

# Arviomuistio hallinto-oikeuksien kokoonpanosääntelyn eräistä tarkistamistarpeista

Elina Nyholm



# Arviomuistio hallinto-oikeuksien kokoonpanosäätelyn eräistä tarkistamistarpeista

Elina Nyholm

**Julkaisujen jakelu**

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston  
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-  
arkivet Valto

[julkaisut.valtioneuvosto.fi](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi)

**Julkaisumyynti**

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston  
verkkokirjakauppa**

Statsrådets  
nätbokhandel

[vnjulkaisumyynti.fi](http://vnjulkaisumyynti.fi)

Oikeusministeriö

CC BY-SA 4.0

ISBN pdf: 978-952-400-659-0

ISSN pdf: 2490-1172

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2023

## Arviomuistio hallinto-oikeuksien kokoonpanosääntelyn eräistä tarkistamistarpeista

Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2023:20		Teema	Mietintöjä ja lausuntoja
Julkaisija	Oikeusministeriö		
Tekijä/t Kieli	Elina Nyholm Suomi	Sivumäärä	48

### Tiivistelmä

Arviomuistiossa käsitellään hallinto-oikeuksien kokoonpanosäännösten uudistamisen mahdollisia lähtökohtia. Lähtökohdiksi tarkastelulle on otettu joko kahden jäsenen kokoonpanon muuttaminen pääsäännöksi nykyisen kolmen jäsenen kokoonpanon sijaan tai kolmen jäsenen kokoonpanon säilyttäminen pääsääntönä, mutta kahden jäsenen kokoonpanon käyttämisen mahdollistaminen kolmen jäsenen kokoonpanon sijaan huomattavasti nykyistä joustavammin.

Kokoonpanosäännösten keventäminen on ollut vallitseva suuntaus niiden viimeaikaisessa kehittämisessä tuomioistuimissa. Kokoonpanosäännösten keventäminen lisää kustannustehokkuutta ja nopeuttaa osaltaan asioiden käsittelyä hallinto-oikeuksissa, ja tämä puolestaan parantaa oikeusturvan saatavuutta ja oikea-aikaisuutta.

Kahden lainoppineen jäsenen kokoonpanon säätäminen pääsäännöksi tai joustava mahdollisuus kokoonpanon keventämiseen kahden lainoppineen jäsenen kokoonpanoksi tukisi tähänastista kokoonpanosäännösten kehitystä. Kahden lainoppineen jäsenen kokoonpanon säätäminen pääsäännöksi vahvistaisi jo käytännössä hallinto-oikeuksissa yleisimmäksi kokoonpanotyyppiksi muodostuneen linjauksen. Uudistamisen tarkoituksena ei olisi siirtää kahden jäsenen kokoonpanon käsiteltäväksi ollenkaan sellaisia asioita, jotka laadultaan tai laajuudeltaan tai jostain muusta vastaavasta syystä edellyttävät vähintään kolmen lainoppineen jäsenen kokoonpanoa.

**Asiasanat** hallinto-oikeudet, tuomioistuimet, tuomioistuinlaitos, kokoonpano

**ISBN PDF** 978-952-400-659-0 **ISSN PDF** 2490-1172

**Julkaisun osoite** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-659-0>

## Bedömningspromemoria om behovet av vissa ändringar i bestämmelserna om förvaltningsdomstolarnas sammansättning

---

<b>Justitieministeriets publikationer, Betänkanden och utlåtanden 2023:20</b>	<b>Tema</b>	Betänkanden och utlåtanden
---	-------------	----------------------------

<b>Utgivare</b>	Justitieministeriet
-----------------	---------------------

---

<b>Författare</b>	Elina Nyholm
-------------------	--------------

<b>Språk</b>	Finska
--------------	--------

<b>Sidantal</b>	48
-----------------	----

---

### Referat

I denna bedömningspromemoria behandlas möjliga utgångspunkter för revidering av bestämmelserna om förvaltningsdomstolarnas sammansättning. Granskningen utgår från två möjliga lösningar. En lösning är att en sammansättning med två ledamöter blir ny huvudregel i stället för den nuvarande huvudregeln med en sammansättning med tre ledamöter. En annan lösning är att en sammansättning med tre ledamöter behålls som huvudregel samtidigt som det blir betydligt mer flexibelt att vid behov använda en sammansättning med två ledamöter.

Man har framför allt utgått från att bestämmelserna om domstolarnas sammansättning ska utvecklas genom att lätta på dem. Detta ökar kostnadseffektiviteten och försnabbar behandlingen av ärenden vid förvaltningsdomstolarna, vilket förbättrar tillgången till rättssäkerhet i rätt tid.

Bestämmelser om en sammansättning med två lagfarna ledamöter som huvudregel eller om en flexibel möjlighet att använda en sammansättning med två lagfarna ledamöter stöder den utveckling som hittills skett. Att fastställa en sammansättning med två lagfarna ledamöter som huvudregel stärker den praxis som redan nu vanligtvis tillämpas vid förvaltningsdomstolarna. Ändringen innebär inte att ärenden som till sin art eller omfattning eller av någon annan motsvarande orsak förutsätter behandling av en sammansättning med minst tre lagfarna ledamöter i fortsättningen skulle behandlas av en sammansättning med två ledamöter.

---

<b>Nyckelord</b>	förvaltningsdomstolar, domstolar, domstolsväsen, sammansättning
------------------	---

---

<b>ISBN PDF</b>	978-952-400-659-0
-----------------	-------------------

<b>ISSN PDF</b>	2490-1172
-----------------	-----------

---

<b>URN-adress</b>	<a href="https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-659-0">https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-659-0</a>
-------------------	---

---

# Sisältö

<b>1</b>	<b>Hallinto-oikeuksien kokoonpanosääntelyn uudistamistarpeen taustaa</b> .....	6
<b>2</b>	<b>Hallinto-oikeuksien kokoonpanosäännösten nykytila</b> .....	9
2.1	Peruskokoonpano ja asiantuntijajäsenen osallistuminen .....	9
2.2	Kahden jäsenen kokoonpano .....	10
2.3	Yhden jäsenen kokoonpano .....	12
<b>3</b>	<b>Hallinto-oikeuksien voimassa olevan kokoonpanosääntelyn arviointi</b> .....	13
3.1	Nykyisen sääntelyn historiallinen tausta.....	13
3.2	Kahden jäsenen kokoonpanosääntelyn ajantasaisuuden tarkastelua.....	16
3.3	Vertailua muiden kotimaisten tuomioistuinten kokoonpanosäännöksiin.....	20
3.4	Kansainvälistä vertailua .....	25
<b>4</b>	<b>Eräitä vaihtoehtoja hallinto-oikeuksien kokoonpanosääntelyn lähtökohtien uudistamiseksi ja niiden arviointia</b> .....	28
4.1	Lähtökohdat kokoonpanosääntelyn uudistamiseksi .....	28
4.2	Kokoonpanosääntelyn uudistamisen vaikutusten alustavaa arviointia .....	32
4.3	Ratkaisukokoonpanosta päätettäessä huomioon otettavat seikat .....	36
4.4	Pääsääntöisen kaksijäsenisen kokoonpanon edellyttämät muut muutokset .....	38
4.5	Muut hallinto-oikeuksien kokoonpanosäännöksiin liittyvät uudistamistarpeet ....	42
<b>5</b>	<b>Yhteenveto ja loppupäätelmät</b> .....	44
<b>6</b>	<b>Lausunnonantajille suunnattuja kysymyksiä</b> .....	47

# 1 Hallinto-oikeuksien kokoonpanosääntelyn uudistamistarpeen taustaa

Hallintotuomioistuinten kokoonpanosäännökset ovat osa sovellettavaa hallintoprosessinormistoa. Hallintotuomioistuimia koskevia kokoonpanosäännöksiä on uudistettu osittain aika ajoin, mutta kokonaisuudistusta ei ole tehty. Tämän vuoksi sääntely on osin hajanaista eikä se ole kaikilta osin pysynyt ajantasaisena. Sääntelyn ajantasaisuutta olisi tarkasteltava myös siltä kannalta, että kokoonpanoa koskevat säännökset mahdollistaisivat tarkoituksenmukaisen kokoonpanon käyttämisen kaikissa asiatyypeissä. Kokoonpanoja koskeva sääntely on merkityksellistä tuomioistuinten resurssien tarkoituksenmukaisen käytön samoin kuin oikeusturvan saatavuuden kannalta. Sääntelyä näyttäisi olevan tarpeen tarkistaa ainakin osittain. Voimassa oleva sääntely on osittain hyvin laajaa, yksityiskohtaista ja monimutkaista.

Hallintotuomioistuinten ja erityistuomioistuinten kokoonpanosäännökset sisältyvät tällä hetkellä kyseisiä tuomioistuimia säänteleviin erityislakeihin. Korkeimman hallinto-oikeuden osalta säännökset ovat pääosin korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain (1265/2006) 2 luvussa, hallinto-oikeuksien osalta pääosin hallinto-oikeuslain (430/1999) 3 luvussa, vakuutus oikeuden osalta oikeudenkäynnistä vakuutus oikeudessa annetun lain (677/2016) 2 luvussa, markkinaoikeuden osalta oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain (100/2013) 1 a luvussa ja työtuomioistuimen osalta oikeudenkäynnistä työtuomioistuimessa annetun lain (6464/1974) 8 §:ssä. Kokoonpanosäännösten sijoittamista lainsäädännössä olisi tarpeen tarkastella ainakin hallinto-oikeuksien osalta, koska hallinto-oikeuslaki on vuonna 2017 kumottu tuomioistuinlain (673/2016) säätämisen yhteydessä muilta osin kuin asiantuntijajäseniä ja kokoonpanoja koskevien säännösten osalta.

Hallinto-oikeuksia koskevien kokoonpanosäännösten osalta olisi tarpeen arvioida, olisiko ne uudistamisen yhteydessä samalla tarkoituksenmukaista siirtää esimerkiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin (808/2019), joka muutoinkin sääntelee hallintoprosessia. Vastaavasti muidenkin tuomioistuinten kokoonpanosäännökset on sijoitettu niitä koskeviin prosessilakeihin, hovi- ja käräjäoikeuden osalta oikeudenkäymiskaaren (4/1734) 2 lukuun.

Erityisesti hallinto-oikeuksia koskevat kokoonpanosäännökset olisi syytä uudistaa kokonaisuudessaan, koska nykyisellään sääntely muodostaa hyvin kasuistisen sääntelykokonaisuuden. Tämän kokonaisuuden ajan tasalla pitäminen on osoittautunut käytännössä haastavaksi ratkaisuksi. Tässä arviomuistiossa arvioidaan eri vaihtoehtoja hallinto-oikeuksien peruskokoonpanosääntelylle. Kokoonpanosäännösten mahdollisen uudistamisen kokonaisuuteen liittyy monia muitakin osa-alueita, kuten muiden hallintotuomioistuinten kokoonpanosäännösten uudistaminen, mutta ne on tässä vaiheessa rajattu tämän muistion tarkastelun ulkopuolelle.

Voimassa olevan sääntelyn lähtökohtana on, että hallinto-oikeus on toimivaltainen kolmijäsenisenä. Kuitenkin suurempi osa hallinto-oikeuksien ratkaisuista tehdään nykyisin kahden jäsenen kokoonpanossa kuin kolmen jäsenen peruskokoonpanossa, joten hallinto-oikeuslain 12 §:n 1 momentissa lausuttu pääsääntö ei enää käytännön oikeuselämässä muodostu pääsäännöksi. Tähän ovat johtaneet hallinto-oikeuslain 12 a ja b §:n säännökset kokoonpanon keventämisestä, jotka on lisätty hallinto-oikeuslakiin muutoslailla 675/2006, ja myös näihin lainkohtiin myöhemmin tehdyt lisäykset. Hallinto-oikeuksien kokoonpanosääntelyn osalta tavoitteena tässä arviomuistiossa on arvioida vaihtoehtoja, voitaisiinko hallinto-oikeuden päätösvaltaisuus kahden jäsenen kokoonpanossa säännellä nykyistä joustavammin tai tulisiko siitä tehdä pääsääntö hallinto-oikeuksien kokoonpanosääntelyssä.

Edellä todettu huomioon ottaen näyttäisi siltä, että saattaisi olla tarpeen valmistella hallituksen esitys hallintotuomioistuinten kokoonpanosäännösten uudistamiseksi. Säännösten ajantasaisuutta ja toimivuutta ja resurssien tarkoituksenmukaista käyttämistä voitaisiin parantaa muun muassa lisäämällä erilaisia kokoonpanovaihtoehtoja, jotta hallintotuomioistuinten kokoonpanosäännökset vastaisivat aiempaa joustavammin erilaisista ratkaisutilanteista johtuviin tarpeisiin. Kokoonpanoista voitaisiin säännellä erilaiset ratkaisutilanteet huomioon ottaen siten, että tarvittaessa asiat voitaisiin muutoksenhakutuomioistuimessa ratkaista pienemmällä kokoonpanolla ja toisaalta tarvittaessa kokoonpanoja voitaisiin suurentaa. Kokoonpanosäännökset tulisi muotoilla siten, että ne eivät ole riippuvaisia erityislainsäädännön muutoksista.

Oikeusministeriö on saanut korkeimmalta hallinto-oikeudelta 19.5.2021 esityksen lainsäädäntötoimiin ryhtymisestä.<sup>1</sup> Esitys sisälsi aloitteen hallintotuomioistuinten kokoonpanosäännösten uudistamiseksi. Esitys pohjautui korkeimman hallinto-oikeuden asettaman

---

1 [https://www.kho.fi/material/collections/20210527161120/7QcLmLV7h/Esitys\\_valtio-neuvostolle\\_kokoonpanosaannoksista\\_19.5.2021.pdf](https://www.kho.fi/material/collections/20210527161120/7QcLmLV7h/Esitys_valtio-neuvostolle_kokoonpanosaannoksista_19.5.2021.pdf)



hallintotuomioistuinten sisäisen työryhmän työryhmämietintöön 29.4.2021.<sup>2</sup> Mietinnössä esitettiin lainsäädäntömuutoksia korkeinta hallinto-oikeutta, hallinto-oikeuksia ja vakuutus-oikeutta koskeviin kokoonpanosäännöksiin. Työryhmä esitti esimerkiksi uudesta vahvennetusta jaosto- tai osastokokoonpanosta säätämistä ja kahden jäsenen kokoonpanon käyttämisen lisäämistä korkeimmassa hallinto-oikeudessa valituslupa-asioissa sekä kahden jäsenen kokoonpanon käyttämisen lisäämistä hallinto-oikeuksissa ja vakuutus-oikeudessa.

Korkeimman hallinto-oikeuden esityksessä ei esitetty hallinto-oikeuksia koskevan kokoonpanosääntelyn kokonaisuudistamista, vaikka tarve tähän työryhmässä tunnistettiin. Työryhmän mukaan erityisesti hallinto-oikeuksien osalta olisi kiireellinen tarve arvioida, missä määrin nykyistä kolmen jäsenen kokoonpanon käyttöalaa olisi mahdollista supistaa ja siirtää nykyistä laajemmin kahden jäsenen kokoonpanoihin. Työryhmällä ei ole kuitenkaan ollut mahdollisuutta sille asetetun määräajan ja suppean kokoonpanon puitteissa selvittää vaihtoehtoisia sääntelytapoja ja eri asiaryhmiä yksityiskohtaisesti tällaisen esityksen laatimista varten.<sup>3</sup>

Hallinto-oikeuksien ylituomarit kutsuivat 22.3.2022 oikeusministeriön ja Tuomioistuinviraston edustajat palaveriin keskustelemaan hallinto-oikeuksien näkemyksistä kokoonpanosäännösten uudistamistarpeille. Palaverissa esitetyt näkemykset otetaan huomioon asian jatkovalmistelussa.

Arviomuistion ja siitä saatavan lausuntopalautteen avulla on tarkoitus kokoonpanosääntelyn osalta kartoittaa hallintotuomioistuin ja hallinto-oikeuskentän toimijoiden näkemyksiä hallinto-oikeuksien kokoonpanosäännösten lähtökohtien uudistamiseen. Tässä vaiheessa esivalmistelua on tehty virkatyönä.

---

2 [https://www.kho.fi/material/collections/20210527161120/7QcSw7WWv/Kokoonpanotyoryhman\\_mietinto\\_29.4.2021.pdf](https://www.kho.fi/material/collections/20210527161120/7QcSw7WWv/Kokoonpanotyoryhman_mietinto_29.4.2021.pdf)

3 KHO:n esitys 19.5.2021, s. 2.

## 2 Hallinto-oikeuksien kokoonpanosäännösten nykytila

### 2.1 Peruskokoonpano ja asiantuntijajäsenen osallistuminen

Perustuslain 21 §:n oikeusturvasäännöksen mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös käsiteltäväksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Pykälä sisältää myös lainsäätäjään kohdistuvan toimeksiannon muutoksenhakuoikeuden samoin kuin muiden oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeiden turvaamisesta lailla. Asianmukainen kokoonpanosääntely turvaa osaltaan oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä.

Perustuslain 100 §:ssä on säännökset ylimpien tuomioistuinten kokoonpanosta ja tuomionvoipuudesta. Käräjäoikeuksien, hovioikeuksien, alueellisten hallinto-oikeuksien tai erityistuomioistuinten kokoonpanoista ei ole perustuslaissa säädetty. Näiden tuomioistuinten kokoonpanot määritetään tuomioistuimia koskevissa laeissa.

Hallinto-oikeuksien päätösvaltaisesta kokoonpanosta säädetään hallinto-oikeuslain 3 luvussa. Hallinto-oikeuslain 12 §:n 1 momentin mukaan hallinto-oikeus on päätösvaltainen kolmijäsenisenä, jollei laissa erikseen toisin säädetä. Tämä on siis kokoonpanosääntelyn lähtökohta.

