

Asia: VN/18068/2023-OM-41

Lausuntopyyntö työryhmämietinnöstä hallintotuomioistuinten kokoonpanoja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi

Korkeimman hallinto-oikeuden kokoonpanosäätelyä koskevat muutosehdotukset

Yleiset näkemyksenne ehdotetuista korkeimman hallinto-oikeuden kokoonpanoja koskevan sääntelyn muutoksista.

Valtakunnallinen aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut –vastuualue (jäljempänä HAKE), joka on sijoitettuna Etelä-Suomen aluehallintoviraston organisaatioon, antaa tämän lausunnon. HAKE on varannut aluehallintovirastoille tilaisuuden lausua lausuntopyynnön johdosta ennen lausunnon antamista. Itsenäiset aluehallintovirastot lakkaavat, kun uusi valtakunnallinen Lupa- ja valvontavirasto aloittaa toimintansa 1.1.2026.

Yleisellä tasolla ja esitettyjen perustelujen valossa HAKE katsoo, että muutosehdotukset ovat kannatettavia korkeimman hallinto-oikeuden resurssien tarkoituksenmukaisen käytön kannalta, mutta samalla myös oikeusturvaseikat huomioiden. Muutosehdotukset koskevat mm. mahdollisuutta jättää purkuhakemus tutkimatta yhden jäsenen kokoonpanossa, mikäli asiassa ei käytetä HOL 118 §:n 5 momentin mukaisesti lainoppinutta avustajaa tai asiamiestä. Samoin yhden jäsenen kokoonpanolla olisi päätösvalta jättää tutkimatta valituslupahakemus tai valitus HOL 81 §:n 2 momentissa tarkoitettussa tilanteessa. Päätösvalta asian käsittelyn raukeamisesta olisi yhden jäsenen kokoonpanolla myös silloin, kun valituslupahakemus tai valitus peruutetaan. Samalla kuitenkin säilytetään velvoite siirtää asian käsittely monijäseniseen kokoonpanoon, jos ratkaistavan asian laatu sitä edellyttää.

Vaihtoehtoja koskeva mietinnön jakso 5.1: voitaisiinko valituslupahakemuksia käsitellä näkemyksenne mukaan mietinnössä ehdotettua laajemmin kahden jäsenen kokoonpanossa?

-

Hallinto-oikeuksien kokoonpanosäätelyä koskevat muutosehdotukset

Yleiset näkemyksenne ehdotetusta hallinto-oikeuksien kokoonpanoja koskevasta sääntelystä.

HAKE katsoo näkemyksensä, että yleisellä tasolla ja esitettyjen perustelujen valossa myös hallinto-oikeuksien osalta muutosehdotukset ovat kannatettavia resurssien tarkoituksenmukaisen käytön kannalta, mutta myös oikeusturvaseikat huomioiden.

HAKE kannattaa sitä, että päätösvaltaisen peruskokoonpanon muodostaa kolme lainoppinutta jäsentä, jollei laissa toisin säädetä. Kuten mietinnössä todetaan, kolmijäsenisestä peruskokoonpanosta säätämistä puoltaa hallinto-oikeuksien asema ensimmäisen asteen muutoksenhakutuomioistuimina. Valituslupajärjestelmän takia hallinto-oikeuksien ratkaisukäytännöllä ohjataan laajasti hallintoviranomaisten päätöksentekoa.

Toisaalta säätämällä laajemmin myös muista kokoonpanovaihtoehdoista voidaan käsittelyprosessia joustavasti ohjata kunkin käsiteltävän asian ja prosessiekonomian kannalta tarkoituksenmukaiseen prosessiin oikeusturvan kärsimättä.

Näkemyksenne julkisia maksuja ja hallinnollisia taloudellisia seuraamuksia koskevista kokoonpanosääntelyehdotuksista (ehdotettu HOL 5 f §:n 1 momentin 1 kohta ja 2 momentti).

Ehdotuksen mukaan yhden jäsenen kokoonpanossa voitaisiin ratkaista maksu- ja seuraamusasioita, jotka ovat perusluonteeltaan oikeudellisesti yksinkertaisia ja joissa oikeusturva ei vaadi peruskokoonpanon käyttöä. Julkista maksua tai rangaistusluonteista hallinnollista taloudellista seuraamusta koskevaa asiaa ei voida käsitellä yhden jäsenen kokoonpanossa, jos maksu tai seuraamus on taloudellisesti merkittävä ja sen määrittäminen riippuu viranomaisen harkinnasta.

