

JUHLAJULKAISU

ANTTI SUVIRANTA

1923 • 30/11 • 1993

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

Gummerus Kirjapaino Oy
Jyväskylä 1993

ISSN 0356-7222
ISBN 951-855-132-4

Toivo Holopainen

Korkeimman hallinto-oikeuden jäsenten ja presidentin nimittämisperusteista

1. Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain (22.7.1918, KHOL) 2 §:n mukaan korkeimmassa hallinto-oikeudessa (KHO) on oleva presidentti ja jäseninä hallintoneuvoksia, joita nykyisen voimassa olevan lain mukaan on oltava vähintään kolmesta. Presidentiksi ja, KHO:n esityksestä, jäseniksi ja hallintoneuvoksiksi nimittää tasavallan presidentti oikeamielisiä ja lainoppineita henkilöitä, joilla on taitoa ja kokemusta tuomarin- tai hallintotoimissa. Vähintään puolella KHO:n jäsenistä tulee olla kelpoisuus tuomarinviran hoitoon.

KHO:n jäsenten, jollainen presidenttikin on tuomarina, muodollisista kelpoisuusvaatimuksista on siis KHOL:ssa nimenomaiset säännökset. Vastaavat säännökset on myös samanaikaisesti korkeimmasta oikeudesta (KKO) annetun lain (KKOL) 2 §:ssä.

2. Korkeimpien oikeuksien jäsenten kelpoisuusvaatimukset ovat samansisältöiset lukuun ottamatta käytännön kokemusta koskevaa vaatimusta. KKO:n kaikilta jäseniltä vaaditaan taitoa ja kokemusta tuomarintoinnissa, KHO:n jäseniltä taitoa ja kokemusta tuomarin- tai hallintotoimissa. Kokemus hankitaan tuomarina tai hallinnossa toimimisella, taidon tarkoittaessa toiminnan laatua, etevyyttä näissä toiminnoissa. Vähintään puolelta KHO:nkin jäsenistä vaaditaan taitoa ja kokemusta tuomarintoinnissa. Vaatimus tarkoittaa vain nimittämisperustetta ensimmäistä kertaa KHO:n jäseneksi nimitettäessä. Toista kertaa KHO:een nimitettäessä taito ja kokemus tuomarintoinnissa on näet jo hankittu.

3. Korkeimpien oikeuksien jäsenten taitoa ja kokemusta koskevan vaatimuksen erot liittyvät näiden tuomioistuinten syntyhistoriaan

ja erilaisiin tehtäviin. KKO syntyi Senaatin oikeusosaston seuraajana, KHO Senaatin talousosaston seuraajana. KKO käyttää Suomen Hallitusmuodon (HM) 53 §:n mukaan ylintä tuomiovaltaa oikeusasioissa, KHO:n käyttäessä HM 56 §:n mukaan ylintä tuomiovaltaa hallintoasioissa. KKO päättää yksityisoikeudellisista asioista, KHO julkisoikeudellisista asioista. Tehtävien ja toimivallan jako KKO:n ja KHO:n kesken liittyy siis oikeusjärjestelmämme mukaiseen oikeuden kahtiajakoon. Pohjimmainen perusta yleisten tuomioistuinten, kuten KKO:ta ja sitä alempia ylioikeuksia ja alioikeuksia kutsutaan, sekä hallintotuomioistuinten, KHO:n ja läänioikeuksien, erillisyyteen on se, että Ruotsin ja Suomen suuriruhtinaanmaan Maaherrat ja Senaatin talousosasto kuuluivat hallitsijan valtapiiriin, yleisten tuomioistuinten kuullessa kansaa edustavien säätyjen, vuodesta 1906 alkaen eduskunnan valtapiiriin. Tämä jakohan poistui osittain jo nykyisen Hallitusmuodon voimaantulon jälkeen ja lopullisesti v. 1989, kun myös hallintotuomioistuimet tulivat muodollisestikin Hallitusmuodon mukaisiksi täydellisiksi tuomioistuimiksi. Entisiä perusteita korkeimpien oikeuksien jäsenten erillisille kelpoisuusvaatimuksille ei näin ollen enää ole. Eri asia on, onko tuomioistuinten jäsenten kelpoisuusvaatimuksia yhteiskunnan ja oikeusjärjestyksen muututtua muuten tarkistettava.

