

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 2/2006 vp**

**Hallituksen esitys laiksi hallinto-oikeuslain
muuttamisesta**

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Lakivaliokunta on 16 päivänä marraskuuta 2005 päivätyllä kirjeellään pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausuntoa hallituksen esityksestä laiksi hallinto-oikeuslain muuttamisesta (HE 85/2005 vp). Lakiehdotus sisältää muun ohella säännöksen, jonka nojalla hallinto-oikeuden ylituomari voi määrätä hallinto-oikeussihteerin toimimaan hallinto-oikeuden päätösvaltaisen kokoonpanon jäsenenä. Lausuntoa on pyydetty erityisesti siitä, miten tätä sääntelyä on arvioitava tuomiovallan käyttöä sekä tuomareiden nimittämistä ja virassapysymisoikeutta koskevien pe-

rustuslain säännösten samoin kuin kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräysten kannalta.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- erityisasiantuntija Liisa Heikkilä, oikeusministeriö
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi hallinto-oikeuslakia. Esityksen pääasiallisena tarkoituksena on joustavoittaa säännöksiä hallinto-oikeuden päätösvaltaisesta kokoonpanosta. Lakiehdotus sisältää muun ohella säännöksen hallinto-oikeuden ylituomarin mahdollisuudesta määrätä esittelijänä oleva hallinto-oikeussihteerin toimimaan hallinto-oikeuden päätösvaltaisen kokoonpanon jäsenenä.

Ehdotettu laki on ollut tarkoitettu tulemaan voimaan syksyllä 2006.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa sääntelyä arvioidaan perustuslain 21 §:n 2 momentin kannalta oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeiden turvaamisesta lailla. Perusteluissa sivutaan myös perustuslain 100 §:n säännöksiä ylimpien tuomioistuinten kokoonpanosta ja tuomionvoipaisuudesta. Perustelujen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Hallinto-oikeuden päätösvaltaiset kokoonpanot

Hallinto-oikeus on lakiehdotuksen 12 §:n 1 momentissa olevan pääsäännön mukaan päätösvaltainen kolmijäsenisenä, kuten nykyisinkin. Lakiehdotuksesta tarkemmin ilmenevissä asioissa ja asiaryhmissä hallinto-oikeus voi kuitenkin ratkaista asian kokoonpanossa, johon kuuluu kaksi tuomaria ja esittelijä (12 a §:n 1 mom.), kaksi tuomaria (12 a §:n 1 mom.), yksi tuomari ja asiantuntijajäsen (12 a §:n 2 mom.) tai yksi tuomari (12 §:n 3 mom. ja 12 b §).

Perustuslaissa ei ole säännöksiä muiden kuin ylimpien tuomioistuinten tuomiovoipaisuudesta. Muiden tuomioistuinten kokoonpanon ja päätösvaltaisuuden sääntely on merkityksellistä ennen muuta perustuslain 21 §:n kannalta. Jokaisella on sen 1 momentin mukaan oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet turvataan perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan lailla.

Tuomioistuimen ratkaisukokoonpanolla on vaikutuksia yhtä hyvin asian käsittelyn asianmukaisuuteen ja joutuisuuteen kuin oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevien vaatimusten toteutumiseen. Perustuslakivaliokunta on — ennen perusoikeusuudistusta ja uutta perustuslakia — antamassaan lausunnossa katsonut oikeusturvan yleensä edellyttävän, että muutoksenhakutuomioistuimet toimivat monijäsenisinä (PeVL 4/1982 vp, s. 2/II). Tämä onkin ehdotuksen mukainen pääsääntö. Asioiden käsittely kolmen tuomarin kokoonpanossa on perusteltua muutoksenhakutuomioistuimena olevissa hallinto-oikeuksissa. Monijäsenisen kokoonpanon voidaan arvioida lisäävän käsiteltävien asioiden monipuolista harkintaa ja siten oikeusturvaa.