Hallinto-oikeuslain 12 §:n 2 momentissa säädetään hallinto-oikeuden päätösvaltaisuudesta kokoonpanoissa, joissa asian käsittelyyn osallistuu asiantuntijajäsen. Lainkohdan mukaan vesilain ja ympäristönsuojelulain sekä ympäristönsuojelulain ja maa-aineslain mukaisessa yhteiskäsittelyssä ratkaistavien asioiden sekä hallinto-oikeuslain 7 §:ssä lueteltujen asioiden ratkaisukokoonpanoon kuuluu pääsääntöisesti kaksi lainoppinutta jäsentä ja asiantuntijajäsen. Hallinto-oikeuslain 12 §:n 2 momentti muodostaa siten poikkeuksen saman pykälän 1 momentin pääsäännöstä kolmen lainoppineen jäsenen kokoonpanosta.

Tuomioistuinlain (673/2016) 4 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan hallinto-oikeus käsittelee ja ratkaisee asiat istunnossa esittelystä. Esittelijänä voi toimia hallinto-oikeuden esittelijä tai useamman kuin yhden tuomarin kokoonpanossa voidaan käyttää myös jäsenesittelyä.

Hallinto-oikeuslain 7 §:n 1 momentin mukaan hallinto-oikeudessa asian käsittelyyn ja ratkaisemiseen osallistuu asiantuntijajäsen seuraavissa asiaryhmissä:

1. lastensuojelulaissa (417/2007) tarkoitettussa lapsi- ja perhekohtaista lastensuojelua koskevassa asiassa;
  - a) adoptiolaisissa (22/2012) tarkoitettussa asiassa, joka koskee adoptioeuvonnan keskeyttämistä, kansainvälisen adoptiopalvelun antamisesta kieltäytymistä tai palvelun keskeyttämistä, adoptiolupaa taikka oikeutta tietojen saamiseen adoptioasiakirjoista;
2. kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa (519/1977) tarkoitettussa vastoin tahtoa tapahtuvaa erityishuollon antamista tai jatkamista koskevassa asiassa;
3. asiassa, jossa on kysymys mielenterveyslaissa (1116/1990) tarkoitettusta henkilön määräämisestä hoitoon tai hoidon jatkamisesta hänen tahdostaan riippumatta tai hänen omaisuutensa haltuunotosta taikka yhteydenpidon rajoittamisesta;
4. asiassa, jossa on kysymys päätöksestä henkilön määräämisestä päihdehuoltolain (41/1986) 11 tai 12 §:n mukaisesti hoitoon tahdostaan riippumatta, sekä mainitun lain 13 §:ssä tarkoitettussa asiassa;
5. sekä tartuntatautilaissa (1227/2016) tarkoitetuissa asioissa.

Hallinto-oikeuden monijäsenistä kokoonpanoa voidaan hallinto-oikeuslain 13 a §:n mukaan vahventaa yhdellä jäsenellä, jos se asian laadun, laajuuden tai muun erityisen syyn vuoksi on perusteltua. Tämä on mahdollista myös silloin, kun kokoonpanossa on asiantuntijajäsen.

## 2.2 Kahden jäsenen kokoonpano

Hallinto-oikeuslakiin lisättiin 1.1.2007 voimaan tulleella muutoslalla (675/2006) uusi 12 a ja 12 b §. Näissä pykälissä kolmen jäsenen kokoonpanon rinnalle tuli vaihtoehdoksi peruskokoonpanoa suppeammat kahden ja yhden jäsenen kokoonpanot laissa erikseen luetelluissa asiaryhmissä.

Hallinto-oikeuslain 12 a §:n 1 momentin mukaan hallinto-oikeus on päätösvaltainen myös kahden jäsenen kokoonpanossa, jollei asiassa ratkaistavana olevan kysymyksen laatu edellytä kolmen jäsenen kokoonpanon käyttämistä ja ratkaistavana on muutoksenhakuasia, jossa on kysymys:

1. tuloverolaissa (1535/1992) tarkoitettusta luonnollisesta vähennyksestä, pääomatulosta tehtävästä vähennyksestä, matkakustannusten korvauksesta, ansiotulosta tehtävästä vähennyksestä, verosta tehtävästä vähennyksestä tai alijäämän hyvityksestä taikka kiinteistöverolain (654/1992), autoverolain (777/2020) tai ajoneuvoverolain (1281/2003) soveltamisesta,

- metsänhoitoyhdistyksistä annetun lain (534/1998) mukaisesta metsänhoitomaksusta tai perintö- ja lahjaverolaissa (378/1940) tarkoitettua omaisuuden arvon arvioimisesta;
2. maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 18 luvussa tarkoitettua lupa-asiasta tai 23 luvussa tarkoitettua poikkeuksen myöntämisestä;
  3. jätelain (646/2011) soveltamisesta;
  4. väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain (661/2009), kotikuntalain (201/1994) tai etu- ja sukunimilain (946/2017) soveltamisesta;
  5. siviilipalveluslain (1446/2007) soveltamisesta;
  6. järjestyslain (612/2003) tai kokoontumislain (530/1999) soveltamisesta;
  7. elatusturvalain (671/1998), sosiaalihuoltolain (710/1982), toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997), lasten päivähoidosta annetun lain (36/1973), vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (380/1987) tai sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (734/1992) soveltamisesta;
  8. ulkomaalaislain (301/2004) soveltamisesta;
  9. passilain (642/1986) soveltamisesta;
  10. perusopetuslain (628/1998) soveltamisesta;
  11. tuomioistuinnmaksulain (1455/2015), valtion maksuperustelain (150/1992) tai maksuvapautuslain (529/1980) soveltamisesta;
  12. perintökaaren (40/1965) 5 luvun 2 §:n mukaisesta valtiolle tulleen perinnön luovuttamisesta; tai
  13. hukkakauran torjunnasta annetun lain (185/2002), kasvinterveyden suojelemisesta annetun lain (702/2003), Euroopan yhteisön maidon ja maitotuotteiden kiintiöjärjestelmän täytäntöönpanosta annetun lain (355/1995), riistahallintolain (158/2011) tai riistavahinkolain (105/2009) soveltamisesta taikka Metsähallituksesta annetun lain (1378/2004) 13 §:n 2 momentin nojalla tehdyn valituksen käsittelemisestä.

Hallinto-oikeus on hallinto-oikeuslain 12 a §:n 2 momentin mukaan päätösvaltainen myös kaksijäsenisessä kokoonpanossa, jossa on lainoppinut jäsen ja asiantuntijajäsen, jos asia koskee mielenterveyslain mukaista hoidon jatkamista koskevan päätöksen alistamista hallinto-oikeuden vahvistettavaksi.

Saman pykälän 3 momentin mukaan, mikäli kaksijäsenisessä kokoonpanossa jäsenet eivät ole yksimielisiä asian ratkaisusta, asia on siirrettävä kolmen jäsenen ratkaistavaksi.

Pykälän sanamuodot ovat vanhentuneet ainakin seuraavilta osin: elatusturvalaki on kumottu elatustukilaila (580/2008), lasten päivähoidosta annettu laki on kumottu varhaiskasvatuslaila (540/2018), passilaki (642/1986) on kumottu passilaila (671/2006), sosiaalihuoltolaki

(710/1982) on pääosin kumottu sosiaalihuoltolailalla (1301/2014), Metsähallituksesta annettu laki (1378/2004) on kumottu Metsähallituksesta annetulla lailla (234/2016) ja kasvinterveyden suojelemisesta annettu laki on kumottu kasvinterveyslailla (1110/2019).

## 2.3 Yhden jäsenen kokoonpano

Hallinto-oikeuslain 12 b §:n 1 momentin mukaan hallinto-oikeus on päätösvaltainen myös yksijäsenenä ratkaistaessa muutoksenhakuasiaa, jossa on kysymys:

1. tieliikennelain (729/2018), pysäköinninvalvonnasta annetun lain (727/2011) tai joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetun lain (469/1979) soveltamisesta;
2. valtion televisio- ja radiorahastosta annetun lain (745/1998) mukaisesta televisiomaksun ja tarkastusmaksun määrittämisestä;
3. ajoneuvojen siirtämisestä annetun lain (828/2008) soveltamisesta;
4. ajokorttilaissa (386/2011) tarkoitetuista ajo-oikeus- ja ajokorttiasioista;
5. ulkomaalaislain 103 §:ssä säädetyistä asioista ja 104 §:ssä säädetyssä nopeutetussa menettelyssä ratkaistuista asioista.

Saman pykälän 2 momentin mukaan hallinto-oikeuden päätösvaltaisuudesta yhden tuomarin kokoonpanossa säädetään myös oikeusapulain (257/2002) 27 §:n 2 momentissa, vankeuslain (767/2005) 20 luvun 5 §:ssä ja lastensuojelulain 85 §:ssä.

Hallinto-oikeuslain 12 b §:n luettelo ei ole kuitenkaan tyhjentävä, koska tämän lisäksi erityissäntelyä hallinto-oikeuden toimivaltaisesta kokoonpanosta yksijäsenenä on ainakin tutkintavankeuslain (768/2005) 15 luvun 3 §:ssä, poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain (841/2006) 7 luvun 6 §:n 1 momentissa, valvotusta koevapaudesta annetun lain (629/2013) 40 §:n 2 momentissa, yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annetun lain (400/2015) 89 §:ssä ja yhdistelmärangaistuksen täytäntöönpanosta annetun lain (801/2017) 37 §:n 2 momentissa.

Saman pykälän 3 momentin mukaan edellä 1 momentissa tarkoitettu asia voidaan käsitellä myös 12 a §:n 1 momentissa tarkoitettussa kokoonpanossa.

Pykälän sanamuodot ovat vanhentuneet ainakin siltä osin, että ajoneuvojen siirtämisestä annettu laki (828/2008) on kumottu ajoneuvojen siirtämisestä annetulla lailla (1508/2019).

Hallinto-oikeuslain 12 §:n 3 momentissa säännellään myös yhden jäsenen toimivaltaisuudesta tietyissä prosessuaalisissa tilanteissa. Lainkohdan mukaan hallinto-oikeus on toimivaltainen yksijäsenenä päättämään esimerkiksi välitoimista tai tietyistä tutkimattajättämiskäytöksistä.

## 3 Hallinto-oikeuksien voimassa olevan kokoonpanosäätelyn arviointi

### 3.1 Nykyisen säätelyn historiallinen tausta

Kuten edellä on todettu, hallinto-oikeuksia koskevat kokoonpanosäännökset sijaitsevat pääosin hallinto-oikeuslaissa. Hallinto-oikeuslaki ei sisällä enää muuta säätelyä kuin asiantuntijajäseniä ja ratkaisukokoonpanoja koskevan säätelyn, koska laki on muilta osin kumottu tuomioistuinlain säätämisen yhteydessä.

Hallinto-oikeuslain 12 §:n mukainen pääsääntö on, että asiat ratkaistaan hallinto-oikeudessa kolmen jäsenen kokoonpanossa. Tätä on lain esitöissä perusteltu siten, että säännös vastasi silloista läänioikeuslain 9 §:ää.<sup>4</sup>

Kahden jäsenen kokoonpanoa koskevat säännökset lisättiin hallinto-oikeuslakiin vuoden 2007 alussa. Uudistuksen taustalla oli hallinto-oikeuksissa vireillä olevien asioiden määrän kasvu ja pidentyneet käsittelyajat, joihin puuttuminen edellytti hallinto-oikeuksien henkilöresurssien käytön tehostamista.<sup>5</sup> Ehdotus valmisteltiin oikeusministeriön asettamassa työryhmässä.<sup>6</sup>

Hallituksen esityksessä hallinto-oikeuksien peruskokoonpanosta käytyä keskustelua on taustoitettu seuraavasti:

”Aikaisemmissa läänioikeuksia ja hallinto-oikeuksia koskevissa lainsäädännön uudistuksissa on 1970-luvulta lähtien tavoitteena pidetty kolmen jäsenen ja esittelijän peruskokoonpanoa. Suppeampiin kokoonpanoihin on suhtauduttu torjuvasti, eikä lainsäädäntöön ole otettu pysyviä säännöksiä peruskokoonpanon vaihtoehtoista. Läänioikeuksien ruuhkaantumisen vuoksi peruskokoonpanon asemaa painottavasta lähtökohdasta on kuitenkin jouduttu eri aikoina joustamaan. Kysymys

4 Hallituksen esityksessä Eduskunnalle hallinto-oikeuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi, HE 114/1998 vp, s. 31.

5 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hallinto-oikeuslain muuttamisesta, HE 85/2005 vp, s. 4 ja 8.

6 Oikeusministeriön työryhmämietintö 2004:15: Hallinto-oikeuksien päätösvaltaisten kokoonpanojen uudistaminen.

vaihtoehtoisista kokoonpanoista oli pohdittavana jo vuoden 1989 lääninoikeusuu-  
distuksen yhteydessä.

Vuonna 1985 mietintönsä jättänyt hallintolainkäyttökomitea (KM 1985:48) ehdotti, että lääninoikeuden esittelijä voisi toimia esittelemissään asioissa jäsenenä. Lisäksi ehdotettiin pysyvä valtuus yksijäseniseen käsittelyyn asian laadun puolesta rajattuihin asioihin. Hallituksen esityksellä lääninoikeuslain muuttamiseksi (HE 65/1988 vp) ei näitä ehdotuksia toteutettu. Tältä osin hallituksen esityksessä yhtäältä todettiin, ettei ole suotavaa, että olisi kovin monia poikkeuksia tavoitteena olevasta peruskokoonpanosta kolme jäsentä ja esittelijä. Toisaalta katsottiin, että muutoksenhaku-  
tuomioistuimessakin voi olla niin yksinkertaisia ja vähäisiä asioita, että oikeusturvan kannalta voitaisiin pitää riittävänä yksijäsenistä menettelyä, joka tapahtuu jäsenen kanssa asian ratkaisusta samaa mieltä olevan esittelijän myötävaikutuksella. Tästä ei kuitenkaan tehty ehdotusta.

Uudemmissa selvityksissä on peruskokoonpanoa suppeampien kokoonpanojen käytön mahdollisuuden suhtauduttu aikaisempaa myönteisemmin, eikä peruskokoonpanon mahdollisimman laaja käyttö ole enää samanlainen tavoite. Yhtenä syynä suhtautumisessa tapahtuneeseen muutokseen on hovioikeuksissa tapahtunut kehitys. Hovioikeuksissa peruskokoonpanon rinnalla on käytössä kahden jäsenen ja esittelijän muodostama kokoonpano. Myös yhdelle jäsenelle on annettu itsenäistä päätösvaltaa.

Tuomioistuinelaitoksen kehittämiskomitea (komiteamietintö 2003:3) on todennut, että hallintotuomioistuimissa käsitellään aineellisoikeudellisesti hyvin monenlaisia asioita, joiden oikeudellinen vaikeusaste vaihtelee. Lisäksi asiat eroavat toisistaan suhteen, kuinka laajalle ulottuvia vaikutuksia päätöksillä on. Hallintotuomioistuinten toimintakenttä on edelleen laajenemassa ja yhä useammat asiaryhmät tulevat muutoksenhakuoikeuden piiriin. Käsiteltävien asioiden erilaisuuden vuoksi olisi perusteltua ottaa asioiden monimuotoisuus huomioon myös tuomionvoivassa kokoonpanossa. Hallinto-oikeuksien osalta voitaisiin komitean mielestä harkita mahdollisuutta ottaa käyttöön kolmijäsenistä kokoonpanoa suppeampi kokoonpano eräissä tarkkaan valituissa asiaryhmissä. Kevennetyt kokoonpanot nopeuttaisivat käsittelyä ja parantaisivat oikeussuojan tehokkuutta. Lisäksi kevennetyssä kokoonpanossa voitaisiin joustavasti järjestää suullisia käsittelyjä. Mikäli asia toisaalta vaatisi laajemman kokoonpanon esimerkiksi silloin, kun esillä olisi uusi oikeuskysymys, asia tulisi joustavasti voida ottaa käsiteltäväksi peruskokoonpanossa.

