

Arviomuistio hallinto-oikeuksien kokoonpanosääntelyn eräistä tarkistamis- tarpeista

Lausuntotiivistelmä

Arviomuistio hallinto-oikeuksien kokoonpanosäätelyn eräistä tarkistamistarpeista

Lausuntotiivistelmä

Elina Immonen, Valpuri Tarkka

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Oikeusministeriö

CC BY-SA 4.0

ISBN pdf: 978-952-400-049-9

ISSN pdf: 2490-1172

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2024

Arviomuistio hallinto-oikeuksien kokoonpanosääntelyn eräistä tarkistamistarpeista Lausuntotiivistelmä

Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2024:27	Teema	Mietintöjä ja lausuntoja
Julkaisija	Oikeusministeriö	
Tekijä/t	Elina Immonen, Valpuri Tarkka	
Toimittaja/t	Elina Immonen	
Kieli	suomi	Sivumäärä 23

Tiivistelmä

Oikeusministeriössä virkatyönä laadittu arviomuistio hallinto-oikeuksien kokoonpanosääntelyn eräistä tarkistamistarpeista oli lausuntokierroksella 16.6.–31.8.2023 (ruotsinkielinen 17.10.2023 saakka). Siitä annettiin 14 lausuntoa.

Lausunnonantajat pitivät kokoonpanosääntelyn kehittämistä kannatettavana. Tapaa säännellä hallinto-oikeuden päätösvaltaisuudesta nähtiin tarpeelliseksi uudistaa, jotta tuomioistuimilla olisi paremmat mahdollisuudet valita kunkin asian edellyttämä kokoonpano. Yksittäisen asian edellyttämä kokoonpano ei riipu välttämättä asiaryhmästä, vaan siihen vaikuttavat muun ohella asian laatuun, laajuuteen ja oikeusturvanäkökohtiin liittyvät seikat.

Peruskokoonpanon muuttamiseen kolmijäsenisestä kaksijäseniseksi suhtauduttiin kielteisesti tai varauksellisesti. Vaikka kaksijäsenen kokoonpanon käyttömahdollisuuksien laajentamista pidettiin sinänsä kannatettavana ja sen katsottiin mahdollistavan resurssien tarkoituksenmukaisemman kohdentamisen, muun ohella joustavaan ja avoimeen sääntelytapaan liittyviä haasteita nostettiin esiin. Kokoonpanosääntelyn uudistamisen lähtökohtana tulee olla oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutuminen ja oikeusturvan takaaminen.

Kokoonpanosääntelyn nähtiin edellyttävän jatkovalmistelua, jossa otetaan huomioon peruskokoonpanoa laajempi näkökulma. Sääntelyn kohteena olevien tuomioistuinten edustusta jatkovalmistelussa pidettiin tärkeänä.

Asiasanat kokoonpano, hallintolainkäyttö, hallinto-oikeudet, korkein hallinto-oikeus, vakuutus-oikeus, tuomioistuimet, tuomioistuinlaitos

ISBN PDF	978-952-400-049-9	ISSN PDF	2490-1172
Asianumero	VN/18068/2023	Hankenumero	OM045:00/2023

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-049-9>

Bedömningspromemoria om behovet av vissa ändringar i bestämmelserna om förvaltningsdomstolarnas sammansättning

Sammandrag av utlåtandena

Justitieministeriets publikationer, Betänkanden och utlåtanden 2024:27		Tema	Betänkanden och utlåtanden
Utgivare	Justitieministeriet		
Författare	Elina Immonen, Valpuri Tarkka		
Redigerare	Elina Immonen		
Språk	finska	Sidantal	23

Referat

En bedömningspromemoria om behovet av vissa ändringar i bestämmelserna om förvaltningsdomstolarnas sammansättning som utarbetats som tjänsteuppdrag vid justitieministeriet, var på remiss 16.6.–31.8.2023 (den svenska versionen fram till den 17 oktober 2023). Det lämnades 14 utlåtanden om bedömningspromemorian.

Remissinstanserna understödde förslaget till revidering av bestämmelserna om förvaltningsdomstolarnas sammansättning. Det ansågs nödvändigt att revidera sättet att reglera förvaltningsdomstolarnas domförhet för att domstolarna ska ha bättre möjligheter att välja den sammansättning som varje enskilt ärende kräver. Den sammansättning som ett enskilt ärende förutsätter beror inte nödvändigtvis på ärendegruppen, utan den påverkas bland annat av ärendets art, omfattning och rättsskyddsaspekter.