4. Muodollinen vaatimus taito ja kokemus tuomarintoimissa on täytynyt, kun henkilö on varatuomari. Asiallisesti pelkkä varatuomarinarvon saaminen ei luonnollisesti riitä. Vastaavaa mittaa taidolle ja kokemukselle hallintotoimissa ei ole. Luonnollista pitäisi olla, että tämä vaatimus on yhteismitallinen tuomarintoimissa -vaatimuksen kanssa. Aikaisemmin tämän vaatimuksen täytyminen ei aiheuttanut ongelmia, koska ne harvat korkeimman hallinto-oikeuden jäseniksi tulleet henkilöt, jotka eivät olleet varatuomareita, olivat hallintotoimissa hyvin ansioituneita.

Tilanne on kuitenkin viime aikoina jossakin määrin muuttunut. Kun akateeminen ala ja yksityinen sektori ovat tarjonneet työmahdollisuuksia monille eteville juristeille, joilla ei ole laissa vaadittavaa taitoa ja kokemusta tuomarintoimissa, ja joiden taito ja kokemus hallintotoimissakin on ollut vähäistä, lain tarkoittamasta käytännön kokemuksen vaatimuksesta on jouduttu tinkimään silloin kun he ovat tulleet KHO:n jäseniksi.

Kun on kysymys Hallitusmuodossa säädetystä KHO:n jäsenen kelpoisuusvaatimuksesta, ristiriitaa säännöksen muodonkaan ja sen soveltamisen kesken ei saisi olla, vaikka nimitettävän henkilön asiallisesta pätevyydestä ei olisikaan epäilystä.

5. Lainoppinut, jollainen niin KKO:n kuin KHO:nkin jäsenen on oltava, on ilmaisuna selvä ja yksiselitteinen käsite. Lainoppinut on nykyisen oikeustieteen kandidaatin ja sitä aikaisemman lainopin kandidaatin tutkinnon (ja sitä edeltäneen ylemmän oikeustutkinnon) suorittanut.

Oikeamielisyys, mitä ominaisuutta korkeimpien oikeuksien jäseneksi nimitettävältä vaaditaan, on vaikeasti määritettävissä. Oikeamielinen -sanon synonyymit oikeudenmukainen ja oikeudentuntoinen osoittavat korkeimpien oikeuksien jäsenille asetettavia vaatimuksia. Oikeudentuntoinen -ilmaisu ei näytä kuitenkaan täysin vastaavan oikeamielistä, koska se tarkoittaa sananmukaisesti vain ilmaisun tarkoittaman tavoitteen tuntemista eikä kaiken kaikkiaan käytännössä osoitettua toimimista sen mukaisesti. Oikeamielisyys on sellainen arvokäsite, jota ei voi ja ehkä ei pidäkään tarkoilla määritellyillä kiinteästi sitoa.

6. Korkeimpien oikeuksien jäseniä koskevat myös HM 86 §:n yleiset ylennysperusteet valtion virkoihin, taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Nämä Hallitusmuodon mukaiset ylennysperusteet ovat luonnollisesti myös nimitysperusteita valtion virkoihin. Korkeimpien oikeuksien tuomareiksi nimitettävien pätevyyttä virkoihin on punnittava näiden perusteiden valossa. Vaikka nimittämisperusteita arvioidessa päätelmät tehdään henkilöiden aikaisemmasta toiminnasta saatujen tietojen ja kokemusten perusteella, näkökulma on tulevaisuuteen, siihen miten nimitettävän arvioidaan kykenevän hoitamaan ja hoitavan tulevaisuudessa ko. virkaa.

