

Niko Jestola

# HOVIOIKEUDEN VALVONTATEHTÄVÄ

Virkavalvontaa riippumattomissa tuomioistuimissa

Johtamisen ja talouden tiedekunta  
Kandidaatintutkielma  
Joulukuu 2025

# TIIVISTELMÄ

Niko Jestola: Hovioikeuden valvontatehtävä – Virkavalvontaa riippumattomissa tuomioistuimissa  
Kandidaatintutkielma  
Tampereen yliopisto  
Hallintotieteiden kandidaattiohjelma, julkisoikeus  
Joulukuu 2025

---

Tutkielmassa tarkastellaan hovioikeuksien toteuttamaa virkavalvontaa riippumattomiin kärjäoikeuksiin. Valvonta perustuu tuomioistuinlain (673/2016) 3 luvun 2 §:ssä säädettyyn hovioikeuden valvontatehtävään. Sen mukaan hovioikeus valvoo tuomiopiirinsä kärjäoikeuksien toimintaa ja ryhtyy tarvittaessa toimenpiteisiin havaitsemiensa epäkohtien poistamiseksi. Tutkielma pyrkii vastaamaan seuraaviin kysymyksiin: mikä on hovioikeuden toimivalta valvontatehtävän toteuttamisessa ja millaisia menettelyllisiä vaatimuksia valvontatehtävän hoitamiseen liittyy.

Tutkimus on lainopillinen, ja se perustuu voimassa olevan oikeuden tulkintaan. Keskeiset säädökset ovat tuomioistuinlain lisäksi Suomen perustuslaki (731/1999) ja hallintolaki (434/2003). Lisäksi tulkinnassa on huomioitu jo kumotut hovioikeuslaki (56/1994) ja hovioikeusasetus (211/1994) sekä lakien esityöt ja oikeustieteellinen kirjallisuus.

Keskeisenä tuloksena todetaan, että hovioikeuden toimivaltaan kuuluu hovioikeuspiirinsä kärjäoikeuksien valvonta, joka kohdistuu kärjäoikeuksien toiminnan kokonaisuuteen viranomaislaitoksina. Valvonta voi olla luonteeltaan laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusvalvontaa. Lainsäädäntö jättää hovioikeuksille mahdollisuuden tulkita ja toteuttaa tehtävää monella tapaa. Hovioikeuksien harkintavaltaa rajoittavat kuitenkin kärjäoikeuksien riippumattomuus ja toiminnan järjestämisen itsenäisyys sekä hallinnon oikeusperiaatteet, mikä tulee huomioida erityisesti epäkohtien poistamiseen tähtäävien toimenpiteiden valinnassa ja toimeenpanossa. Toimenpiteissä tulisi suosia informaatio-ohjauskeinoja; ankarammillaan toimenpiteet voivat johtaa ilmoitukseen valtioneuvoston oikeuskanslerille ja virkamiesoikeudellisiin toimenpiteisiin. Hyvän hallinnon perusteita sovelletaan pääasiallisesti valvontatehtävän hoitamiseen, kun taas hallintomenettelyä koskevat säännökset tulevat harkittavaksi yksittäisissä tilanteissa.

Päätelminä todetaan, että valvontatehtävän sääntely on hyvin yleispiirteinen, mikä aiheuttaa epäselvyyttä valvonnan roolista, sisällöstä ja tavoitteista. Jatkotutkimukselle tunnistetaan tarve valvontatehtävän empiirisestä tarkastelusta sekä sen oikeuspoliittisesta arvioinnista. Lisäksi tutkielmassa ehdotetaan lainsäädännön täsmentämistä niin sanottujen erityistehtävien valvonnan osalta.

Avainsanat: Virkavalvonta, alaisuussuhde, toimivalta, hovioikeus, oikeushallinto

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin Originality Check -ohjelmalla.

# TEKOÄLYN KÄYTTÖ OPINNÄYTTEESSÄ

Opinnäytteessäni on käytetty tekoälysovelluksia:

- Ei
- Kyllä

Ilmoitukseni mukaan olen käyttänyt opinnäytteessäni tutkielmaprosessin aikana seuraavia tekoälysovelluksia:

Tekoälysovellusten nimet ja versiot:

Microsoft Copilot (GPT-4)

Käyttötarkoitus:

Käytin tekoälysovellusta apuna tutkielman kieliasun tarkastuksessa. Pyysin tekoälysovellusta tarkastamaan tutkielman kirjoitusvirheet, kielioppivirheet ja lauserakenteet. Tekoälysovellus muodosti tarkastuksesta erillisen raportin, jota hyödynsin kieliasun tarkastuksessa.

Lisäksi käytin tekoälysovellusta tiivistelmän laatimisessa. Pyysin tekoälysovellusta laatimaan tiivistelmäluonnoksen, jota olen itse muokannut.

Osiot, joissa tekoälyä on käytetty:

Tekoälysovellusta on käytetty edellä mainitusti kaikissa tutkielman osissa.

Olen tietoinen siitä, että olen täysin vastuussa koko opinnäytteeni sisällöstä, mukaan lukien osat, joissa on hyödynnetty tekoälyä, ja hyväksyn vastuun mahdollisista eettisten ohjeiden rikkomuksista.

# SISÄLLYS

SISÄLLYS.....	iv
LÄHTEET.....	v
1 JOHDANTO.....	1
1.1 Tutkielman taustoitus .....	1
1.2 Tutkimustehtävä .....	2
1.3 Metodit ja tutkimusaineisto .....	5
1.4 Keskeiset käsitteet .....	6
1.4.1 Alaisuussuhde.....	6
1.4.2 Virkavalvonta .....	8
2 HOVIOIKEUDEN TOIMIVALTA VALVONTATEHTÄVÄSSÄ.....	10
2.1 Toimivallasta yleisesti .....	10
2.2 Asiallinen ja sisällöllinen toimivalta .....	11
2.2.1 Yleisesti asiallisesta ja sisällöllisestä toimivallasta.....	11
2.2.2 Valvontatehtävän jäsentäminen .....	12
2.2.3 Toiminnan tarkkailu.....	13
2.2.4 Toimenpiteet .....	18
2.3 Alueellinen toimivalta .....	22
2.4 Asteellinen toimivalta.....	24
3 MENETTELYLLISET VAATIMUKSET VALVONTATEHTÄVÄSSÄ .....	26
3.1 Johdanto menettelyjen tarkasteluun .....	26
3.2 Menettelysäännöt tuomioistuolaissa (673/2016).....	26
3.3 Menettelysäännöt hallintolaissa (434/2003).....	27
3.3.1 Hallintolain (434/2003) sovellettavuus valvontatehtävään .....	27
3.3.2 Hyvän hallinnon perusteet valvontatehtävässä.....	29
3.3.3 Hallintomenettely ja esteellisyys valvontatehtävässä.....	33
4 PÄÄTELMÄT.....	35

# LÄHTEET

## Kirjallisuus

- Ervasti, Kaijus, Tuomioistuimet ja oikeuslaitos tutkimuksen kohteena: lähestymistavan valinta, teoksessa Heidi Lindfors (toim.): Tuomioistuintutkimus muuttuvassa maailmassa. Helsinki: COMI 2007, s. 9–17.
- Heuru, Kauko, Hyvä hallinto. Helsinki: Edita 2003.
- Hirsijärvi, Sirkka – Remes, Pirkko – Sajavaara, Paula, Tutki ja kirjoita. Helsinki: Tammi 2010.
- Hirvonen, Ari, Mitkä metodit? – Opas oikeustieteen metodologiaan. Helsingin yliopisto, Oikeustieteellinen tiedekunta 2011.
- Husa, Jaakko – Pohjolainen, Teuvo, Julkisen vallan oikeudelliset perusteet – Johdatus julkisoikeuteen. Helsinki: Talentum 2014.
- Jokela, Antti, Oikeudenkäynti I, Oikeudenkäynnin perusteet, periaatteet ja instituutiot. Helsinki: Alma Talent 2016.
- Jyränki, Antero – Husa, Jaakko, Valtiosääntöoikeus. Helsinki: Kauppakamari 2021. [E-kirja]
- Korte, Atte, Toimivaltarajojen jäykkyys viranomaistoiminnassa. Edilex 2015/38.
- Kulla, Heikki – Salminen, Janne, Hallintomenettelyn perusteet. Helsinki: Alma Talent 2024.
- Kuusikko, Kirsi, Esteellisyys hallinnossa. Helsinki: Alma Talent 2018.
- Laakso, Seppo – Suviranta, Outi – Tarukannel, Veijo, Yleishallinto-oikeus. Tampere: Tampereen yliopisto, oikeustieteiden laitos, 2006.
- Linna, Tuula, Prosessioikeuden oppikirja. Helsinki: Alma Talent 2019.
- Merikoski, Veli, Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä. Helsinki: Lainopillisen ylioppilastiedekunnan kustannustoiminta 1968.
- Merikoski, Veli, Suomen julkisoikeus pääpiireittäin 1. Porvoo: WSOY 1976a.
- Merikoski, Veli, Suomen julkisoikeus pääpiireittäin 2. Porvoo: WSOY 1976b.
- Mäenpää, Olli, Hallinto-oikeus. Helsinki: Alma Talent 2023.
- Mäenpää, Olli, Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Helsinki: Edita 2021.
- Mäenpää, Olli, Keskusviraston asema valtionhallinnossa – Julkisoikeudellinen tutkimus valtionhallinnon organisaatiosta. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys, 1979.

Määttä, Tapio – Paso, Mirjami, Johdatus oikeudellisen ratkaisun teoriaan. Helsingin yliopisto, Oikeustieteellinen tiedekunta 2022.

Pietarinen, Päivi, Sata vuotta hallintolainkäyttövaltaa – Tutkimus korkeimman hallinto-oikeuden ja alueellisten hallinto-oikeuksien valtiosääntöoikeudellisesta asemasta. Turun yliopisto 2025.

Rautiainen, Pauli – Kostiainen, Aura – Kurki, Visa – Soininen, Niko – Määttä, Tapio, Oikeus ja sen tutkiminen. Tampere: Vastapaino 2023. [E-kirja]

Ståhlberg, K. J., Suomen hallinto-oikeus – Yleinen osa. Helsinki: Otava 1928.

Tutkimuseettinen neuvottelukunta, Hyvä tieteellinen käytäntö ja sen loukkausepäilyjen käsitteleminen Suomessa – Tutkimuseettisen neuvottelukunnan HTK-ohje 2023. Tutkimuseettisen neuvottelukunnan julkaisuja 2/2023.

## **Virallislähteet**

*Kotimaiset säädökset:*

Hallintolaki (434/2003).

Hovioikeusasetus (211/1994) (kumoutunut).

Hovioikeuslaki (56/1994) (kumottu).

Kielilaki (423/2003).

Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2002).

Laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta (1265/2006).

Laki korkeimmasta oikeudesta (665/2005).

Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986).

Laki oikeushallinnon valtakunnallisesta tietovarannosta (955/2020).

Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista (193/2000).

Laki valtiontalouden tarkastusvirastosta (676/2000).

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999).

Sotilasoikeudenkäyntilaki (326/1983).

Suomen perustuslaki (731/1999).

Tuomioistuinelaki (673/2016).

Valtion virkamieslaki (750/1994).

Valtioneuvoston asetus hovioikeuksien sijaintipaikoista ja tuomiopiireistä (864/2016).

Valtioneuvoston asetus oikeusministeriöstä (543/2003).

Yhdenvertaisuuslaki (1325/2014).

*Kansainväliset säädökset:*

Euroopan unionin perusoikeuskirja (2016/C 202/02).

Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 7–8/1976).

Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 18–19/1990).

*Esityöt ja komiteamietinnöt:*

Hallituksen esitys eduskunnalle hovioikeuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 139/1993 vp).

Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi (HE 1/1998 vp).

Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta (HE 72/2002 vp).

Hallituksen esitys eduskunnalle tuomioistuinlaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi (HE 7/2016 vp).

Hallituksen esitys eduskunnalle Tuomioistuinvirastoa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 136/2018 vp).

Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä tuomioistuinlaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi (LaVM 8/2016 vp).

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä tuomioistuinlaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi (PeVL 14/2016 vp).

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö KM 2003:3.

**Verkkolähteet**

Helsingin hovioikeus: Helsingin hovioikeuden erityistehtävät, Julkaistu 23.4.2019. Saatavissa: <https://tuomioistuimet.fi/hovioikeudet/helsinginhovioikeus/fi/index/toimintajaorganisaatio/helsinginhovioikeudenerityistehtavat.html>, luettu 29.8.2025.

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Tutkielman taustoitus

Suomen perustuslain (731/1999, PL) 3.3 §:n mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet. Riippumattomuudella tarkoitetaan sitä, että tuomioistuinten tulee olla lainkäyttötoiminnassaan riippumattomia muiden tahojen vaikutuksesta: lainsäätäjistä, hallitusvallan käyttäjistä, muusta hallinnosta ja tuomioistuimen asiakkaista. Riippumattomuus ulottuu myös tuomiolaitoksen sisälle. Yksittäisen tuomioistuimen tulee olla riippumaton myös muista tuomioistuimista; ylempi tuomioistuin ei voi puuttua yksittäisen asian ratkaisemiseen muutoin kuin muutoksenhaun kautta.<sup>1</sup> Tuomiovallan osoittaminen yksin tuomioistuimille ja niiden riippumattomuus ovat valtiosääntömme peruseriaatteita.<sup>2</sup>

Riippumattomuus ei ole itsetarkoitus, vaan sillä tavoitellaan yksilöiden oikeusturvan toteutumista ja toisaalta osana vallanjakoa estämään mielivallan käyttöä. Ajatuksen juuret ovat jo valistusajalta Montesquieun vallankolmijako-opissa.<sup>3</sup> Riippumattomuus liittyy perusoikeutena perustuslain 21 §:ssä turvattuun oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 18–19/1990) 6 artiklan mukaan jokaisella on oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetuista rikossyytteistä. Puolueettomia ja riippumattomia tuomioistuimia edellyttävät myös Yhdistyneiden kansakuntien kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 7–8/1976) 14 artikla ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan (2016/C 202/02) 47 artikla.

Asemastaan ja riippumattomuudestaan huolimatta tuomioistuimet on organisoitu osaksi oikeusministeriön hallinnonalaan, jolloin tuomioistuimet ovat samaan aikaan sekä riippumattomia tuomiovallan käyttäjiä että osa valtion hallintokoneistoa. Tuomioistuinten organisatorinen asema voi luoda jännitteitä riippumattoman toiminnan järjestämisessä. Tuomioistuinten toiminnan erityislaatuisuus on kuitenkin huomioitu muusta valtionhallinnosta poikkeavilla rakenteilla ja järjestelyillä. Esimerkiksi tuomarivirkojen täyttööä valmistelemaan on perustettu

---

<sup>1</sup> HE 1/1998 vp, s. 76.

<sup>2</sup> Jyränki – Husa 2021, luku 2.6.2.

<sup>3</sup> Pietarinen 2025, s. 87–88.

tuomarinvalintalautakunta (tuomioistuinlaki 673/2016, TIL, 20:1.1) ja tuomioistuinten riippumattomuus on huomioitava tuomioistuimiin kohdistuvassa tulosohjauksessa<sup>4</sup>. Oikeushallintoasiat muodostavatkin hallintotoiminnassa erityisryhmän, jossa hallintotoimintaan liittyvät normit, opit ja menettelyt tulevat sovellettavaksi niin, että ne ovat yhteensopivia tuomioistuinten erityisaseman kanssa.

## 1.2 Tutkimustehtävä

Tuomioistuinlain 3:2:n mukaan hovioikeuden tehtävä on valvoa kärjäoikeuden toimintaa ja ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin havaittujen epäkohtien poistamiseksi. Säännöstä on pidettävä jokseenkin epäselvänä sen suhteen, mitä valvonnalla tavoitellaan, mihin asioihin valvonta ulottuu ja millaisen toimivallan se antaa hovioikeudelle kärjäoikeuden toiminnan ohjaamiseen. Kun huomioidaan tuomioistuinten riippumaton asema ja rooli oikeusvaltion ja yhteiskuntarauhahan takaajina sekä tuomioistuimet merkittävänä vallankäyttäjinä, on tärkeää, että tuomioistuinten toimivalta ja toiminnalle asetetut vaatimukset ovat selkeät ja ne edistävät tuomiovallan riippumattomuutta ja asianmukaisuutta.

Tämän tutkielman tutkimustehtävänä on selvittää, millaista virkavalvontaa hovioikeus toteuttaa tuomiopiirinsä kärjäoikeuksiin, kun huomioidaan yksittäisen tuomioistuimen riippumattomuus ja toiminnan järjestämisen itsenäisyys. Tutkielmassa valvontatehtävää lähestytään normatiivisesta näkökulmasta, eli millainen valvontatehtävä on voimassa olevan oikeuden mukaan. Tutkielmassa pyritään vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

- 1) mikä on hovioikeuden toimivalta valvontatehtävän toteuttamisessa ja
- 2) millaisia menettelyllisiä vaatimuksia valvontatehtävän hoitamiseen liittyy.

