

Asia: VN/18068/2023

Arviomuistio hallinto-oikeuksien kokoonpanosäätelyn eräistä tarkistamistarpeista

Lausunnonantajan lausunto

1. Pidätkö mahdollisena kehityssuuntana sitä, että hallinto-oikeuksien peruskokoonpano muutettaisiin kolmen lainoppineen jäsenen kokoonpanosta kahden lainoppineen jäsenen kokoonpanoksi tässä arviomuistiossa esitetyin reunaehdoin?

Vaikka kokoonpanosäätelyä on tarpeen tarkistaa, on peruskokoonpanona perusteltua säilyttää kolmen jäsenen kokoonpano.

Hallinto-oikeuksien käsittelemät asiat ovat kokonaisuutena arvioiden aikaisempaa vaativampia, mihin on vaikuttanut muun muassa laajasti käyttöön otettu oikaisuvaatimusmenettely hallinto-oikeusvaihetta edeltävänä muutoksenhakuvaiheena. Lisäksi KHO:n roolin muutos (valituslupamenettely pääsääntönä) on ollut omiaan entisestään nostamaan vaatimustasoa hallinto-oikeuden päätöksenteon osalta.

On totta, että joissakin hallinto-oikeuksissa valtaosa asioista ratkaistaan nykyisin muussa kuin kolmen jäsenen peruskokoonpanossa. Kuitenkin esimerkiksi Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa edelleen lähes 60 prosenttia asioista ratkaistaan kolmen jäsenen kokoonpanossa. Lisäksi on syytä huomata, että ratkaisukokoonpanojen käytön jakaumaan vaikuttaa merkittävästi se, millainen asiamäärien kehitys eri asiaryhmien välillä on.

Kokoonpanosäätelyä tarkistettaessa lähtökohtana on pidettävä, että hallinto-oikeudet pystyvät vastaisuudessakin huolehtimaan oikeusturvan antamisesta laadukkaasti. Asioiden käsittelyn joutuisuus on yksi laadukkaan toiminnan osatekijä, mutta käsittelyn nopeus ja hallinto-oikeuksien henkilöstöresurssien säästäminen eivät saa tässä muodostua määrääväksi tekijäksi. Säätelyn tarkistamisella voidaan osaltaan ohjata hallinto-oikeuksien resurssien käyttöä mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti, mutta lähtökohtana tulee olla, että käytettävä ratkaisukokoonpano valikoituu aina asian laadun ja edellytettävän asiantuntemuksen perusteella.

2. Mitä mahdollisia etuja näkisitte hallinto-oikeuksien peruskokoonpanon muuttamisessa kaksijäseniseksi?

Hallinto-oikeuden henkilöstöressurssia on mahdollista käyttää aikaisempaa tehokkaammin, jos peruskokoonpano muuttuu kolmen jäsenen kokoonpanosta kahden jäsenen kokoonpanoksi.

3. Mitä mahdollisia haittoja näkisitte hallinto-oikeuksien peruskokoonpanon muuttamisessa kaksijäseniseksi?

Hallinto-oikeudet ovat muutoksenhakutuomioistuimia, joiden ratkaisukäytännöllä muun muassa ohjataan laajan hallintoviranomaisten joukon päätöksentekoa. Hallinto-oikeuksissa on suuri määrä asiaryhmiä ja asioita, joiden oikeusvarma ja laadukas ratkaiseminen edellyttää kolmen jäsenen ratkaisukokoonpanoa.

Asiantuntemuksen kehittäminen ja laajentaminen hallinto-oikeuden sisällä on vielä aikaisempaakin haastavampaa, mikäli ratkaisukokoonpanoja kevennetään säännönmukaisesti.

4. Jos hallinto-oikeuksien peruskokoonpano muutettaisiin kahden lainoppineen jäsenen kokoonpanoksi, tulisiko jotain tiettyjä asiaryhmiä säätää erikseen edelleen kolmen lainoppineen jäsenen kokoonpanossa ratkaistaviksi? Mitä nämä asiaryhmät näkemyksenne mukaan olisivat?

Hallinto-oikeuksissa on hyvin suuri määrä asiaryhmiä, joiden käsitteleminen kolmen jäsenen kokoonpanossa on perusteltua. Tähän nähden olisi perusteltua säätää nämä asiaryhmät erikseen edelleen kolmen lainoppineen jäsenen kokoonpanossa ratkaistaviksi. Asiaryhmäluettelosta (todennäköisesti oikeastaan nykyisen hallinto-oikeuslain 12a §:n 1 momentin kaltaisesta ”lakiluettelosta”) tulisi kuitenkin laaja, minkä vuoksi tätä tapaa voidaan pitää säädösteknisesti epätarkoituksenmukaisena. Tämä sääntelytapa ei myöskään poistaisi nykyisessä systeemissä havaittuja ongelmia, vaan ainoastaan muuttaisi lähestymiskulmaa asiaan.