Remissinstanserna var negativa eller reserverade till att bassammansättningen ändras från att ha bestått av tre ledamöter till att bestå av två ledamöter. Trots att förslaget om att utvidga möjligheterna att använda en sammansättning med två ledamöter i sig ansågs vara värt att understödja och trots att det ansågs att det också ger en möjlighet att fördela resurserna på ett ändamålsenligare sätt, lyftes det bland annat fram utmaningar som rör flexibla och öppna regleringssätt. Syftet med att revidera bestämmelserna om förvaltningsdomstolarnas sammansättning ska vara att rättegångar är rättvisa och att rättsskyddet är tryggt.

Det ansågs att bestämmelserna om sammansättningen kräver fortsatt beredning som ser på sammansättningsfrågan ur ett bredare perspektiv än ur bassammansättningens synvinkel. Att företrädare för de domstolar som berörs av bestämmelserna deltar i det fortsatta arbetet ansågs vara viktigt.

Nyckelord sammansättning, förvaltningsprocess, förvaltningsdomstolar, högsta förvaltningsdomstolen, försäkringsdomstolen, domstolar, domstolsväsendet

ISBN PDF	978-952-400-049-9	ISSN PDF	2490-1172
Ärendenummer	VN/18068/2023	Projektnummer	OM045:00/2023

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-049-9>

Sisältö

1	Johdanto	6
1.1	Arviomuistio ja lausuntokierros	6
1.2	Yhteenvedo lausunnoista	8
2	Yksityiskohtaiset kannanotot	10
2.1	Hallinto-oikeuksien peruskokoonpanon muuttaminen	10
2.2	Kaksijäsenisen peruskokoonpanon edut	12
2.3	Kaksijäsenisen peruskokoonpanon haitat	12
2.4	Kolmen lainoppineen jäsenen kokoonpanoa edellyttävät asiaryhmät	14
2.5	Avointa vai täsmällistä sääntelyä kahden jäsenen kokoonpanon päätösvaltaisuudesta?	15
2.6	Kokoonpano asioissa, joissa järjestetään katselmus tai suullinen käsittely	18
2.7	Päätösvaltaisuus kokoonpanon yhden jäsenen estyessä istunnon aloittamisen jälkeen	19
2.8	Kokoonpanosäännösten sijainti oikeusjärjestyksessä	20
2.9	Kokoonpanosääntelyä koskevat muut ehdotukset, näkemykset ja muutostarpeet	20

1 Johdanto

1.1 Arviomuistio ja lausuntokierros

Oikeusministeriössä on käynnissä hanke hallinto-oikeuksien kokoonpanosääntelyn uudistamistarpeen arvioimiseksi.¹ Ministeriössä on valmisteltu esivalmistelu- vaiheessa virkatyönä arviomuistio hallinto-oikeuksien kokoonpanosääntelyn eräistä tarkistamistarpeista.² Arviomuistiossa on käsitelty hallinto-oikeuksien kokoonpanosääntösten uudistamisen mahdollisia lähtökohtia. Lähtökohdaksi on ehdotettu joko kahden jäsenen kokoonpanon muuttamista pääsäännöksi nykyisen kolmen jäsenen kokoonpanon sijaan tai kolmen jäsenen kokoonpanon säilyttämistä pääsääntönä, mutta kahden jäsenen kokoonpanon käyttämisen mahdollistamista kolmen jäsenen kokoonpanon sijaan huomattavasti nykyistä joustavammin. Hallinto-oikeuksien kokoonpanosääntelyyn liittyy muitakin mahdollisia muutostarpeita. Muut kokoonpanosääntelyyn liittyvät kysymykset on jätetty arviomuistion ulkopuolelle.

