

Asia: VN/18068/2023

Arviomuistio hallinto-oikeuksien kokoonpanosääntelyn eräistä tarkistamistarpeista

Lausunnonantajan lausunto

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

Vaikka kahden tuomarin kokoonpanoa nykyisin käytetään arviomuistiossa todetuin tavoin hallinto-oikeuksissa jopa enemmän kuin kolmen tuomarin peruskokoonpanoa, pidän jäljempänä selostettavista syistä tärkeänä, että kolmen tuomarin kokoonpano säilyisi lain tasolla edelleen pääsääntönä.

Käytännössä määräaikaiset tulostavastuulliset päällikkötuomarit eri tuomioistuimissa näyttävät useimmiten lähtevän siitä, että jutut tulisi ratkaista pienimmässä mahdollisessa kokoonpanossa. Työt organisoidaan usein niin, että minimiä vahvemman kokoonpanon käyttäminen näyttäytyy kokoonpanoon osallistuville ”ylimääräisille” jäsenille lisätyönä, jota ei välttämättä ainakaan täysimääräisesti hyvitetä tai oteta huomioon juttujaossa. Tämä lisää osaltaan vahvempien kokoonpanojen pyytämisen ja käyttämisen kynnystä.

Kun peruskokoonpanoja supistetaan, hallituksen esityksissä samalla yleensä korostetaan sitä, että tuomioistuimella on aina mahdollisuus itse päättää minimikokoonpanoa vahvemmassa kokoonpanosta, mikäli oikeusturvan tuottaminen sitä edellyttää. Käytännössä asia ei määrällisiin tulostavoitteisiin pyrkivässä tuomioistuimessa aina ole näin yksinkertainen. Paineet olla käyttämättä minimikokoonpanoa suurempaa kokoonpanoa - ainakaan muissa kuin näkyvää julkisuutta osakseen saavissa jutuissa - ovat suuret. Sen vuoksi jo pedagogisista syistä saattaisi olla tarpeen lain tasolla edelleen muistuttaa hallinto-oikeuksia ja niiden ylituomareita siitä, että kolmen tuomarin kokoonpanon tulisi yhä olla pääsääntö.

Kokoonpanojen supistamiseen johtaneessa kehityssuunnassa on kysymys siitä, että oikeusturvaa pyritään tuottamaan supistuvilla tuomariresursseilla - ja siis entistä pienemmällä taloudellisella panostuksella. Kysymys on julkisiin menoihin kohdistuvista oikeusministeriön hallinnonalan

säästötavoitteista. Säästökohteita etsittäessä esitetään kysymys, tarvitaanko kolmea tuomaria ratkaisemaan asiaa, jonka kaksikin tuomaria kykenee ratkaisemaan. Seuraava kysymys on, tarvitaanko edes kahta tuomaria, jos yksikin tuomari osaa ratkaista asian.

Kun tuomioistuinten kokoonpanoihin kohdistuvia esityksiä perustellaan, käytetään yleensä positiiviselta näyttävää ilmaisua ”kokoonpanojen keventäminen”. Pikemminkin voitaisiin kuitenkin puhua ”kokoonpanojen heikentämisestä”.

Olen aikaisemmissa tuomioistuinten kokoonpanojen heikentämisestä koskeneissa lausunnoissani ja muissa kannanotoissani suhtautunut kriittisesti nyt kysymyksessä olevaan kehityssuuntaan. Kuten arviomuistiossa on useassa kohdassa perustuslakivaliokunnan lausuntoihinkin tukeutuen todettu, monijäsenisen tuomioistuinkokoonpanon voidaan arvioida lisäävän monipuolista harkintaa ja siten oikeusturvaa. Mikäli välttämättömistä säästösyistä kuitenkin katsotaan, että monijäsenisen kollegion tuottamista eduista voidaan kokoonpanoja supistamalla tinkiä, asiaa ei tulisi yrittää pukea oikeusturvan parantamisen valekaapuun vaan avoimesti kertoa, että kysymys on säästöistä ja leikkauksista.

