



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?

Oikeusturvan oikea-aikaisen saamisen ja rajallisten resurssien oikean kohdentamisen kannalta on tärkeää, että hallinto-oikeuksien ratkaisukokoonpanot vastaavat mahdollisimman hyvin käsiteltävän asian luonnetta ja vaativuutta. Hallinto-oikeuksissa pitää siten olla mahdollisuus ratkaista asioita erilaisissa kokoonpanoissa.

Ratkaisukokoonpanokysymystä arvioitaessa on kuitenkin otettava huomioon, että hallinto-oikeudet ovat kaksiportaisen hallintotuomioistuinjärjestelmän ensimmäinen yleinen alueellinen tuomioistuinaste, jonka päätöksistä ei pääsääntöisesti enää pääse valittamaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen kuin valitusluvalla. Niin ikään hallinto-oikeuteen valittamisen edellytyksenä hyvin laajasti käytössä oleva hallinnon oikaisuvaatimusmenettely on johtanut siihen, että hallinto-oikeudessa käsiteltävät asiat ovat selvästi aikaisempaa vaativampia. Esimerkiksi veroasiat ovat lähtökohtaisesti aina hallinto-oikeuteen ohjautuessaan varsin tulkinnanvaraisia, vaikka osa niistä voidaan lain mukaan ratkaista kahden jäsenen kokoonpanossa. Sama pätee moniin muihin asiaryhmiin. Hallinnon oikaisuvaatimusjärjestelmä ei myöskään ole missään suhteessa rinnastettavissa oikeusasteeseen, eikä oikaisuvaatimusmenettely voi rajata muutoksenhakuoikeutta hallinto-oikeuteen. Oikaisuvaatimusmenettelyä ei voida myöskään pitää perusteena asioiden käsittelemiselle hallinto-oikeudessa pienemmissä kokoonpanoissa. Päinvastoin yksinkertaiset asiat eivät yleensä oikaisuvaatimusmenettelystä ohjaudu hallinto-oikeuteen. Tässä mielessä kaksiaasteista hallintotuomioistuinjärjestelmää on vaikea vertailla yleisten tuomioistuinten kolmiportaiseen järjestelmään ja sen kokoonpanosäännöksiin.

Hallinto-oikeuksien asemaa kokonaisuutena arvioiden on oikeusturvan kannalta perusteltua lähtökohtaisesti säilyttää hallinto-oikeuden peruskokoonpanona edelleen kolmen tuomarin kokoonpano, eikä hallinto-oikeus siten kannata peruskokoonpanon muuttamista yleisesti kahden lainoppineen jäsenen kokoonpanoksi. Mahdollista toki on jatkotyöskentelyssä arvioida, olisiko edelleen joissakin asiaryhmissä mahdollista säätää kahden kokoonpano peruskokoonpanoksi

nykylainsäädäntöä laajemmin ilmaisten esimerkiksi ulkomaalaisten maassaolo-oikeuksiin liittyvissä asioissa. Tämä selkeyttäisi tilannekohtaista arviota siitä, mihin asioihin pienempi kokoonpano lähtökohtaisesti on sopiva ja edesauttaisi asioiden ratkaisemista sekä hallinto-oikeuksien sisällä että niiden välillä yhdenmukaisemmin samankokoisissa kokoonpanoissa. Peruskokoonpanoa ei kuitenkaan ole syytä muuttaa yleisesti kahden tuomarin kokoonpanoksi siitäkään huolimatta, että tosiasiallisesti suurin osa asioista ratkaistaisiin pienemmissä kokoonpanoissa. Kolmen tuomarin peruskokoonpano viestii paitsi hallinto-oikeuden asemasta muutoksenhakuasteena, niin asioiden ratkaisijoille siitä, että silloinkin, kun asia voidaan ratkaista pienemmässä kokoonpanossa, on aina syytä tapauskohtaisesti harkita, onko asian laatu sellainen, että se edellyttäisi suuremman peruskokoonpanon käyttöä. Lisäksi missä tahansa asiassa, joka on mahdollista ratkaista kahden jäsenen kokoonpanossa, voidaan joutua järjestämään suullinen käsittely tai katselmus, jolloin asia on joka tapauksessa ratkaistava kolmen tuomarin kokoonpanossa. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin näkökulmasta ei ole mahdollista, että suullinen käsittely tai katselmus järjestettäisiin kahden tuomarin kokoonpanolla oletuksien, että tuomarit tulevat olemaan asiasta yksimielisiä. Hallinto-oikeudessa suullinen käsittely samoin kuin katselmus ovat kirjallista menettelyä täydentäviä. Yleensä juuri ne asiat, joissa suullinen käsittely tai katselmus järjestetään ovat näytöltään epäselviä ja myös näytön arvioinnin osalta vaativia. Selvää on, että kaikki asiat, myös yhden tuomarin kokoonpanossa ratkaistavat, tulee jatkossakin aina voida viedä kolmen tuomarin tai asian vaatiessa tätä suurempaan vahvennettuun kokoonpanoon. Kaiken kaikkiaan kahden jäsenen perusratkaisukokoonpano viestisi, että lähtökohtaisesti asiat ratkaistaisiin yksimielisesti. Nykyisen lainsäädännön mukaan kaksijäsenisessä kokoonpanossa käsitelty asia on siirrettävä kolmijäseniseen kokoonpanoon, jos jäsenet eivät ole ratkaisusta yksimielisiä. Perusteltuna ei voida pitää myöskään sitä ajatusta, että oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 85 §:n mukaista äänestysääntöä soveltaen äänten mennessä tasan puheenjohtajan kanta voittaa kahden tuomarin kokoonpanossa. Tällainen asetelma ei lisäisi luottamusta hallinto-oikeuksien toimintaan.