5. Jos hallinto-oikeuksien peruskokoonpanoa ei tulisi näkemyksenne mukaan muuttaa kahden jäsenen kokoonpanoksi, niin olisiko avoimempi sääntely kahden jäsenen kokoonpanon päätösvaltaisuudesta mahdollinen hallinto-oikeuksien osalta (vrt. oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 a luvun 3 §:n 1 momentti) vai tulisiko lainsäädännössä säilyttää nykyisenkaltaisen täsmällinen luettelo niistä tilanteissa, joissa hallinto-oikeus on päätösvaltainen kahden lainoppineen jäsenen kokoonpanossa?

Joustavuus puoltaisi avointa sääntelyä, mutta nykyisen hallinto-oikeuslain 12a §:n 1 momentin kaltainen ”lakiluettelo” on lain soveltajan näkökulmasta huomattavasti selkeämpi ja ennakoitavampi. Se, ettei tämän tyyppinen luettelo mahdollisesti pysy ajantasaisena sen vuoksi, ettei sitä muiden lainsäädäntöhankkeiden yhteydessä muisteta päivittää, ei ole hyväksyttävä peruste luopua tästä sääntelytavasta.

6. Pidättekö perusteltuna sitä, että asioita, joissa järjestettäisiin katselmus tai suullinen käsittely, ei voisi ratkaista jatkossa kahden lainoppineen jäsenen kokoonpanossa? Näkisittekö, että tämä voisi aiheuttaa jotain muuta haittaa hallinto-oikeuksien toiminnalle?

Kuten arviomuistiossakin on todettu, ratkaisukokoonpano ei voi ennen katselmuksen tai suullisen käsittelyn järjestämistä päättää lopullista kantaansa ratkaistavana olevaan asiaan. Jos käytössä on kahden jäsenen kokoonpano, riskinä on, että vasta katselmuksen tai suullisen käsittelyn jälkeen

havaitaan, ettei kokoonpano ole ratkaisusta yksimielinen. Katselmuksen tai suullisen käsittelyn uusiminen tästä syystä on monesta syystä varsin epätydyttävä tilanne.

Nykyistä sääntelyä ei näiltä osin ole tarpeen muuttaa.

7. Pidätkö perusteltuna sitä, että hallinto-oikeus ei olisi enää päätösvaltainen tilanteessa, jossa sen monijäsenisen kokoonpanon jäsenistä yhdelle on tullut este istunnon aloittamisen jälkeen? Olisiko sääntely tarpeen säilyttää lainsäädännössä useampien kuin kahden lainoppineen jäsenen kokoonpanojen osalta, ja jos olisi, niin millä perusteella?

Nykyinen hallinto-oikeuslain 13 § on perusteltua säilyttää poikkeussäännöksenä. Kokoonpanon supistuminen kahteen jäseneseen on hyväksyttävää erityisissä estetilanteissa. Lainkohdan soveltamisessa ei ole ollut ongelmia käytännössä.

8. Aiheuttaisiko kahden lainoppineen jäsenen kokoonpanon pääsäännöksi tai aiempaa joustavammaksi vaihtoehdoksi kolmen lainoppineen jäsenen kokoonpanolle säätäminen nähdäksenne muita kuin tässä arviomuistiossa esillä olleita muutostarpeita hallinto-oikeuksia koskeviin kokoonpanosäännöksiin?

Hallinto-oikeuksien kokoonpanosäännöksiä on syytä tarkastella kokonaisuutena. Tarkastelu tulee tehdä huolellisessa ja kattavassa jatkovalmistelussa, jossa on riittävän laaja kysymyksessä olevien tuomioistuinten edustus.

9. Olisiko hallinto-oikeuksien kokoonpanosäännösten sisällyttäminen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin tarkoituksenmukaista, vai tulisiko sääntelyn edelleen olla hallinto-oikeuslaissa?

Hallinto-oikeuden näkökulmasta sillä, sisältyykö sääntely hallinto-oikeuslakiin vai oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin, ei ole merkitystä. Tärkeintä on, että kokoonpanosääntely mahdollisimman kattavasti sisällytetään erityislakien sijaan yhteen lakiin.

10. Muut mahdolliset ehdotukset ja näkemykset hallinto-oikeuksia koskevan kokoonpanosääntelyn kehittämiseksi?

Kokoonpanosäännösten tarkastelun yhteydessä on syytä arvioida hallinto-oikeuksien kokoonpanosääntelyn tarkoituksenmukaisuutta laajasti ottaen huomioon myös esim. korkeimman hallinto-oikeuden toukokuussa 2021 tekemä esitys lainsäädäntötoimiin ryhtymisestä kokoonpanosäännösten uudistamiseksi.

Hallinto-oikeuksien osalta ei ole nähtävissä painetta yhden jäsenen ratkaisukokoonpanon laajentamiselle.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus ei tässä vaiheessa ota tarkemmin kantaa kaikkiin arviomuistiossa esitettyihin vaihtoehtoihin ja näkemyksiin eikä esitä yksityiskohtaisia sääntelyvaihtoehtoja uudeksi kokoonpanosääntelyksi, sillä hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan kokoonpanosääntelyn tarkastelua tulee jatkaa ja tarkastelu tulee viedä yksityiskohtaisemmalle tasolle jatkovalmistelussa,

jossa on kattava ja asiantunteva edustus niistä tuomioistuimista, joiden kokoonpanosääntelystä on kysymys.

Hyvärinen Tiina
Hämeenlinnan hallinto-oikeus