Kokoonpanojen määräytymiseen liittyvä tärkeä kysymys on, kuka tuomioistuimessa päättää siitä, mitä kokoonpanoa asiassa kulloinkin käytetään. Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölösen 1.4.2022 antamassa ratkaisussa EOAK/44/2021 on ollut kysymys siitä, voiko hovioikeuden presidentti päällikkötuomarina työjärjestyksessä pysyvästi määrätä tietyn kokoonpanon käytöstä. Ratkaisussa on todettu, että lain säännökset esitöineen sisältävät toisistaan poikkeavia ratkaisuja sen osalta, päättääkö tietyn yksittäisen jutun ratkaisukokoonpanosta valmistelusta vastaava tuomari, ratkaisukokoonpano vai päällikkötuomari. Eräissä tapauksissa rajanvetoa on käsitelty ainoastaan lain esitöissä ilman säädöstekstiin otettua mainintaa. Sen vuoksi Pölönen on ratkaisussaan todennut:

”Käsitykseni mukaan olisi periaatteellisista syistä tärkeää harkita otettavaksi lakiin jokaisen käytettävissä olevan kokoonpanovaihtoehdon osalta tarkkarajainen säännös siitä, kuka tai ketkä päättävät kokoonpanon valinnasta. Lisäksi oikeustilaa selventäisi, jos lakitasolla säädettäisiin siitä, voidaanko tiettyjen kokoonpanojen pysyvästä käytöstä määrätä työjärjestyksessä nyt kysymyksessä olevalla kiistanalaisella tavalla. Tämän tyyppinen ratkaisukokoonpanoja koskeva tarkempi sääntely voisi osaltaan vahvistaa tuomioistuinten riippumattomuutta.”

Asian jatkovalmistelussa olisi syytä varmistaa, että edellä Pölösen ratkaisussa todetut seikat ovat hallinto-oikeuksia koskevassa kokoonpanosääntelyssä kunnossa. Ellei päätösvallasta ole nimenomaista säännöstä, ei välttämättä voida lähteä siitä, että kokoonpanon laajentamisesta päättäisi alkuperäinen kokoonpano eikä esimerkiksi päällikkötuomari. Kysymys on tärkeä eikä sitä tulisi sivuuttaa asian jatkovalmistelussa.

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

Hallinto-oikeuksien keskimääräiset käsittelyajat ovat liian pitkiä. Lainsäätäjä on pyrkinyt lyhentämään käsittelyaikoja supistamalla ratkaisukokoonpanoja sekä säätämällä yhä uusien asiaryhmien käsittelyn kiireelliseksi. Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölösen 6.2.2023 antamassa ratkaisussa EOAK/8164/2020 on todettu tältä osin seuraavaa:

”Koska tuomioistuinkäsittelyn joutuisuus on lähtökohtaisesti aina eduksi, on kiireellisyysäännöksiin turvautuminen lainvalmistelussa sinänsä ymmärrettävää. Kun samaan lainsäädäntötekniiseen ratkaisuun on eri hallinnonaloilla kuitenkin päädytty vuosien kuluessa yhä uudelleen ilman, että saatavilla olisi ollut tietoa kiireelliseksi säädettyjen asioiden kokonaismäärästä tai hallinto-oikeuksien resursseista, lopputulokseksi on muodostunut koordinoimaton ja vaikeasti hallittavissa oleva kiireellisyysäännösten kokonaisuus. Nykyinen tilanne, jossa yli puolet kaikista hallinto-oikeuksiin saapuvista asioista on eri laeissa säädetty käsiteltäväksi kiireellisinä, on tuskin ollut missään ministeriössä lainvalmistelun tavoitteena, tai eduskunnan varsinainen tahtotila...

Mitä suuremmaksi kiireellisenä käsiteltävien asioiden joukko on muodostunut, sitä pienemmäksi voidaan olettaa yksittäisten kiireellisyysäännösten merkityksen jääneen. Mikäli kaikki hallinto-oikeuksissa käsiteltävät asiat määrättäisiin kiireellisiksi, ei kiireelliseksi säätämällä olisi enää lainkaan vaikutusta. Pelkkä kiireelliseksi säätäminen ei sinänsä lisää tuomioistuinten mahdollisuuksia käsitellä asioita joutuisasti, mikäli samalla ei huolehdita niiden resursseista. Tämä lähtökohta on nähdäkseni todettu myös edellä mainitussa oikeudenhoitoa koskevassa valtioneuvoston selonteossa VNS 13/2022 vp.”