Pykälän 1 momentin 1 kohdassa yhden jäsenen päätösvaltaan säädettäisiin yksityiselle määrättyä asiakasmaksua, oikeudenkäyntimaksua, pysäköinti- tai liikennevirhemaksua taikka muuta julkista maksua tai rangaistusluonteista hallinnollista taloudellista seuraamusta koskevat asiat. Yhden jäsenen päätösvalta ei ulottuisi viranomaiselle määrättyä maksua koskevaan asiaan.

HAKE pitää tarpeellisena ehdotettua 5 f §:n 2 momenttia, jonka mukaan julkista maksua tai rangaistusluonteista hallinnollista taloudellista seuraamusta koskeva asia tulisi käsitellä kahden tai kolmen lainoppineen jäsenen kokoonpanossa, jos maksu tai seuraamus on taloudellisesti merkittävä ja sen määrittäminen riippuu viranomaisen harkinnasta. Pykälän perustelujen mukaan maksun tai seuraamuksen taloudellinen merkitys ei ole yksinomaan ratkaiseva, vaan on otettava huomioon se, miten tarkasti maksun suuruudesta on säännelty ja onko viranomaisella tältä osin tapauskohtaisia harkintavaltaa. Yksityisille voidaan määrätä esimerkiksi elinkeinoa koskevissa asioissa rangaistusluonteisia hallinnollisia taloudellisia seuraamuksia, jotka ovat taloudellisesti merkittäviä ja joiden suuruus määritellään tapauskohtaisesti. Viimeksi mainituissa asioissa yhden lainoppineen jäsenen kokoonpano ei olisi päätösvaltainen.

Toisaalta se, minkä kokoisessa kokoonpanossa asia on käsiteltävissä ja ratkaistavissa, kuuluu HAKEn saaman käsityksen mukaan lainkäyttöasiana asiaa kulloinkin käsittelevän kokoonpanon ratkaistavaksi.

Pykälän perustelujen mukaan julkista maksua koskeva asia ei riipu ehdotetussa momentissa tarkoitettulla tavalla viranomaisen harkinnasta, jos maksun peruste on selvä ja riittävän yksiselitteinen. Nämä vaatimukset täyttyvät yleensä silloin, kun maksun aihe ja määrä perustuvat säädöksessä säädettyyn tai taksassa määriteltyyn hinnastoon. Rangaistusluonteisten hallinnollisten taloudellisten seuraamusten osalta esimerkiksi liikenteeseen liittyvät hallinnolliset seuraamusmaksut, kuten pysäköintivirhemaksu, liikennevirhemaksu ja joukkoliikenteen tarkastusmaksu, eivät ole taloudellisesti merkittäviä. Kyse on suhteellisen pienistä rahamääristä, ja niitä koskeva lainsäädäntö on yleisesti tiedossa.

HAKE katsoo mietinnöstä ilmenevin tavoin, että yhden lainoppineen jäsenen ratkaistaviksi kuuluvia asioita koskevan sääntelyn tulee lähtökohtaisesti olla yksiselitteinen. Toisaalta 1 momentin 1 kohta koskee oikeusturvankin kannalta erityyppisiä julkisia ja taloudellisia maksuja. Yksityiselle elinkeinotoiminnalle määrättävät hallinnolliset seuraamusmaksut voivat olla tapauskohtaisesti merkittäviä vaihtelevan suuruisinakin. HAKE katsoo, että ehdotettu 2 momentin mukainen, sinänsä tarpeellinen, muotoilu jättää käytännössä yhden jäsenen kokoonpanolle harkintavallan sen suhteen, mikä katsotaan taloudellisesti niin merkittäväksi seuraamukseksi, että sitä koskeva asia tulisi siirtää laajemman kokoonpanon käsiteltäväksi. Koska ehdotettu sääntely ei ole tältä osin selkeästi yksiselitteinen, HAKE katsoo, että tämän tyyppisten seuraamusmaksujen käsittely kuuluisi lähtökohtaisesti laajemmalle kokoonpanolle, ottamatta kokoonpanoon tarkempaa kantaa.

Mietinnön mukaan yhden jäsenen päätösvalta laajenisi koskemaan myös muita kuin vireillepanon oikea-aikaisuutta ja hallinto-oikeuden toimivaltaisuutta koskevia muutoksenhaun edellytyksiä. Jos ratkaistavana olevan prosessuaalisia edellytyksiä koskevan kysymyksen laatu tai laajuus sitä edellyttäisi, asia tulisi siirtää 5 b §:ssä ehdotettuun kolmen jäsenen kokoonpanoon. HAKE yhtyy perusteluista ilmenevään, jonka mukaan peruskokoonpanon käyttämistä yksijäsenisen kokoonpanon sijaan puoltaa esimerkiksi se, jos ympäristöasian valitusoikeutta koskeva kysymys osoittautuu oikeudellisesti vaikeaksi. Yhden jäsenen kokoonpanoa voitaisiin myös tarvittaessa vahvistaa siirtämällä asia kahden jäsenen kokoonpanon käsiteltäväksi.

