajat ovat muodostuneet riittävien resurssien puuttuessa varsin pitkiksi. Lainsäätäjän tarkoitus tiettyjen asiaryhmien kiireellisyydestä ei nykytilanteessa toteudu, jos yhä uusia kiireellisiä asiaryhmiä tuodaan hallinto-oikeuksien käsiteltäviksi.

Jaakkola Riku  
Tuomioistuinvirasto

Nieminen-Finne Hanna  
Tuomioistuinvirasto