Jutturuuhkien purkuun tähtäävänä ratkaisuna kokoonpanojen heikentäminen ei ole yhtä heikko kuin yhä uusien asiaryhmien käsittelyn säätäminen kiireelliseksi. Ongelmien juurisyy ei kuitenkaan ole liian raskaissa kokoonpanoissa vaan vuosia kestäneessä tuomioistuinten aliresursoinnissa. Oikeudenhoitoa kokonaisuudessaan koskeneessa valtioneuvoston eduskunnalle antamassa selonteossa VNS 13/2022 on todettu resurssien niukkuus ja samalla se (s. 42), että ”laadultaan yksinkertaiset ja työmäärältään kevyemmät hallinto-oikeudelliset asiat ovat vähentyneet, kun taas vaativien asioiden määrät ovat kasvaneet.”

Kaksijäsenisyyteen ei itsessään nähdäkseni liity muita etuja kuin se, että tuomariresursseja vapautuu (1/3) käytettäväksi toisissa kokoonpanoissa. Tällä lienee toki myönteinen vaikutuksensa asioiden keskimääräisiin käsittelyaikoihin.

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

Tuomioistuinkollegio on tunnetusti parhaimmillaan, kun sen jäsenenä on erilaisia viisaita tuomareita. Kun kokoonpanon jäsenet lähestyvät asiaa hiukan eri näkökulmista, jutun näyttö- ja

oikeuskysymykset tulevat yhden tai kahden tuomarin tarkastelua kattavammin ja monipuolisemmin arvioiduiksi. Tämä heijastuu ratkaisun perusteluihin silloinkin, kun tuomarit ovat asian lopputuloksesta samaa mieltä. Huolellisesti punnitut ”pro et contra” –tyyppiset perustelut syntyvät monijäsenisessä kollegiossa luonnollisemmin kuin yksin tai kaksin toimiessa. Hyvät perustelut vähentävät jatkomuutoksenhaun tarvetta.

Monijäsenisen kollegion käyttö edistää käytännön työn sujuvuutta ja käsittelyn nopeutta. Kirjoitus- ja valmisteluvastuita voidaan jakaa eivätkä kaikki työt kasaannu esimerkiksi puheenjohtajalle. Työnjako pääkäsittelyssä mahdollistaa sen, että puheenjohtajana toimiva tuomari voi tarkemmin keskittyä prosessin johtamiseen, jolloin prosessissa yleensä keskitytään tavanomaista tarkemmin olennaisiin kysymyksiin.

Perustellut erimielisyydet ja äänestykset ovat merkki kollegion tarkoituksen toteutumisesta. Monijäseninen kollegio kykenee laadukkaampaan tuomitsemistoimintaan kuin yksi tuomari - eihän ylemmissä tuomioistumissa kaikkialla maailmassa muuten olisi kolmen tai viiden tuomarin peruskokoonpanoja.

Arviomuistiossa (s. 34 ja 46) on pidetty suppeimpiin kokoonpanoihin siirtymistä puoltavana seikkana sitä, että suuri osa hallinto-oikeuksien käsittelemistä asioista on ennen hallinto-oikeuskäsittelyä tutkittu oikaisuvaatimusmenettelyssä. Esitetty perustelu ei vakuuta. Mikäli yksinkertaiset virheet tulevat oikaistuksi oikaisumenettelyssä, hallinto-oikeuksiin päätyvät tulkinnanvaraisemmat ja vaikeammat asiat, mikä seikka pikemminkin puoltaa kolmen tuomarin kokoonpanon käyttämistä kuin siitä luopumista.

Vuoden 2020 alussa voimaan tulleen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 107 §:n 1 momentin mukaan muutoksenhaun valitusluvanvaraisuus hallinto-oikeuksien päätöksistä korkeimpaan hallinto-oikeuteen on nykyisin pääsääntö. Poikkeukset tästä pääsäännöstä ovat harvinaisia. Tämäkin seikka puoltaa vahvempia kuin kahden jäsenen kokoonpanoja hallinto-oikeuksissa, jonne muutoksenhaun painopiste on nykyisin käytännössä keskitetty. Jatkomuutoksenhaun ollessa rajoitettua korostuu oikeusturvan merkitys hallinto-oikeuskäsittelyssä entistä enemmän.