Valvontatehtävää tarkastellaan ensisijaisesti viranomaistasolla, joten tutkielmassa ei tarkastella tarkemmin hovioikeuksien sisäisiä toimivaltakysymyksiä. Sen sijaan menettelyä koskeva osuus sivuaa hovioikeuksien sisäistä menettelyä siltä osin, kun sille on asetettu vaatimuksia lainsäädännössä. Menettelyjen osalta tarkastelu rajautuu yleisiin perusteisiin ja hallintolain (434/2003, HL) sovellettavuuteen.

---

<sup>4</sup> HE 136/2018 vp, s. 57–58.

Tutkielmaa voi luonnehtia hallinto-oikeudelliseksi tuomioistuintutkimukseksi. Tuomioistuintutkimus on systematisoiva termi tutkimuksille, jotka tutkivat tuomioistuimia. Tuomioistuintutkimus ei edusta tiettyä menetelmää, oikeudenalaa tai edes tieteenalaa, vaan tutkimuksia yhdistää yhteinen tutkimuskohde.<sup>5</sup> Suomessa tuomioistuintutkimus on suurimmassa määrin prosessioikeuden alaan kuuluvaa lainopillista tutkimusta<sup>6</sup>, jolloin tutkimuskohde liittyy pääasiassa oikeudenkäynti- ja riidanratkaisumenettelyyn täytöntöönpanoineen<sup>7</sup>. Tuomioistuinten toiminnasta on kuitenkin mahdollista tuottaa tietoa muistakin näkökulmista, kuten on tehty tuomarin uraa ja tuomioistuinten luotettavuutta oikeussosiologisesta näkökulmasta taikka tuomioistuinten työtapojen ja kulttuurin muutosta kasvatustieteellisestä näkökulmasta.<sup>8</sup> Ervastiin mukaan tuomioistuinten toiminnasta on tuotettu verrattain vähän tutkittua tietoa<sup>9</sup>, mitä on pidettävä puutteena tuomioistuinten merkittävä asema huomioiden.

Tutkielma lähestyy tuomioistuinten toimintaa hallinto-oikeudellisesta näkökulmasta. Hallinto-oikeus tutkii muun ohella hallinto-organisaatioiden ja virkamiesten tehtäviä, toimivaltaa, asemaa ja suhteita sekä julkisten tehtävien hoitamiseen liittyviä menettelyjä ja vastuuta.<sup>10</sup> Hallinto-oikeudellinen näkökulma on siten kiinnostunut tuomioistuinten toiminnasta, joka ei kuulu lainkäytön alaan. Kyse on hallintotehtävistä, joilla mahdollisestaan edellytykset laadukkaalle lainkäyttötoiminnalle. Lainkäyttötoimintaa mahdollistavia hallintotehtäviä voidaan kutsua termillä oikeushallintotehtävä.<sup>11</sup> Hallinto-oikeudellisesta näkökulmasta tehtävä tuomioistuintutkimus syventyy käsittelemään juuri oikeushallintotoimintaan liittyviä erityiskysymyksiä.

Oikeushallintotehtävien alan määrittelyssä on merkityksellistä ymmärtää, mitä lainkäytöllä tarkoitetaan, sillä hallinto voidaan määritellä negatiivisesti: hallintoa on kaikki, joka ei ole lainkäyttöä (ja lainsäätämistä)<sup>12</sup>. Lainkäyttö on toimintaa, jossa säädettyssä menettelyssä selvitetään, mitä on yksittäisasiassa pidettävä voimassa olevan oikeuden mukaisena tavoitteena tuottaa oikeusturvaa.<sup>13</sup> Käytännössä lainkäyttö tapahtuu oikeudenkäynnissä ja lopputulos ilmenee tuomioistuimen ratkaisusta. Lainkäytössä primääritarkoitus ei ole toimeenpanna lainsäädäntöä

---

<sup>5</sup> Ervasti 2007, s. 9–10.

<sup>6</sup> Ibid, s. 11.

<sup>7</sup> Linna 2019, s. 3–4; Jokela 2016, s. 1–3.

<sup>8</sup> Ervasti 2007, s. 12–15: Ervasti mainitsee muun ohella seuraavia esimerkkejä: Niskanen – Ahonen – Laitinen 1999: Suomalaisien luottamus tuomioistuimiin; Haavisto 2002: Court Work in Transition.

<sup>9</sup> Ervasti 2007, s. 10.

<sup>10</sup> Laakso ym. 2006, s. 17–18; Mäenpää 2023, s. 42.

<sup>11</sup> Merikoski 1976b, s. 142–143; Merikoski 1968, s. 23.

<sup>12</sup> Merikoski 1976a, s. 79; Ståhlberg 1928, s. 3.

<sup>13</sup> Jokela 2016, s. 1–2; Merikoski 1976a, s. 80; Ståhlberg 1928, s. 3.

vaan tuottaa oikeusturvaa; toimeenpanovallan alaisessa toiminnassa taas korostuu nimenomaan hallintotehtävien toteuttaminen ja lainsäädännön toimeenpano.

Oikeushallintotehtävien alaa ei siten voida listata tyhjentävästi. Yleisesti hallintotehtävien funktio on ylläpitää hallinnon toimintaa esimerkiksi huolehtimalla virkasuhdeasioista, toimivuudesta ja tuloksellisuudesta.<sup>14</sup> Esimerkiksi tuomareihin kohdistuva johto- ja valvontatoimenpiteet ovat keskeinen osa lainkäyttötoiminnan toimivuutta ja merkittävä tekijä riippumattomuuden toteutumisen kannalta, mutta edellä esitetyt määrittelyt huomioon ottaen ne lukeutuvat hallintotehtävien hoidon alaan.<sup>15</sup> Koska tutkielmassa tutkitaan toimivaltaa, hallinto-organisaatioiden alaisuussuhteita ja valvontaa, on tutkimus sijoitettavissa luontevimmin hallinto-oikeuden alaan, vaikka sillä voi olla yhtymäkohtia myös prosessioikeuden alaan ja tuomioistuinten riippumattomuuden osalta valtiosääntöoikeuden alaan.

Hovioikeuden valvontatehtävää käsittelevää aineistoa on todella vähän. Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnön (KM 2003:3) johtopäätöksissä nostetaan esiin, että hovioikeuden valvontatehtävän rooli on ”epäselvä ja hahmoton” ja sisältö määrittelemätön. Komitea on kannanotossaan ehdottanut tehtävän selkiyttämistä sekä tehtävän lakkauttamisen selvittämistä.<sup>16</sup> Jo kumottuun hovioikeuslakiin (56/1994) ei kuitenkaan tehty tarkennuksia valvontatehtävän osalta lain ollessa voimassa. Hovioikeuslain kumosi 1.1.2017 voimaan tullut tuomioistuinlaki, joka sisältää nykyisin säännökset tuomioistuinlaitoksen tehtävistä, organisaatiosta, hallinnosta ja henkilöstöstä. Kuitenkin hovioikeuden valvontatehtävä rajattiin tuomioistuinlain valmistelun ulkopuolelle, joten hovioikeuden valvontatehtävä siirtyi uuteen lakiin hovioikeuslakia vastaavana.<sup>17</sup> Hovioikeuden valvontatehtävään rinnastuvaa ylimpien tuomioistuinten valvontatehtävää (PL 99.2 §) on käsitelty tuoreessa oikeustieteellisessä väitöskirjassa, joka käsittelee hallintotuomioistuinten valtiosääntöistä asemaa.<sup>18</sup>

Tutkielma pyrkii ensinnäkin osaltaan täyttämään tietoaukkoa, joka liittyy yleisesti tuomioistuinten hallintotoimintaan. Toiseksi hovioikeuden valvontatehtävästä tuotettu tieto antaa kuvaa

---

<sup>14</sup> Heuru 2003, s. 76: edellä listatut edustavat hallinnon sisälle suuntautuvia hallintotehtäviä, joiden lisäksi on ulkoisia oikeusvaikutuksia tuottavia hallintotoimia.

<sup>15</sup> Tuomareihin sovelletaan valtion virkamieslakia (750/1994) soveltuvin osin ks. 3a §. Kuitenkin tuomarin virkasuhteeseen liittyviä päätöksiä tehdään myös lainkäytön piirissä ks. PL 103 § ja TIL 16:2.2. Tuomioistuimissa työskentelee tuomareiden lisäksi myös muita virkamiehiä.

<sup>16</sup> Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö 2003:3, s. 467–469.

<sup>17</sup> HE 7/2016 vp, s. 62 ja 73.

<sup>18</sup> Pietarinen 2025, s. 209–229.

hovioukuden ja käräjäoukuden välisestä alaisuussuhteesta. Lisäksi tutkielma tuottaa tietoa osaltaan oikeusasteellisen riippumattomuuden tilasta sekä järjestelyistä, jotka varmistavat käräjäoukuden asianmukaisen toiminnan. Tutkielmassa esitetyt tiedot voidaan hyödyntää jatkokutkimuksissa, jotka käsittelevät edellä mainittuja aiheita. Lisäksi tutkielmassa raportoituja tietoja on mahdollista hyödyntää käytännön työssä hovi- ja käräjäoukudessa.

Tutkielma on laadittu noudattaen hyvää tieteellistä käytäntöä ja muita tutkimukselle asetettuja eettisiä vaatimuksia. Näihin kuuluvat muun ohella rehellisyys, luotettavuus sekä puolueettomuus.<sup>19</sup> Hyvän käytännön mukaisesti on syytä tuoda esille, että työskentelen eräässä hovioikeudessa kansliatehtävissä. Hovioikeuden valvontatehtävät eivät kuitenkaan kuulu toimenkuvaani, eikä edellä mainittu sidonnaisuus ole rajoittanut tutkielman tekoa tai tulosten raportointia.

### **1.3 Metodit ja tutkimusaineisto**

Tutkimus on lainopillinen tutkimus, sillä tutkimuskysymyksiin vastaaminen edellyttää tiedon tuottamista voimassa olevan oikeuden sisällöstä. Lainopin avulla voidaan tulkita voimassa olevan oikeuden sisältöä ja jäsentää eri oikeusnormien välisiä suhteita luoden johdonmukaisen kokonaisuuden<sup>20</sup>. Viranomaisen toimivallan ja tehtävien kontekstissa voimassa olevalla oikeudella tarkoitetaan nimenomaan säädettyä oikeutta.

Lainoppi jaetaan usein käytännölliseen lainoppiin eli oikeusdogmatiikkaan ja teoreettiseen lainoppiin, jossa ensimmäinen keskittyy oikeuden tulkintaan ja jälkimmäinen sen systematisointiin.<sup>21</sup> Kuten Hirvonen on todennut, lainopin näkökulmat ovat kuitenkin vuorovaikutuksessa keskenään, sillä systematisointi on mahdollista vasta tulkinnan jälkeen ja tulkinta taas edellyttää eri normien ja periaatteiden huomioonottamista, jolloin tulkinnan lopputuloksena syntyy koherentimpi kuva oikeuden sisällöstä.<sup>22</sup> Tutkielman ensisijainen tehtävä on tulkita hovioikeuden valvontatehtävän sisältöä ja siihen liittyviä vaatimuksia, joten tutkielma sisältää enemmän aineksia käytännöllisestä lainopista. Tutkimuskohteen jäsentäminen on kuitenkin vaatinut

---

<sup>19</sup> Tutkimuseettinen neuvottelukunta 2023; Hirsijärvi – Remes – Sajavaara 2010, s. 21–27.

<sup>20</sup> Hirvonen 2011, s. 21–22.

<sup>21</sup> Määttä – Paso 2022, s. 3–4.

<sup>22</sup> Hirvonen 2011, s. 24–26.

yhteyden luomista hallinto-oikeuden yleisiin oppeihin kuten virkavalvonnan ja alaisuussuhteen käsitteisiin, joka ilmentää lainopin teoreettista näkökulmaa.

Lainopin metodeihin kuuluvat oikeuslähde-, tulkinta- ja argumentaatio-opit. Tutkimuksessa noudatetaan perinteistä oikeuslähdeoppia, jossa oikeuslähteet jaetaan vahvasti velvoittaviin, heikosti velvoittaviin sekä sallittuihin oikeuslähteisiin niiden auktoritatiivisen luonteen mukaan.<sup>23</sup> Keskeisin säädös valvontatehtävän osalta on tuomioistuinlaki (673/2016), jossa säädetään tuomioistuinten toiminnan organisointiin ja tuomioistuinten välisiin suhteisiin liittyvistä asioista. Tämän lisäksi merkitystä on myös Suomen perustuslain (731/1999) ja hallintolain (434/2003) säännöksillä. Koska hovioikeuden valvontatehtävän on tarkoitus vastata tuomioistuinlakia edeltävän hovioikeuslain (56/1994) aikaista tilaa, tulkinnassa hyödynnetään kumottua hovioikeuslain valvontaa koskevia säännöksiä esitöineen sekä kumoutunutta hovioikeusasetusta (211/1994). Virkavalvontaa ja alaisuussuhteita koskevat säännökset ovat usein yleisluontoista<sup>24</sup>, eikä niihin liittyvää oikeuskäytäntöä ole. Siten tulkinnassa merkittävässä osassa ovat lain esityöt sekä oikeustieteellinen kirjallisuus.

Vaikka lainopillinen tutkimus keskittyy tarkastelemaan oikeutta de lege lata -näkökulmasta, varaa se mahdollisuuden esittää myös perusteltuja kannanottoja siitä, miltä osin tai miten lainsäädäntöä tulisi kehittää. Tutkielmassa on ilmaistu de lege ferenda -kannanottoja tilanteessa, jossa lainsäädäntö ei anna yksiselitteistä kuvaa hovioikeuden toimivallasta tai voimassa oleva oikeus johtaa valvonnan tavoitteiden kannalta epätarkoituksenmukaiseen lopputulokseen pyrkimättä valvontatehtävän kokonaisvaltaiseen oikeuspoliittiseen tarkasteluun.

## 1.4 Keskeiset käsitteet

### 1.4.1 Alaisuussuhde

Valtionhallinto muodostuu eri organisaatioista ja niissä toimivista virkamiehistä, jotka järjestyvät hierarkkiseksi kokonaisuudeksi.<sup>25</sup> Ylimmällä tasolla ovat valtioneuvosto ja ministeriöt, jotka vastaavat hallinnon asianmukaisesta toiminnasta (PL 65.1 ja 68.1 §).<sup>26</sup> Virastot ja laitokset järjestyvät ministeriöiden alaisuuteen nekin usein hierarkkisessa suhteessa toisiinsa. Niiden

---

<sup>23</sup> Rautiainen ym. 2023, luku 3.2 ja 3.4.

<sup>24</sup> Laakso ym. 2006, s. 49.

<sup>25</sup> Ibid, s. 48; Mäenpää 2023, s. 250.

<sup>26</sup> Valtioneuvoston asemasta valtionhallinnossa ks. esim. Jyränki – Husa 2021, luku 4.3.1.

organisatorinen asema muodostuu hallinto-organisatorisen sääntelyn perusteella, jossa määritellään alaisuus-, johto- ja valvontasuhteet.<sup>27</sup> Näin on asianlaita myös tuomioistuinten osalta.

Tuomioistuimet on osoitettu oikeusministeriön toimialaan (valtioneuvoston asetus oikeusministeriöstä 543/2003 2.1 § 1–9 kohta). Myös yleiset tuomioistuimet eli korkein oikeus, hovioikeudet ja käräjäoikeudet (PL 98.1 §) voidaan asettaa hierarkkiseen järjestykseen. Perustuslaki asettaa korkeimman oikeuden ylimmäksi tuomioistuimeksi (PL 3.3 ja 99 §; myös TIL 1:2.1 ja laki korkeimmasta oikeudesta 665/2005 1 §), ja hovioikeuden ylempää asemaa suhteessa käräjäoikeuteen ilmentää tuomioistuinlaki esimerkiksi osoittamalla hovioikeuden tehtäväksi valvoa käräjäoikeuksien toimintaa (TIL 3:2) ja asettamalla hovioikeudelle toimivallan päättää käräjäoikeuden laamannille annettavasta kirjallisesta varoituksesta tai virantoimituksesta pidättämisestä (TIL 15:1–2).