HM 86 §:ää, jota säädettäessä oli ollut erimielisyyksiä aikaisempien ansioiden ja tulevan työkyvyn keskinäisistä suhteista, on käsitelty varsin paljon oikeuskirjallisuudessa.¹ Säännöksen käsittely ei tämänkään takia ole tarpeen.

Valtion virkamieslakia (1986) valmistellut Julkishenkilöstön oikeusasemakomitea ehdotti HM 86 §:n muuttamista seuraavanlaiseksi:

”Valtion virkaan nimittämisen tulee perustua asiallisiin syihin, ensisijaisesti hakijoiden taitoon ja kykyyn.”²

1 Ks. *Hakkila*, Esko, Suomen tasavallan perustuslait sekä eräitä niihin liittyviä lakeja, asetuksia ja säännöstöjä, selityksin julkaissut Esko Hakkila, Porvoo 1939 s. 327–329 ja siinä mainittu kirjallisuus. Uudemmassa kirjallisuudesta ks. *Kulla*, Heikki, Virantäytö, Tampere 1991 s. 137–176.

2 Ks. Julkishenkilöstön oikeusasemakomitean I osamietintö, Km 1979:26 s. 33–35, 48–49 ja 101.

Hallitusmuotoa ei kuitenkaan muutettu. Asialliset syyt nimittämissäännöksenä on joka tapauksessa hyvä säännös. Se on kuitenkin säännöksenä sikäli ongelmallinen, että se voitaisiin käsittää viittaukseksi siihen, etteivät nimitykset ole aina perustuneet asiallisiin syihin.

Virkavuodet nimittämisperusteena, joilla vielä tälläkin vuosisadalla oli ratkaiseva merkitys muun muassa presidentti *Paasikiven* antaessa niille suuren merkityksen, tulevat kysymykseen vain poikkeustapauksissa, kuten esimerkiksi korkeimpien oikeuksien esittelijänimityksissä.

Luonnollista on, että korkeimpien oikeuksien, kuten eivät muutaakaan virat saa olla turvapaikkoja niille, jotka eri syistä, kuten nykyisin hallinnon rationalisoinnin vuoksi, joutuvat luopumaan virastaan. Tällaista menettelyä, johon pyrkimistä on ilmennyt, eivät kestä tuomioistuimet eikä luottamus niihin.

Koeteltu kansalaiskunto nimittämisperusteena viittaa moraalisiin tekijöihin. Sen merkitys nykyoloissa on lähinnä negatiivinen. Henkilöä, jolta puuttuu objektiivisesti arvioiden koeteltu kansalaiskunto, ei luonnollisestikaan pitäisi nimittää tuomariksi.

7. Keväällä 1993 on julkisuudessa keskusteltu HM 36 §:n valtioneuvosten jäsenten nimittämisedellytyksestä "rehelliseksi ja taitavaksi tunnettu". Nimittämisperuste tämä vaatimus ei ole valtioneuvoston jäsenelle, joka ei ole virkamies. Peruste "rehelliseksi ja taitavaksi tunnettu", soveltuu silti hyvin myös tuomareiden nimittämisperusteeksi. Tuomioistuimille ja niiden jäsenille ja lainkäytölle muutenkin luotettavuus on tärkeätä.

8. KHOL 2 §:n mukaan KHO:n tuomarinvirat täytetään haettavaksi julistamatta, jäsenten virat KHO:n esityksestä, presidentin virka ilman tällaista esitystä. Kun jäsenet nimitetään yleensä KHO:n esityksen mukaisesti, tai jos KHO:ssa on äänestetty esityksestä, joka tapauksessa jäseneksi ääniä saanut, jäsenten nimityksissä ei ole varsinaista poliittisten nimitysten luonnetta. Erimielisyyksiä KHO:ssa saattaa syntyä jäseneksi ehdotettujen henkilöiden paremmuudesta. Nimittämisperusteista ei KHO:n jäsenten yhteydessä, sen enempää kuin muidenkaan nimitysten yhteydessä synny erimielisyyksiä. Erimielisyyksissä on yleensä kysymys henkilöiden pätevyyden arvioimisesta.