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?

Kaava-asiat eivät laaja-alaisuutensa ja niihin liittyvien oikeudellisten tulkintakysymysten vuoksi nähdäkseni sovellu kevennettyyn kokoonpanoon.

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset valvonta-asiat koskevat yleensä lain tai muun säännöksen noudattamatta jättämisestä aiheutuneita velvoittamispäätöksiä, jotka viime kädessä pannaan täytäntöön pakkokeinoin. Valvonta-asioihin liittyy usein sellaisia selvitys- ja oikeuskysymyksiä, jotka puoltavat niiden käsittelyä peruskokoonpanossa.

Varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi annetun lain nojalla tehtyihin päätöksiin kohdistuvat valitukset ovat nähdäkseni niin ikään sellaisia, ettei niitä voida käsitellä kevennetyssä kokoonpanossa.

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?

Avoimempi sääntely voisi toimia tilanteessa, jossa asiaa valmisteleva jäsen tai kokoonpano saisivat itse päättää asiaan parhaiten soveltuvasta kokoonpanosta ilman tulostavoitteiden tai muiden vastaavien seikkojen aiheuttamia paineita yrittää ”selvitä asiasta itse”. Toisaalta avoimempi sääntely, joka suoraan kytketään tietyn kokoonpanon ratkaisutoimivaltaan, voi käytännössä osoittautua ongelmalliseksi, koska kysymys päätösvaltaisuudesta voidaan riitauttaa muutoksenhakuasteessa (ks. esim. KKO 2002:75).

Otsikossa mainitussa lainkohdassa säädetään, että markkinaoikeus on päätösvaltainen kahden jäsenen kokoonpanossa, jos asian laatu tai laajuus ei edellytä toisenlaista kokoonpanoa. Asian laadun ja laajuuden juttukohtaisessa arvioinnissa tuomarin harkintavallan rajat ovat huomattavan väljät. Usein jutun vaikeusaste on myös vaikeasti ennakoitavissa ennen asian käsittelyä ja päätösneuvotteluita. Näin väljän sääntelyn pohjalta ei olisi kovinkaan ennakoitavaa, milloin hallinto-oikeuden päätösvaltaisuuden kriteerit täyttyvät.

Tuomioistuimen päätösvaltaisuutta koskevien säännösten tulisi olla tarkkarajaisia ja ennakoitavia. Väljät määrittelyt kuten asian ”laatu ja laajuus” ovat tässä suhteessa ongelmallisia.

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?

Hallinto-oikeuslain 12 a §:n 3 momentin mukaan kaksijäsenisessä kokoonpanossa käsitelty asia on siirrettävä kolmijäsenisen kokoonpanon ratkaistavaksi, jos jäsenet eivät ole ratkaisusta yksimieliset.

Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaaminen edellyttää, että asia ratkaistaan siinä kokoonpanossa, joka on vastaanottanut näytön ja kuullut suullisessa käsittelyssä esitetyt argumentit. Mikäli katselmus tai suullinen käsittely on toimitettu kahden tuomarin kokoonpanossa, kolmas jäsen ei erimielisyystilanteessa voi enää katselmuksen tai suullisen käsittelyn jälkeen tulla mukaan kokoonpanoon. Sen vuoksi on nähdäkseni perusteltua, että tällaiset asiat käsitellään alusta lähtien kolmen tuomarin kokoonpanossa. Muussa tapauksessa katselmus ja suullinen käsittely olisi erimielisyystilanteissa toimitettava uudelleen niin, että kolmaskin jäsen osallistuu niihin.

Mainittakoon, että käräjäoikeudessa on rikosoikeudenkäyntilain 6 luvun 11 §:n 1 momentin mukaan toimitettava uusi pääkäsittely, jos tuomioistuimeen sen päätösvaltaisuuden puutteellisuuden vuoksi joudutaan kesken pääkäsittelyä ottamaan uusi jäsen. Uutta pääkäsittelyä ei kuitenkaan tarvitse toimittaa, jos kolmen lainoppineen tuomarin kokoonpanoon otettava uusi jäsen on ollut paikalla koko pääkäsittelyn ajan. Riita-asioiden osalta säädetään vastaavasti oikeudenkäymiskaaren 6 luvun 1 §:n 2 ja 3 momentissa. Hovioikeudessa noudatetaan oikeudenkäymiskaaren 26 luvun 25 §:n mukaan soveltuvien osin niitä säännöksiä, jotka ovat voimassa pääkäsittelystä käräjäoikeudessa.

