

Lausunto

10.11.2025

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.

-

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.

Yleisesti ottaen esitystä voidaan pitää lähtökohtaisesti kannatettavana. Tällä hetkellä monet asiat, jotka ratkaistaan kahden tai kolmen jäsenen kokoonpanossa on mahdollista siirtää yhden tai kahden jäsenen ratkaistavaksi, kuten esityksessä on ehdotettu.

Esitetty malli, jossa hallinto-oikeuslaki kumotaan ja kokoonpanosäätely siirretään lakiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa, voidaan katsoa olevan käsillä olevista vaihtoehdoista kannatettavin. Myös suorista lakiviittauksista luopumista voidaan lähtökohtaisesti pitää kannatettavana, vaikkakin tässäkin lähestymistavassa saattaa käytännössä joissain tapauksissa esiintyä tulkintaongelmia. Toisaalta tulkintaongelmia on ilmennyt vanhan mallin mukaisissa suorissa lakiviittauksissa, ja ne ovat myös vanhentuneet varsin nopeasti.

Uudistuksen myötä yksittäisen tuomarin vastuu hallinto-oikeudessa kasvaa ja kollegiaalisuus vähenee. Valituslupajärjestelmä jatkomuutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen asettaa

entistä korkeammat odotukset hallinto-oikeuksien lainkäytölle ja hallinto-oikeuden ratkaisu jää korkeimman hallinto-oikeuden valituslupajärjestelmän vuoksi yleensä lopulliseksi tuomioistuinratkaisuksi asiassa. Tämä edelleen korostaa yksittäisen tuomarin vastuun korostumista hallintolainkäytössä.

Hallinto-oikeuksissa käsitellään lukuisia erilaisia valitus-, alistus-, hakemus-, hallintoriita-, ja muita lainkäyttöasioita. Yleisenä huomiona voidaan todeta, että vaikka tuomarin vastuu kasvaa, niin kokoonpanojen supistaminen voi vaikeuttaa tuomarin mahdollisuuksia laajentaa ja ylläpitää osaamistaan. Tällä voi olla vaikutusta tuomioistuimen toiminnan ja ratkaisukäytännön yhdenmukaisuuteen, kun tuomareille ei muodostu yhtä laajaa kokemusta esimerkiksi eri asiaryhmistä ja tietoa aiemmin tehdyistä ratkaisuksista. Lisäksi vaikka kokoonpanon tulee ehdotuksessa mainituissa tilanteissa siirtää asia laajempaan kokoonpanoon, on kiinni alkuperäisestä kokoonpanosta, havaitaanko asian ylipäättensä olevan oikeudellisesti vaikea, asiallisesti laaja ja monimutkainen tai yhteiskunnallisesti merkittävä taikka sitä, että kyse on linjaratkaisun tekemisestä.

Mietinnössä ehdotetaan muun ohella, että täytäntöönpanoa koskevat ratkaisut voitaisiin tehdä myös ilman esittelyä. Mietinnössä ei ole käsitelty kyseisen ehdotuksen vaikutuksia oikeusturvaan. Hallinto-oikeudessa käsiteltävät täytäntöönpanokysymykset voivat olla oikeussuoja-vaikutuksiltaan hyvinkin merkityksellisiä ja tehdyllä välipäätöksellä voi olla peruuttamattomia henkeen ja terveyteen kohdistuvia seurauksia (esim. kansainvälistä suojelua koskevat asiat).

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

Uudistuksen myötä yhden jäsenen kokoonpanossa tehtävien asioiden määrä kasvaisi merkittävästi nykyisestä. Esimerkiksi sosiaalihuollon asiakasmaksuihin sisältyy hyvin erilaisia ja vaikeusasteeltaan eritasoisia juttuja. Tässä mielessä hallinto-oikeuksien jäsenten vastuu ja sen huomioiminen milloin asiat vaativat laajempaa kokoonpanoa kasvaa. Tämän ja työryhmämietinnössä esitetyn perusteella, ei ole kuitenkaan tarvetta lausua asiasta toisin.