Oikeusturvan kannalta on toisaalta merkitystä myös asioiden käsittelyn joutuisuudella. Päätösvaltaisen kokoonpanon keventäminen käsittelyn asianmukaisuutta vaarantamatta mahdollistaa tuomioistuinten voimavarojen oikean kohdentamisen esimerkiksi vaativien ja vähemmän vaativien asioiden käsittelyyn. Tämä on omalta osaltaan omiaan tehostamaan tuomioistuinten ratkaisutoimintaa niin, että asiat tulevat käsitellyiksi perustuslain edellyttämällä tavalla ilman aiheutonta viivytystä.

Nämä näkökohdat on otettu ehdotuksessa riittävästi huomioon. Muussa kuin kolmen tuomarin kokoonpanossa käsiteltäviksi ehdotetut asiat soveltuvat valiokunnan mielestä kevyemmässä kokoonpanossa ratkaistaviksi. Päätösvaltaisten kokoonpanojen sääntely ehdotetulla tavalla ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Esittelijä tuomioistuimen päätösvaltaisessa kokoonpanossa

Ehdotus. Hallinto-oikeus on päätösvaltainen lakiehdotuksen 12 a §:n 1 momentissa luetelluissa asioissa myös kahden jäsenen ja asian esittelijän muodostamassa kokoonpanossa. Hallinto-oikeuden ylituomari voi pykälän 4 momentin perusteella määrätä asioiden esittelyn kannalta riittävän kokeneen hallinto-oikeussihteerin toimimaan esittelemissään asioissa päätösvaltaisen kokoonpanon jäsenenä. Määräyksen saaneella esittelijällä on perustuslaissa tuomarille säädetty virassapysymisoikeus hänen toimiessaan hallinto-oikeuden jäsenenä.¹ Sääntely on merkityksellistä tuomiovallan käytön riippumattomuutta samoin kuin tuomareiden nimittämistä ja oikeus-

¹ Vastaava sääntely mahdollisuudesta määrätä esittelijä kuulumaan tuomioistuimen päätösvaltaiseen kokoonpanoon sisältyy voimassa olevan hovioikeuslain 9 §:ään. Laki on näiltä osin säädetty ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta. Menettely on aiemmin ollut hovioikeuksissa ja läänioikeuksissa käytössä vuosina 1993—1996 niin ikään ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta säädettyjen lakien nojalla.

asemaa koskevien perustuslain säännösten näkökulmasta.

Arvion lähtökohtia. Tuomiovaltaa käyttävät perustuslain 3 §:n 3 momentin perusteella riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuinmina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. Tuomioistuinten riippumattomuudella tarkoitetaan perustuslain esitöiden mukaan sitä, että tuomioistuinten tulee olla lainkäyttötoiminnassaan riippumattomia muiden tahojen, kuten lainsäädäntö- ja hallitusvallan käyttäjien samoin kuin viranomaisten ja oikeusriidan osapuolten, vaikutuksesta. Tuomioistuimet ovat riippumattomia myös oikeuslaitoksen sisällä (HE 1/1998 vp, s. 76/I, PeVL 35/2005 vp, s. 2—3). Nämä valtiosäännön keskeisiin perusteisiin kuuluvat lähtökohdat liittyvät kiinteästi perustuslain 21 §:ssä turvattuihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksiin. Tuomioistuinten riippumattomuutta turvataan myös perustuslain 103 §:n säännöksillä tuomarin virassapysymisoikeudesta, eroamisvelvollisuudesta sekä tuomarin virkasuhteen perusteista. Lisäksi tuomioistuinten riippumattomuuden asettamat vaatimukset on otettava huomioon tuomareiden nimitysmenettelyä perustuslain 102 §:n nojalla järjestettäessä (HE 1/1998 vp, s. 76/II).