Valitusten käsittelyn nopeuttamista yhteiskunnan tai alueiden kehittämisen kannalta merkittävissä asioissa käsitelleen työryhmän (oikeusministeriön työryhmämietintö 2004:1) mukaan oikeusturvaodotukset ja -vaatimukset ovat erityyppisissä

asioissa erilaisia. Kokoonpanon keventäminen yhteiskunnallisesti merkittävien asioiden käsittelyssä ei ole perusteltua, mutta sitä voitaisiin harkita sellaisissa oikeudellisesti yksinkertaisissa asiaryhmissä, joissa se ei vaarantaisi oikeusturvaa. Tällöin hallinto-oikeuksien voimavaroja voitaisiin kohdentaa nykyistä paremmin merkittävien asioiden käsittelemiseen.”<sup>7</sup>

Perustuslakivaliokunta arvioi hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa kolmen jäsenen kokoonpanojen lisäksi ehdotettuja kahden ja yhden jäsenen kokoonpanoja seuraavasti:

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

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

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

Nämä näkökohdat on otettu ehdotuksessa riittävästi huomioon. Muussa kuin kolmen tuomarin kokoonpanossa käsiteltäviksi ehdotetut asiat soveltuvat valiokunnan

---

7 HE 85/2005 vp, s. 9.



mielestä kevyemmässä kokoonpanossa ratkaistaviksi. Päätösvaltaisten kokoonpanojen sääntely ehdotetulla tavalla ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.”<sup>8</sup>

Lakivaliokunta lausui hallituksen esitystä koskevassa mietinnössään muun ohella, että joustavoittaminen ratkaisukokoonpanoja muuttamalla on mahdollista vain siinä määrin, etteivät oikeusvarmuus tai yleinen luottamus hallintotuomioistuinten ratkaisutoimintaan vaarannu. Hallintotuomioistuinten yksittäisilläkin päätöksillä voi olla laajoja yhteiskunnallisia ja kansantaloudellisia vaikutuksia. Toisaalta useat hallintotuomioistuinten käsittelemät asiaryhmät ovat erittäin tärkeitä yksilöiden arkipäivän elämän kannalta. Tämän vuoksi on tärkeää huolehtia siitä, että hallintotuomioistuimilla on edellytykset täyttää tehtävänsä osana oikeusturvakoneistoa. Lakivaliokunta piti sääntelyn tavoitteita sinänsä hyväksyttävänä.<sup>9</sup>

## 3.2 Kahden jäsenen kokoonpanosääntelyn ajantasaisuuden tarkastelua

Hallinto-oikeuslain 12 a §:n kokoonpanosäännös muodostaa tällä hetkellä poikkeuksen pääsäännöstä eli hallinto-oikeuden päätösvaltaisuudesta kolmen jäsenen kokoonpanossa. Kahden jäsenen kokoonpanot on nyt määritelty lakiperusteisesti. Hallituksen esityksessä tätä täsmällistä sääntelytapaa on perusteltu seuraavasti:

”Kokoonpanosäännöksissä luetellaan tyhjentävästi ne asiaryhmät, joissa suppeampi kokoonpano on perusteltu ja mahdollinen. Suppeampaa kokoonpanoa ei tule soveltaa päätösvaltasäännöstä laajentavasti tulkiten sellaisiin muutoksenhakuasioihin, jotka voitaisiin rinnastaa johonkin luettelossa mainittuun asiaryhmään. Sellaisessa tilanteessa, jossa hallinto-oikeuslaissa nyt mainittu laki olisi kumottu ja korvattu uudella vastaavalla säännöksellä, voidaan suppeampaa kokoonpanoa käyttää uuden lain mukaisiin muutoksenhakuasioihin, mikäli ne ovat asiallisesti samanlaisia kuin aikaisemmin. Asetelma on erilainen, jos uusi laki sisältää olennaisesti uuden tyyppiä valitusasioita, kuten tapahtui maankäyttö- ja rakennuslaissa, joka ohjasi kaava-valitukset hallinto-oikeuksiin. Tällaisessa tilanteessa suppeampaa kokoonpanoa ei voida käyttää uuden lain mukaisissa muutoksenhakuasioissa.”<sup>10</sup>

8 PeVL 2/2006 vp, s. 2.

9 LaVM 9/2006 vp, s. 3–4.

10 HE 85/2005 vp, s. 20–21.

Hallinto-oikeuslain 12 a §:n 1 momentissa on 13-kohtainen, 33 eri lakiviittausta sisältävä luettelo niistä asioista, joiden ratkaisemisessa voidaan käyttää kahden jäsenen kokoonpanoa. Teknisesti sääntely on täsmällistä. Kokoonpanosääntelyn tulee olla riittävän ennakoitava ja yksiselitteinen, jotta voidaan asiakohtaisesti tietää, missä kokoonpanossa asia ratkaistaan. Jo työskentelyn tehokkuuden vuoksi on välttämätöntä, ettei kokoonpanoja määritetä yksittäistapauksellisilla määräyksillä. Päätösvaltainen kokoonpano ei voi olla muutoksenhakutuomioistuimessa täysin harkinnanvarainen.

Tällaisen sääntelytekniikan ongelmana ovat kuitenkin jatkuvasti tapahtuvat lainsäädäntömuutokset. Luettelo on teknisesti täsmällinen, mutta ei tosiasiallisesti ajantasainen. Hallinto-oikeuslakia ei ole muutettu aina vastaavasti erityislakien säätämisen tai muuttamisen yhteydessä, joten luettelo ei ole pysynyt kaikilta osin ajantasaisena. Sääntelyteknisesti valittu ratkaisuvaihtoehto on siis hankala, ja johtaa väistämättä tilanteisiin, joissa hallinto-oikeuksien kokoonpanosäännökset eivät muodosta loogista kokonaisuutta, kun luetteloa ei pidetä ajantasaisena jatkuvasti päivittämällä sitä muiden lainsäädäntöhankkeiden yhteydessä.

Hallinto-oikeuslain 12 a §:ssä mainitut asiaryhmät kattavat nykyisellään arviolta lähes puolet hallinto-oikeuksien valitusasioista. Kyseisten asiaryhmien määrittely on perustunut hallinto-oikeuksien työtilanteeseen 2000-luvun ensimmäisinä vuosina. Eri asiaryhmien ratkaisukokoonpanojen vaikutus hallinto-oikeuksien työtilanteen kannalta tulisi arvioida uudelleen suhteessa nykyiseen työtilanteeseen.

Hallinto-oikeuslain nykyiset kokoonpanosäännökset eivät ole kaikilta osin johdonmukaisia suhteessa ratkaistavina oleviin asioihin, mikä osaltaan puoltaa kokoonpanosäännösten uudelleentarkastelua. Kahden jäsenen kokoonpanosta säädettyä arvioitiin, että mainittu kokoonpano oli tarkoituksenmukainen sellaisissa asiaryhmissä, joissa valitusasiat ovat yleensä oikeudellisesti selkeitä ja niitä koskeva oikeuskäytäntö on vakiintunut. Huomiota kiinnitettiin myös oikeudenkäyntiaineiston määrään.<sup>11</sup>

Hallinto-oikeuksissa on useita muitakin asiaryhmiä, joiden osalta voidaan edellä mainittujen kriteerien perusteella kyseenalaistaa, onko niitä enää tarkoituksenmukaista ratkaista kolmen jäsenen kokoonpanossa. Esimerkiksi omaishoidon tukea koskevat asiat ovat haastavuudeltaan yleisesti ottaen verrattavissa kahden jäsenen kokoonpanossa käsiteltäviin sosiaalihuolto- ja vammaispalvelulain mukaisiin asioihin. Omaishoidon tuki on kunnalta haettava harkinnanvarainen etuus, johon sen hakijalla ei ole ehdotonta oikeutta ja jota koskevan hakemuksen voi laittaa aiemmista ratkaisuista riippumatta aina uudelleen vireille. Vastaavasti yliopistoja, korkeakouluja, ammattikorkeakouluja ja ammattiopetusta

---

11 HE 85/2005 vp, s. 24.

sekä lukioita koskevat asiat olisi johdonmukaista käsitellä kahden jäsenen kokoonpanossa, niin kuin perusopetustakin koskevat asiat käsitellään hallinto-oikeuslain 12 a §:n 1 momentin 10 kohdan mukaan.

Esimerkkinä tällaisen lakiluettelon ajantasaisena pitämisen vaikeudesta voidaan mainita myös hallinto-oikeuslain 12 a §:n 1 momentin 8 kohta. Sen mukaan ulkomaalaislain mukaiset asiat voidaan ratkaista kahden jäsenen kokoonpanossa. Ulkomaalaislain mukaisiin oleskelulupa-asioihin rinnastuvia oleskelulupa-asioita ratkaistaan myös kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain (719/2018), kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä annetun lain (908/2017) ja kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten annetun lain (907/2017) nojalla.

Mainittujen erillislakien nojalla ratkaistavia asioita ei ole kuitenkaan näiden lakien säätämisen yhteydessä sisällytetty hallinto-oikeuslain 12 a §:n 1 momentin 8 kohtaan. Näin ollen erillislakien säätäminen tässä yhteydessä aiheutti käytännössä näissä oleskelulupa-asioissa muutoksen hallinto-oikeudessa päätösvaltaiseen kokoonpanoon ilman, että sitä olisi lainvalmistelun yhteydessä nimenomaisesti perusteltu. Vastaavasti Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan eroamisesta Euroopan unionista ja Euroopan atomienergiayhteisöstä tehdyn sopimuksen oleskeluoikeuksia koskevien eräiden määräysten täytäntöönpanosta annetun lain (666/2020) säätämisen yhteydessä ei tehty muutoksia hallinto-oikeuslain 12 a §:n 1 momentin 8 kohtaan, joten nämäkin oleskelulupa-asiat käsitellään tämän lain säätämisen jälkeen hallinto-oikeuksissa kolmen jäsenen kokoonpanossa ulkomaalaislain mukaisista oleskelulupa-asioista poiketen.

Rakennusasioiden osalta esimerkkinä näin täsmällisen luettelon aiheuttamista käytännön haasteista voidaan mainita hallinto-oikeuslain 12 a §:n 1 momentin 2 kohta, jonka mukaan maankäyttö- ja rakennuslain 18 luvussa tarkoitettu lupa-asia tai 23 luvussa tarkoitettu poikkeuksen myöntämistä koskeva asia voidaan ratkaista kahden jäsenen kokoonpanossa. Poikkeamisasioiden ratkaisemista kahden jäsenen kokoonpanossa on hallinto-oikeuslain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä perusteltu muun ohessa sillä, että oikeuskäytäntö poikkeamispäätöksissä on vakiintunutta jo maankäyttö- ja rakennuslakia edeltävän lainsäädännön ajalta ja erityisesti alueellisten ympäristökeskusten kokemus ja asiantuntemus niiden käsittelemisestä hyvä.<sup>12</sup> Hallinto-oikeuslain 12 a §:n säätämisen ajankohtana maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia poikkeuksen myöntämistä koskevia asioita oli vireillä runsaasti hallinto-oikeuksissa. Suuri osa silloin vireillä olleista poikkeamisluvista

---

12 HE 85/2005 vp, s. 25.

koski luvanhakijoiden valituksia poikkeamisista ranta-alueen suunnittelutarpeesta, joissa alueellinen ympäristökeskus (nykyisin ELY-keskus) oli hylännyt hakemuksen. Nämä poikkeamisluvat olivat keskimäärin oikeudelliselta ratkaisultaan yksinkertaisia, koska käytäntö oli vakiintunutta.

Oikeudellinen kehys poikkeamislupien osalta on kuitenkin sittemmin muuttunut. Nykyisin maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset poikkeamisasiat ratkaistaan kunnissa. Alkuperäisen päätöksen tekvän viranomaisen ratkaisulinjassa voi siten esiintyä aiempaa enemmän vaihtelua. Lisäksi ranta-alueita on enenevässä määrin kaavoitettu, joten poikkeamisasiat eivät enää nykyisin ole perusasetelmaltaan useinkaan yksinkertaisia lupahakemuksia ranta-alueen suunnittelutarpeesta poikkeamiseksi.

Sen sijaan maankäyttö- ja rakennuslain 137 ja 137 a §:n mukaisia suunnittelutarveratkaisuja ei ole sisällytetty hallinto-oikeuslain 12 a §:n 1 momentin 2 kohtaan, joten ne ratkaistaan hallinto-oikeuslain 12 §:n 1 momentin pääsäännön mukaisesti kolmen jäsenen kokoonpanossa. Suunnittelutarveratkaisu on säädetty uutena instrumenttina voimassa olevaan maankäyttö- ja rakennuslakiin. Suunnittelutarveratkaisussa on tyypillisesti kysymys asuinrakennuksen rakennushankkeesta asemakaavoittamattomalle taajaman lievealueelle. Vakiintuneen hallinto-oikeuskäytännön perusteella edellytykset suunnittelutarveratkaisulle eivät kuitenkaan näissä tilanteissa yleensä täyty, ja myönnettyjä suunnittelutarveratkaisuja käytännössä kumotaan vakiintuneilla fraaseilla.<sup>13</sup> Suunnittelutarveratkaisujen käyttöala on vakiintuneesti kapea.<sup>14</sup> Näissä suunnittelutarveratkaisuasioissa on usein juuri sen vuoksi kyse yksinkertaisemmista oikeuskysymyksistä kuin kahden jäsenen kokoonpanossa ratkaistavissa poikkeamislupa-asioissa, erityisesti edellä kuvatun poikkeamislupa-asioihin liittyvässä lainsäädännössä ja yhteiskunnallisessa

13 Tämä perustuu siihen tulkintaan, että rakennusluvan myöntäminen suunnittelutarvealueella edellyttäisi asemakaavaa, joten rakennuslupia ei voida myöntää alueille, joita ei ole tarkoitus asemakaavoittaa. Hallituksen esityksessä eduskunnalle rakennuslain säädännön uudistamiseksi (HE 101/1998 vp, s. 104) suunnittelutarveratkaisua koskevan maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että suunnittelutarvealueen luonteen ja tarkoituksen mukaisesti maankäytön siellä tulee perustua riittävään suunnitteluun. Tämän mukaisesti ensisijainen lähtökohta on, että rakentaminen perustuisi alueella hyväksytyyn asemakaavaan.

14 Kuten Aer, Janne: Oikeusharkinnasta suunnittelutarveratkaisussa. Teoksessa: Avoin, tehokas ja riippumaton: Olli Mäenpää 60 vuotta juhlaKirja. Toim. Koivisto, Ida – Ojanen, Tuomas – Sakslin, Maija – Suviranta, Outi. Helsinki 2010, s. 21–37, s. 36, toteaa, hallintotuomioistuinten linja suunnittelutarveratkaisussa näyttäisi olevan sen varmistaminen, etteivät kunnat salli rakentamista suunnittelutarvealueelle ilman asemakaavaa. Käytännössä tulkintalinja merkitsee, ettei maanomistajalla ole mahdollisuutta saada muutosta kunnan kielteiseen suunnittelutarveratkaisuun.

viitekehyksessä tapahtuneen kehityksen jälkeen. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten lupa-asioiden vaikeustasossa voi olla myös joitain alueellisia eroja alueen kaavoitustilanteesta riippuen.

Näillä perusteilla hallinto-oikeuslain 12 a §:n muuttaminen edellyttäisi vähintäänkin sen selvittämistä, miten kahden jäsenen kokoonpanoa on käytetty eri asiaryhmissä ja onko muita asiaryhmiä, jotka olisi syytä lisätä lainkohtaan. Tämä johtaisi todennäköisesti pykälään sisältyvän luettelon merkittävään pidentämiseen. Käytännössä tämä tarkoittaisi myös sitä, että jatkossa lukumääräisesti selvästi valtaosa asioista ratkaistaisiin kahden jäsenen kokoonpanossa, kun sääntely jo nykyisellään kattaa suuren osan hallinto-oikeuksissa käsiteltävistä asioista. Hallinto-oikeuslain 12 a §:n 1 momentin lakiluettelon ajantasaistaminen tällä tavoin ei takaisi sitä, että luettelo pysyisi ajantasaisena vastaisuudessa, kun uusia lakeja säädettäisiin ja pykälässä lueteltuja sekä muita lakeja muutettaisiin.

### 3.3 Vertailua muiden kotimaisten tuomioistuinten kokoonpanosäännöksiin

*Markkinaoikeudessa* kolmen jäsenen kokoonpano on säädetty pääsääntöiseksi ratkaisukokoonpanoksi oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 a luvun 1 §:ssä. Laissa on säännökset myös kokoonpanon päätösvaltaisuudesta kaksijäsenisenä ja yksijäsenisenä ja asiantuntijajäsenten käyttämisestä.

Oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 a luvun 3 §:n 1 momentin mukaan markkinaoikeus on kuitenkin muussa kuin riita- tai hakemusasiassa päätösvaltainen kahden jäsenen kokoonpanossa, jos asian laatu tai laajuus ei edellytä laajempaa kokoonpanoa. Saman pykälän 3 momentin mukaan, jos kahden jäsenen kokoonpanon jäsenet niin päättävät tai jos he eivät ole ratkaisusta yksimieliset, asia on siirrettävä laajempaan kokoonpanoon.

Samoin luvun 9 §:n mukaan kokoonpanoa voidaan vahventaa lisjäsenellä, jos sitä asian laadun, laajuuden tai muun syyn vuoksi on pidettävä perusteltuna.

Lakia koskevan hallituksen esityksen mukaan sääntely vastasi asiasisällöltään näiltä osin aiempaa markkinaoikeudesta annettua lakia (99/2013).<sup>15</sup> Markkinaoikeudesta annetun lain esitöissä päätösvaltaisuutta kahden jäsenen kokoonpanossa on perusteltu muun

<sup>15</sup> Hallituksen esitys eduskunnalle tuomioistuinlaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi, HE 7/2016 vp, s. 137.

ohella siten, että sen soveltamisalaa koskeva kriteeri ilmaistaisiin sanonnallisesti hieman voimassa olevaa muotoa yleisemmin.<sup>16</sup> Samassa hallituksen esityksessä kokoonpanon vahvistamista koskevaa lainkohtaa on perusteltu muun ohessa siten, että kokoonpanon vahvistaminen lisjäsenellä voisi olla perusteltua esimerkiksi varauduttaessa pitkäkestoiseen pääkäsitteilyyn, suulliseen käsittelyyn tai istuntoon.<sup>17</sup>

Lähtökohtaisesti markkinaoikeuden asetelma hallinto-oikeuksiin nähden on erilainen. Markkinaoikeus on erityistuomioistuin, jonka toimivalta eri asiaryhmissä on säännelty kattavasti lain 1 luvussa.

Myös *vakuutusoi*keudessa kolmen jäsenen kokoonpano on säädetty pääsääntöiseksi ratkaisukokoonpanoksi oikeudenkäynnistä vakuutusoikeudessa annetun lain 2 §:ssä. Jäljempänä laissa on säännökset vakuutusoikeuden päätösvaltaisuudesta kaksijäsenisenä ja yksijäsenisenä sekä asiantuntijajäsenten käyttämisestä.