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?

Oikeudenkäymiskaaren 2 luvun 12 §:ssä säädetään, että käräjäoikeus ja hovioikeus ovat päätösvaltaisia, vaikka niiden monijäsenisen kokoonpanon jäsenistä yhdelle on tullut este pääkäsittelyn aloittamisen jälkeen. Säännös on osoittautunut tarpeelliseksi erityisesti laajoissa jutuissa, joissa pääkäsittely on ennen yhdelle jäsenelle ilmaantunutta estettä saattanut kestää jopa viikkoja tai kuukausia. Mikäli säännöstä ei olisi, laajoja pääkäsittelyä olisi jouduttu toimittamaan uudelleen. Vastaavista syistä kuin yleisissä tuomioistuimissa myös hallinto-oikeuksissa vastaavan sääntelyn (hallinto-oikeuslaki 13 §) säilyttäminen on nähdäkseni tarpeen.

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

Kuten olen jo edellä todennut, laissa tulisi olla selvä säännös siitä, kuka päättää tietyn asian käsittelyyn soveltuvasta kokoonpanosta sekä siitä, voiko päällikötuomari antaa asiasta pysyviä määräyksiä esimerkiksi tuomioistuimen työjärjestyksessä.

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

Hallinto-oikeuksien kokoonpanosääntely voisi olla tarkoituksenmukaisinta sisällyttää oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin, joka muiltakin osin sääntelee hallintoprosessia vastaavalla tavalla kuin oikeudenkäymiskaari sääntelee siviiliprosessia ja yleisten tuomioistuinten päätösvaltaisia kokoonpanoja. Kokoonpanosäännösten uudistamisen yhteydessä hallinto-oikeuslaki, josta on voimassa enää asiantuntijajäseniä ja kokoonpanoja koskevat säännökset, voitaisiin arviomuistiossa todetuin tavoin kumota.

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

Arviomuistiossa ei ole juurikaan käsitelty hallinto-oikeuden asiantuntijajäsenen roolia ja asemaa monijäsenisissä kokoonpanoissa. Tämä on sinänsä ymmärrettävää, koska peruskokoonpanon muutoksella ei muutettaisi säännöksiä kokoonpanoista, joissa on mukana asiantuntijajäseniä. Asiantuntijajäsenten asema kokoonpanon täysivaltaisina jäseninä on kuitenkin ongelmallinen erityisesti vaikeissa äänestystilanteissa.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliasta annetuissa lausunnoissa (esim. EOAK/1313/2021) on eri yhteyksissä kiinnitetty huomiota siihen, että tuomioistuinten asiantuntijajäsenet saattavat äänestystilanteissa joutua kohtuuttomaan vaa'ankieliasemaan oman asiantuntemuspiirinsä ulkopuolella esimerkiksi prosessuaalisia kysymyksiä ratkaistaessa.

Hallinto-oikeuslain 7 §:n mukaisissa asioissa, joissa asian käsittelyyn ja ratkaisemiseen osallistuu kahden hallinto-oikeustuomarin lisäksi asiantuntijajäsen, asiantuntijajäsen osallistuu ratkaisun tekemiseen myös tilanteessa, jossa vaatimus jätetään kolmen jäsenen kokoonpanossa prosessuaalisella perusteella tutkimatta tai hylätään. Mikäli lakimiesjäsenet ovat ratkaisun lopputuloksesta erimielisiä, asiantuntijajäsen joutuu käytännössä omalla mielipiteellään ratkaisemaan hallinto-oikeuden ratkaisun lopputuloksen, vaikka hänellä ei yleensä ole prosessuaalisiin kysymyksiin liittyvää asiantuntemusta. Tämä ei välttämättä ole omiaan kasvattamaan luottamusta tuomioistuinten toimintaan.

Hirvonen Jarmo

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia - oikeusasiamies Petri Jääskeläinen,
esittelijänä EsN Jarmo Hirvonen