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan määräys oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä edellyttää, että oikeutta käydään laillisesti perustetussa sekä riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa. Riippumattomuusvaatimusta arvioidessaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on kiinnittänyt huomiota erityisesti tuomioistuimen jäsenten nimittämismenettelyyn ja heidän toimikautensa pituuteen samoin kuin takeisiin ulkopuolista painostusta vastaan ja siihen, näyttääkö tuomioistuin riippumattomalta (ks. esim. Langborger, 22.6.1989, tuomion kohta 32).

Arvio ehdotuksesta. Vakinaiset tuomarit nimittää perustuslain 102 §:n nojalla tasavallan presidentti laissa säädetyn menettelyn mukaisesti. Muiden tuomareiden nimittämisestä säädetään lailla. Käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen mu-

kaan esittelijän määrää tuomarin tehtävään asianomaisen hallinto-oikeuden ylituomari. Määräys on valiokunnan mielestä ymmärrettävä muun kuin vakinaisen tuomarin "nimitykseksi" perustuslaissa tarkoitettussa mielessä, vaikka kysymys ei varsinaisesti olekaan tuomarin virkaan nimittämisestä. Asiasta ehdotetaan säädettäväksi lailla, mikä riittää täyttämään perustuslain 102 §:stä johtuvat muodolliset vaatimukset.

Perustuslaista ei johdu ehdotonta estettä nimittää tuomari määrääjäksi tai sivutoimiseksi (HE 1/1998 vp, s. 159/II, PeVL 35/2001 vp, s. 2/II). Tuomarin nimittämistä määrääjäksi ei ole myöskään Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä katsottu sellaisenaan ongelmalliseksi tuomioistuimen riippumattomuuden tai puolueettomuuden kannalta, jos tuomari tänä aikana nauttii erottamattomuutta (ks. Ettl ym., 23.4.1987, tuomion kohta 41). Oikeuskirjallisuudessa on tosin pidetty mahdollisena, että hyvin lyhytaikainen nimitys voisi joidenkin tuomioistuinten kohdalla asettaa niiden riippumattomuuden kyseenalaiseksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa tarkoitettussa mielessä.²

Tuomarin erottamattomuuteen liittyvien vaatimusten näkökulmasta on valiokunnan mielestä selvää, että perustuslain 103 §:n säännökset tuomarin virassapysymisoikeudesta koskevat sellaisinaan myös tuomarin tehtävään määrättyä esittelijää. Tässä mielessä lakiehdotuksen 12 a §:n 4 momentin viittaus perustuslaissa tuomarille säädettyyn virassapysymisoikeuteen on luonteeltaan lähinnä perustuslaista johtuvan oikeustilan toteava.

Esittelijällä on ehdotetun sanamuodon mukaan tuomarin virassapysymisoikeus "hänen toimiessaan" hallinto-oikeuden jäsenenä. Esityksen perusteluista ilmenevä tarkoitus on, että esittelijä ei ole tuomioistuimen jäsen määräajaksiksi, vaan esittelykohtaisesti. Tällainen esittely- tai tapauskohtainen tuomarin asema ei valiokunnan mielestä ole hyvin sopusuhteissa tuomarin erottamattomuuteen ja siten tuomioistuimen riippu-

² Matti Pellonpää, Euroopan ihmisoikeussopimus, Helsinki 2005, s. 352, alaviite 371.

mattomuuteen perustuslaista ja Euroopan ihmis-oikeussopimuksesta kohdistuvien vaatimusten kanssa. Lakiehdotuksen 12 a §:n 4 momentin sanamuotoa on siksi tärkeää tarkistaa niin, että tuomarin virassapysymisoikeutta koskevia säännöksiä sovelletaan esittelijään koko sen ajan, joksi hänet on määrätty toimimaan — esittelykohtaisesti — tuomioistuimen jäsenenä (ks. hovioikeuslain 9 §:n 4 mom.).