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

Hallinto-oikeus ei viitata edellä kohdassa 1 annettuun vastaukseen näe etuja peruskokoonpanon muuttamisessa kaksijäseniseksi.

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

Hallinto-oikeus viittaa kohtaan 1. annettuun vastaukseen.

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

Hallinto-oikeuden näkemys on, että peruskokoonpanoa ei tule muuttaa kaksijäseniseksi.

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?

Koska lähtökohtaisesti kaikkien asiaryhmien sisällä voi asioiden tosiasiallinen vaativuus vaihdella paljonkin, on laissa vaikeaa määritellä tarkoin kunkin asiaryhmän ratkaisukokoonpanoa siten, että se tukisi asian käsittelemistä sille parhaiten soveltuvassa kokoonpanossa. Nykyinen sääntely, jossa ratkaisukokoonpanot ovat laissa tarkoin määritelty, on soveltamisen kannalta selkeä, mutta se ei ole käytännössä aina toimiva eikä lainsäädännön ja käsiteltävien asioiden luonteen muuttuessa aikaa kestävä. Mietinnössäkkin on alkaen sivulta 17 otettu esille kokoonpanosääntelyn havaittuja kehittämistarpeita ja niitä on varmasti vielä muitakin.

Tuomioistuimille jätetty laajempi harkintavalta ratkaisukokoonpanon koosta kunkin asian laadun ja laajuuden perusteella samaan tapaan, mitä nykyisin on säädetty esimerkiksi markkinaoikeuden osalta, mahdollistaisi kokoonpanon harkitsemisen kunkin asian todellisen luonteen perusteella. Tällä perusteella tätä vaihtoehtoa voidaan pitää kannatettavana. Tosin tässä harkintaan perustuvassa mallissa on se riski, että ratkaisukokoonpanot muotoutuisivat eri hallinto-oikeuksissa tai jopa niiden sisällä eri kokoonpanoissa erilaisiksi tai että kokoonpanojen määräytymistä voisi joissakin tilanteissa ohjata enemmän resurssipula kuin oikeusturvakysymykset. Lisäksi ongelmaksi nousevat tilanteet, joissa korkeimmalle hallinto-oikeudelle tehdään prosessiväite hallinto-oikeuden liian suppeasta kokoonpanosta. Kun kokoonpano ei enää määräytyisi selkeästi lain perusteella, vaan perustuisi tuomioistuimen harkintaan asian laadun ja laajuuden perusteella, olisi tällaisen prosessiväitteen ratkaiseminen korkeimmassa hallinto-oikeudessa ilmeisen haastavaa, kun pitäisi arvioida, onko hallinto-oikeuden ratkaisukokoonpanon tapauskohtaisessa määräämisessä menty hallinto-oikeuden harkintavaltaa ulommaksi. Tuomioistuintoiminnan sujuvuuden kannalta ei myöskään voida lähteä siitä, että kokoonpanon laajuutta pitäisi ryhtyä erikseen päätöksessä perustelemaan.

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 kohdassa 1) on jo todettu, kahden lainoppineen kokoonpano ei asioissa, joissa ei ole näiden lisäksi asiantuntijajäsentä, sovi lähtökohtaisesti juttuihin, joissa järjestetään suullinen käsittely tai katselmus. Sama koskee myös tarkastusta, jota ei ole tässä kysymyksessä erikseen otettu esille.

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

Jollakin tavoin sellainen tilanne, että esimerkiksi monipäiväisen suullisen käsittelyn aikana yhdelle lainoppineelle jäsenelle on tullut yllättäen este, tulisi voida ratkaista siten, ettei tilanteesta aiheutuisi asian kokonaan uudelleen käsittelyä. Nykyisin voimassa olevaa (HOL 13 §) säännöstä ei liene usein sovellettu, mutta hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan se olisi edelleen syytä lakiin sisällyttää.