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

Työryhmämietinnössä esitetyn perusteella, ei ole tarvetta lausua asiasta toisin.

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

Työryhmämietinnössä esitetyn perusteella, ei ole tarvetta lausua asiasta toisin.

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

Työryhmämietinnössä esitetyn perusteella, ei ole tarvetta lausua asiasta toisin.

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?

Hann-Invest ym. ratkaisulla on tuomariliiton käsityksen mukaan merkitystä hallinto-oikeuksien kokoonpanosääntelystä säädettäessä, kuten jäljempänä todetaan.

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 §).

-

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

Ehdotetun 5 l §:n 2 momentin loppuosa on ongelmallinen: ”Jos päätösharkinta on tehty asiassa lain mukaan päätösvaltaisessa kokoonpanossa, asiaa ei tule ilman painavaa syytä siirtää täysistuntoon, vahvennettuun osastokokoonpanoon tai koko osaston istuntoon vastoin asiaa käsittelevän päätösvaltaisen kokoonpanon kantaa.”

Käytännössä tämänkaltainen sääntely mahdollistaisi edelleen asian siirtämisen eri kokoonpanoon sen jälkeen, jos kokoonpanon päätös ei päätösharkinnan jälkeen ole mieleinen osastonjohtajalle ja ylituomarille. Tämä on ongelmallista tuomareiden ja tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta.

Lisäksi päätösharkinnan tekemisen/valmistumisen käsite on myös itsessään epäselvä. Onko päätösharkinnasta kyse jo siinä vaiheessa kun esittelijä on tehnyt päätösesityksen vai vasta siinä vaiheessa kun kokoonpano on lyönyt lukkoon ratkaisun istunnossa, mutta päätöstä ei ole vielä ehditty antaa.

Näin ollen jatkovalmistelussa tulee kiinnittää erityistä huomiota ehdotetun HOL 5 l §:n loppuosan jännitteeseen suhteeseen SEU 19(1) artiklan tulkintaan, joka ilmenee EUT:n Hann-Invest ym. tuomiosta ja erityisesti sen perustelujen kohdasta 80, sekä esittelijäneuvos Elina Nyholmin lausumaan jättämässä mietinnössä. Tuomarin riippumattomuus muodostuu ulkoisesta ja sisäisestä elementistä, ja sisäisen riippumattomuuden turvaaminen tulee ottaa huomioon jatkovalmistelussa.

Ahvenanmaan hallintotuomioistuinta koskevan sääntelyn muutosehdotukset

Näkemyksenne ehdotetuista Ahvenanmaan hallintotuomioistuinta koskevan sääntelyn muutoksista.

-

Vakuutusosoikeuden kokoonpanosääntelyä koskevat muutosehdotukset

Näkemyksenne ehdotetuista vakuutusosoikeuden kokoonpanoja koskevan sääntelyn muutoksista.

Tuomariliitto pitää ehdotettuja muutoksia vakuutusosoikeuden kokoonpanoihin kannatettavana, erityisesti kahden lainoppineen jäsenen kokoonpanon käyttöönottoa (ehdotettu muutos oikeudenkäynnistä vakuutusosoikeudessa annetun lain 4 §:ään, jatkossa VakOikL). Monilta osin muutokset ovat luonteeltaan täsmentäviä ja tarkentavia.

Ehdotetussa vahvennetussa osastokokoonpanossa (VakOikL:n uusi 10 a §) olisi virkaiältään kaksi vanhinta vakuutusosoikeustuomaria. Muihin laajennettuihin kokoonpanoihin ei kuitenkaan valikoiduta virkaiän perusteella. Tuomariliitto pitää tarpeellisenä harkita, voidaanko kokoonpanoon jäsenyys kytkeä johonkin muuhun perusteltuun seikkaan kuin suoraan virkaikään.