Ehdotetun sääntelyn arvioinnissa on tuomioistuimen riippumattomuuden näkökulmasta lisäksi huomion arvoista, että enemmistönä hallinto-oikeuden päätösvaltaisessa kokoonpanossa ovat kaikissa tapauksissa hallinto-oikeuden varsinaiset jäsenet. Merkityksettömiä eivät ole myöskään tuomarin tehtävään määräämisen edellytyksenä 12 a §:n 4 momentissa olevat ammattitaito- ja kelpoisuusvaatimukset. Sääntely on näiltäkin osin omiaan tukemaan sekä tuomioistuimen että tuomarin tehtävään määrätyn riippumatonta ja itsenäistä asemaa.

Vaikka sääntely ei edellä esitetyn perusteella sinänsä muodostukaan perustuslain vastaiseksi, ei tuomioistuimen esittelijänä olevan virkamiehen määrääminen tuomarin tehtävään ole valiokunnan mielestä perustuslain kannalta aivan ongelmatonta. Määräämistoimivallan kuulumista hallinto-oikeuden ylituomarille ja siten tuomioistuimelle itselleen voidaan tällaisessa yhteydessä sinänsä pitää tuomioistuimen riippumattomuuden näkökulmasta perusteltuna. Menettelyssä on toisaalta tuomioistuinlaitoksen sisäiseen itsetäydennykseen liittyviä piirteitä, joita ei ainakaan liiallisesti saa valiokunnan aiempien kannanottojen mukaan sisältyä tuomareiden nimittämismenettelyyn (PeVM 10/1998 vp, s. 30, PeVL 13/1999 vp, s. 2/II). Tuomioistuimen virkamiehen asema tuomarina ei ole tuomarin riippumattomuuden kannalta esimerkiksi virkamie-

hen urasuunnitelmiin tuomioistuinlaitoksessa liittyvien tekijöiden vuoksi täysin rinnastettavissa vakinaisen tai edes määräajaksi nimitetyn tuomarin asemaan. Tällaiset seikat saattavat joissakin tapauksissa vaikuttaa arviointiin siitä, näyttääkö tuomioistuin riippumattomalta. Tuomarin tehtävään määrätyn esittelijän virkavastuuseen liittyvät kysymykset voivat lisäksi aiheuttaa tarpeettomia tulkintaongelmia.

Lakivaliokunnan on näistä syistä aiheellista vielä vakavasti harkita ehdotetun sääntelyn tarpeellisuutta ottamalla etenkin huomioon, että 12 a §:n 1 momentissa luetellut asiat voidaan momentin mukaan ratkaista myös kahden tuomarin kokoonpanossa.

Muita seikkoja

Tuomioistuimen jäsenenä toimiminen ei kuulu hallinto-oikeuden esittelijän varsinaisiin virkatehtäviin. Kysymys on esityksen perustelujen mukaan sellaisesta lisätehtävästä, johon esittelijä määrätään erikseen suostumuksensa mukaisesti ja josta hänelle tulee suorittaa erillinen korvaus. Näiltä osin sääntely sivuaa yhtäältä virkamiehen oikeusaseman (PeVL 41/2005 vp, s. 2/I) ja toisaalta tuomarin virkasuhteen (PeVL 19/2001 vp, s. 2/I) perusteita. Lakiehdotusta on siksi aiheellista täydentää säännöksellä tuomarin tehtävään määrätyn esittelijän oikeudesta korvaukseen samoin kuin korvauksen määräytymisen perusteista. Lakiin on syytä lisätä maininta myös siitä, että tehtävään määrääminen edellyttää asianomaisen virkamiehen suostumusta.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotus voidaan käsitellä taval-
lisen lain säätämisyjärjestyksessä.*

Helsingissä 14 päivänä helmikuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Klaus Pentti /kesk
vpj.	Arja Alho /sd	Markku Rossi /kesk
jäs.	Hannu Hoskonen /kesk	Simo Rundgren /kesk
	Sinikka Hurskainen /sd	Arto Satonen /kok
	Roger Jansson /r	Seppo Särkiniemi /kesk
	Annika Lapintie /vas	Ilkka Taipale /sd
	Outi Ojala /vas	Jan Vapaavuori /kok
	Reino Ojala /sd	vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.