

Asia: VN/18068/2023

Arviomuistio hallinto-oikeuksien kokoonpanosääntelyn eräistä tarkistamistarpeista

Lausunnonantajan lausunto

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

Asianajajaliitto suhtautuu varauksellisesti hallinto-oikeuden peruskokoonpanon supistamiseen.

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

Etuina voidaan pitää tuomioistuiminnan tehostamista ja kokoonpanosääntelyn yksinkertaistamista, ottaen huomioon, että tällä hetkellä suppeammasta kokoonpanomahdollisuudesta on säädetty erikseen eri asiaryhmissä.

Toisaalta toiminnan tehostaminen ja sääntelyn yksinkertaistaminen on mahdollista myös peruskokoonpanoa muuttamatta muilla keinoin.

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

Lähtökohtaisesti monijäseninen kokoonpano lisää näkökantoja käsiteltävänä olevaan asiaan, monipuolistaa harkintaa ja vahvistaa oikeusturvaa. Tilastollisesti kolmen tuomarin kokoonpanossa on todennäköisemmin erilaisia näkökantoja ja myös eriäviä mielipiteitä. Ottaen huomioon valituslupajärjestelmä korkeimmassa hallinto-oikeudessa ("KHO") ja korkea kynnyksilyntämiselle, hallinto-oikeuden päätös on useimmiten asiassa annettava lopullinen päätös. Toisaalta, mikäli hallinto-oikeus päättyy äänestysratkaisuun, johon on suurempi todennäköisyys suuremmissa kokoonpanossa, asiaan on käytännössä suurempi todennäköisyys saada myös KHO:n valituslupa, joka lähes kaikissa asiaryhmissä vaaditaan.

Vaikka asian laadun tai laajuuden vuoksi säilytettäisiin harkinnanvarainen mahdollisuus suurempaan kokoonpanoon, suurena riskinä on se, että kynnys suuremman kokoonpanon käyttämiseen nousisi varsin korkeaksi, koska lausuttuna tavoitteena kokoonpanon supistamiselle on nimenomaisesti toiminnan tehostaminen.

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?

Ottaen huomioon se, että tälläkin hetkellä lukumääräisesti ilmeisesti enemmistö asioista ratkaistaan erikseen sallituissa kahden jäsenen kokoonpanoissa, Asianajajaliitto katsoo, että ei ole mahdollista erottaa tiettyjä asiaryhmiä erikseen jätettäväksi kolmen jäsenen kokoonpanolle.

Sen sijaan ainakin olisi syytä säätää siitä, että mikäli asia ratkaistaan suorittamalla suullinen käsittely tai katselmus, minimikokoonpano olisi aina kolme jäsentä. Asia on osoittautunut käytännössä ongelmalliseksi esimerkiksi KHO:n vuosikirjaratkaisusta 2022:120 ilmenevin perustein.

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 nykyisenkaltainen täsmällinen luettelo niistä tilanteissa, joissa hallinto-oikeus on päätösvaltainen kahden lainoppineen jäsenen kokoonpanossa?

Kokoonpanon osalta sääntelyn tulisi olla mahdollisimman täsmällistä ja sääntelyä tulisi edelleen selkeyttää. Pienemmästä kokoonpanosta tulee voida kuitenkin aina siirtyä suurempaan asian laadun ja laajuuden niin vaatiessa.

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

Kuten edellä on lausuttu, Asianajajaliitto pitää tätä muutosta kannatettavana. Ottaen huomioon kyseisten asioiden varsin rajallinen määrä, resurssikysymyksen ei tulisi olla muutoksen esteenä.

7. Pidätkö perusteltuna sitä, että hallinto-oikeus ei olisi enää päätösvaltainen tilanteessa, jossa sen monijäsenen 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?

Oikeusturvan ja toisaalta asian tehokkaan etenemisen suhde edellyttää lähtökohtaisesti, että vain poikkeuksellisesti voi olla tilanne, jossa asia ratkaistaan pienemmässä kokoonpanossa. Toisaalta käytännön yllättävien tilanteiden takia tämän täytyisi olla mahdollista myös jatkossa, kuten tälläkin hetkellä on.

Toisaalta kahden tuomarin kokoonpanossa asia on erityisen ongelmallinen koska yhden jäsenen este johtaa yhden jäsenen kokoonpanoon. Asianajajaliitto katsookin, että kahden tuomarin kokoonpanossa esteen aiheuttamaa siirtymistä yhden jäsenen ratkaisukokoonpanoon ei tulisi sallia. Kolmen jäsenen kokoonpanossa esteestä johtuva ongelma on pienempi.

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

Asianajajaliitolla ei ole lausuttavaa tältä osin.

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

Ottaen huomioon, että muiden yleisten tuomioistuinten osalta kokoonpanoa säännellään oikeudenkäymiskaassa, Asianajajaliiton näkemyksen mukaan olisi loogisempaa, että myös hallintoprosessin osalta sääntely olisi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa.

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

Asianajajaliitto katsoo, että kokoonpanojen supistamisen sijaan tulisi tavoitteena olevaa tehostamista pyrkiä edistämään muilla keinoin sekä pikemminkin selvittää, vaatisiko parempi oikeusturvan toteutuminen sitä, että joissain nykyisin suppeammalle kokoonpanolle säädetyissä asioissa siirryttäisiin kolmen, tai yksijäseniksi säädetyissä, vähintään kahden jäsenen kokoonpanoon. Esimerkiksi osassa ulkomaalaislakia koskevissa asioissa, joihin voi liittyä tyypillisesti esimerkiksi vaikeita näyttökysymyksiä, ja joilla on asiaan osallisille huomattavan suuri merkitys, tätä tulisi arvioida.

Enne Heidi
Suomen Asianajajaliitto