Voimassa olevan sääntelyn lähtökohtana on hallinto-oikeuden päätösvaltaisuus kolmijäsenenä. Kuitenkin suurempi osa hallinto-oikeuksien ratkaisusta tehdään nykyisin kahden kuin kolmen jäsenen kokoonpanossa. Näin kolmen jäsenen kokoonpano ei enää käytännössä muodostu pääsäännöksi. Hallintotuomioistuimia koskevia kokoonpanosääntöksiä on uudistettu osittain mutta kokonaisuudistusta ei ole tehty. Tämän vuoksi sääntely on osin hajanaista. Hallinto-oikeuksia koskevat kokoonpanosääntökset katsotaan arviomuistiossa tarpeelliseksi uudistaa kokonaisuudessaan, koska nykyisellään sääntely muodostaa hyvin kasuistisen kokonaisuuden, jonka ajan tasalla pitäminen on osoittautunut käytännössä haastavaksi.

1 Hanke OM045:00/2023 hallinto-oikeuksien kokoonpanosääntelyn tarkistamisesta. <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM045:00/2023>

2 Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2023:20: Arviomuistio hallinto-oikeuksien kokoonpanosääntelyn eräistä tarkistamistarpeista. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-659-0>

Arviomuistion taustalla on myös oikeusministeriön korkeimmalta hallinto-oikeudelta saama esitys lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä.³ Esitys pohjautui korkeimman hallinto-oikeuden asettaman hallintotuomioistuinten sisäisen työryhmän mietintöön ja sisälsi aloitteen hallintotuomioistuinten kokoonpanosäännösten uudistamiseksi. Erityisesti hallinto-oikeuksien osalta olisi työryhmän mukaan kiireellinen tarve arvioida, missä määrin nykyistä kolmen jäsenen kokoonpanon käyttöalaa olisi mahdollista supistaa ja siirtyä nykyistä laajemmin kahden jäsenen kokoonpanoihin.

Ratkaisukokoonpanojen keventäminen on ollut vallitseva suuntaus niitä koskevien säännösten viimeaikaisessa kehittämisessä. Kokoonpanojen keventämisen on arvioitu lisäävän kustannustehokkuutta ja nopeuttavan osaltaan asioiden käsittelyä hallinto-oikeuksissa, ja tämä puolestaan parantaa oikeusturvan saatavuutta ja oikea-aikaisuutta.

Arviomuistiosta järjestettiin lausuntokierros ajalla 16.6.–31.8.2023. Ruotsinkielisen arviomuistion lausuntoaika päättyi 17.10.2023. Arviomuistiosta pyydettiin lausunto seuraavilta 17 taholta:

valtioneuvoston oikeuskansleri
eduskunnan oikeusasiamies*

korkein oikeus
korkein hallinto-oikeus*

Helsingin hallinto-oikeus*
Hämeenlinnan hallinto-oikeus*
Itä-Suomen hallinto-oikeus*
Pohjois-Suomen hallinto-oikeus*
Turun hallinto-oikeus*
Vaasan hallinto-oikeus*
Ahvenanmaan hallintotuomioistuin

markkinaoikeus*
vakuutuslaitos*

3 Korkeimman hallinto-oikeuden esitys valtioneuvostolle lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä 19.5.2021. https://www.kho.fi/material/collections/20210527161120/7QcLmLV7h/Esitys_valtioneuvostolle_kokoonpanosaannoksista_19.5.2021.pdf

Tuomioistuinvirasto*

Suomen Asianajajaliitto*

Juristiliitto*

Suomen tuomariliitto – Finlands domareförbund ry

Lausuntoaika päättyi 31.8.2023. Ruotsinkielisen arviomuistion lausuntoaika päättyi 17.10.2023. Lausunnon antaneet on merkitty *:llä. Edellä mainittujen lisäksi lausunnon toimitti yksi yksityishenkilö. Arviomuistiosta annettiin yhteensä 14 lausuntoa.⁴

Arviomuistiosta saadun lausuntopalautteen avulla kartoitetaan hallintotuomioistuinten ja niiden kannalta keskeisten toimijoiden näkemyksiä hallinto-oikeuksien kokoonpanosäännösten uudistamisesta. Annetuista lausunnoista valmisteltu tiivistelmä on jaoteltu mukailleen niitä kysymyksiä, joita lausunnonantajille esitettiin.