Oikeudenkäynnistä vakuutusoikeudessa annetun lain 9 §:n 1 momentin mukaan asia voidaan siirtää käsiteltäväksi täysistunnossa tai vahvennetussa istunnossa, jos siihen kuuluvan kysymyksen ratkaisulla saattaa olla periaatteellista merkitystä lain soveltamisen kannalta tai asia on muutoin laajakantoinen taikka jos ratkaisu tulisi poikkeamaan aikaisemmasta käytännöstä.

Lakia koskevan hallituksen esityksen mukaan sääntely vastasi asiasisällöltään näiltä osin aiempaa vakuutusoikeuslakia (132/2003).<sup>18</sup> Vakuutusoikeuslain esitöissä täysistuntoon tai vahvennettuun istuntoon siirtämistä on perusteltu muun ohella siten, että lähinnä kysymykseen tulisivat periaatteellisesti tärkeät tai laajakantoiset asiat, joilla voidaan otaksua olevan periaate- tai ennakkopäätöksen luonteista merkitystä.<sup>19</sup> Vakuutusoikeuden ratkaisukokoonpanoja on kevennetty vakuutusoikeuslain muuttamisesta annetulla lailla (762/2015). Tämän ratkaisukokoonpanojen keventämisen perusteeksi esitettiin lainvalmistelussa muun ohella se, että oikeusturvan keskeisiin osatekijöihin kuuluu, että tuomioistuimet ratkaisevat asiat joutuisasti ja ilman aiheetonta viivytystä. Esityksen perusteluissa todetaan edelleen, että tuomioistuimen ratkaisukokoonpanolla ja käytettävissä olevien voimavarojen kohdentamisella asian käsittelyn eri vaiheissa on vaikutusta oikeudenkäynnin varmuuteen, luotettavuuteen ja nopeuteen. Lisäksi luottamus tuomioistuimeen

16 Hallituksen esitys eduskunnalle markkinaoikeutta ja oikeudenkäyntiä markkinaoikeudessa koskevaksi lainsäädännöksi, HE 124/2012 vp, s. 43.

17 HE 124/2012 vp, s. 45.

18 HE 7/2016 vp, s. 134.

19 Hallituksen esitys eduskunnalle vakuutusoikeuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi, HE 101/2002 vp, s. 18.

muodostuu muistakin tekijöistä, kuten esimerkiksi päätösten perusteluista ja toiminnan läpinäkyvyydestä. Myös muissa kollegiaalisissa tuomioistuimissa on otettu käyttöön vaihtoehtoisia ja joustavia kokoonpanoja.<sup>20</sup>

Vakuutus oikeus, kuten markkinaoikeuskin, poikkeaa kuitenkin lähtökohta-asetelmiltaan hallinto-oikeuksista. Vakuutus oikeus on markkinaoikeuden tavoin myös erityistuomioistuin, joka käsittelee asiat muutoksenhakulautakuntien jälkeen toisena muutoksenhakuas- teena. Vakuutus oikeuden päätöksistä ei saa lähtökohtaisesti hakea muutosta korkeimpaan hallinto-oikeuteen säännönmukaisin muutoksenhakukeinoin, eli se toimii käytännössä valtaosassa ratkaisemistaan asioista myös ylimpänä oikeusasteena.

Ahvenanmaan hallintotuomioistuimesta annetun lain (547/1994) 1 §:n mukaan yleisenä alueellisena hallintotuomioistuimena Ahvenanmaan maakunnassa on Ahvenanmaan hallintotuomioistuin, joka toimii Ahvenanmaan kärjäoikeuden yhteydessä. Lain 2 §:n 1 momentin mukaan hallintotuomioistuimeen sovelletaan, mitä tuomioistuinlaissa tai muussa laissa tai asetuksessa säädetään hallinto-oikeudesta. Päätösvaltaisten kokoonpanojen laajuuden osalta Ahvenanmaan hallintotuomioistuimessa sovelletaan siis hallinto-oikeuslain sääntelyä.

Ahvenanmaan hallintotuomioistuimesta annetun lain 4 §:n 1 momentin mukaan Ahvenanmaan hallintotuomioistuimessa on hallintotuomarin virka. Saman lain 5 §:n 1 momentin mukaan hallintotuomari toimii hallintotuomioistuimen istunnon puheenjohtajana. Ahvenanmaan kärjäoikeuden laamanni ja kärjätuomarit ovat hallintotuomioistuimen muina jäseninä. Hallintotuomioistuimessa voi olla määräaikaisesti ylimääräisiä hallintotuomareita ja asessoreja. Esittelijänä Ahvenanmaan hallintotuomioistuimessa toimii käytännössä lähes yksinomaan hallintotuomari, määräaikainen hallintotuomari tai asessori. Hallintotuomarin ollessa esteellinen, kärjäoikeuden tuomarit ovat voineet toimia yksittäisten asioiden esittelijöinä.

Yleisistä tuomioistuimista *kärjäoikeus* on oikeudenkäymiskaaren 2 luvun 1 §:n mukaan päätösvaltainen rikosasiassa, kun tuomioistuimessa on puheenjohtaja ja kaksi lautamiestä, mutta myös kolmen lainoppineen jäsenen kokoonpanossa, jos sitä asian laadun tai muun erityisen syyn vuoksi on pidettävä perusteltuna.

Lainkohtaa koskevassa hallituksen esityksessä kriteereitä on perusteltu muun muassa siten, että kysymys on siis siitä, että jutut, joita voidaan pitää oikeuskysymyksiltään erityisen hankalina, olisi mahdollisuuksien mukaan käsiteltävä kolmen lainoppineen tuomarin

<sup>20</sup> Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vakuutus oikeuslain muuttamisesta, HE 104/2014 vp, s. 13–14, 18.

kokoonpanossa. Asian ottaminen kolmen tuomarin lainoppineen tuomarin kokoonpanossa käsiteltäväksi perustuisi aina tuomioistuimen tapauskohtaiseen harkintaan, eikä asianosaisilla siten olisi oikeutta määrätä käsittelykokoonpanosta. Mikä tahansa rikostyyppi voisi lähtökohtaisesti tulla käsiteltäväksi kolmen tuomarin kokoonpanossa, mutta tyypillisesti esimerkiksi aineettomien oikeuksien loukkaamista koskeviin rikoksiin (rikoslain 49 luku), arvopaperimarkkinarikoksiin (rikoslain 51 luku) ja mahdollisesti myös velallisen rikoksiin (rikoslain 39 luku), rikoksiin julkista taloutta vastaan (rikoslain 29 luku), ympäristö- ja luonnonvararikoksiin (rikoslain 48 ja 48 a luku) sekä tieto- ja viestintärikoksiin (rikoslain 38 luku) saattaa toisinaan liittyä sellaisia oikeudellisia ongelmia, että kolmen lainoppineen tuomarin kokoonpanoon turvautuminen voisi olla perusteltua. Edelleen tietyt oikeudelliset haastavat seuraamusksymykset, kuten yhteisösakon tuomitseminen tai menettämisseuraamukset, saattaisivat antaa perusteen kolmen tuomarin kokoonpanon käyttämiselle. Viime kädessä jutun mahdollinen oikeudellinen vaikeus ja sitä kautta myös kolmen lakimiestuomarin kokoonpanon tarpeellisuus tulisivat arvioitavaksi jutun kirjallisessa valmistelussa. Kolmen lainoppineen tuomarin kokoonpanoon voitaisiin turvautua myös muusta erityisestä syystä. Tällä tarkoitetaan esimerkiksi jutussa vastaanotettavan näytön laajuutta taikka sen teknisyyteen tai muuhun syyhyn perustuvaa erityistä vaativuutta näytön harkinnassa.<sup>21</sup>

Oikeudenkäymiskaaren 2 luvun 3 §:n mukaan käräjäoikeus on muussa asiassa päätösvaltainen, kun siinä on kolme lainoppinutta jäsentä. Jäljempänä luvussa on säädetty poikkeuksista näihin pääsääntöihin, kuten käräjäoikeuden päätösvaltaisuudesta kokoonpanossa, jossa on vain puheenjohtaja (6 §). Saman luvun 7 §:n 1 momentin mukaan, jos käräjäoikeus käsitellessään asiaa 6 §:ssä tarkoitetussa yhden tuomarin kokoonpanossa katsoo, että asia on käsiteltävä käräjäoikeuden 1 §:ssä tarkoitetussa täysilukuisessa kokoonpanossa, asia on siirrettävä sanotussa kokoonpanossa käsiteltäväksi.

Hallituksen esityksessä todetaan tältä osin muun ohella, että oikeudellisesti poikkeuksellisen vaikeat rikosjutut voitaisiin uudistuksen jälkeen käsitellä kolmen virkatuomarin kokoonpanossa. Tämä asian laatuun viittaava kriteeri pitäisi näin ollen ottaa huomioon myös silloin, kun pohditaan asian siirtämistä pois yhden tuomarin kokoonpanosta.<sup>22</sup> Lainmuutoksella (422/2018) yhden tuomarin kokoonpanon käyttöalaa laajennettiin sellaisiin rikosasioihin, joissa syytteessä tarkoitettusta yksittäisestä rikoksesta ei syytteen teonkuvauksessa mainittujen seikkojen vallitessa tehtynä ole säädetty yli neljän vuoden

21 Hallituksen esitys Eduskunnalle käräjäoikeuksien kokoonpanoa koskevien säännösten uudistamiseksi, HE 85/2008 vp, s. 17.

22 HE 85/2008 vp, s. 20.



vankeusrangaistusta. Tätä perusteltiin lainmuutosta koskevassa hallituksen esityksessä keskeisesti ratkaisutoiminnan tehostamisella ja tuomioistuinten voimavarojen kohdentamisella ennen muuta vaativimpien asioiden käsittelyyn.<sup>23</sup>

Käräjäoikeus poikkeaa lähtökohta-asetelmassa hallinto-oikeudesta muun muassa siten, että käräjäoikeus ratkaisee asiat ensimmäisenä asteena, kun taas hallinto-oikeus toimii valtaosassa käsittelemiään asioita ensimmäisenä muutoksenhakuasteena. Kahden tuomararin kokoonpano käräjäoikeudessa on lähtökohtaisesti haastavampi vaihtoehto kuin hallinto-oikeudessa, koska käräjäoikeudessa asiaa ei ole mahdollista siirtää kolmijäseniseen kokoonpanoon jäsenten ollessa erimielisiä, koska asiassa ei voida toimittaa pääkäsittelyä enää uudelleen.

Oikeudenkäymiskaaren 2 luvun 8 §:n 1 momentissa ilmaistun pääsäännön mukaan hovioikeus on päätösvaltainen kolmijäsenisenä. Pykälän toisessa ja kolmannessa momentissa on luettelo asioista, joissa hovioikeus on päätösvaltainen yksijäsenisenä. Tällaisia asioita ovat mm. tietyt prosessuaaliset välipäätökset, kuten avustajan määrääminen ja pääkäsittelyn toimittamisesta päättäminen.

Saman luvun 8 a §:n 1 momentin mukaan, jos hovioikeudessa asian ratkaisua istunnossa harkittaessa vallitseva mielipide poikkeaa korkeimman oikeuden tai hovioikeuden taikka toisen hovioikeuden omaksumasta oikeusperiaatteesta tai lain tulkinnasta, asia tai sen osa voidaan siirtää käsiteltäväksi vahvennetussa istunnossa tai täysistunnossa. Myös muutoin periaatteellisesti merkittävä tai laajankantoinen asia tai sen osa voidaan siirtää täysistunnon tai vahvennetun istunnon käsiteltäväksi. Asiaa, jossa on toimitettu tai toimitettava suullinen käsittely, ei saa ilman erityistä syytä siirtää vahvennetun istunnon tai täysistunnon ratkaistavaksi.

Hovioikeus toimii pääosassa ratkaisemiaan asioita ensimmäisenä muutoksenhakuasteena kuten hallinto-oikeuskin. On kuitenkin huomattava, että oikeudenkäymiskaaren 25 a luvun 5 §:n 1 momentin mukaan asiassa tarvitaan pääsääntöisesti jatkokäsittelylupa hovioikeudelta, kun käräjäoikeuden ratkaisuun haetaan muutosta valittamalla. Tämä tekee lähtökohtaisasetelman ja arvioinnin hyvin erilaiseksi kuin hallinto-oikeuksissa, koska viranomaisten tekemistä hallintopäätöksistä hallinto-oikeuksiin valitettaessa ei edellytetä jatkokäsittelyluvan myöntämistä.

---

23 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäymiskaaren muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, HE 200/2017 vp, s. 13, 24–25, 34, 50–51.

Oikeudenkäymiskaaren 30 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan hovioikeuden muutoksenhakuasteena ratkaisemaan asiaan voi hakea muutosta vain, jos korkein oikeus myöntää valitusluvan. Saman luvun 3 §:n mukaiset valitusluvan myöntämisen perusteet ovat osittain tiukemmat kuin hallinto-oikeuden päätöksestä valittamiseen korkeimpaan hallinto-oikeuteen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 111 §:ssä asetetut valitusluvan myöntämisen perusteet.

Oikeudenkäymiskaaren 2 luvun 11 §:n mukaan tuomioistuimen monijäsenistä kokoonpanoa voidaan vahventaa yhdellä lainoppineella jäsenellä, jos se asian laadun, laajuuden tai muun erityisen syyn vuoksi on perusteltua. Pykälää täydennettiin lainmuutoksella 422/2018 siten, että käräjäoikeuden yhden tuomarin kokoonpanoa voidaan vastaavin perustein vahventaa yhdellä lainoppineella jäsenellä. Lainkohdan perustelujen mukaan käytännössä tämä tarkoittaisi, että asiat, jotka kokoonpanosääntelyn johdosta ovat käsiteltävissä käräjäoikeudessa yhden tuomarin kokoonpanossa, voitaisiin siirtää kahden lainoppineen jäsenen käsiteltäviksi ja ratkaistaviksi. Laajassa asiassa voitaisiin turvata päätösvallan säilyminen yllättävistä esteistä huolimatta ottamalla kokoonpanoon toinen jäsen. Tällaista kokoonpanoa voitaisiin hyödyntää myös koulutuksellisessa tarkoituksessa. Kokoonpanon vahventamisesta päättäisi päällikkötuomari.<sup>24</sup>

*Korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus* ovat ylimpinä tuomioistuimina perustuslain 100 §:n 2 momentin mukaan tuomionvoipia viisijäsenisinä, jollei laissa erikseen säädetä muuta jäsenmäärää. Oikeudenkäymiskaaren 2 luvun 9, 10 ja 10 a §:ssä on sääntelyä korkeimman oikeuden päätösvaltaisuudesta tietyissä asioissa pääsääntöä kevyemmissä kokoonpanoissa. Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 6 §:ssä on sääntelyä korkeimman hallinto-oikeuden päätösvaltaisuudesta tietyissä asioissa pääsääntöä kevyemmissä kokoonpanoissa. Tällaisia asioita ovat molemmissa tuomioistuimissa mm. valitusluvan myöntäminen, tietyt oikeusapuasiat ja tietyt ylimääräistä muutoksenhakua koskevat asiat.

### 3.4 Kansainvälistä vertailua

*Ruotsissa* hallintotuomioistuinten toiminnasta ja organisaatiosta on säädetty yleisistä hallintotuomioistuimista annetussa laissa (289/1971). Laki koskee korkeinta hallinto-oikeutta, kamarioikeuksia ja hallinto-oikeuksia.

Hallinto-oikeudet käsittelevät asiat, joissa on säädetty, että yleisessä hallinto-oikeudessa voidaan tehdä vaatimus tai hakea muutosta päätökseen. Hallinto-oikeus on päätösvaltainen kokoonpanossa, jossa on lainoppinut tuomari ja kolme lautamiestä. Lainoppineiden

24 HE 200/2017 vp, s. 37.

tuomareiden ja lautamiesten määrää kokoonpanossa voidaan lisätä, jos siihen on syytä asian laajuuden tai vaikeusasteen vuoksi. Eräissä kunnallisasioissa päätösvaltainen kokoonpano muodostuu tuomarista ja kahdesta erityisjäsenestä, joilla on hyvä perehtyneisyys kunnalliseen toimintaan. Yksi lainoppinut tuomari on päätösvaltainen käsittelemään asiaa ilman, että siinä tehdään asiaratkaisua. Hallinto-oikeus voi tehdä asiaratkaisun sisältävän päätöksen myös yhden tuomarin kokoonpanossa, jos ei ole erityistä syytä ratkaista asiaa täydessä kokoonpanossa tai asia koskee tiettyjä yksinkertaisia, laissa erikseen säädettyjä asioita.

Kamarioikeudet käsittelevät valituksia ja ylimääräistä muutoksenhakua koskevia hakemuksia. Kamarioikeus on pääsääntöisesti päätösvaltainen kolmen jäsenen kokoonpanossa. Erikseen säädettyissä asioissa kamarioikeuden kokoonpanoon voi tämän lisäksi kuulua kaksi lautamiestä. Valitusluvan myöntämisestä voi päättää kaksi lainoppinutta jäsentä, jos he ovat yksimielisiä. Yksi lainoppinut jäsen voi eräissä tapauksissa päättää valitusluvan myöntämisestä. Kaksi lainoppinutta jäsentä voi päättää valituksen jättämisestä tutkimatta, jos he ovat ratkaisusta yksimielisiä. Yksi lainoppinut jäsen voi päättää siitä, että valitus raukeaa sen tultua peruutetuksi.

