

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.

Ehdotus selkeyttää ja ajantasaistaa kokoonpanosäätelyä. Lähtökohta kolmen jäsenen peruskokoonpanosta on perusteltu.

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

Lähtökohdiltaan ehdotus on hyvä. Ehdotuksessa tai mietinnössä ei kuitenkaan täsmennetä sitä, mikä on 2 momentin tarkoittamalla tavalla taloudellisesti merkittävä maksu tai seuraamus. Tätä ja sen arvioimisessa huomioon otettavia tekijöitä olisi jatkovalmistelussa täsmennettävä.

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

Näiden asiaryhmien siirtäminen kolmen kokoonpanoon ei ole perusteltua. Asiat ovat laadultaan ja laajuudeltaan sellaisia, että kahden jäsenen kokoonpanoa on pidetty asiaryhmissä riittävänä. Väestötieto- ja nimiasiat olisi perusteltua lisätä ehdotettuun 5 e §:n 1 momenttiin.

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

Hallinto-oikeus suhtautuu kahden jäsenen kokoonpanoon näissä asiaryhmissä myönteisesti. Varhaiskasvatusta, lukioita sekä ammatillista koulutusta koskevien valitusasioiden kokoonpanosääntelyn yhdenmukaistaminen perusopetusta koskevien asioiden kanssa on johdonmukaista ja perusteltua. Tästä poiketen yliopisto- ja ammattikorkeakouluasioissa kolmen jäsenen kokoonpanon säilyttäminen olisi kuitenkin perusteltua yliopisto- ja ammattikorkeakoululakiin sisältyvä varsin laaja valituskielto huomioiden, mikäli yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muutoksenhakua koskevia säännöksiä ei uudisteta.

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

On perusteltua, että jatkossakin 5 f §:n 3 momentin mukaiset prosessuaalisin perustein tehtävät asian käsittelyn päättävät ratkaisut tehtäisiin esittelystä.

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?

Tuomiossa tehtyjen tulkintakannanottojen mukaan asiaa ei tulisi voida siirtää täysistuntoon ja vahvennettuun osastokokoonpanoon vastoin käsittelevän päätösvaltaisen kokoonpanon kantaa tai enää siinä vaiheessa, kun päätösharkinta on tehty. Siitä johtuu, että ehdotettuun 5 l §:n 2 momenttiin sisältyvä säännös ”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” tulisi harkita jättää pois. Joka tapauksessa ehdotettu muotoilu ”ilman painavaa syytä” on hyvin tulkinnanvarainen.

Puheena olevassa EUT:n tuomiossa esitetyn perusteella asia tulisi voida siirtää laajempaan ratkaisukokoonpanoon vain, jos: 1) alun perin nimetty ratkaisukokoonpano ei ole aloittanut päätösharkintaa kyseisessä asiassa, 2) olosuhteet, joissa tällainen siirtäminen voidaan tehdä, on selvästi mainittu sovellettavassa lainsäädännössä, 3) mainitulla siirtämisellä ei viedä kyseisiltä henkilöiltä mahdollisuutta osallistua menettelyyn laajennetussa ratkaisukokoonpanossa.

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

Sen lisäksi mitä on edellä väestötieto- ja nimiasioiden osalta todettu, myös yksikertaisia tulovero- sekä perintö- ja lahjaveroasioita tulisi voida edelleen käsitellä kahden jäsenen kokoonpanossa.

Nykyisin kaksijäsenisen kokoonpanon päätösvallassa olevissa tuloverolain soveltamista koskevissa asioissa tavanomaisesti verointressi on vähäinen, asiat ovat yleensä oikeudellisesti verrattain yksinkertaisia ja niistä on kertynyt oikeuskäytäntöä vuosikymmenten ajalta. Laissa säädetty mahdollisuutta ratkaista kyseiset asiat kahden jäsenen kokoonpanossa on hyvä. Kaksijäsenisen kokoonpanon päätösvallassa olevat perintö- ja lahjaverolaissa tarkoitettua omaisuuden arvon arviointia koskevat asiat ovat niin ikään tavanomaisesti oikeudellisesti yksinkertaisia ja verointressiltään vähäisiä, joten myöskään niitä ei laatunsa vuoksi olisi tarpeen käsitellä kolmen jäsenen peruskokoonpanossa. Puheena olevat veroasiat rinnastuvat laadultaan ja laajuudeltaan niihin asioihin, joissa työryhmä on ehdottanut kahden jäsenen kokoonpanon olevan päätösvaltainen.