Notaarien mahdollisuus esitellä asioita on sinänsä kannatettavaa (ehdotettu tuomioistuinlain 19 luvun 1 §:n 2 mom:in muutos). Mikäli notaarit toimivat esittelijöinä, oikeustieteellisen korkeakoulututkinnon suorittaneille jäisi esiteltäväksi vaativampia asioita. Toisaalta ei ole käytännössä helppoa poimia helpompia asioita notaarien esiteltäväksi.

Ehdotetun VakOikL 9 §:n (Asian määrääminen käsiteltäväksi täysistunnossa, vahvennetun osastokokoonpanon istunnossa tai koko osaston istunnossa) mukaan ylituomari tai osaston johtaja päättäisi edelleen asian viemisestä laajennettuun ratkaisukokoonpanoon. Menettely olisi samanlainen kuin voimassaolevassa 9 §:ssä. Tältä osin Tuomariliitto kiinnittää huomiota EUT:n suuren jaoston 11.7.2024 antamaan tuomioon yhdistetyissä asioissa C-554/21, C-622/21 ja C-727/21 (Hann-Invest ja muut, EU:C:2024:594) ja erityisesti sen perustelujen 80 kohtaan: ”On vielä täsmennettävä, että oikeuskäytännössä esiintyvien näkemyserojen välttämiseksi tai niiden korjaamiseksi ja näin oikeusvaltion periaatteeseen erottamattomasti kuuluvan oikeusvarmuuden takaamiseksi järjestelmällä, jonka mukaan kansallisen tuomioistuimen tuomari, joka ei kuulu toimivaltaiseen ratkaisukokoonpanoon, voi siirtää asia kyseisen tuomioistuimen laajennetun kokoonpanon käsiteltäväksi, ei rikota SEU 19 artiklan 1 kohdan toisesta alakohdasta johtuvia vaatimuksia edellyttäen, että alun perin nimetty ratkaisukokoonpano ei ole aloittanut päätösharkintaa kyseisessä asiassa, että olosuhteet, joissa tällainen siirtäminen voidaan tehdä, on selvästi mainittu sovellettavassa lainsäädännössä ja että mainitulla siirtämisellä ei viedä kyseisiltä henkilöiltä mahdollisuutta osallistua menettelyyn tässä laajennetussa ratkaisukokoonpanossa. Lisäksi alun perin nimetty ratkaisukokoonpano voi aina päättää tällaisesta siirtämisestä.”

Menettely, jota tuomiolauselmassa pidettiin SEU 19(1) artiklan vastaisena, ei sinänsä ollut samanlainen kuin ehdotetussa 9 §:ssä. Ehdotettu 9 § ei kuitenkaan vaikuta vastaavan kaikin osin kohdan 80 mukaisia menettelyvaatimuksia. Vakuutusoikeudessa päätösharkinta alkaa tosiasiallisesti jo, kun esittelijä ryhtyy tutustumaan asiaan ja merkitsee kirjallisesti ratkaisuehdotuksensa ja siirtää asian kokoonpanon jäsenelle. Muodollista päätösneuvottelua ei ylipäänsä järjestetä erikseen, jos jäsenet ovat yksimielisiä, vaan asia ratkaistaan kirjallisesti ilmoitettujen kantojen perusteella (VakOikL 12§ 2 mom.). Päätökseen antamiseen asti on mahdollista vielä neuvotella ratkaisusta. Siten siirtäminen laajennettuun kokoonpanoon ei välttämättä olisi 80 kohdan edellytykset täyttävällä tavalla toteutettavissa sen jälkeen, kun asia on jaettu esittelijälle.