Korkein hallinto-oikeus käsittelee valitukset kamarioikeuden päätöksistä ja ylimääräistä muutoksenhakua koskevat asiat sekä muut valitusasiat, jotka on säädetty sen toimivaltaan. Pääasian tutkiminen edellyttää vähintään viittä jäsentä asiassa, jossa on myönnetty valituslupa tai jossa korkein hallinto-oikeus on ensimmäinen oikeusaste, ja myös eräissä muissa asioissa. Korkein hallinto-oikeus voi näissä asioissa tehdä päätöksen neljällä jäsenellä, jos kolme jäsenistä on yksimielisiä ratkaisusta. Tietyissä laissa määritellyissä asioissa korkein hallinto-oikeus on päätösvaltainen kolmen tai neljän jäsenen kokoonpanossa. Muissa kuin laissa luetelluissa asioissa korkein hallinto-oikeus päättää, kuinka monta jäsentä kuuluu päätösvaltaiseen kokoonpanoon. Tämä koskee myös sellaisia asioita, joissa on kyse valitusluvan myöntämisestä kamarioikeudessa ja valitusta päätöksestä, jolla valitus on jätetty tutkimatta.

*Tanskassa* ei ole erillisiä hallintotuomioistuimia. Tanskassa on kuitenkin joitakin erityistuomioistuimia, kuten meri- ja markkina-asioita käsittelevät tuomioistuimet. Alioikeuksina toimivien piirikunnanoikeuksien päätöksiin haetaan muutosta ylioikeuksilta, jotka ovat pääsääntöisesti päätösvaltaisia kolmen tuomarin kokoonpanossa. Kokoonpanoissa voi lisäksi olla lautamiehiä tai valamiehistö. Ylioikeuksien päätöksiin voi hakea muutosta korkeimmalta oikeudelta, joka on tuomionvoipa pääsääntöisesti viiden tuomarin kokoonpanossa.

*Norjassa* ei myöskään ole erillisiä hallintotuomioistuimia. Alueellisissa oikeuksissa peruskokoonpano on lainoppinut tuomari ja kaksi lautamiestä. Myös kahden lainoppineen tuomarin ja kolmen lautamiehen sekä kolmen lainoppineen tuomarin ja neljän lautamiehen kokoonpanoja käytetään. Muutoksenhakutuomioistuimessa peruskokoonpano on kolme lainoppinutta tuomaria ja neljä lautamiestä ja joissain tapauksissa valamiehistö.

*Saksassa* on rikos- ja siviiliasioita käsittelevien tuomioistuinten lisäksi myös hallintotuomioistuimet sekä erilliset verotuomioistuimet, työtuomioistuimet, sosiaali-asioiden tuomioistuimet ja perustuslakituomioistuin. Hallintotuomioistuimia ovat hierarkkisesti alueelliset hallintotuomioistuimet, ylemmät hallintotuomioistuimet ja ylin hallintotuomioistuin. Alueellinen hallintotuomioistuin on pääsääntöisesti toimivaltainen kolmen lainoppineen tuomarin ja kahden maallikkotuomarin kokoonpanossa. Yksinkertaiset asiat voidaan ratkaista yhden lainoppineen tuomarin kokoonpanossa. Ylempien hallintotuomioistuinten ratkaisukokoonpanossa on kolmesta viiteen lainoppinutta tuomaria ja kaksi maallikkotuomaria. Ylimmässä hallintotuomioistuimessa ratkaisukokoonpanossa on viisi lainoppinutta tuomaria, jos asiassa järjestetään suullinen käsittely. Jos asiassa ei järjestetä suullista käsittelyä, on kokoonpano pääsääntöisesti kolme lainoppinutta tuomaria.

*Ranskassa* on erilliset yleiset tuomioistuimet ja hallintotuomioistuimet. Järjestelmä on kolmiportainen: hallintotuomioistuimen päätöksestä valitetaan muutoksenhakuasteeseen, josta valitetaan edelleen korkeimpaan asteeseen. Lisäksi esimerkiksi veroasioissa ja sosiaaliturva-asioissa on erityistuomioistuimia. Hallintotuomioistuinten peruskokoonpanoon kuuluu joko kolme tai viisi jäsentä. Poikkeukset monijäseniseen kokoonpanoon ovat yleisiä erityisesti ensimmäisessä asteessa, ja tietyt asiat voidaan ratkaista yksijäsenisenä.

Tämän lyhyen vertailun perusteella muutamien muiden eurooppalaisten maiden hallinnollisten päätösten muutoksenhakujärjestelmään voidaan todeta, että hallintolainkäyttöasiat on järjestetty eri maissa hyvin eri tavoin. Myös muutoksenhakutuomioistuimen ratkaisukokoonpanot ja muiden kuin lainoppineiden jäsenten, kuten lautamiesten, kuuluminen kokoonpanoihin vaihtelevat. Yhteistä on kuitenkin se, että muutoksenhakutuomioistuimet ovat pääsääntöisesti päätösvaltaisia vain monijäsenisinä. Muutoksenhakutuomioistuinten kollegiaalisissa kokoonpanoissa on yleensä pääsääntöisesti vähintään kolme jäsentä.

## 4 Eräitä vaihtoehtoja hallinto-oikeuksien kokoonpanosääntelyn lähtökohtien uudistamiseksi ja niiden arviointia

### 4.1 Lähtökohdat kokoonpanosääntelyn uudistamiseksi

Nykyisin hallinto-oikeuksissa valtaosa asioista ratkaistaan tosiasiasasiassa kolmen lainoppineen jäsenen peruskokoonpanoon nähden kevennetyissä kokoonpanoissa. Hallinto-oikeuksiin saapui vuonna 2020 yhteensä 19 413 asiaa. Samana vuonna yhden jäsenen kokoonpanossa ratkaistiin 11 prosenttia ja kahden jäsenen kokoonpanossa lähes 44 prosenttia hallinto-oikeuksien asioista.<sup>25</sup> Lisäksi hallinto-oikeuksissa on monia asiaryhmiä, jotka ratkaistaan hallinto-oikeuslain 12 S:n 2 momentin mukaan pääsääntöisesti kahden lainoppineen jäsenen ja asiantuntijajäsenen/-jäsenten muodostamassa kokoonpanossa.

Voimassa olevan hallinto-oikeuksien kokoonpanosääntelyn kasuistisuuden, osittaisen epäloogisuuden ja vanhentuneisuuden vuoksi hallinto-oikeuksien toimivaltaisen kokoonpanon sääntelyyn olisi perusteltua löytää jokin muu peruste kuin erityislakien luetteleminen kokoonpanosääntelyä koskevissa lainkohdissa. Kokoonpanosääntelyä olisi tarpeen muuttaa siten, että luovutaan niiden asiaryhmien luettelemisesta, joiden käsittely voi tapahtua kahden jäsenen kokoonpanossa, ja ilmaistaan yleisellä tasolla peruste niiden asioiden määrittämiseksi, joissa kahden jäsenen kokoonpano on päätösvaltainen. Sääntelyä ei jo olemassa oleva muu kokoonpanosääntelykin huomioon ottaen olisi välttämätöntä kirjoittaa siten, että lain tasolla erikseen määriteltäisiin ne asiaryhmät, joissa kahden jäsenen kokoonpano olisi päätösvaltainen. Yleisemmän muotoilun tavoitteena tällöin olisi, että sääntely pysyisi nykysääntelyä paremmin ajan tasalla ilman jatkuvaa päivittämistarvetta. Perusteen olisi kuitenkin oltava täsmällinen, ennakoitava ja yksiselitteinen.

Hallinto-oikeuksien kokoonpanosääntely olisi tässä tilanteessa säänneltävissä joko siten, että lähtökohdaksi otettaisiin hallinto-oikeuksien päätösvaltaisuus kahden jäsenen kokoonpanossa tai siten, että säilytettäisiin lähtökohta hallinto-oikeuden

25 KHO:n kokoonpanotyöryhmän mietintö 29.4.2021, s. 19. Vuosina 2021 ja 2022 2-jäsenisen kokoonpanon käyttö näyttää prosentuaalisesti hieman pienentyneen, mutta tilastot ovat näiltä vuosilta jossain määrin puutteellisia. Vuosien 2017–2022 tilastojen perusteella 2 jäsenen kokoonpano oli kokonaisuudessaan tällä ajanjaksolla yleisimmin käytetty kokoonpanotyyppi hallinto-oikeuksissa.

päätösvaltaisuudesta kolmen jäsenen kokoonpanossa, mutta säänneltäisiin joustavat kriteerit, joiden täytyessä yksittäiset asiat voitaisiin käsitellä kahden jäsenen kokoonpanossa peruskokoonpanon sijaan. Perustuslakivaliokunnan toteama lähtökohta, että oikeusturvan kannalta on yleensä edellytettävä, että muutoksenhakutuomioistuimet toimivat monijäsenisinä,<sup>26</sup> lähtökohtaisesti täytyisi edelleen näissä vaihtoehdoissa. Hallinto-oikeus toimisi lähtökohtaisesti edelleen kollegiaalisena tuomioistuimena, jossa monipuolisempi asiantuntemus turvattaisiin paremmin kuin yhden jäsenen kokoonpanossa.

Asiamäärillä mitattuna kahden jäsenen kokoonpano on jo nyt muodostunut hallinto-oikeuksissa käytännössä yleisimmäksi kokoonpanoksi, joka vahvistuisi entisestään, jos vielä uusia asiaryhmiä säädettäisiin kaksijäsenisessä kokoonpanossa ratkaistaviksi.

Esitetyillä vaihtoehdoilla kokoonpanosääntelyn lähtökohdaksi ei olisi vaikutusta niihin asiaryhmiin, jotka ratkaistaan hallinto-oikeuslain 12 §:n 2 momentin mukaan pääsääntöisesti kahden lainoppineen jäsenen ja asiantuntijajäsenen muodostamassa kokoonpanossa. Tätä kokoonpanoa kevennettiin kolmesta lainoppineesta jäsenestä ja asiantuntijajäsenestä lailla hallinto-oikeuslain 7 ja 12 §:n muuttamisesta (699/2005). Lain esitöissä kokoonpanon keventämistä tältä osin on perusteltu seuraavasti:

”Voimassa oleva sääntely, jossa asiantuntijajäsen kuuluu ratkaisukokoonpanoon aina lakimiestuomarien lisäksi, johtaa useimmissa tapauksissa sellaiseen tarpeettoman laajaan kokoonpanoon, jota oikeusturva ei edellytä. Oikeussuojan kannalta ei olisi estettä sille, että asiantuntijajäsen kuuluisi ratkaisukokoonpanoon yhden lakimiesjäsenen asemesta, sillä asioissa on kyse pääosin tahdonvastaisen hoidon edellytysten tai vastaavien erityisasiantuntemusta edellyttävien tosiseikkojen arvioinnista. Vaikka tällainen kolmen jäsenen kokoonpano olisi useimmissa tapauksissa asioiden laatuun nähden riittävä, on tarpeen, että asia voidaan tarvittaessa ratkaista nykyisen sääntelyn mukaisessa kolmen lakimiesjäsenen ja asiantuntijajäsenen muodostamassa neljän jäsenen kokoonpanossa silloin, kun asiaan liittyy oikeudellisia tulkintakysymyksiä.”<sup>27</sup>

Voimassa olevan hallinto-oikeuslain 12 §:n 2 momentissa säädetään myös kokoonpanon vahventamisesta joustavasti. Lainkohdan mukaan, jos asiassa ratkaistavana olevan kysymyksen laatu sitä edellyttää, hallinto-oikeus voi ratkaista asian myös nelijäsenisessä kokoonpanossa. Nelijäseniseen kokoonpanoon kuuluu tässä momentissa tarkoitetuissa asioissa vähintään kaksi lainoppinutta jäsentä ja 7 §:ssä tarkoitetuissa asioissa

26 PeVL 4/1982 vp, s. 2/II.

27 Hallituksen esitys Eduskunnalle eräksi hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön muutoksiksi, HE 112/2004 vp, s. 12.

kolme lainoppinutta jäsentä. Vesilain ja ympäristönsuojelulain mukainen sekä ympäristönsuojelulain ja maa-aineslain mukaisessa yhteiskäsittelyssä ratkaistava asia voidaan ratkaista laajemmassakin kokoonpanossa, jos asian erityinen laatu tai laajuus sitä edellyttää. Kokoonpanoon kuuluu tällöin puheenjohtajan lisäksi tarpeellinen määrä luonnontieteen tai tekniikan alaan perehtyneitä jäseniä ja yhtä monta lainoppinutta jäsentä. Puheenjohtajana toimii aina lainoppinut jäsen.<sup>28</sup>

Kolmen jäsenen kokoonpanon yhtenä tarkoituksena on osaltaan varmistaa sitä, että asia tulee punnituksi riittävän monesta eri näkökulmasta. Näin ollen kolmen jäsenen kokoonpanon voidaan olettaa lähtökohtaisesti käsittelevän kulloistakin asiaan syvällisemmin ja analyttisemmin kuin kahden jäsenen kokoonpanon. Tämän asioiden riittävän syvällisen käsittelemisen tason turvaaminen muutoksenhakutuomioistuimessa jatkossakin on tärkeää. Kuitenkaan kaikkien nykyisin komijäsenissä kokoonpanoissa käsiteltävien asioiden laatu ja laajuus eivät välttämättä edellyttäisi näin laajan kokoonpanon käyttämistä, jotta asia tulisi riittävän monipuolisesti harkituksi. Myös oikeusturvan ajallinen saatavuus on keskeistä, ja kahden jäsenen kokoonpanon käyttäminen nykyistä laajemmin osaltaan tehostaisi hallinto-oikeuksien resurssien käyttöä.

Kahden lainoppineen jäsenen kokoonpano sääntelyn lähtökohtana tai nykyistä joustavammin kriteerein sovellettuna ei heikentäisi oikeusturvaa, mikäli kokoonpanon vahventaminen yhdellä tai kahdella jäsenellä olisi kaikissa asiaryhmissä mahdollista asian laadun tai laajuuden tai muun erityisen syyn niin vaatiessa. Sääntelyn voitaneen katsoa olevan riittävän täsmällistä, ottaen huomioon muun muassa vastaavat säännökset kokoonpanon vahventamisesta tarvittaessa sisältyvät jo nykyiseen lainsäädäntöön. Myös lakivaliokunnan mietinnössä arvioitaessa hallinto-oikeuslakiin lisättävää 12 a §:ää kahden jäsenen kokoonpanosta lakivaliokunta totesi sääntelystä seuraavaa:

”Lakivaliokunta pitää kuitenkin oikeusturvasyistä tärkeänä, ettei momentissa lueteltuihin asioihin rutiininomaisesti määrätä kahden jäsenen kokoonpanoa vaan että kunkin asian erityispiirteet otetaan asianmukaisesti huomioon ratkaisukokoonpanoa määrättäessä. Valiokunta ehdottaa tämän vuoksi momenttiin lisättäväksi

28 Joustoa ympäristönsuojelu- ja vesilain mukaisten asioiden ratkaisukokoonpanoissa on lain esitöissä perusteltu muun ohella seuraavasti: ”Osa vesi- ja ympäristöasioista on niin yksinkertaisia, että tällaiset asiat tulisi olla mahdollista ratkaista kolmijäsenisessä kokoonpanossa. --- Kolmen jäsenen kokoonpanojen käyttäminen määrätyissä yksinkertaisissa asioissa ei ole vaarantanut oikeusturvaa eikä tuottanut muutoinkaan käytännössä ongelmia. Vaasan hallinto-oikeuden mukaan on kuitenkin tärkeää, että mahdollisuus myös nelijäseniseen kokoonpanoon säilytetään. Näin siitä syystä, että vesi- ja ympäristöasioissa on paljon asioita, joissa kahden lakimiesjäsenen lisäksi tarvitaan sekä tekniikan että luonnontieteen alan jäsenen erityisosaamista.” (HE 85/2005 vp, s. 13.)

tätä harkintaa ohjaavan säännöksen, jonka mukaan kaksi jäsentä voi käsitellä asian, jollei ratkaistavana olevan kysymyksen laatu edellytä sen käsittelemistä kolmen jäsenen muodostamassa kokoonpanossa. Kolmen jäsenen kokoonpanon käyttämistä edellyttää yleensä esimerkiksi se, että asiassa on esillä uudentyyppinen laintulkintakysymys.”<sup>29</sup>

Voimassa olevan hallinto-oikeuslain 13 a §:n mukaan hallinto-oikeuden monijäsenistä kokoonpanoa voidaan vahventaa yhdellä lainoppineella jäsenellä, jos se asian laadun, laajuuden tai muun erityisen syyn vuoksi on perusteltua. Sekä hallinto-oikeuslain 13 § nyky-muodossaan että 13 a § lisättiin lainsäädäntöön tuomioistuinlain säätämisen yhteydessä hallinto-oikeuslain muuttamisesta annetulla lailla (684/2016). Tuomioistuinlain valmisteluasiakirjoissa todetaan tuomioistuinten kokoonpanosäännösten joustavoittamisesta seuraavaa:

”Käytännössä on esiintynyt tarvetta joustavoittaa myös tuomioistuinten päätösvaltaista kokoonpanoa koskevia säännöksiä eräissä erityistilanteissa. Esimerkiksi oikeudenkäymiskaarissa ja markkinaoikeudesta annetussa laissa --- tuomioistuimen monijäsenistä kokoonpanoa voidaan tietyn edellytyksin vahventaa yhdellä lisäjäsenellä. Tällaisten joustavien kokoonpanosäännösten ulottaminen koskemaan eri tuomioistuimia nykyistä laajemmin olisi tarkoituksenmukaista.”<sup>30</sup>

”Nykyistä joustavampiin kokoonpanosäännöksiin on muutenkin tarvetta. Tuomioistuimella tulisi olla mahdollisuus ennakkolisesti vahventaa monijäsenistä ratkaisukokoonpanoa lisäjäsenellä.”<sup>31</sup>

Näin ollen hallinto-oikeuksien kokoonpanosäännösten muotoileminen joustavammin siten, että kokoonpanoa voidaan vahventaa tarvittaessa asian laadun, laajuuden tai muun erityisen syyn perusteella, vahvistaisi jo tähänastista lainsäädännön kehitystä kokoonpanosäännösten entistä joustavammasta ilmaisusta. Tämä muotoilu mahdollistaisi säännösten ajan tasalla pitämisen jatkuvasti muuttuvassa lainsäädäntökentässä ilman, että muuttuneet oikeudelliset olosuhteet tai lainsäädännön vanhentuminen johtaisivat tilanteeseen, jossa ratkaisukokoonpanoja pitäisi asian laatuun ja laajuuteen nähden aiheettomasti pitää liian laajoina. Muotoilun ei voitane katsoa olevan liian väljää, koska vastaava muotoilu kokoonpanojen vahventamisesta on jo nyt käytössä eri prosessilajeja, myös hallintoprosessia, sääntelevässä lainsäädännössä. Sääntelyä voitaisiin siis ainakin tästä näkökulmasta pitää oikeusvarmuuden kannalta riittävän täsmällisenä ja siten asianmukaisena.