Vaikka kahden jäsenen päätösvallassa olevien tuloverolain soveltamista koskevien asioiden mää-
rät ovat hallinto-oikeuksissa aikaisempaan nähden vähentyneet, niitä tulee vireille edelleen enemmän kuin vähäisesti, joten kokoonpanokysymys on käytännössä merkityksellinen. Kaksijäsenisen kokoonpanon päätösvalan säilyminen tavanomaisesti yksinkertaisissa veroasioissa olisi resurssien järkevän kohdentamisen vuoksi tärkeää ja tarkoituksenmukaista. Lakiin ehdotettu vaatimus käsitellä kaikki tulovero- sekä perintö- ja lahjaverasiat kolmen jäsenen peruskokoonpanossa ei olisi myöskään muiden kokoonpanojen uudistamiselle asetettujen tavoitteiden, kuten joustavuuden ja viivytyksettömän käsittelyn edistämisen, kannalta järkevää.

Kaksijäsenisen kokoonpanon nykytilan kaltainen toimivalta olisi ehdotetulla sääntelytavalla ilman lakiviittauksia helposti toteutettavissa lisäämällä ehdotettuun lain 5 e §:ään kohta, jonka mukaan kaksijäseninen kokoonpano olisi päätösvaltainen luonnollisen henkilön tulosta ja verosta tehtäviä vähennyksiä ja alijäämähyvitystä koskevissa asioissa sekä omaisuuden arvon arvioimista perintö- ja lahjaverotusta koskevissa asioissa.

Edellä mainittujen asiaryhmien lisäksi rikosasoiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta annetun lain mukaisissa sovittelutoimiston päätöstä koskevissa valitusasioissa peruskokoonpanoa kevyempää kokoonpanoa olisi pidettävä riittävänä. Kysymys on oikeudellisesti yksinkertaisista päätöksistä, joita koskevat valitusasiat voitaisiin ratkaista jopa 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?

Kahden jäsenen kokoonpanossa käsiteltäväksi ehdotetuissa asiaryhmissä ei ole sellaisia asioita, joita tulisi voida käsitellä yksijäsenisessä kokoonpanossa.

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

Uudistuksen tavoitteiden toteutumisen kannalta kokoonpanosääntelyn on oltava mahdollisimman selkeää. Toiseksi, silloin kun hallinto-oikeuden kokoonpanovalintaan liittyy harkintaa, hallinto-oikeuksilla tulee olla laaja harkintavalta arvioida kokoonpanosäännöksissä tarkoitettuja seikkoja, kuten asian laatua ja laajuutta sekä taloudellista merkittävyyttä. Kynnyksen sille, että korkein hallinto-oikeus joutuisi soveltamiskäytännön kautta selkeyttämään kokoonpanovalintojen laillisuutta

suuressa kirjossa erilaisia asioita ja prosessuaalisia tilanteita, ja mahdollisesti palauttamaan asioita hallinto-oikeuteen tällaisella perusteella uudelleen käsiteltäväksi, on oltava korkea. Tähän on syytä ottaa lainvalmistelussa selkeä kanta. Muutoin tilanne voi käytännössä johtaa siihen, että ehdotuksen mahdollistama kevennetty kokoonpano vahvennetaan hallinto-oikeudessa varmuuden vuoksi peruskokoonpanoon, jolloin uudistuksen tavoitteet ja tarkoitus jäävät osin täyttymättä.

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

Ehdotus uudesta vahvennetusta osastokokoonpanosta on kannatettava.

Ahvenanmaan hallintotuomioistuinta koskevan sääntelyn muutosehdotukset

Näkemyksenne ehdotetuista Ahvenanmaan hallintotuomioistuinta koskevan sääntelyn muutoksista.

-

Vakuutusoikeuden kokoonpanosääntelyä koskevat muutosehdotukset

Näkemyksenne ehdotetuista vakuutusoikeuden kokoonpanoja koskevan sääntelyn muutoksista.

-

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.

-

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?

-

Niemi Juhana
Pohjois-Suomen hallinto-oikeus

Lukkarinen Elina
Pohjois-Suomen hallinto-oikeus