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

Hallinto-oikeuden päätösvaltaisuudesta yksijäsenisenä tulisi edelleen säätää erikseen laissa ja vain kaksijäseniseen kokoonpanoon siirtymisestä voitaisiin päättää ratkaisukokoonpanossa mahdollisesti siten, että joissakin asiaryhmissä kahden jäsenen kokoonpano olisi erikseen säädetty peruskokoonpanoksi, kuten kysymykseen yksi annetussa vastauksessa on jo todettu. Nykyinen yhden tuomarin ratkaisukokoonpanoa koskeva säännös tulisi ajantasaistaa ja sitä tulisi joiltakin osin myös laajentaa. Esimerkiksi asiakokonaisuuden yhdessä käsittelemistä koskevat HOL 11 §:n mukaiset käytännössä ylituomareiden sopimukseen perustuvat siirtopäätökset tulisi voida käsitellä yhden tuomarin päätöksellä.

Edelleen tulisi arvioida se kysymys, voitaisiinko mahdollistaa asian ratkaiseminen yhden tuomarin päätöksellä joissakin tilanteissa myös ilman esittelyä. Yhden tuomarin kokoonpanossakin ratkaistavat asiat tulee, kuten nykyisinkin, voida siirtää laajempaan kokoonpanoon.

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

Säännösten sisällyttäminen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin vastaisi yleisten tuomioistuinten osalta noudatettua mallia, jossa kokoonpanosäännökset sisältyvät oikeudenkäymiskaareen. Säännösten sisällyttäminen prosessilakiin helpottaisi myös niiden käyttöä, kun kokoonpanosäännöksiä ei tarvitsisi tarkistaa eri laista.

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

Muistiossa on otettu esille hallinto-oikeuksien ylituomareiden 22.3.2022 oikeusministeriön ja Tuomioistuinviraston kanssa käymä ratkaisukokoonpanoja koskeva palaveri. Tuolloin nostettiin esille erityisesti hallinto-oikeuden resurssit ja huoli siitä, että hallinto-oikeuksilla ei ole voimavaroja järjestää toimintaansa poikkeustilanteissa, joissa hallinto-oikeuksien asiämäärät merkittävästi kasvaisivat. Koska nykyiset käsittelyajat ovat edelleen suuressa osassa hallinto-oikeuksia oikeusturvaodotuksiin nähden aivan liian pitkät, on mahdotonta ohjata talon sisällä resursseja tiettyihin asioihin ilman, että käsittelyajat pitkittyvät kohtuuttomiksi muissa asiaryhmissä. Äkillistä juttumäärän kasvua ei pystytä hallitsemaan edes riittäväillä taloudellisilla resursseilla, koska osaavaa henkilöstöä ei juurikaan ole tuomioistuinten ulkopuolelta saatavissa ja henkilöstön perehdyttäminen ja kouluttaminen on itsessään aikaa ja resursseja vievää. Poikkeuksellisessa juttupaineessa on suuri vaara, että hallinto-oikeuksien toiminta tyrehtyy tyystin pitkäksi aikaa. Tällaisia poikkeustilanteita varten tulisi erikseen harkita lainsäädännöllinen mahdollisuus laajentaa myös yhden tuomarin kokoonpanoa, jolloin myös suullisia käsittelyjä voitaisiin hoitaa yhden tuomarin toimesta. Mahdollista olisi, että tämän tyyppinen lainsäädäntö sisällytettäisiin valmiuslakiin. Valmiuslain soveltamisesta voi muutoinkin seurata poikkeusoloissa merkittäviä määriä uusia asioita hallinto-oikeuksiin, joten niidenkin osalta olisi samassa yhteydessä mahdollista arvioida, onko tuossa tilanteessa syytä näiltäkin osin sallia mahdollisuus normaalia merkittävästi laajemmin myös yhden tuomarin ratkaisukokoonpanoihin.

Edelleen tulisi laissa säilyä mahdollisuus kokoonpanon vahventamiseen lisjäsenellä. Niin ikään plenum-säännökset vaativat uudelleen tarkastelua ja muutoksia, jotta niitä voitaisiin käytännössä hyödyntää myös suurissa tuomioistuimissa. Asiaa on käsitelty jo KHO:n vetämän työryhmän tekemissä esityksissä.

Kaiken kaikkiaan Helsingin hallinto-oikeus katsoo, että hallinto-oikeuksien kokoonpanosääntely vaatii vielä jatkoselvitystä ja sitä tulisi tarkastella yhtenä kokonaisuutena siten, että jatkotyöhön otettaisiin mukaan riittävä tuomioistuinedustus mahdollisimman toimivan lainsäädännön aikaansaamiseksi.

Pitkäranta Ann-Mari
Helsingin hallinto-oikeus - ylituomari