Hallinto-oikeudessa puhutaan alaisuudesta tai alaisuussuhteesta kuvatessa hallinto-organisaatioiden välisiä tai organisaatioiden sisällä virkamiesten välisiä johto- ja valvontasuhdetta.<sup>28</sup> Alaisuus on hallinto-organisatoristen suhteiden perusta, mutta alaisuus itsessään ei määrittele alaisuussuhdetta hierarkkista sijaintia tarkemmin, vaan alaisuussuhteet muodostuvat edellä mainittujen hallinto-organisatorisen sääntelyn sekä toiminnan perusteella. Yleisesti alaisuuteen liittyy valvonnan ohella ylemmän mahdollisuus vaikuttaa alaisensa viranomaisen toiminnan sisältöön esimerkiksi ohjein ja määräyksin sekä ylemmän viranomaisen tehtävät huolehtia alemman viranomaisen toiminnan puitteista. Oikeuskirjallisuudessa on kuitenkin katsottu, että alaisuussuhde voi tuoda ylemmälle viranomaiselle mahdollisuuden ohjata alempaa viranomaista rajatusti kysymyksissä, jotka koskevat toimeenpanoa.<sup>29</sup>

Alaisuussuhde on rajatumpi tilanteessa, jossa lainsäädäntö korostaa viranomaisen itsenäisyyttä tai mikäli alempi viranomainen on vain ylemmän valvonnanalainen.<sup>30</sup> Perustuslaki on uskonut tuomiovallan käyttämisen riippumattomille tuomioistuimille (PL 3.3 §). Lisäksi tuomioistuinlaissa säädetään, että tuomioistuimet vastaavat itse toimintansa järjestämisestä lain rajoissa (TIL 1:4). Siten voinee todeta, että tuomioistuinten osalta alaisuussuhde on lähtökohtaisesti normaalia rajatumpaa. Kuitenkin tuomioistuinten ohjaaminen hallintoviranomaisina on

---

<sup>27</sup> Laakso ym. 2006, s. 49.

<sup>28</sup> Ks. esim. Ståhlberg 1928, s. 52; Mäenpää 1979, s. 306; Heuru 2003, s. 185–186; Laakso ym. 2006, s. 48–53; Mäenpää 2023, s. 257–259.

<sup>29</sup> Mäenpää 2023, s. 257–258; Laakso ym. 2006, s. 51.

<sup>30</sup> Mäenpää 1979, s. 306–390; Laakso ym. 2006, s. 52.

mahdollista.<sup>31</sup> Edelleen tuomioistuinten välisiä suhteita määrittävät säännökset korostavat nimenomaan alemman tuomioistuimen valvonnanalaisuutta: esimerkiksi yleisten tuomioistuinten osalta hovioikeudet ja käräjäoikeudet ovat valvonnanalaisia korkeimmalle oikeudelle (PL 99.2 §) ja käräjäoikeudet ovat valvonnanalaisia hovioikeuksille (TIL 3:2). Tuomioistuinten osalta on syytä mainita myös Tuomioistuinviraston asema keskushallintoviranomaisen tehtäviä hoitava virastona. Se osoittaa sen, miten hallinnon alaisuussuhteet voivat määräytyvät osana laajempaa verkostomaista rakennetta, joka tuo haasteita alaisuussuhteiden tyhjentävään määrittelyyn.<sup>32</sup> Tuomioistuinviraston ja tuomioistuinten välistä suhdetta ei käsitellä tässä tutkielmassa.

#### *1.4.2 Virkavalvonta*

Ylemmän viranomaisen alempaan viranomaiseen kohdistuvaa valvontaa kutsutaan virkavalvonnaksi tai virka-astevalvonnaksi. Yleisesti virkavalvonnassa on kyse valtion hallinnon sisäisestä valvonnasta, jossa valvonta kohdistuu alempiin viranomaisiin: alempiin organisaatioihin tai organisaation sisällä alempiin virkamiehiin.<sup>33</sup> Virkavalvonta siten osaltaan määrittää edellä käsitellyn alaisuussuhteen luonnetta.

Virkavalvonta sisältää yhtäältä alemman viranomaisen toiminnan tarkkailun ja toisaalta ylemmän viranomaisen toimenpiteet epäkohtien poistamiseksi.<sup>34</sup> Kuten aiemmin todettiin, alaisuussuhde ei anna ylemmälle viranomaiselle automaattista toimivaltaa vaikuttaa alemman viranomaisen toimintaan, siten virkavalvonnan sisältö ja toimivalta määrittyvät lainsäädännön perusteella samoin kuin se, mitä velvollisuuksia alemmalle viranomaiselle asetetaan valvontaan liittyen.

Valvonta voidaan järjestää eri tavoin. Alemmalta viranomaiselta voidaan odottaa vain passiivista alistumista valvontatoimenpiteille, taikka alemmalta viranomaiselta vaaditaan oma-aloitteisuutta esimerkiksi ylemmän viranomaisen informoinnista. Samoin valvontaa voidaan suorittaa ylemmän viranomaisen aloitteesta tai vasta siinä vaiheessa, kun ylemmälle viranomaiselle on osoitettu kantelu, kuten HL 8a-luvussa säädetty hallintokantelu, alemman viranomaisen toimintaan liittyen.<sup>35</sup>

---

<sup>31</sup> Mäenpää 2023, s. 900.

<sup>32</sup> Ibid, s. 250; Laakso ym. 2006, s. 49.

<sup>33</sup> Merikoski 1976b, s. 9; Mäenpää 2023, s. 292; Kulla – Salminen 2024, s. 409; Laakso ym. 2006, s. 430–431.

<sup>34</sup> Merikoski 1976b, s. 10.

<sup>35</sup> Ibid, s. 11–12.

Valvonnan sisältö voi myös vaihdella. Perinteisesti virkavalvonta on laillisuusvalvontaa, jossa huomio kohdistuu alemman viranomaisen toiminnan lainmukaisuuteen ja velvollisuuksien täyttämiseen. Valvonta voi kohdistua myös toiminnan tarkoituksenmukaisuuteen, jossa arvioidaan toiminnan lainmukaisuuden lisäksi laajemmin sen asianmukaisuutta.<sup>36</sup> Ylemmällä viranomaisella on käytössään ne toimenpiteet puuttua alemman viranomaisen toimintaan, jotka lainsäädäntö mahdollistaa. Esimerkiksi hallintokantelun käsittelyn yhteydessä valvova viranomainen voi kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallinnon vaatimukseen tai saattaa tämän tietoon käsitteensä lain mukaisesta menettelystä taikka tätä ankarampana toimenpiteenä antaa huomautuksen (HL 53c §). Virkavelvollisuuksien vastainen toiminta taas voi johtaa rikosoikeudellisiin ja virkamiesoikeudellisiin prosesseihin.

Mäenpään mukaan alaisuussuhteen rajallisuutta ilmentää se, että alaisuussuhde perustuu vain valvonnanalaisuuteen. Se jättää valvottavan viranomaisen toiminnan normaalia itsenäisemmäksi. Valvonnanalaisuus tarkoittaa alemman viranomaisen ”silmälläpitoa” eli tarkkailua ilman, että ylemmälle viranomaiselle annetaan toimivaltaa ohjata alemman viranomaisen toimintaa.<sup>37</sup> Ottaen huomioon edellä selostettu virkavalvontaan liittyvä toimivalta hallintokantelujen käsittelyyn, tällaisia puhtaasti valvonnanalaisuuteen perustuvia alaisuussuhteita lienee harvemmin valtionhallinnon sisällä. Mäenpään näkemys on kuitenkin edelleen relevantti siltä osin, että se ilmentää aste-eroja valvonnan suorittamisessa. Kuten aiemmin todettiin, alaisuussuhde on sitä rajoitetumpi, mitä itsenäisemmäksi alempi viranomainen on organisoitu, mikä vaikuttaa luonnollisesti myös ylemmän viranomaisen käytettävissä oleviin toimenpiteisiin valvonnan yhteydessä.

Virkavalvonta-käsitettä ei löydy lainsäädännöstä, vaan termi esiintyy oikeustieteellisessä kirjallisuudessa erottamassa hallinnon sisällä alempiin viranomaisiin kohdistuva valvonta valtion muista valvontatehtävistä, kuten hallintotehtäviä hoitaviin hallinnon ulkopuolisiin tahoihin kohdistuvasta hallintovalvonnasta ja yksityisiin henkilöihin ja oikeushenkilöihin kohdistuvasta valvonnasta.<sup>38</sup> Hovioikeuden valvontatehtävää koskevasta lainkohdasta voidaan kuitenkin tehdä johtopäätös, että valvontatehtävä voidaan ymmärtää virkavalvonnaksi, mikä antaa työkaluja valvontatehtävän jäsentämiseen.

---

<sup>36</sup> Merikoski 1976b, s. 10–11.

<sup>37</sup> Mäenpää 1979, s. 313.

<sup>38</sup> Jaottelusta esim. Merikoski 1976b, s. 9; Laakso ym. 2006, s. 409–413. Yksityisiin henkilöihin ja oikeushenkilöihin kohdistuvasta valvonnasta käytettiin aikaisemmin nimitystä alamaisvalvonta.

## 2 HOVIOIKEUDEN TOIMIVALTA VALVONTATEHTÄVÄSSÄ

### 2.1 Toimivallasta yleisesti

Toimivalta määrittää viranomaiselle valtaa ja toisaalta myös velvollisuuksia tehtävien hoitoon. Toimivallan käsitettä voidaan lähestyä kahdesta näkökulmasta. Yhtäältä sitä voidaan lähestyä hallinnon ulkoisesta näkökulmasta, jolloin toimivallalla tarkoitetaan kelpoisuutta käsitellä yksilön asiaa ja käyttää julkista valtaa. Toisaalta hallinnon sisäisestä näkökulmasta toimivalta voidaan ymmärtää tehtävienjaoksi eri viranomaisten kesken. Sisäinen näkökulma toimivallasta määrittää myös hallinnon sisäisiä suhteita. Mäenpää käyttää ensiksi mainitusta näkökulmasta termiä sisällöllinen toimivalta ja jälkimmäisestä organisatorinen toimivalta.<sup>39</sup>

Sisällöllinen toimivalta on merkityksellinen hallinnon lainalaisuusperiaatteen näkökulmasta. Suomen perustuslain (731/1999, PL) 2.3 §:n mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Lisäksi sisällöllinen toimivalta liittyy perusoikeutena turvattuun oikeuteen saada asianansa käsitellyksi lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa (PL 21.1 §). Organisatorinen toimivalta voi sen sijaan määrittyä myös lakia alemman asteisilla normeilla<sup>40</sup> kuten viraston työjärjestyksellä. On kuitenkin syytä huomata, ettei viranomaiselle lain-säädännössä tai muualla annetut tehtävät automaattisesti anna viranomaiselle toimivaltaa julkisen vallan käyttöön tehtävänäalalla, vaan sisällöllinen toimivalta on aina nimenomaisesti säädetty laissa.<sup>41</sup>

Hovioikeuden valvontatehtävän osalta toimivaltaa käsitellään erityisesti organisatorisen toimivallan näkökulmasta. Valvontatehtävään voi kuitenkin liittyä myös julkisen vallan käyttöä, jolta osin valvontatehtävän suorittamista tulee tarkastella sisällöllisen toimivallan näkökulmasta. Julkisen vallan käytöllä tarkoitetaan viranomaisen yksipuolista puuttumista toisen etuun, oikeuteen tai velvollisuuteen.<sup>42</sup> Koska valvontatehtävän toimenpiteet suuntautuvat hallinnon sisälle, julkisen vallan käyttäminen käytännössä kohdistuu virkamiehiin esimerkiksi virkamiesoikeudellisin toimenpitein.

---

<sup>39</sup> Mäenpää 2023, s. 250; Laakso ym. 2006, s. 46; Merikoski 1976b, s. 1–2; Kulla ja Salminen käyttävät organisatorisesta toimivallasta termiä muodollis-organisatorinen toimivalta (Kulla – Salminen 2024, s. 157), mutta mielestäni pidempi versio ei tuo termiin lisäarvoa, joten tutkielmassani käytän Mäenpään ytimekkäämpää versiota.

<sup>40</sup> Mäenpää 2023, s. 250.

<sup>41</sup> Laakso ym. 2006, s. 45–46; Kulla – Salminen 2024, s. 156–157; Korte 2015, s. 6.

<sup>42</sup> Mäenpää 2023, s. 201–202; Mäenpää 2021, s. 61.

Toimivallan jäsentämisessä on oikeuskirjallisuudessa vakiintunut jako asialliseen, alueelliseen ja asteelliseen toimivaltaan.<sup>43</sup> Tämän kolmijaon perusteella on mahdollista määrittää se tehtäväalue, josta asianomainen viranomaisella on vastuussa. Tämä on merkityksellistä, kun selvitetään, mihin toimiin viranomaisella on oikeus ryhtyä, onko viranomaisella täytetty velvollisuutensa taikka kun ratkaistaan toimivaltariitoja. Seuraavissa alaluvuissa jäsenen hovioikeuden toimivaltaa edellä mainitun kolmijaon perusteella.

Suomessa toimivaltaan liittyy hallinto-oikeudellinen oppi toimivaltarajojen jäykkyydestä. Sillä tarkoitetaan sitä, että perinteisesti toimivalta on mielletty yksinomaiseksi toimivallaksi, jolloin viranomaisella on itsenäinen asema toimivallan käyttämisessä.<sup>44</sup> Tämä koskettaa myös viranomaisen itsenäistä asemaa suhteessa ylempään viranomaiseen. Poikkeukset tästä vaatisivat lainsäädäntötoimia. Jäykkyys sen sijaan ei estä ylemmän viranomaisen mahdollisuutta ohjata yleisesti alemman viranomaisen toimintaa.<sup>45</sup> Tuomioistuinten korostuneen riippumaton asema jäykistää toimivaltaa entisestään.

## **2.2 Asiallinen ja sisällöllinen toimivalta**

### *2.2.1 Yleisesti asiallisesta ja sisällöllisestä toimivallasta*

Asiallinen toimivalta määrittää sen, mitkä tehtävät ja toimenpiteet viranomaisen hoidettavaksi kuuluu. Se toimii siten samalla tehtävänjakona eri hallinnontasoilla.<sup>46</sup> Esimerkiksi riita- ja rikosasioihin liittyvä lainkäyttö kuuluu käräjäoikeuksille, hovioikeuksille ja korkeimmalle oikeudelle (tuomioistuinlaki 673/2016, TIL, 2:1.1 ja 3:1; laki korkeimmasta oikeudesta 665/2005 1.1 §), kun taas hallinto-oikeudelliset valitusasiat kuuluvat hallinto-oikeuksille ja korkeimmalle hallinto-oikeudelle (TIL 4:1; laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta 1265/2006 1.1 §).

Eri viranomaisten välisen tehtävänjaon lisäksi asiallinen toimivalta kuvaa tehtävien sisältöä, kuten mitä toimenpiteitä viranomaisen tehtävänä on suorittaa.<sup>47</sup> Kyse voi olla laajimmillaan

---

<sup>43</sup> Esim. Merikoski 1976b, s. 3; Mäenpää 1979, s. 179; Laakso ym. 2006, s. 46; Korte 2015, s. 3; Kulla – Salminen 2024, s. 157–159; Husa – Pohjolainen 2014, s. 240.

<sup>44</sup> Mäenpää 1979, s. 183; Korte 2015, s. 2.

<sup>45</sup> Mäenpää 2023, s. 253–254.

<sup>46</sup> Laakso ym. 2006, s. 46; Merikoski 1976b, s. 3; Korte 2015, s. 3; Mäenpää 2023, s. 251.

<sup>47</sup> Korte 2015, s. 3 ja 11–12.

yleistoimivallasta jossakin aihepiirissä<sup>48</sup>, kuten valtioneuvostolla on PL 65.1 §:n nojalla yleistoimivalta hallinto- ja hallitusasioissa<sup>49</sup>. Tehtävän sisältöä tai käytettävissä olevia toimenpiteitä rajataan usein tarkemmin. Toimivallan tarkempi määrittely ohjaa viranomaisten toimintaa, sillä viranomaisena ei saa ryhtyä sellaisiin toimiin, jotka eivät sille kuulu.<sup>50</sup> Sillä on siten läheinen yhteys sisällöllisen toimivallan kanssa, joten niitä on luontevaa käsitellä yhdessä.

### 2.2.2 *Valvontatehtävän jäsentäminen*

Hovioikeuksien valvontatehtävä koostuu useista yksittäisistä osa-alueista (TIL 3:2):

1. Velvollisuus käräjäoikeuksien toiminnan valvontaan (1 mom.)
2. Velvollisuus ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin havaittujen epäkohtien poistamiseksi (1 mom.)
3. Oikeus kerätä ja käsitellä valvonnan kannalta tarpeellisia tietoja (1 mom.)
4. Velvollisuus laatia ja jaella kertomus käräjäoikeuden valvonnan yhteydessä havaituista asioista. (2 mom.)
5. Velvollisuus saattaa valtioneuvoston oikeuskanslerin tietoon havaitut seikat, jotka saattavat johtaa virkasyytteen nostamiseen hovioikeudessa. (2 mom.)
6. Velvollisuus määrätä työjärjestyksessä tarkemmin valvonnan suorittamisesta. (3 mom.)