HAKE pitää tärkeänä, että viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) nojalla annettavia tietoja koskevia maksuja käsitellään kolmen jäsenen kokoonpanossa. Julkisuuslain soveltamisessa on kyse viranomaistoimintaan olennaisesti liittyvästä, perustuslain mukaisen oikeuden toteuttamisesta.

Vaihtoehtoja koskeva mietinnön jakso 5.1: näkemyksenne väestötietoja sekä etu- ja sukunimeä koskevissa asioissa oikeusturvan kannalta tarkoituksenmukaisimmasta hallinto-oikeuden kokoonpanosta.

-

Vaihtoehtoja koskeva mietinnön jakso 5.1: näkemyksenne yliopistoja, korkeakouluja, ammattikorkeakouluja, ammatillista koulutusta, lukioita ja varhaiskasvatusta koskevissa asioissa oikeusturvan kannalta tarkoituksenmukaisimmasta hallinto-oikeuden kokoonpanosta.

-

Vaihtoehtoja koskeva mietinnön jakso 5.1: näkemyksenne asian käsittelyn päättävien ratkaisujen tekemisestä yhden jäsenen kokoonpanossa ilman esittelyä.

HAKE yhtyy mietinnössä esitettyyn, jonka mukaan ratkaisujen tekeminen ilman esittelyä ei ole tarkoituksenmukaista oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä johtuvat vaatimukset huomioon ottaen, vaikka kyse olisi yhden jäsenen toimivaltaan ehdotettavista, prosessuaalisin perustein tehtävistä asian käsittelyn päättävistä ratkaisuista.

Näkemyksenne asian siirtämisestä vahvennetun kokoonpanon käsiteltäväksi erityisesti unionin tuomioistuimen Hann-Invest ym. -tuomion (yhdistetyt asiat C-554/21, C-622/21 ja C-727/21, EU:C:2024:594) näkökulmasta. Vaikuttavatko tuomiossa tehdyt tulkintakannanotot näkemyksenne mukaan eri tavoin eri tuomioistuinasteissa?

-

Voitaisiinko joitakin sellaisia asioita, jotka nyt ehdotetun perusteella käsiteltäisiin hallinto-oikeudessa kolmen lainoppineen jäsenen peruskokoonpanossa, käsitellä näkemyksenne mukaan kaksi- tai yksijäsenisessä kokoonpanossa?

-

Voitaisiinko joitakin sellaisia asioita, joita nyt ehdotetaan hallinto-oikeudessa käsiteltäväksi kahden lainoppineen jäsenen kokoonpanossa (ehdotettu HOL 5 e §), käsitellä näkemyksenne mukaan yksijäsenisessä kokoonpanossa?

-

Muut huomionne kokoonpanojen ehdotetusta laajuudesta hallinto-oikeudessa (ehdotetut HOL 5 b–5 f §).

Hallinto-oikeuslain 12 §:n 2 momentin toiseksi viimeinen virke, jonka mukaan kokoonpanoon kuuluu puheenjohtajan lisäksi tarpeellinen määrä luonnontieteen tai tekniikan alaan perehtyneitä jäseniä ja yhtä monta lainoppinutta jäsentä, on mietinnön perustelujen mukaan aiheuttanut tulkintaongelmia. Epäselvyyttä on aiheutunut siitä, pitääkö kokoonpanossa olla puheenjohtaja ja sen lisäksi sama määrä lainoppineita tuomareita ja asiantuntijatuomareita. HAKE pitää hyvänä, että tulkintaongelmien poistamiseksi säännösmuotoilua ehdotetaan täsmennettäväksi 5 d §:ssä siten, että luonnontieteen tai tekniikan alaan perehtyneiden jäsenten asiantuntemusta edellyttäviin nelijäsenistä laajempiin erityiskokoonpanoihin kuului vähintään yhtä monta lainoppinutta jäsentä

kuin luonnontieteen tai tekniikan alaan perehtyneitä jäseniä. Nelijäsenisen kokoonpanoon kuuluisi vähintään kaksi lainoppinutta jäsentä.