1.2 Yhteenveto lausunnoista

Kokoonpanosääntelyn kehittämistä pidettiin lausunnonantajien mielestä kannatettavana. Nykyistä tapaa säännellä hallinto-oikeuden päätösvaltaisuudesta yksityiskohtaisesti määriteltyyn aineelliseen lainsäädäntöön perustuvissa asioissa kolme jäsentä suppeammassa kokoonpanossa nähtiin tarpeelliseksi uudistaa, jotta tuomioistuimilla olisi paremmat mahdollisuudet valita kunkin asian tosiasiasa edellyttämä kokoonpano. Lausunnonantajat jakoivat laajasti näkemyksen siitä, ettei yksittäisen asian edellyttämä kokoonpano välttämättä suoraan riipu asiaryhmästä, vaan siihen vaikuttavat muun ohella asian laatuun, laajuuteen ja oikeusturvanäkökohtiin liittyvät seikat. Nykyistä hallinto-oikeuslain 12 a §:ään sisältyvää yksityiskohtaista luetteloa kahden jäsenen kokoonpanossa ratkaistavissa olevista asioista pidettiin osin vanhentuneena ja katsottiin mahdolliseksi, että kahden jäsenen kokoonpano soveltuisi muihinkin asioihin kuin niihin, joissa se on nimenomaisesti säädetty mahdolliseksi tällä hetkellä.

4 Lausuntopyyntö hallinto-oikeuksien kokoonpanosääntelyn eräitä tarkistamistarpeita koskevasta arviomuistiosta ja Lausuntopalvelun kautta toimitetut lausunnot. <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=5188e-2fe-0d76-4a29-ba2d-e906bd48a6f3&respondentId=00000000-0000-0000-0000-000000000000&proposalLanguage=da4408c3-39e4-4f5a-84db-84481bafc744>

Peruskokoonpanon muuttamiseen kolmijäsenisestä kaksijäseniseksi suhtauduttiin kuitenkin kielteisesti tai vähintään varauksellisesti. Monijäsenisen kokoonpanon katsottiin lisäävän näkökulmia asian tarkasteluun ja monipuolistavan harkintaa, minkä puolestaan katsottiin vahvistavan oikeusturvaa. Lisäksi kaksijäseniseen kokoonpanoon liittyviä haasteita esimerkiksi erimielisyystilanteissa tuotiin esiin. Lausunnonantajien mukaan kokoonpanosääntelyn uudistamisen lähtökohtana tuleekin olla oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutuminen ja oikeusturvan takaaminen. Hallinto-oikeuksissa käsiteltävien asioiden katsottiin viime vuosina muuttuneen yhä vaativammiksi muun muassa oikaisuvaatimusmenettelyn laajentuneen käytön myötä. Jatkomuutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen lähtökohtaisesti edellytettävän valitusluvan katsottiin myös asettaneen entistä korkeammat odotukset hallinto-oikeuksien lainkäytölle.

Vaikka kaksijäsenisen kokoonpanon käyttömahdollisuuksien laajentamista pidettiin sinänsä kannatettavana ja sen katsottiin mahdollistavan tuomioistuinressurssien tarkoituksenmukaisemman kohdentamisen, monissa lausunnoissa nostettiin esiin joustavaan ja avoimeen sääntelytapaan liittyviä haasteita. Ongelmalliseksi nähtiin kokoonpanon määräytyminen tuomioistuinten sisäisillä ohjeilla sekä kokoonpanojen käyttöön samanlaisissa tapauksissa liittyvät eroavaisuudet eri hallinto-oikeuksissa ja jopa hallinto-oikeuksien sisällä. Aiempaa yleisluontoisempaan sääntelytapaan liittyvänä ongelmana tuotiin esiin myös hallinto-oikeuden ratkaisukokoonpanon lainmukaisuuden kyseenalaiseksi asettavat prosessiväitteet jatkomuutoksenhaussa.

Kaiken kaikkiaan kokoonpanosääntelyn katsottiin edellyttävän jatkovalmistelua, jossa tulisi ottaa huomioon peruskokoonpanoa laajempi näkökulma. Tärkeänä pidettiin, että jatkovalmisteluun otetaan mukaan riittävän laaja ja asiantunteva edustus niistä tuomioistuimista, joiden kokoonpanosääntelystä on kysymys.