Valvontatehtävän kokonaisuuden ja käräjäoikeuksien riippumattomuuden kannalta valvontatehtävän ytimen muodostavat velvollisuus käräjäoikeuden toiminnan valvontaan (kohta 1) ja velvollisuus toimenpiteisiin ryhtymisestä (kohta 2), joita käsitelen laajemmin seuraavissa alaluvuissa. Valvontatehtävän pääsisällön jäsentäminen valvontaan ja toimenpiteisiin vastaa virkavalvonnalle tyypillistä jäsentämistä tarkkailuun ja oikaisutoimenpiteisiin. Selvyyden vuoksi tutkielmassa käytetään toiminnan valvonnasta virkavalvonnalle vakiintunutta termiä ”tarkkailu” tai ”tarkkailutehtävä”, sillä valvonta-sanalla voisi ymmärtää viittaavan myös valvontatehtävän kokonaisuuteen.

Tarkkailu ja toimenpiteisiin ryhtyminen ovat linkittyneenä toisiinsa. Tarkkailutehtävä on käräjäoikeuden toiminnan säännönmukaista silmälläpitoa, jossa tuotetaan ja arvioidaan tietoa käräjäoikeuden toiminnasta. Tarkkailun aikana voidaan havaita ne epäkohdat, joihin hovioikeus on

---

<sup>48</sup> Heuru 2003, s. 183.

<sup>49</sup> HE 1/1998 vp, s. 116.

<sup>50</sup> Laakso 2006, s. 46; Heuru 2003, s. 183; Korte 2015, s. 11–12.

velvollinen puuttumaan. Ilmoitusvelvollisuus valtioneuvoston oikeuskanslerille (kohta 5) käsitellään osana toimenpiteitä, jotka hovioikeudella on käytettävissään epäkohtien poistamiseksi. Hovioikeuden tietojensaantioikeutta (kohta 3) käsitellään tarkkailun yhteydessä.

Velvollisuus kertomuksen laatimiseen ja sen toimittaminen tiedoksi valtioneuvoston oikeuskanslerille ja eduskunnan oikeusasiamiehelle (kohta 4) luo ensinnäkin hovioikeudelle velvollisuuden raportoida valvontatoiminnastaan kirjallisesti, joka luo edellytykset julkisuusperiaatteen toteutumiselle valvontatoiminnassa. Toisaalta vaatimus kertomuksen toimittamiseksi ylimmille laillisuusvalvojille linkittää hovioikeuksien valvontatehtävän osaksi muuta julkisen toiminnan laillisuusvalvontajärjestelmää.

Lainsäätäjä on delegoinut hovioikeuden työjärjestyksessä määrättäväksi tarkemmin valvontatehtävän suorittamisesta (kohta 6). Tällä on kytkös TIL 1:4:ssä säädettyyn tuomioistuimen itsenäisyyteen toiminnan järjestämisestä lain puitteissa. Sanotun lainkohdan mukaan tuomioistuimen sisäiset normit vahvistetaan työjärjestyksessä. Työjärjestyksellä määrääminen lisää esitöiden mukaan tuomioistuinten riippumattomuutta sekä vastuuta toimintansa järjestämisestä. Työjärjestyksellä voitaisiin kuitenkin määrätä vain asioista, jotka koskevat hovioikeuden sisäistä tehtävien suorittamista.<sup>51</sup> Siten hovioikeudella on toimivalta itse määrätä valvonnan suorittamisesta, mutta lainsäädäntö antaa kehykset, joiden sisällä hovioikeuden tulee valvontatehtävää toteuttaa.

### *2.2.3 Toiminnan tarkkailu*

Tuomioistuinlaki ei juuri avaa valvontatehtävän tarkempaa sisältöä: valvonta kohdistuu sanamuodon mukaisesti käräjäoikeuden toimintaan (TIL 3:2.2). Sanamuoto ei myöskään kohdenna valvontaa esimerkiksi laillisuusvalvontaan tai tarkoituksenmukaisuusvalvontaan taikka lainkäytön tai hallintotoiminnan alaan. Valvonta voisi siten kohdistua kaikkeen käräjäoikeuden toimintaan. Lainkohta ei myöskään aseta valvonnalle tavoitteita, joista voisi tulkita valvonnan alan rajoja.

Tuomioistuinlakia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että valvontatehtävä vastaisi asiallisesti jo kumotun hovioikeuslain (56/1994) 2.3 §:ää<sup>52</sup>, joka kuuluu seuraavasti:

---

<sup>51</sup> HE 7/2016 vp, s. 35; LaVM 8/2016 vp, s. 10; PeVL 14/2016 vp, s. 5.

<sup>52</sup> HE 7/2016 vp, s. 73; myös LaVM 8/2016 vp, s. 12.

”Hovioikeus - - valvoo alaistensa tuomioistuinten toimintaa ja ryhtyy tarvittaessa toimenpiteisiin havaitsemiensa epäkohtien poistamiseksi”. Kyseistä lainkohtaa koskevassa hallituksen esityksessä puhutaan hovioikeuden tehtävästä huolehtia hovioikeuspiirin ”lainkäytön tasosta” ja ryhtyä toimenpiteisiin havaitessaan ongelmia ”lainkäyttötoiminnassa”.<sup>53</sup> Tämä puoltaisi säännöksen supistavaa tulkintaa, jossa käräjäoikeuden toiminnalla tarkoitettaisiin nimenomaan lainkäyttötoimintaa hallintotoiminnan rajautuessa valvonnan ulkopuolelle.

Toisaalta tuomioistuinlain säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunta otti kantaa hovioikeuden valvontatehtävään. Ensinnäkin perustuslakivaliokunta rinnastaa hovioikeuden valvontatehtävän perustuslain 99 §:ssä säädettyyn korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden valvontatehtävään.<sup>54</sup> PL 99.2 §:n mukaan ”[y]limmät tuomioistuimet valvovat lainkäyttöä omalla toimialallaan”. Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan ylimpien tuomioistuinten valvontatehtävä tarkoittaa tuomioistuinten valvontaa ”viranomaislaitoksena”, ja valvontatehtävän sisältöön kuuluvat käytännössä lainkäytön yhtenäisyyden, juttujen käsittelyaikojen ja tuomioistuinten voimavarojen riittävyyden valvominen sekä neuvottelupäivien järjestäminen ja henkilöstön koulutuksesta huolehtiminen.<sup>55</sup> Toiseksi perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan hovioikeuksien suorittama valvonta kohdistuu toiminnan sujuvuuteen ja tehtävien hoitamistapaan, ja valvonnan tarkoituksena on varmistua käräjäoikeuden toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä.<sup>56</sup>

Siten edellä sanottu huomioon ottaen säännöksen ilmaisua ”käräjäoikeuden toiminta” ei tule tulkita supistavasti tarkoittamaan yksin välitöntä lainkäyttötoimintaa, vaan valvontatehtävä ulottuu myös oikeushallintotehtävien alaan. Valvonta kohdistuu siten ”viranomaislaitoksen” toiminnan kokonaisuuteen, jossa välitön lainkäyttötoiminta on luonnollisesti keskeisessä osassa tuomioistuinten toiminnassa. Kumotun hovioikeuslain esitöissä käytetty termi ”lainkäyttötoiminta” lienee mahdollista tulkita myös välitöntä lainkäyttöä laajemmaksi kokonaisuudeksi. Tällöin siihen sisältyy lisäksi oikeushallintotoiminta, jolla on välillinen vaikutus lainkäyttötoimintaan. Valmisteluasiakirjoissa mainituista esimerkeistä välittömimmin lainkäyttötoimintaan liittyviä valvonnankohteita lienevät lainkäytön yhtenäisyyden ja käsittelyaikojen valvonta. Sen sijaan esimerkiksi koulutukseen, resurssointiin ja tehtävien hoitamistapaan liittyvät asiat ovat

---

<sup>53</sup> HE 139/1993 vp, s. 4.

<sup>54</sup> PeVL 14/2016 vp, s. 4; myös LaVM 8/2016 vp, s. 12–13.

<sup>55</sup> HE 1/1998 vp, 157; PeVL 14/2016 vp, s. 4; LaVM 8/2016 vp, s. 12–13.

<sup>56</sup> PeVL 14/2016 vp, s. 4.

osin hallinnon ja johtamisen alueella. Mikäli käräjäoikeudessa olisi ongelmia hallintotoiminnassa ja johtamisessa, olisi sillä luonnollisesti vaikutuksia myös lainkäyttötoiminnan laatuun.

Edelleen on määriteltävä valvonnan laatu: onko kyse laillisuusvalvonnasta vai sisältääkö se myös tarkoituksenmukaisuusvalvontaa. Laillisuusvalvontaa voidaan pitää yleisesti virkavalvonnan lähtökohtana, eikä siitä ole syytä poiketa hovioikeuden valvontatehtävän osalta. Tarkoituksenmukaisuusvalvonta käsittää taas viranomaisen toiminnan asianmukaisuuteen liittyvät laadulliset seikat laillisuuden ulkopuolella.<sup>57</sup> Säännös itsessään ei tee rajausta. Kumotun hovioikeuslain esitöissä puhutaan hovioikeuden vastuusta huolehtia hovioikeuspiirin ”lainkäytön tasosta”.<sup>58</sup> Edelleen edellä selvitetysti valvontatehtävään liitetty sisältö lainkäytön yhtenäisyyden, voimavarojen, toiminnan sujuvuuden ja tehtävien hoitamistapojen valvonta sekä pyrkimys varmistamaan käräjäoikeuden toiminnan asianmukaisuus eivät ainakaan puolla valvonnan rajaamista yksin laillisuusvalvonnaksi, vaikka monille edellä esitetyille sisällöille on esitettävissä myös rajat laillisuuden näkökulmasta. Kuitenkin esimerkiksi toiminnan sujuvuuteen ja muualle johtamisen alueelle suuntautuva valvonta mahdollistaa hovioikeuden kiinnittää huomioita myös tarkoituksenmukaisuuskysymyksiin.

Näin ollen TIL 3:2.1:ssä mainittua käräjäoikeuden toimintaa valvonnan kohteena tulee tulkita siten, että se kattaa koko käräjäoikeuden toiminnan sisältäen välittömän lainkäyttötoiminnan kuin myös oikeushallintotoiminnan. Hovioikeus voi valvonnan yhteydessä kiinnittää huomiota laillisuusvalvonnan teemojen lisäksi myös tarkoituksenmukaisuuskysymyksiin. Lisäksi on syytä mainita, että hovioikeuden valvontatehtävään rinnastuva ylimpien tuomioistuinten valvontatehtävää koskevissa esitöissä annettua listausta ei tule mieltää tyhjentävänä vaan ohjauvana.

Edellä on määritelty valvonnan asiallinen kohde. Seuraavaksi tulee selvittää, millä keinoin hovioikeus saa tietoa eli tarkkailee käräjäoikeuden toimintaa. Lainsäätäjä ei ole nimennyt mitään tiettyä keinoa tarkkailemisen suorittamiseen. Säännöksessä on kuitenkin maininta, että hovioikeudella on oikeus kerätä ja käsitellä valvonnan kannalta tarpeellisia tietoja. Tämä luo hovioikeuksille toimivallan pyytää asianomaisilta viranomaisilta tarvittavia tietoja. Toisaalta samainen säännös asettaa asianomaisille viranomaisille velvollisuuden pyydettyjen tietojen

---

<sup>57</sup> Merikoski 1976b, s. 10.

<sup>58</sup> HE 139/1993 vp, s. 4.

antamiseen. On kuitenkin huomioitava, että käräjäoikeudelle ei aseteta proaktiivista velvollisuutta tietojen antamiseen, vaan tietojen antaminen perustuu hovioikeuden aloitteeseen. Tietojensaantioikeus on merkityksellinen valvontatehtävän hoitamisen kannalta, jotta hovioikeus saa valvonnan suorittamisen kannalta tarvittavat tiedot käyttöönsä.

Luonnollisesti hovioikeus voi pyytää käräjäoikeutta toimittamaan sen toimintaan liittyviä asiakirjoja hovioikeuden nähtäväksi. Edelleen hovioikeus voi pyytää käräjäoikeudelta selvitystä valvonnan alaan kuuluvista asioista. On hyvä huomata, että hovioikeus saa tietoa myös käräjäoikeuden ratkaisuksista lainkäyttötehtävänsä (TIL 3:1) hoitamisen yhteydessä käsitellessään käräjäoikeuden ratkaisuksista tehdyt valitukset ja kantelut. Sen lisäksi että hovioikeudella on mahdollisuus lainkäyttötehtävänsä puitteissa muuttaa käräjäoikeuden ratkaisua, antaa se mahdollisuuden tehdä havaintoja lainkäytön tasosta asiakirjojen perusteella. Mahdollisiin havaittuihin epäkohtiin voidaan puuttua valvontatehtävän puitteissa.

Tietojensaantioikeuteen liittyvän lainkohdan monikollisella ilmaisulla ”asianomaisilta viranomaisilta” viitattaneen valvonnan kohteena olevan käräjäoikeuden lisäksi myös muihin viranomaisiin, joilla on hallussaan valvonnan kannalta tarpeellisia tietoja. Sitä voinee tulkita yhdessä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 29.1 §:n 4 kohdan kanssa, jonka mukaan viranomaisen voi antaa toiselle viranomaiselle tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta, jos siinä oleva tieto on tarpeen viranomaiseen kohdistuvan yksittäisen valvonta- tai tarkastustehtävän suorittamiseksi. Valvontatehtävä mainitaan lisäksi oikeushallinnon valtakunnallisesta tietovarannosta annetun lain (955/2020) 12 §:ssä, jossa säädetään oikeushallinnon viranomaisten oikeutta hakea esiin ja käyttää Oikeusrekisterikeskuksen ylläpitämään tietovarantoon tallennettuja tietoja. Sanotun pykälän 4 momentin mukaan hovioikeus saa salassapitosäännösten estämättä hakea esiin ja käyttää ratkaisu- ja päätösilmoitusjärjestelmään tallennettuja sellaisia tietoja, joita se tarvitsee sille tuomioistuinlain mukaan kuuluvan valvontatehtävän suorittamiseksi.

Edellä luetellut keinot edustavat valvontatehtävän hoitamista kirjallisen aineiston perusteella. Seuraavaksi on tarkasteltava, rajoittuuko hovioikeuden mahdollisuus käräjäoikeuden toiminnan tarkkailuun pelkästään kirjalliseen aineistoon. Käräjäoikeuden toiminnasta voi välittyä tietoa epämuodollisen yhteydenpidon yhteydessä esimerkiksi hovioikeuden ja käräjäoikeuden päällikkötuomarien välillä. Sen sijaan asian tila on epäselvempi sen osalta, onko hovioikeudella toimivaltaa tehdä käräjäoikeuden tiloihin tarkastuskäyntejä tai hankkia tietoa haastattelemalla

käräjäoikeuden virkamiehiä. Kuitenkin lähtökohtaisesti viranomaisen toimivaltuuksista tulee säätää lailla, ja TIL 3:2 osoittaa hovioikeudelle vain tietojen saantioikeuden.

Tarkastusoikeutta ei mainita myöskään kumotuissa hovioikeuslaissa tai hovioikeusasetuksessa (211/1994). Kuitenkin hovioikeuslain valvontatehtävää koskevissa perusteluissa mainitaan hovioikeuden mahdollisuus tehdä ”käyntejä” käräjäoikeuksiin.<sup>59</sup> Lisäksi voimassa olevan tuomioistuinlain säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunta kuvaili lausunnossaan hovioikeuden valvontatehtävän vakiintuneita toteutustapoja, joihin olivat kuuluneet käräjäoikeudessa toimittavat tarkastukset.<sup>60</sup> Perustuslakivaliokunnan lausunnossa oleva kirjaus on luonteeltaan nykytilaa kuvaava. Lisäksi lain esitöihin sisältyvät kirjaukset eivät yksin voi luoda viranomaiselle toimivaltaa.

Toisaalta tarkastuskäynnit itsessään eivät luo tai rajoita tarkastusalaisten oikeuksia, velvollisuuksia tai etuja, mikäli tarkastus on vain säännönmukaista tarkkailua ja tietojen keräämistä. Siten tarkastuskäynnit voidaan rinnastaa viranomaisten väliseen yhteydenpitoon, jota ei ole pidettävä ongelmallisena. Päinvastoin se voi olla tuloksellinen tapa toteuttaa valvontaa. Tätä puoltaisi myös hyvän hallinnon perusteisiin kuuluva viranomaisten yhteistyön edistämisen vaatimus, joka sisältää myös viranomaisten välisen yhteydenpidon (Hallintolaki 434/2003, HL, 10.1 §)<sup>61</sup>. Mikäli tarkastus suoritettaisiin osana hallintomenettelyä, ei sille ole osoitettavissa toimivaltaa valvontatehtävää koskevassa säännöksessä, joten tarkastukselle tulisi olla osoitettu toimivalta jossain muualla lainsäädännössä<sup>62</sup>.