29 LaVM 9/2006 vp, s. 3.

30 HE 7/2016 vp, s. 34.

31 HE 7/2016 vp, s. 55.



Kuitenkaan kahden lainoppineen jäsenen kokoonpano ei ole pääsääntönä käytössä kotimaisissa muutoksenhakutuomioistuimissa. Myös alustavan kansainvälisen vertailun perusteella kokoonpanot muutoksenhakutuomioistuimissa ovat yleensä laajemmat. Oikeusvertailun merkitystä tässä kohtaa kuitenkin heikentää se, etteivät hallinnollisen muutoksenhaun järjestelmät vertailumaissa ole muutoinkaan lähtökohdiltaan samankaltaisia. Esimerkiksi kaikissa vertailumaissa ei ole ollenkaan erillistä hallintotuomioistuinlinjaa. Eri maissa on myös vaihtelevalla tavalla käytössä muita kuin lainoppineita jäseniä ratkaisukokoonpanoissa. Myös tämä heikentää vertailusta saatavaa hyötyä. Vahva kotimainen sääntelytraditio kuitenkin painottuu siihen, että muutoksenhakutuomioistuimet ovat päätösvaltaisia pääsääntöisesti vähintään kolmejäsenisinä, joskin kokoonpanoja on viime vuosikymmeninä säädösperusteisesti kevennetty.

Mikäli lähtökohta kolmen jäsenen kokoonpanosta hallinto-oikeuksien päätösvaltaisudessa olisi tarpeen edelleen säilyttää myös hallinto-oikeuksien osalta, voitaisiin kahden jäsenen kokoonpanon soveltamisalaa koskeva kriteeri muotoilla sanonnallisesti nykyistä yleisemmin muotoilemalla se samaan tapaan kuin oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 a luvun 3 §:n 1 momentissa. Tässä ratkaisussa kirjoitettu laki ei kuitenkaan täysin vastaisi käytännössä sovellettavaksi tarkoitettua lakia, kun kirjoitetussa laissa poikkeukseksi säädetty kahden lainoppineen jäsenen kokoonpano saattaisi olla laajemmin käytössä kuin pääsäännöksi säädetty kolmen lainoppineen jäsenen kokoonpano. Tässä sääntelyratkaisussa kahden jäsenen kokoonpanoa ei olisi syytä soveltaa kapeasti, kuten poikkeuksia yleensä, vaan tarkoitus olisi jatkossakin ratkaista vähintään yhtä suuri osa hallinto-oikeuksien asioista kaksijäsenisenä kuin nykyisinkin, ja joustavoittaa myös muiden asioiden tai asiaryhmien siirtämistä kaksijäsenisessä kokoonpanossa ratkaistavaksi, asian laadun, laajuuden ja muiden vastaavien seikkojen sen salliessa.

## 4.2 Kokoonpanosääntelyn uudistamisen vaikutusten alustavaa arviointia

Tuomioistuimen ratkaisukokoonpanolla on vaikutuksia ainakin oikeusvarmuuteen, luotettavuuteen ja tehokkuuteen. Voitaneen olettaa, että mitä useampi tuomari osallistuu päätöksen tekemiseen, sitä paremmat edellytykset on sille, että asia tulee tarkastelluksi useista eri näkökohdista ja että siinä päästään oikeaan ratkaisuun.

Hallinto-oikeuksien voimavaroja tulisi keskittää niiden asioiden ratkaisemiseen, jotka edellyttävät laajempaa oikeudellista harkintaa ja samalla vapauttaa voimavaroja asioista, joissa yhtä laaja oikeudellinen harkinta ei ole tarpeen. Hallinto-oikeuksien ratkaisukokoonpanon joustavoittaminen edesauttaisi hallinto-oikeuksien henkilöstövoimavarojen kohdentamista ratkaistaviin asioihin niiden laadun edellyttämällä tavalla mahdollisimman

tarkoituksenmukaisesti ja siinä laajuudessa kuin oikeusturvan varmistaminen kussakin tapauksessa edellyttää. Keventämällä kokoonpanoja ratkaistujen asioiden määrä henkilövuotta kohden samalla kasvaa. Kun tuottavuus paranee, yksittäisen asian käsittelyaika lyhenee ja sitä kautta oikeusturva paranee. Joustavoittaminen ratkaisukokoonpanoja keventämällä on kuitenkin mahdollista vain siinä määrin, etteivät oikeusvarmuus tai yleinen luottamus hallintotuomioistuinten ratkaisutoimintaan vaarannu.

Perustuslakivaliokunta on yleisellä tasolla kiinnittänyt huomiota oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja asioiden viivytyksettömään käsittelyyn liittyvien perusoikeuksien merkitykseen oikeusvaltion kulmakivinä lausunnoissaan.<sup>32</sup> Perustuslakivaliokunta on myös todennut, että tuomioistuimen ratkaisukokoonpanolla on vaikutuksia käsittelyn asianmukaisuuteen ja joutuisuuteen sekä oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevien vaatimusten toteutumiseen. Monijäsenisen kokoonpanon voidaan arvioida lisäävän käsiteltävien asioiden monipuolista harkintaa ja siten oikeusturvaa.<sup>33</sup>

Tuomioistuinten kokoonpanojen keventämistä on perustuslakivaliokunnassa arvioitu kuitenkin myös siitä näkökulmasta, että oikeusturvan kannalta myös asioiden käsittelyn joutuisuudella on merkitystä. Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan päätösvaltaisen kokoonpanon keventämisellä käsittelyn asianmukaisuutta vaarantamatta saatetaan mahdollistaa tuomioistuinten voimavarojen oikea kohdentaminen yhtäältä vaativien ja toisaalta vähemmän vaativien asioiden käsittelyyn. Tämä taas saattaa olla omiaan tehostamaan tuomioistuinten ratkaisutoimintaa niin, että asiat tulevat käsitellyiksi perustuslain edellyttämällä tavalla ilman aiheetonta viivytystä. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään edellyttänyt, että kevyemmässä kokoonpanossa käsiteltäviksi ehdotetut asiat ovat sellaisia, jotka asiallisesti soveltuvat kevyemmän kokoonpanon ratkaistaviksi.<sup>34</sup>

Lakivaliokunta on mietinnössään koskien käräjäoikeuden kokoonpanojen keventämistä yhden tuomarin päätösvaltaa lisäämällä yhdistettynä mahdollisuuteen kahden tuomarin kokoonpanovaihtoehtoon todennut, että sekä resurssien tarkoituksenmukaisen käytön että oikeusturvan varmistamiseksi on perusteltua, että tuomioistuimet harkitsevat lainsäädännössä asetetun harkintavallan rajoissa sen, millaisessa kokoonpanossa yksittäinen tapaus on tarpeen käsitellä. On selvää, että yksinkertaiset asiat on perusteltua käsitellä kevyemmässä kokoonpanossa, jotta vaikeampien asioiden käsittelyssä voidaan turvata asianmukaiset resurssit. Valiokunta on pitänyt selvänä, että asian laadun, laajuuden tai

32 PeVL 5/2018 vp, s. 2; PeVL 12/2017 vp, s. 2; PeVL 14/2016 vp, s. 9; PeVL 29/2014 vp, s. 2/II.

33 PeVL 5/2018 vp, s. 2, PeVL 53/2014 vp, s. 3/I, PeVL 2/2006 vp, s. 2/I.

34 PeVL 5/2018 vp, s. 3; PeVL 53/2014 vp, s. 3/II, PeVL 2/2006 vp, s. 2/II.

muun erityisen syyn sitä perustellessa tulee asian käsittelyssä käyttää yhden tuomarin kokoonpanoa vahvempaa kokoonpanoa siten, että asianosaisten oikeusturva varmistetaan kaikissa tapauksissa.<sup>35</sup>

Edellisen, vuoden 2007 alussa tapahtuneen merkittävän hallinto-oikeuksien kokoonpanosäännösten uudistamisen jälkeen hallinto-oikeudelliseen oikeusturvakenttään on tuonut merkittävän muutoksen oikaisuvaatimuksen laajentunut käyttöala ensimmäisen vaiheen muutoksenhakuineen ennen valitusta hallintotuomioistuimeen. Hallintolain oikaisuvaatimussäännöksiä koskevan hallituksen esityksen mukaan tavoitteena oli, että oikaisuvaatimus otetaan käyttöön mahdollisimman laajasti.<sup>36</sup> Oikaisuvaatimussäännöksiä koskevissa lainvalmisteluasiakirjoissa todetaan, että oikaisuvaatimuksen käytön laajentamisen tavoitteena on vahvistaa hallintoviranomaisen roolia oikeusturvan antamisessa.<sup>37</sup> Kun suuri osa hallinto-oikeuksien käsittelemistä asioista on myös ennen hallinto-oikeuskäsittelyä tutkittu oikaisuvaatimusmenettelyssä, voidaan tämän katsoa osaltaan puoltavan hallinto-oikeuksien kokoonpanojen keventämistä.

Tosin on huomattava, etteivät kaikki hallinto-oikeuksissa käsiteltävät valitusasiat ole oikaisuvaatimusmenettelyn piirissä. Esimerkiksi ulkomaalaislain mukaiset asiat, jotka ovat tällä hetkellä lukumääräisesti erittäin suuri asiaryhmä hallinto-oikeuksissa, eivät ole oikaisuvaatimusmenettelyn piirissä. Siitä huolimatta nämä asiat käsitellään hallinto-oikeuslain 12 a §:n 1 momentin 8 kohdan mukaan pääsääntöisesti kahden lainoppineen jäsenen kokoonpanossa.

Lisäksi asiaa arvioitaessa on otettava huomioon myös se, että luvanvaraisuutta jatkomuutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen hallinto-oikeuden päätöksistä on asteittain laajennettu, ja vuoden 2020 alusta voimaan tullessa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 107 §:n 1 momentin mukaan muutoksenhaun valitusluvanvaraisuus hallinto-oikeuksien päätöksistä korkeimpaan hallinto-oikeuteen on vahva pääsääntö. Poikkeukset tästä pääsäännöstä ovat harvinaisia. Jatkomuutoksenhaun ollessa näin rajoitettua korostuu oikeusturvan merkitys hallinto-oikeuskäsittelyssä entisestään.

---

35 LaVM 2/2018 vp, s. 4.

36 Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi hallintolain ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta, HE 226/2009 vp, s. 30.

37 HE 226/2009 vp, s. 24; Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta, HE 230/2014 vp, s. 41.

Edellä todettu seikka ei puolla hallinto-oikeuksien peruskokoonpanon keventämistä nykyisestä. Tässä yhteydessä on kuitenkin myös huomattava, ettei korkein hallinto-oikeus toimi valituslupa-asioissakaan pelkästään ennakkopäätöstuomioistuimena, vaan valituslupa on myönnettävä, jos joku oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 111 §:n 1 momentissa säädetyistä valituslupaperusteista täyttyy.

Kuitenkaan se, että käytännössä yleisimmäksi muodostuneesta kahden jäsenen kokoonpanosta tehtäisiin myös lainsäädännön tasolla ensisijainen kokoonpano, tai että kahden jäsenen kokoonpanoa voisi soveltaa joustavasti kolmen jäsenen kokoonpanon sijaan, ei vielä itsessään tarkoittaisi, että kokoonpanoja olisi hallinto-oikeuksissa käytännössä supistettava nykyisestä.

Hallinto-oikeuksien työmäärä ja työskentelyn tehokkuuden turvaaminen huomioon ottaen hallinto-oikeuksien kokoonpanosääntelyyn ei ole sääntelytavasta riippumatta tarkoituksenmukaista tehdä muutoksia, jotka voisivat johtaa kahden jäsenen kokoonpanon käyttöalan supistumiseen. Tämä ei ole myöskään oikeusturvanäkökulmasta perusteltua. Ne asiat, jotka voidaan oikeudellisen kysymyksen laadun ja oikeuskäytännön selkeyden vuoksi käsitellä suppeammassa kuin kolmen jäsenen kokoonpanossa, tulisi käsitellä kahden tai yhden jäsenen kokoonpanossa kuitenkin niin, että asia voitaisiin aina tarpeen vaatiessa siirtää kahden, kolmen tai jatkossakin neljän jäsenen kokoonpanoon. Myös voimassa oleva lainsäädäntö mahdollistaa hallinto-oikeuden kokoonpanon vahvistamisen säännellystä ratkaisukokoonpanosta huolimatta tarvittaessa.

Kokoonpanosäännöksiä muuttamalla voidaan vaikuttaa tuomareiden työpanoksen jakautumiseen hallinto-oikeuksissa. Tässä arviomuistiossa on esitetty kaksi erilaista sääntelyvaihtoehtoa lähtökohdaksi hallinto-oikeuksien peruskokoonpanosta säätämiseksi. Ehdotettu kahden jäsenen kokoonpanon säätäminen pääsäännöksi toimivaltaisesta kokoonpanosta hallinto-oikeudessa ei vastaisi yleistä linjaa muutoksenhakutuomioistuinten toimivaltaisen kokoonpanon pääsäännöstä. Asiassa on kuitenkin otettava huomioon hallinnollisen muutoksenhaun erityispiirteet, kuten päätöksen perusteena oleva viranomaispäätös, siihen useissa asiaryhmissä liittyvä oikaisuvaatimusmenettely, kokoonpanojen vahvistaminen asiantuntijajäsenillä useissa asiaryhmissä ja se, että kahden jäsenen kokoonpano on jo käytännössä lukuisten kasuististen poikkeuksien myötä muodostunut tosiasialliseksi pääsäännöksi hallinto-oikeuksien ratkaisukokoonpanoissa. Toisaalta huomion arvoista on myös jatkamuutoksenhaun valituslupanvaraisuus.

Mikäli kahden jäsenen ratkaisukokoonpanon muuttamisen pääsäännöksi hallinto-oikeuksissa ei katsottaisi olevan perusteltua, olisi mahdollista pitäytyä myös kolmen jäsenen pääsääntöisessä ratkaisukokoonpanossa. Tällöin kahden jäsenen ratkaisukokoonpanon käyttämisen kriteerit hallinto-oikeudessa voitaisiin harkita muotoiltavaksi nykytilaa avoimemmalla säännöksellä. Kokoonpanosääntelyyn voitaisiin ottaa säännös, jonka mukaan

hallinto-oikeus on päätösvaltainen kahden jäsenen kokoonpanossa, jos asian laatu tai laajuus ei edellytä tätä laajempaa kokoonpanoa. Vastaava säännös on oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 a luvun 3 §:n 1 momentissa. Mahdollisesti tämän säännöksen yhteydessä tietyt asiaryhmät, kuten esimerkiksi hallintoriita-asiat tai jotkut muut yleisesti vaikeaksi tai laajaksi arvioidut asiaryhmät, kuten kaivoslupa-asiat tai kaavoitusasiat, voitaisiin sulkea pois säännöksen soveltamisalasta. Tämä saattaisi kuitenkin muodostua yksittäistapauksissa liian rajoittavaksi ja myös monimutkaistaisi sääntelyä.

Kokoonpanosääntelyn uudistaminen ja kahden lainoppineen jäsenen kokoonpanon käyttämisen ratkaisutoiminnassa aiempaa joustavammin mahdollistaisi todennäköisesti tehokkuusetuja hallinto-oikeuksille, mikäli kahden jäsenen kokoonpanot otetaan käyttöön aiempaa laajamittaisemmin. Kokoonpanosääntelyn taloudellisia vaikutuksia on tarkoituksenmukaista arvioida vasta siinä vaiheessa, kun ehdotettavien uudistusten kokonaisuus on valmis ja kahden jäsenen kokoonpanon käyttämisen periaatteet asiaryhmäkohtaisesti tai muuten määritelty.

### 4.3 Ratkaisukokoonpanosta päätettäessä huomioon otettavat seikat

Hallinto-oikeuksien kokoonpanosäännösten uudistamisen tarkoituksena ei olisi se, että kokoonpanoja supistettaisiin kaikkien asiaryhmien osalta. Kokoonpanosäännöksiä keventämällä ei tule vaarantaa asianosaisten oikeusturvaa. Kokoonpanoja tulisi keventää vain sellaisissa asioissa, joissa nykyinen kokoonpanosääntely edellyttää asianosaisten oikeusturvatarpeiden kannalta perusteettoman laajaa ratkaisukokoonpanoa. Osa hallinto-oikeuksissa käsiteltävistä asioista on sellaisia, joissa on edelleen katsottava olevan vahvat perusteet laajemman ratkaisukokoonpanon kuin kahden jäsenen kokoonpanon käyttämiseen. Muutoksella ei olisi myöskään vaikutusta sellaisiin kokoonpanoihin, joihin kuuluu asiantuntijajäseniä.