2 Yksityiskohtaiset kannanotot

2.1 Hallinto-oikeuksien peruskokoonpanon muuttaminen

Suuri osa lausunnonantajista (eduskunnan oikeusasiamies, Helsingin, Hämeenlinnan, Itä-Suomen, Turun ja Vaasan hallinto-oikeudet sekä yksityishenkilö) katsoi perustellummaksi säilyttää peruskokoonpanona nykyinen kolmen lainoppineen jäsenen kokoonpano. **Pohjois-Suomen hallinto-oikeus** ja **Suomen Asianajajaliitto** suhtautuivat varauksellisesti kehityssuuntaan, jossa hallinto-oikeuksien peruskokoonpano muutettaisiin kolmen lainoppineen jäsenen kokoonpanosta kahden lainoppineen jäsenen kokoonpanoksi. Yksikään lausunnonantaja ei nimenomaisesti kannattanut kyseistä kehityssuuntaa.

Moni lausunnonantaja perusteli suhtautumistaan oikeusturvaan liittyvillä näkökohdilla. Esimerkiksi **korkein hallinto-oikeus** piti sinänsä mahdollisena, että kahden jäsenen kokoonpanon käyttöalaa laajennetaan. Kokoonpanosääntelyn kehittämisen lähtökohtana tulee kuitenkin olla oikeusturvan varmistaminen. Myös **Tuomioistuinvirasto** katsoi, että kokoonpanosääntelyä uudistettaessa on huolehdittava, että tuomioistuimet pystyvät tuottamaan laadukasta oikeusturvaa kaikissa tilanteissa. Uudistuksen tavoitteena tulee olla henkilöresurssien tarkoituksenmukainen käyttäminen oikeusturvan korkea laatu säilyttäen. **Turun hallinto-oikeuden** mukaan siirtyminen kaksijäseniseen peruskokoonpanoon ei olisi oikea suunta oikeusturvasyistä. **Eduskunnan oikeusasiamiehen** mukaan kokoonpanojen supistamiseen johtaneessa kehityssuunnassa oikeusturvaa pyritään tuottamaan entistä pienemmällä taloudellisella panostuksella. Kysymys on siten julkisiin menoihin kohdistuvista oikeusministeriön hallinnonalan säästötavoitteista. Kokoonpanojen keventämisen sijaan olisikin oikeusasiamiehen mukaan syytä puhua pikemminkin kokoonpanojen heikentämisestä. **Juristiliitto** katsoi, että hallinto-oikeuksien voimavaroja tulisi keskittää niiden asioiden ratkaisemiseen, jotka edellyttävät laajempaa oikeudellista harkintaa, ja vapauttaa asioista, joissa yhtä laaja oikeudellinen harkinta ei ole tarpeen. Se kuitenkin katsoi, että peruskokoonpanon supistamisella voi olla merkitystä oikeusvarmuuden kannalta, mikäli asiaa, joka laatunsa tai laajuutensa takia tosiasiaa edellyttäisi kolmen kokoonpanoa, käsiteltäisiinkin kahden jäsenen kokoonpanossa. Myös **Hämeenlinnan hallinto-oikeus** katsoi, että hallinto-oikeuksissa on suuri määrä asiaryhmiä ja asioita, joiden oikeusvarma ja laadukas ratkaiseminen edellyttää kolmen jäsenen ratkaisukokoonpanoa. **Helsingin hallinto-oikeus** piti sekin oikeusturvan kannalta perusteltuna säilyttää kolmen tuomarin

peruskokoonpano. Sen mukaan jatkotyöskentelyssä olisi kuitenkin mahdollista arvioida, olisiko joissakin asiaryhmissä mahdollista säätää kahden kokoonpano peruskokoonpanoksi nykyainsäädäntöä laajemmin.