Koska tarkastuskäynneistä ei ole säädetty lailla, sen toteutuminen on riippuvainen käräjäoikeuden myötävaikutuksesta. Tilannetta voidaan verrata esimerkiksi yleistä virkavalvontaa suorittavien Valtioneuvoston oikeuskanslerin, Eduskunnan oikeusasiamiehen sekä Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusoikeuksiin. Niitä koskevissa organisaatiosäädöksissä säädetään toimivallasta suorittaa tarkastuksia valvottavan viranomaisen tiloissa (laki valtioneuvoston oikeuskanslerista 193/2000 3.2 §, laki eduskunnan oikeusasiamiehestä 197/2002 5 §, laki valtioneuvoston tarkastusvirastosta 676/2000 3.2 §), jolloin tarkastusoikeus on auktoritatiivisempi. Käräjäoikeuden velvollisuudeksi on asetettu pyydettyjen tietojen antaminen, minkä

---

<sup>59</sup> HE 139/1993 vp, s. 4.

<sup>60</sup> PeVL 14/2016 vp, s. 4.

<sup>61</sup> HE 72/2002 vp, s. 61.

<sup>62</sup> HL 39 §:ssä säädetään tarkastuksesta hallintomenettelyn selvittämiskeinona, ks. myös HE 72/2002 vp, s. 93.

käräjäoikeus voi pääsääntöisesti täyttää myös ilman tarkastuskäynnin järjestämistä. Siten tarkastuskäynteihin voi liittyä potentiaalisia ongelmia, mikäli käräjäoikeus jostain syystä kieltäytyisi tarkastuskäynnin järjestämisestä. Skenaariota ei voida pitää todennäköisenä, mutta se kuitenkin kuvastaa lainsäädännön puutteellisuutta.

Edellä mainittujen keinojen lisäksi hovioikeuden asema käräjäoikeutta valvovana viranomaisena luo sille toimivallan käsitellä käräjäoikeutta tai sen virkamiehiä koskevia hallintokanteluja (HL 53a.1 §). Siten hovioikeus saa tietoa käräjäoikeuden toiminnassa mahdollisesti esiintyvistä epäkohdista myös hallinnon ulkopuolisilta tahoilta.

Yhteenvetona voidaan todeta, että käräjäoikeuden tarkkailutehtävässä korostuu hovioikeuden aloitteellisuus tietojen keräämiseen. Hovioikeudelle ei ole asetettu toimivaltaa velvoittaa käräjäoikeutta toimittamaan oma-aloitteisesti tietoja toimintaansa liittyen, saati vaatia käräjäoikeutta pyytämään hovioikeudelta mielipidettä käsillä olevaan hallinnolliseen asiaan ennen päätöksentekoa. Se olisi vastoin käräjäoikeuden oikeutta itse vastata toimintansa järjestämisestä (TIL 1:4). Sen sijaan hovioikeudella on oikeus saada käräjäoikeuden asiakirjoja nähtäväksi sekä pyytää käräjäoikeudelta selvityksiä. Tietojensaantioikeus ulottuu myös muiden viranomaisten hallussa olevaan tietoon. Lisäksi tuomioistuinlain kokonaisuus ei estä hovioikeuden mahdollisuutta kerätä tietoa paikan päällä käräjäoikeudessa, mikäli kyse ei ole hallintomenettelyyn liittyvästä selvitysketusta. Tarkastuskäyntien järjestäminen vaatii kuitenkin käräjäoikeuden myötävaikuttamista. Lisäksi tietoa voi välittyä lainkäyttötehtävän ja epämuodollisen yhteydenpidon ohessa ja hallintokanteluiden kautta.

#### *2.2.4 Toimenpiteet*

Valvottavia asioita merkityksellisempänä riippumattomuuden kannalta voidaan pitää hovioikeuden toimivaltaa ryhtyä toimenpiteisiin tarkkailun perusteella. TIL 3:2.1:n mukaan hovioikeuden on ryhdyttävä tarvittaessa toimenpiteisiin epäkohtien poistamiseksi. Sitä, mitä on pidettävä epäkohtana, on tulkittava edellä käsitellystä tarkkailun tavoitteiden ja kohteiden näkökulmasta. Epäkohtia voi olla luonteeltaan hyvin monentyyppisiä, joten hovioikeuden on valittava mahdolliset toimenpiteet tilanteeseen sopivasti. Tähän harkintaan palataan hyvän hallinnon perusteita koskevassa luvussa.

Lain sanamuoto sen sijaan jättää avoimeksi, mihin toimenpiteisiin hovioikeudella on kompetenssi. Lienee selvää, ettei hovioikeudella voi olla rajoittamatonta valtaa riippumattoman kärjäoikeuden toimintaan. Sanotun pykälän 2 momentissa on mainittu hovioikeuden velvollisuudesta ilmoittaa valtioneuvoston oikeuskanslerille tietoonsa tulleista seikoista, jotka saattavat johtaa virkasyytteen nostamiseen hovioikeudessa<sup>63</sup>. Tämä on lainsäätäjän lainkohdassa antama ainoa konkreettinen toimenpide.

Perustuslakivaliokunta korostaa kärjäoikeuksien riippumattomuuden huomioon ottamista valvontatehtävää toteuttaessa, joka merkitsee muun ohella sitä, ettei hovioikeus saa vaikuttaa yksittäisen lainkäyttöasian käsittelyyn tai ratkaisuun.<sup>64</sup> Riippumattomuuden kunnioittamisen vaatimus ei ole pelkästään esitöiden varassa, sillä tuomioistuinten riippumattomuus on turvattu perustuslaissa (3.3 §) ja sitä korostetaan myös tuomioistuinlaissa (1:3.2). Molemmissa säädöksissä riippumattomuudella tarkoitetaan myös tuomioistuinten välistä riippumattomuutta. Esimerkiksi ylemmän tuomioistuimen mahdollisuudet vaikuttaa yksittäistapauksen ratkaisuun edellyttävät muutoksenhakua.<sup>65</sup> Lisäksi TIL 1:4 turvaa tuomioistuimelle oikeuden itse päättää toimintansa järjestämisestä. Näin ollen hovioikeuden käytössä olevia toimenpiteitä rajaa vaatimus kärjäoikeuden riippumattomuuden ja toiminnan itsenäisyyden kunnioittamisesta.

Valvontatehtävän esitöistä voidaan löytää myös viitteitä siitä, minkälaisia toimenpiteet voisivat olla. Kumotun hovioikeuslain hallituksen esityksessä mainitaan esimerkinomaisesti keskustelu kärjäoikeuden päällikön kanssa, käynnit kärjäoikeuksiin ja koulutusten järjestäminen.<sup>66</sup> Myös perustuslakivaliokunta lausunnossaan nostaa koulutukset ja laatuhankeet valvonnan osaksi.<sup>67</sup> Tämän lisäksi on syytä mainita, että hovioikeuksien valvontatehtävään rinnastuvaan ylimpien tuomioistuinten valvontatehtävään on katsottu kuuluvaksi neuvottelupäivien ja henkilöstön koulutuksesta huolehtiminen.<sup>68</sup> Esitöiden perusteella toimenpiteistä muodostuu kuva pehmeinä ohjauskeinoina: on suositettava dialogia sekä informaation tuottamista ja jakamista kärjäoikeuksiin.

---

<sup>63</sup> TIL 22 luvun 1 § 1 mom. 2 kohdan a-alakohdan mukaan hovioikeudessa käsitellään kyseisen tuomiopiirin kärjäoikeuden virkamiehiä koskevia virkarikosasioita tietyin rajoituksin.

<sup>64</sup> PeVL 14/2016 vp, s. 4; myös LaVM 8/2016 vp, s. 12–13.

<sup>65</sup> HE 1/1998 vp, s. 76; HE 7/2016 vp, s. 67.

<sup>66</sup> HE 139/1993 vp, s. 4.

<sup>67</sup> PeVL 14/2016 vp, s. 4.

<sup>68</sup> HE 1/1998 vp, s. 157.

Hovioikeudella on käytettävänään myös virkamiesoikeudellisia toimenpiteitä. TIL 15:1:n mukaan hovioikeuden presidentillä on toimivalta antaa valtion virkamieslain (750/1994, virkamieslaki) 24 §:ssä tarkoitettu kirjallinen varoitus käräjäoikeuden päällikkötuomarille, mikäli hän toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä. Lisäksi hovioikeuden presidentti voi pidättää käräjäoikeuden päällikkötuomarin virantoimituksesta virkamieslain 40.2 §:n 1–3 kohdissa tarkoitetuissa tilanteissa (TIL 15:2). Näiden toimenpiteiden käyttäminen lienee läheisesti kytkeytyneenä valvontatehtävän toteuttamiseen.

Lisäksi on pohdittava, onko hovioikeudella mahdollisuus antaa yleisesti käräjäoikeutta oikeudellisesti sitovia määräyksiä. Mikäli jossain lainsäädännössä tällainen toimivalta annetaan yksilöidyissä tilanteissa, tilanne on siltä osin selvä. Sen sijaan tilanne on hankalampi, jos lainsäädäntö ei tällaista toimivaltaa nimenomaisesti anna. Tuomioistuinjaissa ei säädetä tällaisesta toimivallasta. Siten asiaa tulee tarkastella alaisuussuhteen näkökulmasta.

Johdannossa esiintuodusti pelkästään alaisuussuhde ei muodosta ylemmälle viranomaiselle kompetenssia antaa oikeudellisesti sitovia määräyksiä, vaan ilman laissa annettua kompetenssia ohjeet ovat suosituluonteisia. Edellisestä poiketen Laakso ym. katsovat, että ylempi viranomaispystyisi antamaan sitovia määräyksiä toimeenpanoon liittyvissä asioissa. Kuitenkin pelkästään alaisuusteeseen perustuvaan ohjausvaltaan tulee suhtautua pidättyväisesti aloilla, jossa hallinnollisten organien itsenäisyyttä on haluttu korostaa.<sup>69</sup>

Huomioiden käräjäoikeuksien riippumattomuus (PL 3.3 § ja TIL 1:3) sekä se, että TIL 1:4:n mukaan tuomioistuimet vastaavat itse toimintansa järjestämisestä, hovioikeuden mahdollisuuksia antaa velvoittavia määräyksiä käräjäoikeuksille on pidettävä normaaliin alaisuusteeseen verrattuna suppeampina. Toisaalta tämän tutkielman puitteissa ei pystytä väittämään, ettei hovioikeudella olisi joissain rajatuissa asioissa mahdollisuutta antaa sitovia määräyksiä ilman laissa annettua nimenomaista toimivaltaa. Joka tapauksessa valvontatehtävän osalta merkityksellisempää on todeta, että hovioikeuden mahdollisuudet ohjata käräjäoikeuden toimintaa oikeudellisesti sitovilla määräyksillä pelkän alaisuussuhteen perusteella ovat niin rajalliset, ettei sillä ole tosiasiallista merkitystä käräjäoikeuden toiminnan ohjaamisen kannalta.

---

<sup>69</sup> Laakso ym. 2006 s. 51–52; Mäenpää 2023, s. 253–254.

Siten hovioikeuden käytössä olevat toimenpiteet lienevät ankarimmillaan valtioneuvoston oikeuskanslerille tehtävä ilmoitus mahdollisesti virkasyytteesen johtavista seikoista ja virkamiesoikeudelliset toimenpiteet kärjäoikeuden päällikkötuomaria kohtaan. Muut toimenpiteet tulee valita kärjäoikeuksien riippumattomuutta ja itsenäisyyttä kunnioittaen. Niitä parhaiten edistävät nimenomaisesti mainitut dialogi kärjäoikeuksien kanssa, koulutuksien järjestäminen sekä informaatio-ohjaus. Mahdollista lienee myös aloittaa epäkohtaa koskeva erillinen tarkastus- ja selvitysmenettely, jota olisi pidettävä dialogista keskustelumenettelyä ankarampana ja muodollisempänä. Tällainen selvitysmenettely voisi johtaa ilmoitukseen valtioneuvoston oikeuskanslerille tai kärjäoikeuden päällikkötuomaria koskevaan virkamiesoikeudellisiin toimenpiteisiin, mikäli niille asetetut vaatimukset täyttyvät. Lievemmissä tilanteissa hovioikeudella on mahdollisuus ilmaista käsityksensä epäkohdasta ja sen ratkaisemisesta sekä jäädä seuraamaan tilanteen kehittymistä. Mikäli tällaisen ohjauksen jälkeen epäkohtaa ei saada poistettua, on hovioikeudella jälleen mahdollisuus harkita mainittuja ankarampia toimenpiteitä.

Toisaalta valvonnassa voidaan kiinnittää huomiota asioihin, jotka eivät ole kärjäoikeuden tai hovioikeuden vaikutuspiirissä. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi kärjäoikeuden resursseihin liittyvät haasteet. Tällöin ei olisi kyse kärjäoikeuden virkamiesten lainvastaisesta menettelystä, jolloin virkarikosprosessi tai virkamiesoikeudellinen menettely eivät tulisi kysymykseen, eikä asiaa voisi ratkaista koulutuksella ja dialogilla kärjäoikeuden kanssa. Tällöin hovioikeuden tulisi käyttää muita toimenpiteitä epäkohdan poistamiseksi. Lain esitöissä ei ole tunnistettu tällaista tilannetta.

Ensinnäkin hovioikeuden olisi mahdollista saattaa epäkohta korkeimman oikeuden tietoon, joka osaltaan valvoo lainkäyttöä omalla toimialallaan (PL 99.2 §). Tällöin olisi mahdollista, että korkein oikeus ylimpänä virka-asteena ottaa asian hoitaakseen. Toiseksi hovioikeus voi saattaa epäkohdan ylimpien laillisuusvalvojien tietoon, jos vallitseva asiantila on esimerkiksi perustuslain vastainen tai se vaarantaa perusoikeuksien toteutumisen. Kolmanneksi hovioikeus voisi tarpeen tullen olla yhteydessä siihen tahoon, joka asiaan voisi vaikuttaa. Kaikkia mahdollisia toimenpiteitä on mahdotonta luetella tyhjentävästi. Hovioikeuden vastuulla kuitenkin on huolehtia, että epäkohta tulee poistetuksi tai ainakin se omalta osaltaan tekee voitavansa epäkohdan poistamiseksi.

Yhteenvedona todettakoon, että hovioikeuden asiallinen toimivalta koostuu yhtäältä kärjäoikeuden toiminnan valvonnasta sekä lainkäyttötoiminnassa että oikeushallintotoiminnassa, ja

toisaalta velvollisuudesta ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin mahdollisten epäkohtien poistamiseksi. Toimenpiteiden on kunnioitettava käräjäoikeuksien riippumatonta ja itsenäistä asemaa.

### 2.3 Alueellinen toimivalta

Siinä missä asiallinen toimivalta jakaa tehtävät eri viranomaisten välille, rajoittaa alueellinen toimivalta eri viranomaisten toimivaltaa alueellisesti saman tehtäväpiirin sisällä. Alueellinen toimivalta perustuu usein viranomaisen hallinnollisessa jaotuksessa määritettyyn toimialueeseen.<sup>70</sup> Hovioikeuden valvontatehtävän yhteydessä alueellisella toimivallalla tarkoitetaan sitä, minkä käräjäoikeuksien valvonnasta yksittäinen hovioikeus vastaa. Lain sanamuodon mukaisesti hovioikeuden valvonta kohdistuu oman tuomiopiirinsä käräjäoikeuksiin. Siten valvontatehtävän alueellisen toimivallan kannalta keskeistä on selvittää, miten hovioikeuksien tuomiopiirit määrittyvät.

Hovioikeuksien tuomiopiireistä säädetään TIL 3:7:ssä. Pääsäännön mukaan hovioikeuden tuomiopiirinä on yhden tai useamman käräjäoikeuden tuomiopiiri, ja niistä säädetään valtioneuvoston asetuksella. Valtioneuvosto on määritellyt hovioikeuksien tuomiopiirit hovioikeuksien sijaintipaikoista ja tuomiopiireistä annetussa asetuksessa (864/2016). Esimerkiksi sanotun asetuksen 2 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan Helsingin hovioikeuden tuomiopiiriin kuuluvat Helsingin, Itä-Uudenmaan ja Länsi-Uudenmaan käräjäoikeudet. Asetuksessa tuomiopiiristä käytetään nimitystä hovioikeuspiiri. Hovioikeuspiirijako edustaa edellä mainittua hallinnollista jaotusta.

Kuitenkin TIL 3:7.1 sisältää poikkeuksen edellä mainittuun tuomiopiirin määräytymisen pääsääntöön. Edellä kuvattu tuomiopiirijako on voimassa, ”jollei hovioikeuksien toimivallasta lailla erikseen toisin säädetä”. Esimerkiksi sotilasoikeudenkäyntilain (326/1983) 1.2 §:ssä säädetään, että sotilasoikeudenkäyntiasioissa maan ainoa toimivaltainen hovioikeus on Helsingin hovioikeus. Siten käräjäoikeuden sotilasrikosasiassa annetusta tuomiosta voi hakea muutosta vain Helsingin hovioikeudelta, vaikka asian ratkaissut käräjäoikeus ei kuuluisi Helsingin hovioikeuden hovioikeuspiiriin. Tämä on huomioitu myös tuomioistuinlain lainkohtaa koskevissa perusteluissa.<sup>71</sup> Tällaista normaalista pääsäännöstä poikkeavaa toimivaltaa voidaan kutsua

---

<sup>70</sup> Laakso ym. 2006, s. 46; Kulla – Salminen 2024, s. 158–159, Mäenpää 2023, s. 251–252; Korte 2015, s. 3.