9. Monijäsenisenä toimivassa tuomioistuimessa, kuten korkeimmissa oikeuksissa tärkeintä on jäsenten pätevyyden ohella myös tuomioistuimen monipuolisuus. Korkeimpien oikeuksien jäsenten on oltava paitsi päteviä ja kokeneita myös erilaisia ja itsenäisiä, jotta ratkaistavat asiat tulevat kaikinpuolisesti selvitettyiksi.³

Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun asetuksen (702/1977) 23 §:n mukaan presidentti johtaa ja valvoo korkeimman hallinto-oikeuden toimintaa. Hänen on huolehdittava erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden lainkäytön yhdenmukaisuudesta ja joutuisuudesta sekä siitä, että muuta hallintolainkäyttöä valvotaan asianmukaisesti. Presidentin erityinen tehtävä on siis hallinnollinen. Hänen pitäisi olla sen lisäksi, että hän on hyvä ja uskottava tuomari, myös hyvä hallintomies. Hänen on tunnettava hallintolainkäytön perusasiat ja oltava uskottava tuomioistuimen sisällä ja sen ulkopuolella. KHO:n päätöksiä tehtäessä hän on vain yksi ratkaisun tekoon osallistuvista jäsenistä. Presidentti ei voi sanella muiden ratkaisuun osallistuvien jäsenten kantaa. Hän voi vaikuttaa, kuten muutkin jäsenet vain asiallisilla argumenteilla. Luonnollista on, että tuomioistuimessa, jonka jäsenet ovat eri alojen asiantuntijoita ja hyviä tuomareita, presidentti, vaikka hän onkin *primus inter pares*, ei voi olla johtava henkilö ainakaan kaikissa päätöksissä, joihin hän osallistuu puheenjohtajana ollessaan niissä mukana.

10. HM 2,4 §:n mukaan tuomioistuimille kuuluu tuomiovallan käyttö voimassa olevien säädösten mukaisesti. Tuomioistuinten organisaatiosta ja toiminnasta säädetään myös laeilla. Tuomioistuinhallinto on HM 2,3 §:n mukaan hallinnon, valtioneuvoston, erityisesti oikeusministerin ja oikeusministeriön tehtävä. Alituisesti muuttuva maailma ja myös Suomen yhteiskunta vaativat jatkuvia muutoksia paitsi niihin lakeihin, joissa säännellään ihmisten, yritysten ja yhteiskunnan toimintaa, myös niihin säädöksiin, joilla säännellään tuomioistuinorganisaatiota. Tuomioistuimet eivät muuttuvassa maailmassa, jossa olemassa olevia järjestelmiä on uudistettava, voi jatkuvasti toimia samoilla perusteilla ja menetelmillä. Vaikka uudistaminen ei kuulu tuomioistuimille HM 2 §:n toimivallan jaossa, niiden on kuitenkin oltava aloitteellisia tuomioistuinorganisaation kehittämisessä. Tuomioistuimissa olevat tuntevat näet parhaiten organisaation puutteet

3 Ks. *Holopainen*, Toivo, Tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuudesta ja riippuvuudesta, Juhlajulkaisu Paavo Kastari 1907–13/11–1977, Vammala 1978 s. 83–100, erit. s. 97–99.

ja uudistamistarpeet. HM 58 §:n mukaan KKO:lla ja KHO:lla on oikeus ja tarvittaessa velvollisuuskin ryhtyä toimiin lainsäädäntötoimiin ryhtymisestä.

Suomen liittyessä jäseneksi kansainvälisiin yhteisöihin tuomioistuinten aloitteellisuutta tarvitaan todennäköisesti tulevaisuudessa yhä enenevässä määrin.