Käytännössä on myös ongelmallista toteuttaa laajennettuun kokoonpanoon siirto vielä siinä vaiheessa, kun asia on ratkaisukokoonpanon harkittavana. Ratkaisukokoonpanolla ei vielä asiaa harkitessaan useinkaan ole tietoa muissa kokoonpanoissa vireillä olevista samanlaisista asioista tai tuoreimmista ratkaisuista. Mahdolliset oikeuskäytännön ristiriidat tai uudet, laajakantoiset kysymykset tulevat usein ilmi vasta ratkaisuvaiheessa tai jälkikäteen, kun useampi ratkaisu on jo tehty.

Tuomariliitto kiinnittää huomiota ehdotetun VakOikL 9 §:n jännitteiseen suhteeseen SEU 19(1) artiklan tulkintaan, joka ilmenee EUT:n tuomiosta ja erityisesti sen perustelujen kohdasta 80, sekä esittelijäneuvos Elina Nyholmin lausumaan mietinnössä. Tuomarin riippumattomuus muodostuu ulkoisesta ja sisäisestä elementistä, ja sisäisen riippumattomuuden turvaaminen tulee ottaa huomioon jatkovalmistelussa.

Muut huomiot

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

-

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

Ehdotuksen taloudellisia vaikutuksia koskevassa osiossa kokoonpanosääntelyn uudistamisen arvioidaan sitä kautta jatkossa vähentävän ruuhkia tuomioistuimissa ja tuomioistuimien tulevia resurssitarpeita. Vaikka suurin osa muutoksista siirtäisi eri asiaryhmiä nykyistä kevyemmässä kokoonpanossa ratkaistaviksi, ei tämän voida katsoa suoraan vähentävän tuomioistuimien resurssitarpeita. Nykyiseltään tuomioistuimet yleisesti ottaen ovat selvästi aliresursoituja ja ruuhkautuneita. Tuomioistuimien riittävästä resurssoinnista ja rahoituksesta on pidettävä myös jatkossa huolta. Riittävä rahoitus on välttämätöntä myös, jotta kokoonpanosääntelyn uudistamisella voidaan mietinnössä todettujen vaikutusten mukaisesti keskittää hallintotuomioistuimien voimavaroja vaativampien asioiden käsittelyyn, edesauttaa jutturuuhkien vähentämistä, nopeuttaa käsittelyaikoja ja edistää oikeudenkäynnin joutuisuutta.

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?

Tuomariliiton näkemyksen mukaan Hann-Invest ym. tuomiolla ja siinä tehdyillä tulkintakannanotoilla on vaikutusta eri tuomioistuinasteissa. Nyt käsillä olevassa asiassa on kyse hallintuomioistuinien kokoonpanosääntelyn uudistamisesta. Kysymykseen siitä vaikuttavatko tuomiossa tehdyt tulkintakannanotot eri tavoin eri tuomioistuimissa ei voida ottaa kantaa tyhjentävästi tämän lausuntopyynnön yhteydessä.

Lausunnon valmistelu

Lausuntoa on valmisteltu Tuomariliiton oikeuspoliittisessa valiokunnassa ja hallituksessa. Lausunnon kirjoittamiseen on osallistunut hallinto-oikeustuomari Antti Mikkonen, vakuutus-oikeustuomari Ville Savela ja asessori Sonja Helminen.

Suomen tuomariliitto – Finlands domareförbund ry

Tuuli Vänskä

puheenjohtaja

10.11.2025 Tampere

Johanna Helminen

varapuheenjohtaja

10.11.2025 Helsinki

Suomen tuomariliitto - Finlands domareförbund ry toimii tuomioistuinlaitoksen kehittämiseksi sekä sen merkityksen ja tuomarin riippumattoman aseman säilyttämiseksi yhteiskunnassa.

Tuomarikunnanyhteisenä järjestönä Tuomariliitto valvoo ja edistää jäsentensä ammatillisia ja muita yhteisiä pyrkimyksiä.

Hartikainen Linda

Suomen tuomariliitto - Finlands domareförbund ry