<sup>71</sup> HE 7/2016 vp, s. 73.

myös hovioikeuden erityistehtäväksi.<sup>72</sup> Näin ollen hovioikeuden tuomiopiiri muodostuu sekä valtioneuvoston asetuksessa määritellyistä hovioikeuspiiristä että erikseen lailla säädetystä alueellisesta toimivallasta eli erityistehtävän määrittämästä tuomiopiiristä.

Edellä esitetystä on mahdollista tulkita, että hovioikeuden valvontatehtävän alueellinen toimivalta voisi käsittää hovioikeuspiirin kärjäoikeudet sekä erityistehtävien osalta myös hovioikeuspiirin ulkopuolisia kärjäoikeuksia. Tällöin valvontatehtävän alueellinen toimivalta olisi yhteneväinen lainkäyttöasioiden alueellisen toimivallan kanssa. Näin voisi olla esimerkiksi aiemmin mainituissa sotilasoikeudenkäyntiasioissa. Sotilasoikeudenkäyntilain 1.1 §:n mukaan sotilasoikeudenkäyntiasioita käsitellään Helsingin, Kainuun, Kanta-Hämeen, Kymenlaakson, Lapin, Länsi-Uudenmaan, Satakunnan ja Varsinais-Suomen kärjäoikeuksissa. Näistä vain Helsingin ja Länsi-Uudenmaan kärjäoikeudet kuuluvat Helsingin hovioikeuden hovioikeuspiiriin, mutta Helsingin hovioikeuden tuomiopiiri käsittää myös muut kärjäoikeudet siltä osin, kun ne käsittelevät sotilasoikeudenkäyntiasioita. Tällainen tulkinta voisi kuitenkin johtaa toimivaltaristiriitaan tai päällekkäiseen valvontatoimintaan. Esimerkiksi Kainuun kärjäoikeus kuuluu Rovaniemen hovioikeuden hovioikeuspiiriin (valtioneuvoston asetus hovioikeuksien sijaintipaikoista ja tuomiopiireistä 2.1 § 3 kohta), mutta Helsingin hovioikeuden sotilasoikeudenkäyntiin liittyvän erityistehtävän vuoksi Kainuun kärjäoikeus kuuluu Helsingin hovioikeuden tuomiopiiriin siltä osin, kun se käsittelee sotilasoikeudenkäyntiasioita.

Toimivaltaristiriitojen ja päällekkäisten valvontavastuiden ehkäisemiseksi tyydyttävämpi vaihtoehto olisi tulkita valvontatehtävä koskemaan vain niin sanottujen hovioikeuspiirien kärjäoikeuksia. Siten jokainen kärjäoikeus kuuluisi vain yhden hovioikeuden valvonnan alaiseksi. Tälle tulkinnalle ei kuitenkaan ole saatavissa tukea lain sanamuodosta, jossa nimenomaisesti puhutaan hovioikeuden ”tuomiopiiristä”.

TIL 3:7.1:a koskevan hallituksen esityksen mukaan voimassa oleva säännös vastaa asiallisesti jo kumotun hovioikeuslain (56/1994) 2.3 §:ä<sup>73</sup>, jonka mukaan ”[h]ovioikeus - - valvoo alaisensa tuomioistuinten toimintaa ja ryhtyy tarvittaessa toimenpiteisiin havaitsemiensa epäkoh- tien poistamiseksi”. Edellä sanotun lain esitöissä on viitattu valvontatehtävän yhteydessä

---

<sup>72</sup> Esimerkiksi Helsingin hovioikeus käyttää termiä ”erityistehtävä” kuvatessaan asioita, joita ei käsitellä muualla kuin Helsingin hovioikeudessa, ks. Helsingin hovioikeus 2019.

<sup>73</sup> HE 7/2016 vp, s. 73.

hovioikeuden velvollisuuteen huolehtia koko ”hovioikeuspiirin” lainkäytön tasosta.<sup>74</sup> Näin ollen hovioikeuslaissa käytetyllä termillä ”alainen tuomioistuin” on tarkoitettu hovioikeuspiirin kärjäoikeuksia, ja sitä kautta hovioikeuden valvontatehtävä olisi rajoittunut hovioikeuspiirin kärjäoikeuksiin. Koska tuomioistuinlain valvontatehtävää koskeva säännös on tarkoitettu vastaamaan asiallisesti edellä mainittua hovioikeuslakia, tukee kumotun hovioikeuslain esitöissä todettu sitä tulkintaa, että valvontatehtävän yhteydessä termi tuomiopiiri tulisi tulkita merkitykseltään hovioikeuspiiriä vastaavana. Vaikka tuomioistuinlain vastaavassa säännöksessä puhutaan ”alapestensa tuomioistuinten” sijaan ”tuomiopiirinsä kärjäoikeuksista”, ei ilmaisun muuttamisella ole tavoiteltu oikeustilan muuttamista. Näin ollen hovioikeuden alueellinen toimivalta valvontatehtävän osalta muodostuu hovioikeuspiiristä, joka on määritelty valtioneuvoston asetuksella hovioikeuksien sijaintipaikoista ja tuomiopiireistä (864/2016).

Toisaalta tälläkään tulkinnalla ei päädytä täysin ongelmattomaan tilanteeseen. Palataan esimerkkiin sotilasoikeudenkäyntiasioiden käsittelystä. Mikäli hovioikeuden valvonta kohdistuisi vain hovioikeuspiirinsä kärjäoikeuksiin, rajautuisi Helsingin hovioikeuden suorittaman valvonnan ulkopuolelle sen hovioikeuspiirin ulkopuolisten kärjäoikeuksien toiminta myös siltä osin, kun ne käsittelevät sotilasoikeudenkäyntiasioita. Ja toisaalta kärjäoikeuksien toiminnan valvominen myös sotilasoikeudenkäyntiasioiden osalta kuuluisi hovioikeuksille, joilla ei ole toimivaltaa käsitellä sotilasoikeudenkäyntiasioita. Tällainen tilanne voi olla myös mahdollisten muiden vastaavanlaisten erityistehtävien osalta. Tämä synnyttäisi potentiaalisesti ongelman erityistehtävän alaan liittyvän lainkäyttötoiminnan valvomisen kuten lainkäytön yhtenäisyyden osalta. Siten tavoitteet lainkäytön tasosta huolehtimiselle ei toteutuisi parhaalla mahdollisella tavalla erityistehtävien osalta. Toisaalta kärjäoikeuden yleisen hallinnon ja johtamisen valvonnan osalta hovioikeuspiirikohtainen jaottelu ei olisi ongelmallinen.

## 2.4 Asteellinen toimivalta

Asteellisella toimivallalla tarkoitetaan samaan tehtäväpiiriin kuuluvan päätösvallan jakautumista hierarkkisesti eri tasoille.<sup>75</sup> Esimerkki lainkäyttötehtävän osalta tuomioistuimet jakautuvat hierarkkisesti järjestykseen, jossa kärjäoikeus toimii pääsääntöisesti ensiasteena, hovioikeus tätä ylempänä asteena ja korkein oikeus ylimpänä asteena (PL 3.3 §; TIL 1:2, 2:1 ja 3:1).

---

<sup>74</sup> HE 139/1993 vp, s. 4.

<sup>75</sup> Mäenpää 2023, s. 251; Korte 2015, s. 12–13; Laakso ym. 2006, s. 46 ja 110; Heuru 2003, s. 183; Merikoski 1976b, s. 3–4; Ståhlberg 1928, s. 110 ja 119.

Tämä hierarkkinen jako tarkoittaa sitä, ettei hovioikeudella ole toimivaltaa antaa ratkaisua asiassa ennen kuin käräjäoikeus on ratkaissut asian ensimmäisenä asteena.<sup>76</sup>

Asteellinen toimivalta on relevantti tilanteessa, jossa viranomaisten asiallinen ja alueellinen toimivalta on yhteneväinen. Mikäli toimivalta eroaa jo näiden perusteella, ei asteellista toimivaltaa ole mielekästä tai välttämättä edes mahdollista määrittää.<sup>77</sup> Hovioikeuden valvontatehtävän osalta asteellinen toimivalta ei näyttäydy merkityksellisenä. Hovioikeuksien alueellinen toimivalta tekee tehtävänjaon hovioikeuksien välille ja hovioikeuden valvontatehtävä on jo nimensä perusteella kohdistettu yhdelle hierarkiatasolle.

Tässä kohtaa on syytä mainita korkeimmalle oikeudelle perustuslaissa annetusta tehtävästä valvoa lainkäyttöä omalla toimialallaan (PL 99.2 §), johon perustuslakivaliokunta on rinnastanut myös hovioikeuden valvontatehtävän<sup>78</sup>. Vaikka sinänsä kysymys on samasta valvontafunktiosta, ei lainsäädännöstä ole saatavilla tukea sille ajatukselle, että hovioikeuden valvontatehtävä rajoittaisi korkeimman oikeuden toimivaltaa valvoa käräjäoikeuksia. Korkeimman oikeuden toimivalta tulee perustuslaista ja hovioikeuden valvontatehtävä tätä alemman tasoisesta säännöksestä. Toisaalta korkeimman oikeuden valvontatehtävän ei voi myöskään katsoa oikeudellisesti kaventavan hovioikeuden valvontatehtävän hoitamista. Sen sijaan asiaa voi tarkastella oikeudellisten argumenttien sijaan tarkoituksenmukaisuuden näkökulmasta, mihin tässä tutkielmassa ei ole mahdollisuutta ryhtyä. Lisäksi tuomioistuinten toimintaa valvovat myös muut toimijat kuten valtioneuvoston oikeuskansleri (laki valtioneuvoston oikeuskanslerista 193/2000 3.1 §) ja valtiontalouden tarkastusvirasto (laki valtiontalouden tarkastusvirastosta 676/2000 2.1,1 §). Näiltäkin osin valvontatoimintaa on pidettävä rinnakkaisena eikä toisiaan rajaavina.

---

<sup>76</sup> Jokela 2016, s. 274–275.

<sup>77</sup> Samaan suuntaan toteaa myös Merikoski 1976b, s. 4.

<sup>78</sup> PeVL 14/2016 vp, s. 4.

### **3 MENETTELYLLISET VAATIMUKSET VALVONTATEHTÄVÄSSÄ**

#### **3.1 Johdanto menettelyjen tarkasteluun**

Viranomaisten toimintaan liittyy toimivallan lisäksi normeja siitä, miten viranomaisen tulee menetellä annettua toimivaltaa käyttäessään. Näitä normeja voidaan kutsua menettelysäännöiksi<sup>79</sup>. Usein menettelysäännöt luovat oikeuksia asianosaisille, jolloin viranomaiselle muodostuu oikeuden vastapuolena velvollisuus tietynlaiseen menettelyyn. Esimerkiksi asianosaisella on pääsääntöisesti oikeus tulla kuulluksi ennen asian ratkaisua – viranomaisella taas on velvollisuus varata asianosaiselle tilaisuus tulla kuulluksi (Suomen perustuslaki 731/1999, PL, 21 §; hallintolaki 434/2003, HL, 34 §). Menettelyllisiä velvollisuuksia voidaan kuitenkin asettaa myös asianosaisille ja muille hallinnon asiakkaille, kuten esimerkiksi asiakirjan lähettäjän velvollisuus huolehtia siitä, että lähetetty asiakirja saapuu viranomaiseen asetetun määräajan kuluessa (HL 17.1 §). Menettelyyn voi kohdistua myös laadullisia vaatimuksia kuten vaatimus viranomaisen asiallisesta, selkeästä ja ymmärrettävästä kielestä (HL 9.1 §).

Tässä luvussa tarkastellaan valvontatehtävään liittyviä menettelyllisiä vaatimuksia. Koska hovioikeudelle on jätetty laajasti harkintavaltaa tehtävän suorittamisessa, tutkielmassa on tarkoituksenmukaista tutkia valvontatehtävään liittyvien menettelyvaatimusten yleisiä perusteita.

#### **3.2 Menettelysäännöt tuomioistuinlaissa (673/2016)**

Hovioikeuden valvontatehtävää koskevassa lainkohdassa on mainittu muutama menettelysääntö. Hovioikeus veloitetaan laatimaan kertomus valvonnan yhteydessä havaitsemistaan asioista, ja kertomus on toimitettava tiedoksi ylimmille laillisuusvalvojille (TIL 3:2.2). Kertomukselle ei ole tuomioistuinlaissa määritelty tarkempia sisällöllisiä tai laadullisia vaatimuksia. Sen sijaan siinä tulee huomioida muun muassa kielenkäyttöön (esim. HL 9 § ja kielilaki 423/2003) ja julkisuuteen (esim. PL 12.2 § ja laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999) liittyviä vaatimuksia.

TIL 3:2.2:n mukaan hovioikeuden on ilmoitettava valtioneuvoston oikeuskanslerille tietoonsa tulleista seikoista, jotka saattavat johtaa virkasyytteen nostamiseen hovioikeudessa. Tältäkin

---

<sup>79</sup> Kulla – Salminen 2024, s. 3–4.

osin tuomioistuinlaki jättää menettelysääntelyn yleisten sääntöjen varaan. Tältä osin asiaa tulee tarkastella hallintomenettelyn ja virkamiesoikeuden näkökulmasta.

Edellä mainittujen lisäksi valvontatehtävää koskeva lainkohta ei ota kantaa noudatettaviin menettelysääntöihin. Sen sijaan siinä edellytetään, että hovioikeuden on määrättävä valvonnan suorittamisesta tarkemmin työjärjestyksellä (TIL 3:2.3). Siten lainsäätäjällä on jättänyt laajasti harkintavaltaa hovioikeuksille valvonnan yksityiskohtaisesta suorittamisesta, mutta vaatimuksena on, että valvonnan suorittamisen tulee noudattaa hovioikeuden itselleen vahvistamaa työjärjestystä. Koska lain vaatimus työjärjestyksellä määräämisestä on yleisluontoinen, jää lopulta yksittäisen hovioikeuden harkintaan, miten tarkasti valvontatehtävästä määrätään työjärjestyksellä. Lienee kuitenkin asianmukaista, että työjärjestyksessä määrätään lakia yksityiskohtaisemmin valvontatehtävän sisällöstä.

Lisäksi valvontatehtävän hoitamiseen voidaan soveltaa muualta tuomioistuinlaista löytyviä hallintoasioihin liittyviä säännöksiä. Esimerkiksi toimintaa koskevia merkittäviä asioita sekä työjärjestystä koskevia asioita on käsiteltävä tuomioistuimen johtoryhmässä (TIL 8:1.3 ja 8:9). Koska valvonnan suorittamisesta tulee määrätä tarkemmin työjärjestyksessä, tulee valvonnan suorittamiseen liittyviä määräyksiä käsitellä myös johtoryhmässä. Lisäksi valvontatoimintaan liittyvät muut merkittävät asiat tulee käsitellä johtoryhmässä osana muita toimintaan liittyviä merkittäviä asioita. Tätä tarkemmin ei ole syytä syventyä hovioikeuksien sisäisiin menettelyihin.

Tuomioistuinlaki ei aseta valvonnan suorittamiselle edellä mainittujen lisäksi muita menettelysääntöjä. Hallintotehtävien hoidossa keskeisin viranomaisen toimintaa ja menettelyä määrittävä säädös on hallintolaki. Seuraavaksi selvitetään, asettaako hallintolaki hovioikeuden toimintaan menettelyllisiä vaatimuksia.

### **3.3 Menettelysäännöt hallintolaissa (434/2003)**

#### *3.3.1 Hallintolain (434/2003) sovellettavuus valvontatehtävään*

Ennen hallintolain tarkempaa käsittelyä on ratkaistava, tuleeko hallintolaki sovellettavaksi valvontatehtävässä. Hallintolain organisatorisesta soveltamisalasta säädetään lain 2 §:ssä, jonka

mukaan hallintolakia sovelletaan muun ohella valtion viranomaisissa, johon lukeutuvat myös tuomioistuimet<sup>80</sup>. Siten lähtökohtaisesti tuomioistuimet kuuluvat hallintolain soveltamisalaan.