Tarkoituksena olisi, että asia käsiteltäisiin aina vähintään kolmen jäsenen kokoonpanossa silloin, kun se asian laatuun tai laajuuteen nähden tai muusta erityisestä syystä olisi perusteltua. Tämä voisi jatkossakin edelleen muodostua yleisimmäksi kokoonpanoksi tiettyjen, esimerkiksi oikeudellisesti haastavien asiaryhmien kohdalla. Sääntely mahdollistaisi kokoonpanosäännösten ajan tasalla pitämisen sekä kahden jäsenen kokoonpanon käyttämisen joustavasti ilman, että hallinto-oikeuksien kokoonpanosäännöksiä olisi tarpeen muuttaa jatkuvasti muun lainsäädännön muutosten yhteydessä.

Kahden jäsenen kokoonpanoilla joko pääsääntöisenä kokoonpanona tai aiempaa joustavammin määritellyin kriteerein määräytyvänä kokoonpanona ei vaarannettaisi oikeusturvaa ainakaan siitä näkökulmasta, että hallinto-oikeus voisi aina tarvittaessa käsitellä valituksen kahta lainoppinutta jäsentä laajemmassa kokoonpanossa. Hallinto-oikeus voisi vahventaa kokoonpanoa yhdellä tai kahdella lainoppineella jäsenellä, jos se asian laadun, laajuuden tai muun erityisen syyn vuoksi olisi perusteltua. Asia olisi siirrettävä vähintään kolmijäseniseen kokoonpanoon myös, jos kaksijäsenisen kokoonpanon jäsenet eivät olisi ratkaisusta yksimielisiä. Vastaavasti on säännelty myös voimassa olevan hallinto-oikeuslain 12 a §:n 1 momentissa.

Asian laatu viittaa sen oikeudelliseen vaikeuteen ja asialliseen laajuuteen. Laajat ja monimutkaiset sekä yhteiskunnallisesti merkittävät ratkaisut tulisi tehdä edelleen kolmen jäsenen kokoonpanossa. Myöskään linjaratkaisuja tai ennakkopäätösluonteisia ratkaisuja ei ole syytä tehdä tätä suppeammassa kokoonpanossa. Lainvalmistelussa tulisi määritellä ne kriteerit, joiden mukaan asia olisi käsiteltävä kahden tai kolmen lainoppineen jäsenen kokoonpanossa mahdollisesti ainakin osittain asiaryhmäkohtaisia tarkasteluperusteita hyödyntäen.

Kokoonpanosta päättäminen jäisi kuitenkin viime kädessä tuomioistuimen harkintaan. Asianosaisella ei olisi määräysvaltaa sen suhteen, kuinka laajassa kokoonpanossa valitus tulisi käsitellä.

Ei ole myöskään prosessuaalisesti tarkoituksenmukaista, että muutoksenhaun yhteydessä jouduttaisiin tutkimaan säännönmukaisesti kokoonpanon oikeellisuus prosessin edellytyksenä. Tästä esimerkkinä voidaan mainita korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisu KHO 2021:128:

”Asiassa oli kysymys siitä, oliko hallinto-oikeus ollut päätösvaltainen ratkaistessaan pääsääntöisen kolmijäsenisen kokoonpanon sijasta kaksijäsenisellä kokoonpanolla asian, joka koski arvonlisäverolain 148 a §:ssä säädetyn uuden kuljetusvälineen yhteisöhankintaa koskevan säännöksen soveltamista. Vaikka hallinto-oikeudessa oli samaan aikaan esillä kaksijäsenisessä kokoonpanossa ratkaistavissa oleva saman kulkuneuvon autoveroasia, hallinto-oikeuslain 12 a §:n 1 momentin kaksijäsenistä kokoonpanoa koskeva säännös ei ollut sovellettavissa mainittuun arvonlisäveroasiaan.

Koska arvonlisäverotusta koskeva asia oli hallinto-oikeudessa ratkaistu kaksijäsenisessä kokoonpanossa, asiassa tapahtuneen menettelyvirheen johdosta valituksenalainen päätös kumottiin ja poistettiin viran puolesta uuden kuljetusvälineen arvonlisäveron määräämistä koskevilta osin, ja asia palautettiin tältä osin hallinto-oikeudelle laillisessa kokoonpanossa käsiteltäväksi.”

Hallinto-oikeuksien kokoonpanosäännösten nykyistä joustavammilla sääntelyvaihtoehdoilla ei olisi vaikutusta asiantuntijajäsenten osallistumiseen asian käsittelyyn. Nykyisessä hallinto-oikeuslain 12 §:n 2 momentissa säädetään hallinto-oikeuden päätösvaltaisuudesta kokoonpanoissa, joissa asian käsittelyyn osallistuu asiantuntijajäsen. Näiden asiaryhmien osalta kolmijäseninen kokoonpano, johon kuuluu kaksi lainoppinutta jäsentä ja asiantuntijajäsen, olisi edelleen pääsääntö.

Todennäköisesti tietyissä asiaryhmissä tultaisiin jatkossakin käyttämään kolmijäsenistä kokoonpanoa valtaosassa asioita niiden laadun tai laajuuden vuoksi, vaikka sääntelyn lähtökohtia muutettaisiinkin. Esimerkkinä tästä voidaan mainita kaivoslupa-asiat ja kaavoitusasiat. Kahden jäsenen kokoonpanon nykytilaa joustavampi soveltamismahdollisuus ei vaarantaisi oikeusturvaa, koska ehdotetuissa sääntelyvaihtoehdoissa hallinto-oikeus voisi aina arvioida oikeusturvan vaativan tätä laajempaa ratkaisukokoonpanoa. Aina ei olisi taroituksenmukaista käyttää kevennettyä ratkaisukokoonpanoa, vaikka edellytykset siihen sinänsä olisivat olemassa. Kokoonpanosäännösten uudistamisen tavoitteena ei tässä käsitellyistä näkökulmista olisi supistaa hallinto-oikeuksien kokoonpanoja nykyisestä merkittävästi, vaan ainoastaan lisätä joustoa kokoonpanosäännöksiin siten, ettei niitä olisi tarpeen jatkuvasti muuttaa muuhun lainsäädäntöön tehtävien muutosten yhteydessä.

Kokoonpanon laajuudesta käsiteltävänä olevassa asiassa päättäisi jatkossakin lainsäädännön luomissa raameissa kulloinkin asiaa käsittelevä kokoonpano. Perusteena kokoonpanon laajuuden valinnalle olisi edelleen se, ettei oikeusturva asiassa vaarannu. Vaikka kahden jäsenen kokoonpano olisi jatkossa mahdollista nykyistä useammassa asiaryhmissä ja asioissa, olisi juridisesti vaikeat ja haastavat asiat kuitenkin aina tarvittaessa ratkaistava tätä laajemmassa kokoonpanossa. Näin voitaisiin tältä osin huolehtia siitä, ettei valittajien ja muiden oikeudenkäynnin osapuolten oikeusturva vaarannu.

## 4.4 Pääsääntöisen kaksijäsenisen kokoonpanon edellyttämät muutokset

Jos pääsäännöksi ehdotettaisiin jatkossa kahden jäsenen kokoonpanoa, tulisi nykyisen hallinto-oikeuslain 13 a §:ää vastaavaan säännökseen lisätä mahdollisuus vahventaa monijäsenistä kokoonpanoa myös kahdella lainoppineella jäsenellä, jotta kokoonpanot eivät tosiasiallisesti supistuisi sellaisissa laajoissa tai monimutkaisissa asioissa, joiden ratkaisemisessa nykyinen vahvennettu neljän jäsenen kokoonpano on tarpeen.

Kokoonpanosäännösten uudistamisen yhteydessä kaksijäsenisten kokoonpanojen mahdollisesti yleistyessä olisi perusteltua säännellä, että myös siinä tapauksessa, että asiassa päätettäisiin järjestää oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 48 §:n mukainen

katselmus tai saman lain 57 §:n mukainen suullinen käsittely, asia siirrettäisiin vähintään kolmen jäsenen kokoonpanoon. Voimassa olevan hallinto-oikeuslain 12 a § ei sisällä vastaavaa säännöstä.

Hallinto-oikeuslain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä asiaan on kuitenkin otettu nimenomaisesti kantaa seuraavasti:

”Menettelylliset seikat, kuten suullisen käsittelyn tai katselmuksen toimittaminen, eivät yleensä edellytä asian käsittelyä peruskokoonpanossa. Suullisen käsittelyn tai katselmuksen tarve ei välttämättä merkitse, että asian laatu edellyttäisi peruskokoonpanoa. Suullinen käsittely ja katselmus on osa asian selvittämistä ja kirjallista käsittelyä täydentävä selvityskeino. Suullinen käsittely ja katselmus voidaan toimittaa myös suppeammassa kokoonpanossa. Yksikin tuomari voi toimittaa suullisen käsittelyn tai katselmuksen erityisesti sellaisessa asiassa, joka muutoinkin kuuluu yhden tuomarin ratkaistaviin. Suullisen käsittelyn määräinen lisääminen on myös käytännössä helpompaa, jos suullinen käsittely toimitetaan suppeassa kokoonpanossa.”<sup>38</sup>

Asia on kuitenkin siirrettävä hallinto-oikeuslain 12 a §:n 3 momentin mukaan kaksijäsenistä kokoonpanoa laajempaan kokoonpanoon, jos jäsenet eivät ole ratkaisusta yksimielisiä. Ennen katselmuksen tai suullisen käsittelyn järjestämistä ei voida tietää kokoonpanon jäsenten lopullista kantaa ratkaistavana olevaan asiaan. Näin ollen on vaarana, että järjestettäessä katselmus tai suullinen käsittely kaksijäsenisellä kokoonpanolla havaitaankin sen jälkeen, että ratkaisukokoonpano ei ole yksimielinen. Tällöin jouduttaisiin laajentamaan kokoonpanoa katselmuksen tai suullisen käsittelyn järjestämisen jälkeen ja järjestämään uusi katselmus tai suullinen käsittely uudella laajennetulla kokoonpanolla. Tämä ei ole asianosaisten oikeusturvan kannalta perusteltua. Lisäksi katselmuksen tai suullisen käsittelyn järjestäminen kahden jäsenen kokoonpanossa saattaa johtaa tilanteeseen, jossa erimielisyyden ilmaiseminen on tavallista haastavampaa, koska se johtaisi oikeudenkäynnin viivästymiseen uuden katselmuksen tai uuden suullisen käsittelyn järjestämisen vuoksi.

---

38 HE 85/2005 vp, s. 20.



Pääsääntöisesti hallintoprosessi on kirjallista. Asioissa, joissa järjestetään katselmus tai suullinen käsittely, voi olla kysymys esimerkiksi näytön arvioinnista.<sup>39</sup> Asiat, joissa hallinto-oikeus arvioi katselmuksen tai suullisen käsittelyn järjestämisen olevan tarpeen asian selvittämiseksi, ovat siten usein vaikeusasteeltaan tavanomaista asiaa haastavampia. Tämänkin vuoksi nämä asiat olisi perusteltua ratkaista kahden jäsenen kokoonpanon sijaan vähintään kolmen jäsenen kokoonpanossa.

Esitettyä kantaa tukee myös korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisu KHO 2022:120:

Hallinto-oikeus oli toimittanut suullisen käsittelyn kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa kaksijäsenisessä kokoonpanossa. Suullisen käsittelyn jälkeen hallinto-oikeus teki välipäätöksen asian määrittämisestä uuteen suulliseen käsittelyyn hallinto-oikeuden kolmijäsenisessä kokoonpanossa. Välipäätöksessä, joka oli samalla osapuolille kutsu saapua uuteen suulliseen käsittelyyn, oli mainittu uuden suullisen käsittelyn toimittamisen syyksi se, että asian edellisessä käsittelyssä kahden tuomarin kokoonpanossa hallinto-oikeuden jäsenet olivat olleet ratkaisusta eri mieltä. Asian ensimmäiseen suulliseen käsittelyyn osallistuneet hallinto-oikeustuomarit eivät olleet mukana uudessa ratkaisukokoonpanossa.

Korkein hallinto-oikeus korosti, että oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaaminen edellyttää, että asia voidaan yleensä ratkaista loppuun siinä kokoonpanossa, jossa asian käsittely on aloitettu. Vain poikkeuksellisista syistä, jotka liittyvät useimmiten jonkin jäsenen tai esittelijän suullisessa käsittelyssä tai sen jälkeen havaittuun esteellisyyteen, suullinen käsittely tulee järjestää uudestaan kaikilta osin esteettömässä kokoonpanossa. Hallintolainkäytössä, kuten muussakaan lainkäytössä, ei ole tarkoituksena järjestää suullisia käsittelyjä samassa asiassa samassa tuomioistuimessa uudestaan vain sillä perusteella, että päätöksen lopputuloksesta on vallinnut alun perin erimielisyyttä.

Korkein hallinto-oikeus totesi, että vaikka kaksijäseninen kokoonpano hallinto-oikeuslain 12 a §:n 1 momentin perusteella oli momentissa mainituissa asioissa lähtökohtaisesti mahdollinen myös suullista käsittelyä toimitettaessa, oli kansainvälistä suojelua koskevien asioiden, joissa arvioitavana on kristillinen vakaumus ja joissa

39 Suullisessa käsittelyssä voidaan esittää monipuolista tosiasiaselvitystä, kuulla todistajia ja toteuttaa välitöntä dialogia osapuolten välillä oikeus- ja tosiasiakysymyksissä (Mäenpää, Olli: Oikeudenkäynti hallintoasioissa 2019, s. 372). Vastaavasti katselmuksella havainnoilla saatavan selvityksen tuottama lisäarvo on keskeinen. Katselmuksen merkitys todistelun välittömyyden ja prosessin koetun oikeudenmukaisuuden kannalta voi olla huomattava. (Mäenpää 2019, s. 400.)

sen vuoksi on järjestettävä suullinen käsittely, katsottava oikeudellisen laatunsa puolesta pääsääntöisesti edellyttävän vähintään kolmijäsenisen kokoonpanon käyttämistä. Kolmijäsenistä kokoonpanoa käytettäessä vältetään myös tasaäännten vuoksi tapahtuva äänestämisen tilanteessa, jossa käytettävissä olevista äänestysäännöistä puheenjohtajan kantaan perustuva ei ota huomioon kansainvälistä suojelua koskevien asioiden oikeudellista erityislaatua.

Asiaa hallinto-oikeudessa käsiteltäessä syntynyt tilanne, jossa asia on siirretty ratkaistavaksi kolmijäsenisessä kokoonpanossa, on tässä kyseisessä asiassa jo sellaisenaan osoitus asian oikeudellisesta laadusta, joka alun perin olisi edellyttänyt laajempaa kuin kaksijäsenistä kokoonpanoa.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen mukaan osapuolille asiassa toimitettu hallinto-oikeuden välipäätös, jossa mainittiin hallinto-oikeudessa ratkaisun lopputuloksesta syntynyt erimielisyys kaksijäsenisessä kokoonpanossa ja siitä johtuva asian siirto ratkaistavaksi kokonaan uudessa kolmijäsenisessä kokoonpanossa, oli ollut omiaan horjuttamaan hakijan luottamusta asiansa käsittelyn asianmukaisuuteen ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.

Korkein hallinto-oikeus purki hallinto-oikeuden kolmijäsenisessä kokoonpanossa suullisen käsittelyn jälkeen tehdyn yksimielisen päätöksen, jolla hakijan valitus Maa-hanmuuttoviraston päätöksestä oli kokonaisuudessaan hylätty. Asia palautettiin hallinto-oikeudelle uudelleen käsiteltäväksi.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 47 §:n mukaisen suullisen valmistelun ja saman lain 49 §:n mukaisen tarkastuksen osalta vastaava sääntely kolmen jäsenen kokoonpanosta ei olisi tarpeen, koska nämä asian selvittämiskeinot ovat lähtökohtaisesti erilaisia kuin katselmus ja suullinen käsittely. Voimassa olevan hallinto-oikeuslain 12 §:n 3 momentin mukaan yksi lainoppinut jäsen voi toimittaa suullisen valmistelun ja yksi lainoppinut jäsen tai esittelijä voi suorittaa tarkastuksen. Vaikka suullisen valmistelun järjestämisen tai tarkastuksen suorittamisen jälkeen havaittaisiin, että asian ratkaiseminen edellyttää ratkaisukokoonpanon vahventamista, olisi tämä mahdollista ilman, että asiassa täytyisi toimittaa uusi suullinen valmistelu tai suorittaa uusi tarkastus.

Lisäksi katselmuksen ja suullisen käsittelyn ratkaisukokoonpanon osalta on otettava huomioon voimassa olevan hallinto-oikeuslain 13 §:n säännös, jonka mukaan hallinto-oikeus on päätösvaltainen, vaikka sen monijäsenisen kokoonpanon jäsenistä yhdelle on tullut este suullisten käsittelyn, istunnon tai katselmuksen aloittamisen jälkeen. Mikäli katselmuksen tai suullisen käsittelyn järjestäminen olisi jatkossakin mahdollista kahden

jäsenen kokoonpanossa, tarkoittaisi tämän sisältöinen lainkohta käytännössä hallinto-oikeuden päätösvaltaisuutta yhden tuomarin kokoonpanossa lainkohdan tarkoittamissa erityistilanteissa.

