



Lausunto

29.08.2023

ISHAO/646/2023

Asia: VN/18068/2023

Arviomuistio hallinto-oikeuksien kokoonpanosäätelyn eräistä tarkistamistarpeista

Lausunnonantajan lausunto

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

Kahden jäsenen kokoonpanoa puoltaa arviomuistiossa esitetyin tavoin se, että kahden jäsenen kokoonpano on jo laajasti käytössä. Arviomuistiosta myös ilmenee, ettei kahden jäsenen kokoonpanon käyttöalaa ole tarkoitus kaventaa.

Hallinto-oikeuksien kolmijäseniselle peruskokoonpanolle on kuitenkin arviomuistiosta ilmenevällä tavalla kotimaiseen sääntelytraditioon ja muutoksenhakutuomioistuinten yleiseen linjaan liittyvät perusteet. Kolmijäseninen peruskokoonpano kuvastaa asioiden ratkaisemista kollegiaalisesti, mikä on muutoksenhakutuomioistuinten olennainen ominaispiirre. Hallinto-oikeuksien vireille tulevien asioiden rakenne on yleisesti ottaen muuttunut vaativimmaksi ja muun muassa suullisten käsittelyjen määrä on kasvanut. Koska jatkomuutoksenhaku on muuttunut laajasti valitusluvanvaraiseksi, hallinto-oikeuden antaman päätöksen merkitys on korostunut entisestään. Nämä kehityssuunnat ennakoivat ennemminkin kolmen jäsenen kokoonpanossa ratkaistavien asioiden määrän kasvamista kuin suppeampien kokoonpanojen käyttöalan laajenemista.

Hallinto-oikeuksien peruskokoonpanon muuttaminen kahden lainoppineen jäseneksi on mahdollinen kehityssuunta, mutta se ei ole välttämätöntä eikä toivottavaa yksinomaan sen johdosta, että kahden jäsenen kokoonpanon käyttöala on käytännössä tällä hetkellä laaja. Kolmijäsenisen

peruskokoonpanon säilyttämiselle on painavimmat perusteet kuin kaksijäseniseen kokoonpanoon siirtymiselle.

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

Kaksijäseninen peruskokoonpano johtaisi kokoonpanojen kevenemiseen, mikäli nykyään kolmejäsenisessä kokoonpanossa käsiteltäviä asioita alettaisiin enenevissä määrin käsitellä kahden jäsenen kokoonpanona. Tämä nopeuttaisi asian käsittelyä.

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

Eri muutoksenhakutuomioistuinten kokoonpanosäätely ei olisi johdonmukaista, ellei muidenkin muutoksenhakutuomioistuinten kokoonpanosäätelyä uudisteta. Kynnys saattaa asia kolmijäsenisen tai muun vahvennetun kokoonpanon käsiteltäväksi voi muodostua liian korkeaksi, jolloin useamman jäsenen kokoonpanon käyttöala supistuisi aiottua enemmän. Hallinto-oikeuksien toiminnan järjestäminen ja resurssointi tulisi kahden jäsenen peruskokoonpanon tilanteessakin hoitaa siten, että kolmen jäsenen tai muun vahvennetun kokoonpanon käyttäminen ei esty työnjakoon, yksittäisten henkilöiden työmäärään tai viraston henkilöresursseihin liittyvien seikkojen vuoksi. Erityisesti esitteleviä tuomareita painottavassa hallinto-oikeudessa osastonjohtajan mahdollisuus valvoa laintulkinnan yhdenmukaisuutta osastolla kapenee, koska osaston johtajalle usein kuuluva puheenjohtajan rooli jää peruskokoonpanosta pois.

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?

