



31.08.2023

Asia: VN/18068/2023

Arviomuistio hallinto-oikeuksien kokoonpanosäätelyn 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?

-

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

-

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

-

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?

-

5. Jos hallinto-oikeuksien peruskokoonpanoa ei tulisi näkemyksenne mukaan muuttaa kahden jäsenen kokoonpanoksi, niin olisiko avoimempi säätely 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?

-

6. Pidättekö 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?

-

7. Pidätkö perusteltuna sitä, että hallinto-oikeus ei olisi enää päätösvaltainen tilanteessa, jossa sen monijäsenen 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?

-

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?

-

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

-

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

Korkein hallinto-oikeus pitää sinänsä mahdollisena hallinto-oikeuksien kokoonpanosääntelyn kehittämistä siihen suuntaan, että kahden jäsenen kokoonpanon käyttöalaa laajennetaan. Kokoonpanosääntelyn kehittämisen lähtökohdana tulee kuitenkin olla oikeusturvan varmistaminen. Tästä lähtökohdasta korkein hallinto-oikeus ei pidä arviomuistiossa esitettyä joustavaan yleislausekkeeseen perustuvaa mallia toteuttamiskelpoisena.

Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytyksistä tulee säätää lailla. Yleislausekkeella toteutettava joustava kokoonpanosääntely ei ole riittävän täsmällistä ohjaamaan hallinto-oikeuksien käytännön työskentelyä. Se voi johtaa ennakoimattomiin seurauksiin sekä tuomioistuinten välisiin eroihin kokoonpanosäännöksen soveltamisessa. Käytännössä arviomuistiossa esitetty sääntelymalli jättäisi kokoonpanon määräytymisen asiaa käsittelevän kokoonpanon omaan harkintaan tai johtaisi kokoonpanojen ohjaamiseen hallinto-oikeuksien sisäisillä ohjeilla. Tällaisilla ohjeilla ei voida korvata lainsäädännön puutteita. Kokoonpanosääntelyn ei tulisi muutenkaan mahdollistaa tilannetta, jossa samanlaisia asioita käsitellään eri hallinto-oikeuksissa säännönmukaisesti erikokoisissa kokoonpanoissa.

Hallinto-oikeuden ratkaisukokoonpanon lainmukaisuus on muutoksenhaussa viran puolesta tutkittava kysymys, mistä syystä se on kyettävä toteamaan mahdollisimman yksinkertaisesti. Joustava kokoonpanosääntely ei palvele tätä vaatimusta.

Arviomuistiossa ei ole lähdetty liikkeelle oikeusturvan vaatimuksista, vaikka kokoonpano on osa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista. Korkeimman hallinto-oikeuden rooli valituslupatuomioistuimena korostaa entisestään oikeusvarmuuden toteutumista hallinto-

oikeusvaiheessa eli hallinto-oikeuksilta edellytettäviä valmiuksia tehdä ja perustella asian lopulliseksi jäävä ratkaisu. Niin ikään virkarakennemuutokset, joiden myötä hallinto-oikeuksissa on pienempi määrä esittelijöitä, jotka täydentävät kokoonpanon tuomareiden lukumäärää, on syytä ottaa kokoonpanosääntelyn kehittämisessä huomioon. Oikeusturvan ja oikeudenkäyntimenettelyn toimivuuden kannalta tulisi kokoonpanosäännöksiä kehitettäessä tarkastella myös esittelijän roolia.

Asian käsittely ensin kahden tuomarin kokoonpanossa sen toteamiseksi, että kokoonpanoa on kasvatettava, saattaa tarpeettomasti pidentää käsittelyaikoja.

Lausunnon ovat valmistelleet oikeusneuvokset Janne Aer ja Jaakko Autio sekä esittelijäneuvokset Satu Sundberg ja Liisa Selvenius-Hurme. Lausunto on käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnossa 28.8.2023.

Presidentti Kari Kuusiniemi

Kansliapäällikkö Emil Waris

Waris Emil
Korkein hallinto-oikeus