Koska lähtökohtaisesti muutoksenhakutuomioistuimen tulee toimia kollegiona, tulisi katselmuksen ja suullisen käsittelyn järjestämisessä olla lähtökohtana kolmen jäsenen kokoonpano. Tällä vältyttäisiin siltä, että näissä erityistilanteissa hallinto-oikeus olisikin yhä useammin toimivaltainen yksijäsenisenä. Säännöksiä, jotka johtavat siihen, että muutoksenhakutuomioistuin on toimivaltainen yksijäsenisenä, on syytä välttää muutoksenhakutuomioistuinten lähtökohtaisen kollegiaalisen luonteen vuoksi. Poikkeuksen muodostavat tietenkin ne asiaryhmät, joissa yksijäseninen kokoonpano on katsottu nimenomaisesti riittäväksi.

Samasta syystä nykyistä hallinto-oikeuslain 13 §:ää vastaavaa lainkohtaa tulisi muuttaa siten, että säännös hallinto-oikeus päätösvaltaisuudesta tilanteessa, jossa sen monijäsenisen kokoonpanon jäsenistä yhdelle on tullut este istunnon aloittamisen jälkeen, kumoutaisiin. Hallinto-oikeudessa kaikki asiat ratkaistaan lähtökohtaisesti istunnossa. Näissä erityistilanteissa, joissa hallinto-oikeuden monijäsenisen kokoonpanon jäsenistä yhdelle on tullut este istunnon aloittamisen jälkeen, kaksijäsenisen kokoonpanon yleistymisen johtaisi mahdollisesti kokoonpanon toimivaltaisuuteen yksijäsenisenä yhä useammin sellaisissa asioissa, joita ei ole varsinaisesti säädetty yhden jäsenen kokoonpanolla ratkaistaviksi. Vaihtoehtoisesti säännöstä voitaisiin muuttaa siten, että siihen lisättäisiin vastaavanlainen edellytys kuin Ruotsin yleisiä hallintotuomioistuimia koskevassa lainsäädännössä, että useamman kuin kahden jäsenen kokoonpanossa hallinto-oikeus on tässä tilanteessa edelleen päätösvaltainen.<sup>40</sup>

## 4.5 Muut hallinto-oikeuksien kokoonpanosäännöksiin liittyvät uudistamistarpeet

On myös mahdollista, että lainsäädäntöön jätettäisiin nykyisenkaltainen luettelo niistä laeista, joiden mukaisissa asioissa hallinto-oikeus on toimivaltainen kaksijäsenisenä. Tässä sääntelytavassa tulisi kuitenkin ottaa huomioon edellä todetut, käytännön osoittamat hankaluudet luettelon ajantasaisena pitämisestä. Tällainen useita erityislakeja sisältävä

<sup>40</sup> Vrt. Ruotsin yleisistä hallintotuomioistuimista annetun lain 5 a §:ään, jonka mukaan korkeimman hallinto-oikeuden kokoonpano on, jos kokoonpano koostuu *useammasta kuin kahdesta jäsenestä* ja yhdelle heistä tulee este käsittelyn aloittamisen jälkeen, edelleen tuomiovaltainen. (kurs. tässä)

luettelo ei myöskään lähtökohtaisesti soveltuisi yleislakiin eli oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin, koska luetteloon sisältyvien erityislakien muuttaminen voisi aiheuttaa tarpeen muuttaa yleislakia.

Hallinto-oikeuksien kokoonpanosäännöksiä voisi olla tarpeen uudistaa myös muilta osin. Esimerkiksi yhden lainoppineen jäsenen kokoonpanossa ratkaistavien asioiden luettelo olisi mahdollisesti myös syytä täydentää. Yhden lainoppineen jäsenen kokoonpanossa ratkaistavien asioiden osalta olisi myös mietittävä esimerkiksi sitä, tulisiko sääntely siirtää tältä osin kokonaisuudessaan erityislakeihin. Erityislakeihin viittaaminen ja luettelon ajantasaisena pitäminen yleislaissa saattaisi aiheuttaa muutospaineita yleislakiin erityislakien muuttamisen yhteydessä. Myös nykyinen asiantuntijajäseniä koskeva sääntelytapa on tältä kannalta ongelmallinen. Lisäksi sääntelyä tulisi kehittää sen osalta, että ratkaistaanko asiat yhden jäsenen kokoonpanossa esittelystä vai voidaanko ne ratkaista myös ilman esittelyä.<sup>41</sup> Esittelyvaatimukseen liittyvä problematiikka ei suoranaisesti koske monijäsenisiä kokoonpanoja, kun muissa kuin yhden jäsenen kokoonpanoissa myös jäsenesittelyt ovat mahdollisia. Lisäksi vahvennettujen kokoonpanojen järjestämismahdollisuuksia tulisi laajentaa ottaen huomioon sen, että hallinto-oikeudet ovat keskenään hyvin erikokoisia.

Hallinto-oikeuksien ylituomarit nostivat 22.3.2022 pidetyssä oikeusministeriön, Tuomioistuinviraston ja ylituomareiden välisessä palaverissa esille hallinto-oikeuksien rajalliset resurssit. Hallinto-oikeuksien tulisi pystyä antamaan viivytyksettömästi oikeusturvaa ja ohjaamaan hallintokäytäntöä. Hallinto-oikeuksien tulisi pystyä käsittelemään asiat myös ruuhkien aikana joustavasti ja nopeasti. Tämän vuoksi resurssit tulisi pystyä kohdentamaan nykyistä tarkoituksenmukaisemmin, ja laajoja kokoonpanoja tulisi käyttää vain sellaisissa asioissa, joissa asian laatu tai laajuus sitä edellyttävät. Suullisen käsittelyn järjestämistä ei palaverissa esitetyn näkemyksen mukaan tulisi lainsäädännöllä sitoa kolmejäseniseen kokoonpanoon.

---

41 Ks. KHO 28.1.2021/H125: Hallinto-oikeus oli ollut päätösvaltainen ratkaisemaan kysymyksessä olleen muutoksenhakuasian yksijäsenisessä kokoonpanossa. Päätöksen oli tehnyt yksi jäsen ilman esittelijää. Hallinto-oikeudessa asiat on käsiteltävä ja ratkaistava esittelystä. Koska hallinto-oikeus oli antanut päätöksen valitukseen yksijäsenisessä kokoonpanossa ratkaisematta asiaa esittelystä, oli hallinto-oikeudessa asiaa käsiteltäessä tapahtunut menettelyvirhe. Hallinto-oikeuden päätös kumottiin ja poistettiin ja asia palautettiin hallinto-oikeudelle uudelleen lainmukaisessa kokoonpanossa käsiteltäväksi.

## 5 Yhteenveto ja loppupäätelmät

Tässä arviomuistiossa on käsitelty hallinto-oikeuksien kokoonpanosäännösten uudistamisen mahdollisia lähtökohtia. Lähtökohdiksi on otettu joko kahden jäsenen kokoonpanon muuttaminen pääsäännöksi nykyisen kolmen jäsenen kokoonpanon sijaan tai kolmen jäsenen kokoonpanon säilyttäminen pääsääntönä, mutta kahden jäsenen kokoonpanon käyttämisen mahdollistaminen kolmen jäsenen kokoonpanon sijaan huomattavasti nykyistä joustavammin.

Hallinto-oikeuksien kokoonpanosääntelyn uudistamisen yhteydessä olisi tarkoituksenmukaista tarkastella myös korkeimman hallinto-oikeuden ja vakuutus oikeuden kokoonpanosäännösten mahdollisia uudistamistarpeita. Tässä vaiheessa valmistelua on katsottu tarpeelliseksi pyytää eri sidosryhmiltä lausuntoja hallinto-oikeuksien peruskokoonpanon sääntelemisen tavasta. Arviomuistion tarkoituksena on toimia valmistelun pohjana hallinto-oikeuksien osalta uudistettaessa hallintotuomioistuinten kokoonpanosääntelyä. Valmistelun jatkamisesta päätetään oikeusministeriössä muun ohella arviomuistiosta saatujen lausuntojen perusteella. Jos varsinainen lainsäädäntöhanke käynnistetään, pyydetään myöhemmin lausuntoja hallintotuomioistuinten kokoonpanosäännösten uudistamisen kokonaisuudesta valmistelun edetessä.

Muutoksenhakutuomioistuimen päätösvaltaisuus kolmijäsenisenä perustuu pitkään traditioon. Toisaalta kuitenkin yhteiskunnalliset muutokset ja muut lainsäädäntömuutokset ovat vaikuttaneet hallintotuomioistuimissa käsiteltävien asioiden määrään ja vaikeustasoon. Ongelmallista kokoonpanosäännösten kannalta on se, että hallintoprosessissa käsiteltävät asiat vaihtelevat suuresti laadultaan ja laajuudeltaan, toisinaan jopa saman asiar ryhmän sisällä.

Kokoonpanosäännösten osittaisuudistukset ovat vaikuttaneet siihen, että käytännössä aiempaa useammat asiat on käsitelty entistä harvalukuisemmissa kokoonpanoissa. Jo nykyisellään valtaosa asioista ratkaistaan hallinto-oikeudessa joko kevyemmällä kokoonpanolla kuin kolmen lainoppineen jäsenen kokoonpanolla tai sellaisella kokoonpanolla, jossa on kahden lainoppineen jäsenen lisäksi asiantuntijajäseniä. Peruskokoonpanon muutoksella ei muutettaisi säännöksiä kokoonpanoista, joissa on mukana asiantuntijajäseniä.

Nykyisen kaltainen sääntely, jossa hallinto-oikeuden peruskokoonpanoksi on säädetty kolmen lainoppineen jäsenen kokoonpano, ja lueteltu täsmällisin lakiviittauksin poikkeukset tästä pääsäännöstä, on osoittautunut käytännössä haastavaksi pitää ajantasaisena. Lisäksi kolmen lainoppineen jäsenen kokoonpano ei ole enää käytännössä ollut yleisin ratkaisukokoonpano hallinto-oikeuksissa, vaan enemmistö asioista ratkaistaan jo nykyisin yhden tai kahden lainoppineen jäsenen tai kahden lainoppineen jäsenen ja (yhden tai useamman) asiantuntijajäsenen muodostamassa kokoonpanossa.

Kokoonpanosäännösten keventäminen on ollut vallitseva suuntaus niiden viimeaikaisessa kehittämisessä tuomioistuimissa. Kokoonpanosäännösten keventäminen lisää kustannustehokkuutta ja nopeuttaa osaltaan asioiden käsittelyä hallinto-oikeuksissa, ja tämä puolestaan parantaa oikeusturvan saatavuutta ja oikea-aikaisuutta.

Tuomioistuinten kokoonpanosääntelyä on myös kehitetty aiempaa joustavampaan muotoon siten, että voimassa olevan lainsäädännön mukaan monijäsenistä kokoonpanoa voidaan vahventaa asian laadun tai laajuuden tai muun perustellun syyn vuoksi. Sanonnallisesti yleisemmän tason muotoilun voidaan katsoa vastaavan paremmin nykyaikaisia tarpeita erilaisten kokoonpanojen käyttämiselle asioiden vaikeusasteiden vaihdellessa myös asiaryhmien sisällä. Yleisempi muotoilu lisäisi myös hallinto-oikeuksien tehokkuutta sen mahdollistaessa asioiden ratkaisemisen pääsääntöisesti kahden jäsenen kokoonpanossa kaikissa asiaryhmissä silloin, kun se asian laadun ja laajuuden vuoksi olisi perusteltua.

Tässä arviomuistiossa on esitetty hallinto-oikeuksien peruskokoonpanon uudistamiseksi kaksi sääntelyvaihtoehtoa. Peruskokoonpano voitaisiin säätää nykyisen kolmen lainoppineen jäsenen kokoonpanon sijaan kahden lainoppineen jäsenen kokoonpanoksi. Tällöin hallinto-oikeudelle tulisi säätää mahdollisuus käsitellä asiat kolmen tai neljän lainoppineen jäsenen kokoonpanossa aina, kun se asian laadun tai laajuuden vuoksi tai muusta erityisestä syystä on tarpeen.

Toisena sääntelyvaihtoehtona peruskokoonpano voitaisiin jatkossakin säätää kolmen lainoppineen jäsenen kokoonpanoksi, mutta tällöin hallinto-oikeudelle tulisi säätää mahdollisuus käsitellä asioita kahden lainoppineen jäsenen kokoonpanossa aiempaa joustavampien kriteerien perusteella.

Kahden lainoppineen jäsenen kokoonpanon säätäminen pääsäännöksi tai joustava mahdollisuus kokoonpanon keventämiseen kahden lainoppineen jäsenen kokoonpanoksi tukisi tähänastista kokoonpanosäännösten kehitystä. Kahden lainoppineen jäsenen kokoonpanon säätäminen pääsäännöksi vahvistaisi jo käytännössä hallinto-oikeuksissa yleiseksi muodostuneen linjauksen.

Kokoonpanon vahventamisen mahdollisuus lainoppineella jäsenellä on jo nykyisellään määritelty joustavasti, ja tämä mahdollisuus säilytettäisiin edelleen lainsäädännössä. Tämän muutoksen ei katsottaisi heikentävän oikeusturvaa, koska hallinto-oikeus voisi tarvittaessa vahventaa kokoonpanoa yhdellä tai kahdella jäsenellä. Muutos mahdollistaisi myös nykyisten hallinto-oikeuslain 12 a §:n ja 12 b §:n mukaisten asioiden käsittelemisen myös kolmella tai neljällä lainoppineella jäsenellä, jos se asian laatuun tai laajuuteen nähden poikkeuksellisesti olisi tarpeellista. Voimassa olevat hallinto-oikeuslain säännökset mahdollistavat kokoonpanon vahventamisen vain yhdellä lisäjäsenellä.

Myös hallintoasioissa viime vuosina entistä laajemmin käyttöön otettu oikaisuvaatimusjärjestelmä ennen varsinaista muutoksenhakua on omiaan parantamaan oikeusturvaa hallintoasioissa. Osaltaan oikaisuvaatimusjärjestelmän laajan käytön voidaan myös arvioida mahdollistavan aikaisempaa kevyempien kokoonpanojen käyttämisen hallinto-oikeuksissa. Toisaalta taas jatkomuutoksenhaun valitusluvanvaraisuus asettaa korkeinta hallinto-oikeutta edeltäville muutoksenhakeinoille aiempaa merkittävämpiä oikeusturvavaatimuksia.

Tarkoituksena hallinto-oikeuksien kokoonpanosääntelyn lähtökohtien uudistamisella ei olisi siirtää kahden jäsenen kokoonpanon käsiteltäväksi ollenkaan sellaisia asioita, jotka laadultaan tai laajuudeltaan tai jostain muusta vastaavasta syystä edellyttävät vähintään kolmen lainoppineen jäsenen kokoonpanoa.

Hallinto-oikeuksien kokoonpanosääntely voisi olla tarkoituksenmukaisinta sisällyttää oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin, joka muiltakin osin sääntelee hallintoprosessia. Kokoonpanosäännösten uudistamisen yhteydessä hallinto-oikeuslaki, josta on voimassa enää asiantuntijajäseniä ja kokoonpanoja koskevat säännökset, voitaisiin kumota.

Hallinto-oikeuksien kokoonpanosääntelyyn liittyy muitakin mahdollisia muutostarpeita, kuten esimerkiksi erilaisten vaihtoehtojen lisääminen vahvennettujen kokoonpanojen järjestämisen tapaan. Kahden jäsenen kokoonpanon säätäminen peruskokoonpanoksi tai sen aiempaa joustavampi soveltaminen hallinto-oikeuksissa aiheuttaisi tässä arviomuis-tiossa luvussa 4.4 kuvattuja muita, vähäisempiä muutostarpeita kokoonpanoja koskeviin säännöksiin esimerkiksi siinä erityistilanteessa, että kokoonpanon jäsen tulee estyneeksi istunnon aloittamisen jälkeen.

Kaikki nämä muut kokoonpanosääntelyyn liittyvät kysymykset on jätetty tämän arviomuistion ulkopuolelle. Tämän vuoksi lausunnonantajia pyydetään tässä vaiheessa keskittymään lausunnoissaan vain siihen, mitä näkökohtia esitettyihin vaihtoehtoihin hallinto-oikeuksien kokoonpanojen lähtökohdaksi liittyy. Myös muiden peruskokoonpanon sääntelyvaihtoehtojen kuin tässä arviomuistiossa esitettyjen esiintuominen tässä vaiheessa valmistelua on toivottavaa.

## 6 Lausunnonantajille suunnattuja kysymyksiä

1. Pidätekö mahdollisena kehityssuuntana sitä, että hallinto-oikeuksien peruskokoonpano muutettaisiin kolmen lainoppineen jäsenen kokoonpanosta kahden lainoppineen jäsenen kokoonpanoksi tässä arviomuistiossa esitetyin reunaehdoin?
2. Mitä mahdollisia etuja näkisitte hallinto-oikeuksien peruskokoonpanon muuttamisessa kaksijäseniseksi?
3. Mitä mahdollisia haittoja näkisitte hallinto-oikeuksien peruskokoonpanon muuttamisessa kaksijäseniseksi?
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?
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?
6. Pidätekö 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?
7. Pidätekö 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?



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?
9. Olisiko hallinto-oikeuksien kokoonpanosäännösten sisällyttäminen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin tarkoituksenmukaista, vai tulisiko sääntelyn edelleen olla hallinto-oikeuslaissa?
10. Muut mahdolliset ehdotukset ja näkemykset hallinto-oikeuksia koskevan kokoonpanosääntelyn kehittämiseksi?

Oikeusministeriö  
PL 25  
00023 Valtioneuvosto  
[www.oikeusministerio.fi](http://www.oikeusministerio.fi)

Justitieministeriet  
PB 25  
00023 Statsrådet  
[www.justitieministeriet.fi](http://www.justitieministeriet.fi)

ISSN 2490-1172 (PDF)  
ISBN 978-952-400-659-0 (PDF)