Puolet vastaajista toi lausunnoissaan esiin, että viime vuosien kehityssuuntana on ollut hallinto-oikeuksissa käsiteltävien asioiden muuttuminen entistä vaativammiksi (eduskunnan oikeusasiamies sekä Helsingin, Hämeenlinnan, Itä-Suomen, Pohjois-Suomen, Turun ja Vaasan hallinto-oikeudet). Tähän katsottiin osaltaan vaikuttaneen muun ohella oikaisuvaatimusmenettelyn käyttöalan laajentaminen, minkä myötä yksinkertaiset virheet tulevat oikaistuiksi ennen tuomioistuinvaihetta. Moni lausunnonantaja ei siten yhtynyt arviomuistiossa esitettyyn näkemykseen, jonka mukaan oikaisuvaatimusmenettelyn laajentunut käyttö puoltaisi asioiden käsittelemistä hallinto-oikeudessa pienemmissä kokoonpanoissa. **Helsingin hallinto-oikeus** totesi, että päinvastoin yksinkertaiset asiat eivät yleensä oikaisuvaatimusmenettelystä ohjaudu hallinto-oikeuteen. Sen mukaan oikaisuvaatimusjärjestelmä ei ole missään suhteessa rinnastettavissa oikeusasteeseen, ja tässä mielessä kaksiasteista hallintotuomioistuinjärjestelmää on vaikea vertailla yleisten tuomioistuinten kolmiportaiseen järjestelmään ja sen kokoonpanosäännöksiin. Lisäksi **korkein hallinto-oikeus** totesi, että sen rooli valituslupatuomioistuimena korostaa entisestään oikeusvarmuuden toteutumisen merkitystä hallinto-oikeusvaiheessa.

Useat lausunnonantajat (eduskunnan oikeusasiamies, Helsingin, Hämeenlinnan, Itä-Suomen, Pohjois-Suomen ja Vaasan hallinto-oikeudet sekä Tuomioistuinvirasto) viittasivat kolmijäsenistä peruskokoonpanoa puoltavana seikkana hallinto-oikeuksien asemaan muutoksenhakutuomioistuimina, joiden ratkaisukäytännöllä ohjataan laajasti hallintoviranomaisten päätöksentekoa. **Eduskunnan oikeusasiamiehen ja Itä-Suomen hallinto-oikeuden** näkemysten mukaan hallinto-oikeuksien käsittelemien asioiden muuttuminen aikaisempaa vaativammiksi ja jatkomuutoksenhaun valitusluvanvaraisuus puoltavat kolmen jäsenen kokoonpanon käyttämistä. **Pohjois-Suomen hallinto-oikeus** katsoi, että peruskokoonpanojen pienentäminen näyttäytyisi jossain määrin hallintotuomioistuinten pitkäaikaisempien kehittämistavoitteiden ja hallinto-oikeuksien toiminnalle tällä hetkellä asetettujen edellytysten vastaisena.

2.2 Kaksijäsenisen peruskokoonpanon edut

Osa lausunnonantajista katsoi kaksijäsenisen peruskokoonpanon tehostavan henkilöstöressurssien käyttöä (Hämeenlinnan ja Turun hallinto-oikeudet sekä Juristiliitto) ja nopeuttavan asioiden käsittelyä (Itä-Suomen ja Vaasan hallinto-oikeudet). Toisaalta **Turun hallinto-oikeus** katsoi, että kun kahden jäsenen kokoonpanot ovat jo nykyisin laajasti käytössä, säästöjen määrä ei olisi enää merkittävä.

Tuomioistuinviraston ja Suomen Asianajajaliiton lausuntojen perusteella muutoksen etuna olisi sääntelyn yksinkertaistuminen ja selkeyttäminen. **Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden** mukaan kaksijäseninen kokoonpano soveltuisi useampiin asioihin kuin nykyinen sääntely mahdollistaa. Jos kaksijäsenistä kokoonpanoa voitaisiin käyttää nykyistä useammin, erityyppisten asioiden ja prosessuaalisten tilanteiden erilaisiin oikeusturvaodotuksiin voitaisiin lähtökohtaisesti vastata paremmin. Tämä mahdollistaisi samalla tarkemman resurssien kohdentamisen. **Juristiliitto** katsoi, että koska kaikki ratkaisutehtävissä toimivat jäsenet ovat oikeustieteellisen koulutuksen saaneita, kahden jäsenen kokoonpanojen lisäämistä voidaan lähtökohtaisesti puoltaa.

Eduskunnan oikeusasiamies katsoi, että kaksijäsenisyyden myötä tuomariresurssi vapautuu käytettäväksi toisissa kokoonpanoissa, millä voisi olla myönteinen vaikutus asioiden keskimääräisiin käsittelyaikoihin. Hallinto-oikeuksien käsittelyaikojen lyhentämiseen tähtäävänä ratkaisuna kokoonpanojen heikentäminen olisikin parempi ratkaisu kuin yhä uusien asiaryhmien säätäminen kiireelliseksi. Ongelmien juurisyy ei kuitenkaan ole kokoonpanoissa vaan vuosia kestäneessä tuomioistuinten aliresursoinnissa.