Mietinnön mukaan Vaasan hallinto-oikeuden työskentelyn sujuvoittamiseksi on perusteltua ulottaa mahdollisuus välipäätöksiä ja muita välitoimia koskevien ratkaisujen tekemiseen myös ilman luonnontieteen tai tekniikan alaan perehtynyttä jäsentä. Asian käsittelyn raukeamisesta, asian tutkimatta jättämisestä tai asian siirtämisestä voitaisiin päättää ilman luonnontieteen tai tekniikan alaan perehtynyttä jäsentä lainoppineiden jäsenten asiantuntemuksella. HAKEn näkemyksen mukaan ehdotus on tarkoituksenmukainen.

Näkemyksenne ehdotetusta hallinto-oikeuden vahvennettuja kokoonpanoja koskevasta sääntelystä (ehdotetut HOL 5 i–5 l §).

Ehdotettu vahvennettu osastokokoonpano lisäisi nykyisten täysistunnon ja koko osaston istunnon rinnalle uuden osastojen rajat ylittävän, mutta kohtuullisen kokoisen ja toimivamman kokoonpanon, jossa voitaisiin ratkaista useampaa kuin yhtä osastoa koskevia, oikeuskäytännön yhtenäisyyden kannalta merkittäviä asioita. Tällaisia olisivat erityisesti asiat, joissa on ratkaistavana periaatteellisesti merkittäviä prosessuaalisia kysymyksiä. Vahvennettuun osastokokoonpanoon osallistuisivat ylituomarin sekä osastojen johtajien lisäksi asiaa aikaisemmin käsitelleet tuomarit ja muut kuin lainoppineet jäsenet. Kokoonpanoon kuulumista olisi arvioitava sen ajankohdan mukaan, jona asia on määrätty käsiteltäväksi vahvennetussa osastokokoonpanossa.

HAKEn kannattaa ehdotusta. Se on omiaan tapauskohtaisesti sujuvoittamaan ja nopeuttamaan merkittävämpien asioiden käsittelyprosessia.

Ahvenanmaan hallintotuomioistuinta koskevan sääntelyn muutosehdotukset

Näkemyksenne ehdotetuista Ahvenanmaan hallintotuomioistuinta koskevan sääntelyn muutoksista.

-

Vakuutusosoikeuden kokoonpanosääntelyä koskevat muutosehdotukset

Näkemyksenne ehdotetuista vakuutusosoikeuden kokoonpanoja koskevan sääntelyn muutoksista.

-

Muut huomiot

Liittyykö korkeimman hallinto-oikeuden, hallinto-oikeuksien (ml. Ahvenanmaan hallintotuomioistuin) ja vakuutusosoikeuden kokoonpanosääntöksiin näkemyksenne mukaan muita kuin luonnoksessa esillä olevia muutostarpeita?

-

Muut huomionne työryhmämietinnöstä, mukaan lukien ehdotusten vaikutukset oikeusturvaan sekä ehdotusten taloudelliset vaikutukset.

-

Valtioneuvoston kanslia, ulkoministeriö, sisäministeriö, puolustusministeriö, valtiovarainministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä ympäristöministeriö

Ministeriöitä pyydetään yksilöimään valmisteluvastuulleen kuuluvassa lainsäädännössä olevat viittaukset kumottavaksi ehdotettuun hallinto-oikeuslakiin.

-

Ministeriöitä pyydetään ilmoittamaan valmisteluvastuulleen kuuluvassa lainsäädännössä olevista hallinto-oikeuden kokoonpanoa koskevista erityissäännöksistä.

-

Vaasan hallinto-oikeus

Vaasan hallinto-oikeutta pyydetään arvioimaan luonnontieteen tai tekniikan alaan perehtyneitä jäseniä koskevaa ehdotettua sääntelyä (erityisesti ehdotetut HOL 5 d ja 5 g §) hallinto-oikeuslain soveltamiskokemusten perusteella.

-

Yleiset tuomioistuimet

Näkemyksenne asian siirtämisestä vahvennetun kokoonpanon käsiteltäväksi erityisesti unionin tuomioistuimen Hann-Invest ym. -tuomion (yhdistetyt asiat C-554/21, C-622/21 ja C-727/21, EU:C:2024:594) näkökulmasta. Vaikuttavatko tuomiossa tehdyt tulkintakannanotot näkemyksenne mukaan eri tavoin eri tuomioistuinasteissa?

Henrika Räsänen

Hallintojohtaja

Anne Bäckman

Bäckman Anne
Etelä-Suomen aluehallintovirasto - Aluehallintovirastojen hallinto- ja
kehittämispalvelut -vastuualue