Hallintolain 4 § sisältää tehtäväkohtaisia rajoituksia soveltamisalaan. Ensinnäkin lainkäyttötoiminta jää lain soveltamisalan ulkopuolelle. Hovioikeuden valvontatehtävä ei kuitenkaan ole lainkäyttöä, sillä kyseessä ei ole yksittäisasian jälkikäteinen oikeusturvakeino<sup>81</sup>, vaan kyse on hallintotehtävästä. Hallintolain esityöt tunnistavat oikeushallintoasiat osaksi hallintolain soveltamisalaa.<sup>82</sup> Edelleen hallintolakia ei sovelleta tehtävän tai muun toimenpiteen suorittamista koskeviin hallinnon sisäisiin määräyksiin eli hallituksen esityksen mukaan virkakäskyihin. Siten hallintolakia ei sovelleta esimiehen tai ylemmän viranomaisen antamiin käskyihin, jotka rinnastuvat työnjohto- ja valvontamääräyksiin taikka alaisuussuhteen perusteella annettaviin hallinnollisiin määräyksiin.<sup>83</sup> Lähtökohtaisesti valvontatehtävä ei ole virkakäskyasioihin rinnastuvaa toimintaa, vaan lakisääteisen hallinnon sisäisen hallintotehtävän hoitamista. Sen sijaan valvontatehtävä voi sisältää epäkohtien poistamiseen tarkoitettuina toimenpiteinä tällaisia alaisuussuhteeseen perustuvia hallinnollisia määräyksiä, jotka jäisivät hallintolain soveltamisen ulkopuolelle. Siten hallintolaki tulee pääasiassa sovellettavaksi valvontatehtävän hoidossa virkakäskyjen rajautuessa soveltamisalan ulkopuolelle.

Hallintolaki on yleislaki, josta voidaan poiketa erityislainsäädännöllä (HL 5.1 §). Näin ollen hallintotehtävien hoitoon liittyviä vaatimuksia on myös hallintolain ulkopuolella kuten virastoa koskevissa säädöksissä tai erityistä menettelyä koskevissa säädöksissä.<sup>84</sup> Toisaalta hallintolain säännökset voivat myös täydentää erityislainsäädäntöä kuten valtion virkamieslain (750/1994) kuulemisvelvollisuutta (66.2 §). On hyvä huomata, että myös organisaation työjärjestys voi antaa, kuitenkin lain rajoissa, virkamiehiä sitovia määräyksiä menettelyyn liittyen.<sup>85</sup>

Hallintolaki on sisällöltään kaksiosainen: laissa säädetään sekä hyvän hallinnon perusteista että hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä (HL 2.1 §), josta käytetään nimitystä hallintomenettely<sup>86</sup>. Hallintolain säätämisen yhteydessä tarkoituksena oli, että hyvän hallinnon perusteet

---

<sup>80</sup> HE 72/2002 vp, s. 47.

<sup>81</sup> Ibid, s. 51.

<sup>82</sup> Ibid, s. 45.

<sup>83</sup> Laakso ym. 2006, s. 29.

<sup>84</sup> Mäenpää 2023, s. 325–326.

<sup>85</sup> Kulla – Salminen 2024, s. 51.

<sup>86</sup> Mäenpää 2023, s. 324–325.

tulisivat sovellettavaksi yleisesti viranomaistoiminnassa, kun taas hallintoasiassa noudatettavaa menettelyä koskevat säännökset koskisivat nimensä mukaisesti vain hallintoasioiden alaa.<sup>87</sup>

Hallintoasioilla tarkoitetaan viranomaisen toimivaltaan kuuluvia asioita, jotka liittyvät hallinnollisen ratkaisun tekemiseen kuten hallintopäätöksen tai lausunnon antamiseen taikka suunnitelman hyväksymiseen. Hallintoasia voi koskea myös hallinnon sisäistä asiaa kuten työjärjestyksen tai yleisohjeen antamista. Hallintolain esitöissä hallintoasian määritelmässä viitataan hallintopäätösten valituskelpoisuuteen hallintotuomioistuimissa.<sup>88</sup> Kulla ja Salminen kuitenkin huomauttavat, että hallintomenettelyn säännökset ovat tulleet sovellettavaksi myös tilanteissa, jossa ratkaisua on myöhemmin pidetty valituskelvottomana. Joka tapauksessa hallintoasioihin liittyy päätöksenteko, jossa keskeisessä asemassa on julkisen vallan käyttö.<sup>89</sup>

Hallintotehtävien hoito ei tyhjenny pelkästään hallinnollisten ratkaisujen tekemiseen, vaan hallintotehtävät voivat sisältää myös muun tyyppistä toimintaa. Näin on myös hovioikeuden valvontatehtävässä, joka sisältää yhtäältä käräjäoikeuden toiminnan tarkkailua ja toisaalta toimenpiteitä, jotka eivät sisällä hallintoasioiden käsittelyä tai ratkaisua. Kyse on hovioikeuden lakisääteisen tehtävän hoitamisesta, johon ei liity julkisen vallan käyttöä. Tällaista toimintaa voidaan kutsua tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi.<sup>90</sup>

Edellä on selvitetty, että hallintolaki tulee sovellettavaksi myös hovioikeuden valvontatehtävän hoidossa virkakäskyjen kuitenkin rajautuessa soveltamisalan ulkopuolelle. Seuraavaksi tarkastelen kumpaakin hallintolain osa-aluetta, hyvän hallinnon perusteita ja hallintomenettelyä, tarkemmin valvontatehtävän näkökulmasta.

### 3.3.2 *Hyvän hallinnon perusteet valvontatehtävässä*

Kuten aiemmin todettiin, hyvän hallinnon perusteita sovelletaan viranomaistoimintaan, ellei soveltamisalarajoituksista muuta johdu. Siten tarkkailutoiminnassa ja lähtökohtaisesti myös epäkohtien poistamiseen tähtäävien toimenpiteiden valinnassa ja toimeenpanossa on noudatettava hyvän hallinnon perusteita.

---

<sup>87</sup> HE 72/2002 vp, s. 44–45.

<sup>88</sup> Ibid, s. 45–46.

<sup>89</sup> Kulla – Salminen 2024, s. 86 ja 92.

<sup>90</sup> Mäenpää 2023, s. 200–201; Kulla – Salminen 2024, s. 87–88.

Hyvän hallinnon perusteista säädetään HL 2 luvussa<sup>91</sup>. Niihin lukeutuvat viranomaisen harkintavaltaa ohjaavat hallinnon oikeusperiaatteet (6 §), palveluperiaate (7 §), neuvontavelvollisuus (8 §), hyvän kielenkäytön vaatimus (9 §) ja viranomaisten välinen yhteistyö (10 §). HL 2 luvun säännöksillä asetetaan viranomaisten toiminnalle laadulliset vähimmäisvaatimukset.<sup>92</sup> Lisäksi hyvän hallinnon periaatteisiin kuuluvaksi voidaan mainita muun muassa HL 1 §:ssä mainitut oikeusturva sekä palveluiden laadun ja tuloksellisuuden edistäminen<sup>93</sup>, jotka ohjaavat hallintolain tulkintaa<sup>94</sup>. Koska valvontatehtävässä on kyse hallinnon sisälle suuntautuvasta hallintotehtävän hoidosta, eivät kaikki hyvän hallinnon perusteet ole relevantteja. Merkityksellisimpänä voinee pitää hallinnon oikeusperiaatteita, hyvän kielenkäytön vaatimusta sekä viranomaisten välistä yhteistyötä.

Hallinnon oikeusperiaatteiden (HL 6 §) tarkoituksena on ohjata viranomaisen harkintavaltaa. Kuten aiemmin on todettu, lainsäätäjä on jättänyt valvontatehtävän säätämisen yhteydessä hovioikeuksille laajasti harkintavaltaa niin valvonnan kohteen kuin menettelyjenkin suhteen. Siten hallinnon oikeusperiaatteet ovat merkittävässä asemassa hovioikeuksien valvontatoiminnan ohjaamisessa. Hallinnon oikeusperiaatteista merkityksellisiä ovat tarkoitussidonnaisuusperiaate, yhdenvertaisuusperiaate, puolueettomuusperiaate sekä suhteellisuusperiaate. Sen sijaan luottamuksensuojaperiaatteelle on vaikea nähdä laajempaa sisältöä valvonnassa.

Tarkoitussidonnaisuusperiaatteen sisältö on muotoiltu hallintolakiin seuraavasti: ”Viranomaisen on - - käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin” (HL 6.1 §). Viranomainen on siten sidottu toiminnassaan lainsäädännön tarkoitukseen ja tavoitteisiin sekä lainsäädännön antamaan toimivaltaan, eikä viranomainen saa edistää muita tarkoituksia tai käyttää virka-asemaansa tai toimivaltaansa väärin. Periaatteeseen liittyy ajatus siitä, että virkamies käyttää toimivaltaa, johon hänellä muodollisesti on myös oikeus, mutta hänen motiivinsa eroavat lainsäätäjän toimivallan käytölle asettamista tavoitteista.<sup>95</sup> Valvontatehtävän osalta periaate merkitsee sitä, että hovioikeuden on suoritettava valvontaa sille asetettua tarkoitusta palvelevan. Valvonnan tarkoitusta ja tavoitteita olen käsitellyt toimivaltaa koskevissa luvuissa. Sen sijaan tarkoitussidonnaisuuden periaatteen vastaista olisi muun muassa se, että

---

<sup>91</sup> Lisäksi on syytä huomioida PL 21 §:ssä mainitut hyvän hallinnon takeet.

<sup>92</sup> HE 72/2002 vp, s. 54.

<sup>93</sup> Mäenpää 2023, s. 323–324.

<sup>94</sup> HE 72/2002 vp, s. 43.

<sup>95</sup> Esim. Mäenpää 2023, s. 163–166; Laakso ym. 2006, s. 339–343; Merikoski 1976b, s. 36–37; Heuru 2003, s. 311–313.

valvontatehtävästä vastaava virkamies käyttäisi tietojensaantioikeutta väärin hankkimalla tietoa käräjäoikeuden toiminnasta muuhun kuin valvontatehtävän suorittamista varten tai hän käyttäisi valvontatehtävän antamia toimivaltuuksia keinona ohjata käräjäoikeuden toimintaa niin, ettei se enää vastaisi lainsäätäjän tarkoitusta. Jälkimmäinen tilanne voisi potentiaalisesti syntyä liian yksityiskohtaisesta ohjaamisesta, joka loukkaisi käräjäoikeuden oikeutta itse järjestää toimintansa ja joka voisi vaarantaa lainkäytön riippumattomuuden.

Yhdenvertaisuusperiaate eli tasapuolisen kohtelun vaatimus<sup>96</sup> tulee tarkasteltavaksi lähinnä virkamiehiin kohdistuvien toimien kautta. Tarkkailussa tulee kohdella kaikkia virkamiehiä tasapuolisesti. Tarkkailua ei siten voi ilman hyväksyttävää syytä kohdentaa vain tiettyihin yksittäisiin virkamiehiin ja toimenpiteiden tulee olla johdonmukaisia. Esimerkiksi yksittäisen virkamiehen epäasiallinen seuranta voisi olla yhdenvertaisuusperiaatteen vastaista, mutta myös tarkoitussidonnaisuusperiaatteen sekä tietyissä tilanteissa myös riippumattomuuden kannalta ongelmallista. Tarkkailun toteuttaminen ja korjaavat toimenpiteet eivät saa olla perusteiltaan syrjiviä, eli virkamiestä ei saa ilman hyväksyttävää syytä asettaa eriarvoiseen asemaan henkilöön liittyvän syyn kuten iän, alkuperän, mielipiteen tai terveydentilan perusteella. Yhdenvertaisuusperiaate kytkeytyy PL 6 §:ään sekä yhdenvertaisuuslakiin (1325/2014) sekä naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annettuun lakiin (609/1986).<sup>97</sup> Tasapuolisen kohtelun vaatimus ei kuitenkaan estä tarkkailukohteiden priorisointia<sup>98</sup>, joka voi olla tarpeen valvontatehtävän tuloksellisen suorittamisen kannalta. Valvonnan kohdentaminen ja suunnittelu tulee kuitenkin tapahtua johdonmukaisuus ja syrjimättömyys huomioon ottaen.

Puolueettomuusperiaate asettaa viranomaiselle vaatimuksen toiminnan objektiivisuudesta ja toimimaan vapaina epäasiallisista ulkopuolisista sidonnaisuuksista. Viranomaisen toiminnan puolueettomuus ja riippumattomuus on oltava objektiivisesti todettavissa.<sup>99</sup> Luonnollisesti valvontatehtävän objektiivinen hoitaminen vaarantuisi, jos tehtävää hoitava virkamies valvoisi puolionsa tai muun läheisensä toimia tai hän ottaisi valvottavaltaan vastaan lahjan tai edun, jolla voisi olla vaikutusta valvovan virkamiehen toimien asianmukaisuuteen. Vaikka valvontatehtävän hoidossa hovioikeudella on laaja harkintavalta, tulee valvonnassa tehdyt valinnat olla jälkepäin asianmukaisesti perusteltavissa. Puolueettomuusperiaatetta konkretisoidaan

---

<sup>96</sup> Mäenpää 2023, s. 1277.

<sup>97</sup> Ibid, s. 155–162 ja 1277.

<sup>98</sup> Ibid, s. 158.

<sup>99</sup> Esim. Mäenpää 2023, s. 166–167; Laakso ym. 2006, s. 327–328.

hallintolain esteellisyysäännöksillä (HL 27–29 §)<sup>100</sup>, joiden suoraa sovellettavuutta tarkastellaan seuraavassa alaluvussa. Vaikka joltain osin valvontatehtävään ei sovellettaisikaan esteellisyysäännöksiä, antavat ne kuitenkin viitettä siitä, mikä olisi epäsopivaa menettelyä.

Suhteellisuusperiaatteen mukaan ”[v]iranomaisen toimien on oltava - - oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden” (HL 6.1 §). Kyse on siten toimien asianmukaisesta mitoittamisesta tehtävän tavoitteen saavuttamiseksi. Suhteellisuusperiaate on merkittävässä asemassa, kun harkitaan toimenpiteitä havaittujen epäkohtien poistamiseen. Toimenpiteiden tulee olla oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään. Suhteellisuusperiaatetta voidaan tulkita yhdessä hallintolain tarkoituksen kanssa, johon kuuluu muun muassa tarkoitus edistää hallinnon tuloksellisuutta (HL 1 §). Siihen liittyvät toiminnan taloudellisuus, tuottavuus ja vaikuttavuus sekä toimintakyky.<sup>101</sup> Tätä vasten suhteellisuusperiaatetta voidaan hahmottaa yhtäältä tehtävän hoitamisen resurssoinnin riittävyyden arvioinnin kannalta. Valvontatehtävän hoitamiselle on asetettava asianmukaiset voimavarat, jotta tehtävälle asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa. Voimavaroja ei saa kuitenkaan käyttää enempää kuin tavoitteisiin pääseminen edellyttää. Tarkkailussa tulee ottaa huomioon, miten laajasti ja mitä tietoa käräjäoikeuden toiminnasta kerätään sekä millä keinoin. Tarkkailun voinee helposti todeta olevan suhteellisuusperiaatteen vastaista, jos hovioikeuden edustaja on tarkkailemassa käräjäoikeuden toimintaa päivittäin paikan päällä.

Edellä olevat hallinnon oikeusperiaatteet ohjaavat hovioikeuden harkintaa. Sen sijaan hyvän kielenkäytön vaatimus asettaa hovioikeudelle ensisijaisesti laadullisia vaatimuksia. HL 9 §:n mukaan viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Hyvän kielenkäytön vaatimus on merkityksellinen virkamiesoikeudellisissa menettelyissä, jolloin asianosaisena olevan virkamiehen tulee saada riittävästi ja yksiselitteisesti tietoa asian käsittelystä. Lisäksi asiallisuusvaatimus merkitsee sitä, että viranomainen ei käytä loukkaavaa kieltä. Hyvän kielenkäytön vaatimus on otettava huomioon myös valvontakertomuksen laadinnassa. Ymmärrettävän ja asiallisen kielen lisäksi hallituksen esityksessä kiinnitetään huomiota viranomaisen asiakirjojen havainnollisuuteen ja selkeyteen sekä siihen, että asiakirjat muodostavat johdonmukaisen ja helposti ymmärrettävän kokonaisuuden.<sup>102</sup>

---

<sup>100</sup> Mäenpää 2023, s. 166.

<sup>101</sup> HE 72/2002 vp, s. 43–44.

<sup>102</sup> Ibid, s. 59.

Viranomaisten välistä yhteistyötä koskeva hyvän hallinnon peruste (HL 10 §) edellyttää viranomaisia toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa auttamaan toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa. Muutoinkin viranomaisten on edistettävä viranomaisten välistä yhteistyötä. Hallituksen esityksen mukaan hallintoasian hoitamisella ei tarkoiteta yksin vireillä olevia asioita, vaan kyse voi olla myös tilanteista ennen tai jälkeen asian muodollisen käsittelyn. Lisäksi kyse voi olla myös tosiasiallisesta hallintotoiminnasta.<sup>103</sup> Tämän voidaan nähdä asettavan velvollisuuksia niin valvovalle hovioikeudelle kuin valvottavalle käräjäoikeudelle. Valvonnan sekä muutoinkin tuomioistuinten keskinäisten suhteiden kannalta yhteistyön edistäminen on asianmukaista ottaa huomioon.