Arviomuistiossa on esimerkein kuvattu sitä, miten hankalaa on ylläpitää ajantasaisesti laki- tai asiaryhmäkohtaista tarkkaa kokoonpanosäätelyä. Peruskokoonpanosta poikkeamisen tulisi olla riittävän avoimesti ja joustavasti säädettyä, että kokoonpano voi ottaa vapaasti huomioon asiaan liittyvät erityispiirteet, ei pelkästään asiaryhmän piirteet. Kuten arviomuistiossa todetaan, asioiden laatu, vaikeus ja laajuus voivat vaihdella saman asiaryhmän sisällä ja joka asiaryhmässä on helppoja ja vaikeita asioita. Peruskokoonpanosta poikkeamiselle ei siten tulisi olla asiaryhmäkohtaisia tai muihinkaan muodollisiin seikkoihin liittyviä perusteita.

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?

Kohtaan 4 annetussa vastauksessa todetuista perusteista myöskään kolmen jäsenen peruskokoonpanon tilanteissa laki- tai asiaryhmäkohtaisiin tai muihinkaan muodollisiin seikkoihin perustuvalla tarkalle kokoonpanosäätelylle ei ole tarvetta. Peruskokoonpanosta poikkeamisen tulisi olla riittävän avoimesti ja joustavasti säädettyä, että kokoonpano voi ottaa vapaasti huomioon asiaan liittyvät erityispiirteet.

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?

Arviomuistiossa ilmenevin tavoin asiat, joissa järjestetään suullinen käsittely tai katselmus, ovat usein sellaisia, joiden laatu ja laajuus tai mahdolliseen kokoonpanon erimielisyyteen liittyvät seikat usein puoltavat tai edellyttävät kolmen jäsenen kokoonpanon käyttöä. Näin ei kuitenkaan poikkeuksetta ole. Vaatimus siitä, että suullisen käsittelyn tai katselmuksen järjestäminen edellyttäisi aina kolmen jäsenen kokoonpanoa, voisi nostaa kynnystä järjestää tilaisuus sellaisissa asiaryhmissä, jossa pääasia voitaisiin muutoin ratkaista kahden tai yhden jäsenen kokoonpanossa.

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?

Sääntely olisi tarpeen säilyttää useamman kuin kahden lainoppineen jäsenen kokoonpanojen osalta. Muutoin ongelmalliseksi tulisivat tilanteet, joissa on järjestetty suullinen käsittely tai katselmus kolmen jäsenen kokoonpanossa, tilaisuudessa esille tulleista kysymyksistä ja asian ratkaisun perusteista on jo kokoonpanon kesken keskusteltu ja tämän jälkeen yhdelle jäsenelle tulee este. Tilaisuuden järjestämiselle uudelleen uudessa kokoonpanossa ei tässä tilanteessa yleensä ole tarvetta.

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?

Kokoonpanosäännöksiin liittyy muitakin päivittämistarpeita, jotka olisi hyvä arvioida kokoonpanosääntelyn muuttamisen yhteydessä. Tässä tarkemmassa muutosten arvioinnissa on syytä huolehtia kokoonpanosääntelyn sisäisestä johdonmukaisuudesta.

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

Kokoonpanosäännökset voivat sisältyä erilliseen hallinto-oikeuslakiin tai oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin.

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

Korkein hallinto-oikeus on tehnyt kokoonpanosäännöksiä koskevan esityksen lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä 19.5.2021. Esitykseen liittyy perusteellinen kokoonpanotyöryhmän mietintö 29.4.2021. Kokoonpanotyöryhmän mietinnössä on kuvattu huomioita nykyisten kokoonpanosäännösten ongelmakohdista ja päivittämistarpeista. Päivittämistarpeet liittyvät vahvennetun kokoonpanon tarpeeseen, yhden jäsenen kokoonpanoa koskevaan sääntelyyn, asian ratkaisemiseen tietyissä tilanteissa ilman esittelyä ja asian ratkaisemiseen tietyissä tilanteissa ilman asiantuntijajäsentä. Nämä mietinnössä esitetyt päivittämistarpeet on syytä käsitellä kokoonpanosääntelyn kehittämisessä.

Itä-Suomen hallinto-oikeus - ylituomarin sijainen