2.3 Kaksijäsenisen peruskokoonpanon haitat

Monijäsenisen tuomioistuinkokoonpanon katsottiin lisäävän asian käsittelyä eri näkökulmista, monipuolista ja huolellista harkintaa ja siten oikeusturvaa. Laajemmassa kokoonpanossa jutun näyttö- ja oikeuskysymykset tulisivat yhden tai kahden tuomarin tarkastelua kattavammin ja monipuolisemmin arvioiduiksi. Esimerkiksi **eduskunnan oikeusasiamies, Vaasan hallinto-oikeus ja Tuomioistuinvirasto** pitivät siten mahdollisina oikeusturvan kaventumista, mikäli tuomioistuimen harkinta kaventuisi kokoonpanon jäsenten lukumäärän vähentyessä. **Eduskunnan oikeusasiamies** toi esiin, että huolellisesti punnitut perustelut syntyvät monijäsenisessä kollegiossa luonnollisemmin kuin yksin tai kaksin. Hyvät perustelut vähentävät puolestaan jatkomuutoksenhaun tarvetta. Monijäsenisen kollegion käyttö edistäisi oikeusasiamiehen mukaan myös työn sujuvuutta ja käsittelyn nopeutta,

kun vastuuta voidaan jakaa. Perustellut erimielisyydet ja äänestykset ovat merkki kollegion tarkoituksen toteutumisesta. **Suomen Asianajajaliitto** toi myös esiin, että todennäköisyys korkeimman hallinto-oikeuden valitusluvan saamiselle on suurempi, mikäli kyseessä on äänestysratkaisu. Hallinto-oikeuden äänestysratkaisulle on puolestaan suurempi todennäköisyys suuremmissa kokoonpanossa.

Helsingin hallinto-oikeuden mukaan kahden jäsenen perusratkaisukokoonpano viestisi, että asiat ratkaistaisiin lähtökohtaisesti yksimielisesti. Nykylainsäädännön mukaan asia on siirrettävä kolmijäsenisen kokoonpanon ratkaistavaksi, jos jäsenet eivät ole ratkaisusta yksimieliset. Helsingin hallinto-oikeuden mukaan perusteltuna ei voida pitää ajatusta, että oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 85 §:n mukaista äänestysääntöä soveltaen äänten mennessä tasan puheenjohtajan kanta voittaisi kahden tuomarin kokoonpanossa. Tällainen asetelma ei lisäisi luottamusta hallinto-oikeuksien toimintaan. Myös **Turun hallinto-oikeus** katsoi, että kahden jäsenen peruskokoonpano vaikeuttaisi erimielisyyden ilmaisemista.

Itä-Suomen ja Turun hallinto-oikeudet sekä **Suomen Asianajajaliitto** katsoivat, että peruskokoonpanon ollessa kaksi jäsentä kynnys siirtyä suuremman kokoonpanon käyttämiseen tuomioistuimen harkinnan mukaan voisi nousta. **Suomen Asianajajaliitto** katsoi kynnyn nousemisen syyksi sen, että kokoonpanosäätelyn muuttamisen nimenomaisena tarkoituksena on toiminnan tehostaminen. Myös **Pohjois-Suomen hallinto-oikeus** katsoi, että peruskokoonpanon supistamisen myötä käytännön työssä korostuisi aiempaa voimakkaammin resurssien niukkuuden ohjausvaikutus, mitä ei ole pidettävä toivottavana. **Eduskunnan oikeusasiamies** toi samansuuntaisesti esiin tuomioistuinten määrällisten tulostavoitteiden vaikutuksen siihen, kuinka tuomioistuimet tosiasiaassa käyttävät laissa säädetyn vähimmäiskokoonpanon vahventamista koskevaa harkintaansa. **Itä-Suomen hallinto-oikeus** katsoi, että hallinto-oikeuksien toiminnan järjestäminen ja resursointi tulisi kahden jäsenen peruskokoonpanon tilanteessakin hoitaa siten, että kolmen jäsenen tai muun vahvennetun kokoonpanon käyttäminen ei estyisi työnjakoon, yksittäisten henkilöiden työmäärään tai viraston henkilöresursseihin liittyvien seikkojen vuoksi. Myös **Juristiliitto** edellytti varmistettavan, että kolmen kokoonpanoja tosiasiallisesti käytetään silloin, kun juttujen laatu ja laajuus tätä edellyttävät.