### *3.3.3 Hallintomenettely ja esteellisyys valvontatehtävässä*

Valvontatehtävään liittyy suurimmassa määrin toimintaa, jossa ei puututa virkamiesten oikeusasemaan ja jota on pidettävä tosiasiallisena hallintotoimintana. Niiden osalta sovellettavaksi tulevat vain edellä käsitellyt hyvän hallinnon perusteet.

Sen sijaan hallintoasioiden käsittelyssä hallintomenettelyä koskevat säännökset tulevat sovellettavaksi ainakin soveltuvilta osin. Tällaisia tilanteita voisivat olla esimerkiksi virkamiesoikeudellisista toimenpiteistä päättäminen. Edellä tuotiin ilmi, että hallintoasioiden alaan voisivat kuulua hallintopäätöksen antamisen lisäksi lausunnon antamiseen, suunnitelman hyväksymiseen taikka työjärjestyksen tai yleisohjeen antamiseen liittyvät menettelyt. Hovioikeuden tulee harkita yksittäistilanteissa, milloin ja miltä osin hallintolain menettelysäännöt tulevat sovellettaviksi. Asianosaisasioissa merkitystä on muun muassa käsittelyn viivytyksettömyydellä (HL 23 §), viranomaisen selvittämisvelvollisuudella (HL 31 §), asianosaisen oikeudella tulla kuuluksi (HL 34 §) sekä päätöksen muotoon, sisältöön, perusteluihin ja tiedoksiantoon liittyvillä säännöksillä (HL 43–48 §, 54–56 § ja 59–60 §).

Menettelysääntöjen joukossa on myös puolueettomuusperiaatteen käsittelyn yhteydessä mainitut esteellisyysäännökset. HL 27.1 §:n mukaan virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen. Esteellisyysperusteista säädetään HL 28 §:ssä. Selvää on, että mikäli hovioikeuden harkitsemista toimenpiteistä päättäminen tapahtuu hallintomenettelyssä, tulevat esteellisyysäännökset sovellettavaksi.

---

<sup>103</sup> HE 72/2002 vp, s. 60–61.

Aiemmin tosiasiallisen hallintotoiminnan osalta todettiin, että hallintolaki tulee sovellettavaksi vain luvun 2 säännösten osalta, jolloin esteellisyysäännökset rajautuisivat soveltamisen ulkopuolelle. Kuitenkin tosiasiallisen hallintotoimintaan rajaaminen esteellisyysäännösten soveltamisalan ulkopuolelle ei ole yksiselitteinen.<sup>104</sup> Hallituksen esityksen mukaan esteettömyys koskee varsinaisen ratkaisemisen lisäksi asian ratkaisemista ”välittömästi edeltäviä toimia”, eikä esteellinen virkamies saisi osallistua asian ratkaisuun vaikuttaviin toimiin. Tavanomaiseen toimistotyöhön verrattavat toimet eivät kuuluisi esteettömyysvaatimuksen piiriin.<sup>105</sup> Säännönmukainen tarkkailu ei ole ratkaisua välittömästi edeltävä toimi siinä mielessä, että se ei ole osa hallintomenettelyä.

Toisaalta valvontatehtävän suorittaminen ei kaikilta osin ole rutiinityöhön verrattavaa, vaan siihen voi liittyä suunnittelua, priorisointia ja selvitysten hankkimista esimerkiksi tarkastuskäynneillä. Valvontaan liittyvällä tosiasiallisella hallintotoiminnalla voi olla suuri merkitys tuomioistuinten toiminnan uskottavuuteen. Siten voidaan myös kysyä, voiko virkavalvontaan liittyvää tarkkailua harjoittaa puolueettomasti ilman, että noudatetaan esteellisyysäännöksiä. Kuusikon mukaan hallintoasian käsittelyä olisi tulkittava ajallisesti laajana kokonaisuutena. Lisäksi puolueettomuuden vaatimus voi vaatia esteellisyysäännösten huomioimista myös tosiasiallisessa toiminnassa, vaikka säännösten muodollinen sovellettavuus on tulkinnanvarainen.<sup>106</sup> Tarkkailutehtävässä tehdyt havainnot voivat olla perusteena myöhemmin aloitettavalle varsinaiselle hallintomenettelylle ja siinä tehtävälle päätökselle. Siten tarkkailutehtävän suorittaminen esteellisenä voisi luoda ongelmia asian jatkokäsittelyssä. Myös valvonnan uskottavuuden kannalta olisi ongelmallista, jos esteellisyysperusteen täyttänyt virkamies suorittaisi tarkkailua tai osallistuisi valvontatehtävän suunnitteluun, vaikka esteellisyysäännökset eivät tulisi sovellettaviksi. Siten on katsottava, että tarkkailutehtävän hoitamisessa tulisi ottaa huomioon esteellisyysäännökset niiden muodollisesta soveltamisalasta huolimatta jo yksin sen vuoksi, että puolueettomuusperiaatteen toteutuminen on vaikeaa ilman niiden huomioonottamista.

Hallintokanteluun liittyvässä menettelyssä noudatetaan hallintolain 8a luvun säännöksiä sekä niitä hallintolain säännöksiä, joihin hallintolain 8a-luvussa viitataan. Hallintokantelun käsitteilyä ei ole tarkoituksenmukaista avata tässä tutkielmassa tarkemmin.

---

<sup>104</sup> Kuusikko 2018, s. 193.

<sup>105</sup> HE 72/2002 vp, s. 79–80.

<sup>106</sup> Kuusikko 2018, s. 191–196.

## 4 PÄÄTELMÄT

Edellä olen määritellyt TIL 3:2:ssä säädetyn hovioikeuden valvontatehtävän virkavalvonnaksi, jonka ytimen muodostavat käräjäoikeuden toiminnan säännönmukainen tarkkailu ja siinä havaittujen epäkohtien poistamiseen tähtäävien toimenpiteiden valinta ja toimeenpano. Tuomioistuinten riippumattomuus on turvattu perustuslaissa ja tuomioistuinlaissa, minkä lisäksi tuomioistuinlaki turvaa tuomioistuimille oikeuden vastata itse toimintansa järjestämisestä. Tämä asettaa hovioikeuden ja käräjäoikeuden väliselle alaisuussuhteelle ja virkavalvonnalle erityisiä vaatimuksia.

Hovioikeuden valvontatehtävän tavoitteista ja sisällöstä on säädetty laissa niukasti, mikä jättää hovioikeudelle laajasti harkintavaltaa valvontatehtävän hoidossa. Kuitenkin lain esityöt huomioiden valvontatehtävä kohdistuu käräjäoikeuden toiminnan kokonaisuuteen viranomaislaitoksena, ja tavoitteena on varmistua käräjäoikeuden toiminnan asianmukaisuudesta. Valvontatehtävää ei ole rajattu pelkästään lainmukaisuusvalvontaan, vaan laki myös mahdollistaa kiinnittämään huomiota tarkoituksenmukaisuuskysymyksiin. Hovioikeudelle osoitettu valvontatehtävä antaa sille toimivallan käsitellä hallintokanteluita, jotka koskevat sen valvonnanalaisia käräjäoikeuksia

Tarkkailutehtävässä hovioikeus voi kerätä käräjäoikeuden toiminnasta tietoja parhaaksi katsomallaan tavalla. Hovioikeudella on laaja tietojensaantioikeus tarkkailutehtävän suorittamiseksi niin käräjäoikeudelta kuin myös muilta viranomaisilta. Kuitenkin tietojen keruu perustuu hovioikeuden aloitteeseen. Lainsäädäntö ei aseta käräjäoikeudelle velvollisuutta tiedottaa hovioikeudelle toiminnastaan oma-aloitteisesti, ja hovioikeuden mahdollisuuksia asettaa käräjäoikeudelle sitovia määräyksiä on pidettävä normaalia alaisuussuhdetta rajatumpina.

Hovioikeudella on velvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin havaitsemiensa epäkohtien poistamiseksi. Tuomioistuinten asema ja lain esityöt johtavat tulkintaan, joka korostaa hovioikeuden mahdollisuutta ohjata käräjäoikeuden toimintaa ensisijaisesti pehmeillä vaikuttamiskeinoilla kuten keskusteluilla, informaatio-ohjaamisella ja koulutuksilla. Vakavammillaan harkittavaksi tulee käräjäoikeuden päällikkötuomaria koskevat virkamiesoikeudelliset toimenpiteet. Lisäksi lainsäätäjät edellyttävät, että hovioikeus ilmoittaa valtioneuvoston oikeuskanslerille havainnoista, jotka saattavat johtaa virkasyytteen nostamiseen hovioikeudessa. Toisaalta tutkimuksessa nostetaan esiin se, että tarkkailun yhteydessä voidaan tehdä havaintoja epäkohdista, jotka eivät ole

käräjäoikeuden tai hovioikeuden kummankaan vaikutuspiirissä. Tässäkin tilanteessa hovioikeus on velvollinen viemään asiaa eteenpäin taholle, joka voi vaikuttaa epäkohdan poistamiseen.

Hovioikeuden alueellinen toimivalta valvontatehtävässä määrittyy hovioikeuspiiriä vastaavana. Alueellista toimivaltaa koskevassa luvussa toin esille ongelman, joka koskee käräjäoikeuksien valvontaa niin sanottujen erityistehtävien osalta. Hovioikeuden valvontatehtävän rajautuessa vain hovioikeuspiirin käräjäoikeuksiin on vaarana, että tavoitteet lainkäytön tasosta huolehtimiselle ei toteudu parhaalla mahdollisella tavalla erityistehtävien osalta. Edellä mainitun ongelman ratkaisemiseksi olisi mahdollista järjestää käräjäoikeuksien valvonta siten, että hovioikeuksien alueellinen valvontatoimivalta olisi osin päällekkäistä. Ensisijaisesti kunkin hovioikeuden toteuttama valvonta kohdistuisi hovioikeuspiirinsä käräjäoikeuksiin, mutta erityistehtävän osalta valvonta olisi mahdollista ulottaa myös hovioikeuspiirin ulkopuolelle. Tämä mahdollistaisi erityistehtävien osalta lainkäytön yhtenäisyyden ja laadun valvonnan sekä hovioikeudelle selkeän roolin järjestää esimerkiksi koulutuksia erityistehtävän alaan liittyen. Erityistehtävää hoitavalla hovioikeudella lienee myös parhaimmat edellytykset valvontatehtävän suorittamiseen erityistehtävien osalta verrattuna muihin hovioikeuksiin, joilla tarvittavaa erityistehtäviin liittyvää erityisosaamista ei välttämättä ole. Lisäksi valvontatehtävän hoitoa voitaisiin velvoittaa tekemään erityistehtävän osalta yhteistyössä sen hovioikeuden kanssa, jonka hovioikeuspiiriin valvottava käräjäoikeus kuuluu, millä ehkäistäisiin mahdolliset päällekkäiset ja julkisen toiminnan tuloksellisuuden kannalta epäasianmukaiset järjestelyt.

Edellä mainittu järjestely vaatisi lakimuutosta, jossa esimerkiksi TIL 3:2.1 muutettaisiin korvaamalla ”tuomiopiirinsä” sanalla ”hovioikeuspiirinsä”: ”Hovioikeus valvoo hovioikeuspiirinsä käräjäoikeuksien toimintaa...”. Lisäksi TIL 3:2.1:ään lisättäisiin maininta siitä, että hovioikeus valvoo hovioikeuspiirin ulkopuolella olevien käräjäoikeuksien lainkäyttöä niissä asiarhmissä, joista haetaan muutosta kyseisestä hovioikeudesta, sekä vaatimus siitä, että hovioikeuspiirin ulkopuolinen valvonta tulee järjestää yhteistyössä kyseisen hovioikeuspiirin hovioikeuden kanssa. Lisäksi tulisi harkita selvyyden vuoksi, pitäisikö tuomiopiiriä koskevaan lainkohtaan TIL 3:7.1:ään lisätä selventävä käsite ”hovioikeuspiiri”. Hovioikeuspiiri toimisi hallinnollisena terminä kuvaamaan hallinnon organisoitua sekä osaltaan kuvaamassa varsinaisen oikeudenkäynnin perustana olevaa tuomiopiiriä.

Menettelyä koskevassa luvussa tarkasteltiin valvontatehtävälle asetettuja menettelyllisiä vaatimuksia. Tuomioistuinlaista voidaan johtaa vaatimukset valvontatehtävän kirjallisesta raportoinnista kertomuksen muodossa, valvontatehtävän suorittamisesta on määrättävä työjärjestyksessä ja valvontaa koskevia määräyksiä ja muita merkittäviä asioita on käsiteltävä hovioikeuden johdoryhmässä.

Valvontatehtävässä tulee lisäksi sovellettavaksi hallintolain säännökset virkakäskyjä lukuun ottamatta. Valvontatehtävä sisältää suurimmassa määrin toimintaa, joka luokitellaan tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi, jolloin siihen kohdistuva menettelysääntely on kevyempää. Hallintolaissa valvontatehtävään liittyvät keskeisimmät säännökset liittyvät hyvän hallinnon perusteisiin. Valvontatehtävän jättäessä hovioikeudelle laajasti harkintavaltaa luovat hallinnon oikeusperiaatteet harkinnalle kehyksen. Lisäksi hallintolain muut menettelysäännöt voivat tulla yksittäistilanteissa sovellettaviksi, mikä vaatii yksittäistilanteeseen liittyvää harkintaa. Hallintomenettelyyn liittyvät säännökset tulevat soveltuvilta osin sovellettavaksi erityisesti silloin, kun toimenpiteet kohdistuvat virkamiehen oikeusasemaan.

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnössä jo vuonna 2003 nostettiin esiin hovioikeuden valvontatehtävän ”epäselvä ja hahmoton” rooli ja sisällön määrittelemättömyys. Komitea on kannanotossaan ehdottanut tehtävän selkiyttämistä sekä tehtävän lakkauttamisen selvittämistä.<sup>107</sup> Edellä tutkielma on pyrkinyt selkiyttämään hovioikeuden valvontatehtävän tarkoitusta ja sisältöä. Kuten tutkielmassa on usein todettu, lainsäädäntö on valvontatehtävän osalta hyvin yleispiirteinen, joka jättää mahdollisuuden tulkita ja toteuttaa tehtävän vaatimuksia monella tapaa. Siten voidaan esittää kriittinen kysymys, onko valvontatehtävä tarpeellinen, kun sille ei ole osoitettavissa yksiselitteistä sisältöä tai roolia. Lisäksi kun huomioidaan korkeimmalle oikeudelle perustuslaissa säädetty samansisältöinen valvontatehtävä sekä tuomioistuinviraston asema keskushallintotehtäviä hoitavana virastona, tulee harkittavaksi myös, kuluvatko tuomioistuinten resurssit epätarkoituksenmukaisiin valvontajärjestelyihin ja liiaksi pois varsinaisesta lainkäyttötyöstä. Näihin kysymyksiin ei voida antaa tyhjentävää vastausta tämän tutkielman puitteissa, mutta niistä voisi avautua uusia tutkimusaiheita. Lisäksi valvontatehtävän empiirinen tarkastelu täydentäisi normatiivisen tiedon tuottamaa kuvaa valvontatehtävästä.

---

<sup>107</sup> Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö KM 2003:3, s. 467–469.

Tutkimuksessa on osoitettu, että tuomioistuinten erityinen toimintaympäristö vaikuttaa virka-  
valvonnan sisältöön erityisesti alemman viranomaisen ohjaamisvallan osalta. Käräjäoikeuksien  
riippumattomuus ja oikeus päättää omasta toiminnastaan lain rajoissa korostaa hovioikeuden  
roolia tarkkailijana. Mahdollisiin epäkohtiin hovioikeudella on velvollisuus puuttua, mutta toi-  
menpiteet tulee harkita ensisijaisesti käräjäoikeuden riippumattomuus ja toiminnan itsenäinen  
järjestäminen turvaten. Vaikka käräjäoikeuden osoittaminen hovioikeuden alaiseksi organisaa-  
tioksi on jännitteisessä suhteessa oikeusasteellisen riippumattomuuden kanssa, voi olla, että ny-  
kyinen tuomioistuinten välinen valvontajärjestely palvelee paremmin käräjäoikeuksien riippu-  
mattomuutta perustuslaillisen vallanjaon näkökulmasta. Vaihtoehtona voisi olla, että valvontaa  
suorittaisi puhtaasti toimeenpanovallan alaan kuuluva viranomainen.

Tutkielma korostaa informaatio-ohjauksen keinoja ja dialogia toimenpiteinä ylläpitää lainkäy-  
tön tasoa ja käräjäoikeuksien toiminnan asianmukaisuutta. Siten valvontatehtävällä on ainakin  
se etu, että se luo säännönmukaisen yhteydenpito- ja yhteistyöjärjestelyn hovioikeuden ja sen  
alaisen käräjäoikeuden välille. Lisäksi hovioikeudella on potentiaalisesti mahdollisuus reagoida  
hovioikeuspiirinsä epäkohtiin tai erityiskysymyksiin ketterästi ja kustannustehokkaasti, josta  
tuomioistuinten asiakkaat hyötyvät laadukkaampana tuomioistuimen toimintana.