Hämeenlinnan ja Turun hallinto-oikeudet sekä **Juristiliitto** nostivat lausunnoissaan esiin myös kahden jäsenen peruskokoonpanon vaikutukset kouluttautumiseen ja asiantuntijuuden kehittämiseen. Esimerkiksi mahdollisuus perehtyä uusiin asiaryhmiin toimimalla kokoonpanon kolmantena jäsenenä vähenisi. Asiantuntemuksen kehittämisen ja laajentamisen hallinto-oikeuden sisällä katsottiin tulevan vielä aikaisempaakin haastavammaksi, mikäli

ratkaisukokoonpanoja kevennettäisiin. **Itä-Suomen hallinto-oikeus** toi lisäksi esiin, että osastonjohtajan mahdollisuus valvoa laintulkinnan yhdenmukaisuutta osastolla kapenisi, koska osastonjohtajalle usein kuuluva puheenjohtajan rooli jäisi kahden jäsenen peruskokoonpanossa pois.

2.4 Kolmen lainoppineen jäsenen kokoonpanoa edellyttävät asiaryhmät

Lausunnonantajien vastaukset kysymykseen siitä, tulisiko joitakin tiettyjä asiaryhmiä säätää erikseen edelleen kolmen lainoppineen jäsenen kokoonpanossa ratkaistaviksi, jos hallinto-oikeuksien peruskokoonpano muutettaisiin kahden lainoppineen jäsenen kokoonpanoksi, heijastelivat niiden muihin kysymyksiin antamia vastauksia ja näkemystä peruskokoonpanoratkaisusta. **Helsingin ja Turun hallinto-oikeudet** esimerkiksi katsoivat, ettei tiettyjä asiaryhmiä tule säätää erikseen kolmen lainoppineen jäsenen kokoonpanossa ratkaistaviksi siitä syystä, ettei peruskokoonpanoa tule muuttaa kaksijäseniseksi.

Itä-Suomen ja Vaasan hallinto-oikeudet sekä **Tuomioistuinvirasto** eivät puolestaan kannattaneet kyseistä sääntelyratkaisua, koska sääntelyn tulisi olla joustavaa ja mahdollistaa tuomioistuimille eri kokoonpanojen käyttäminen (ks. seuraava jakso). **Itä-Suomen hallinto-oikeus** katsoi, että peruskokoonpanosta poikkeamisen tulisi olla riittävän avoimesti ja joustavasti säädettyä, jotta kokoonpano voi ottaa huomioon asiaan eikä pelkästään asiaryhmään liittyvät erityispiirteet. Peruskokoonpanosta poikkeamiselle ei siten tulisi olla asiaryhmäkohtaisia tai muihin muodollisiin seikkoihin liittyviä perusteita. Jos peruskokoonpano muuttuisi kaksijäseniseksi, myös **Pohjois-Suomen hallinto-oikeus** edellytti harkittavan sääntelyvaihtoehtoja, joissa kokoonpanon vahventaminen ei olisi asiaryhmäriippuvaista.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus, joka piti perustellumpana kolmen jäsenen peruskokoonpanon säilyttämistä, toi esiin, että hallinto-oikeuksissa on hyvin suuri määrä asiaryhmiä, joiden käsitteleminen kolmen jäsenen kokoonpanossa on perusteltua. Mikäli hallinto-oikeuksien peruskokoonpano muutettaisiin kahden lainoppineen jäsenen kokoonpanoksi, olisi perusteltua säätää kolmen jäsenen kokoonpanossa ratkaistavat asiaryhmät erikseen. Asiaryhmäluettelosta tulisi kuitenkin laaja, minkä vuoksi tapaa voidaan pitää säädösteknisesti epätarkoituksenmukaisena. Sääntelytapa ei myöskään poistaisi nykyisiä ongelmia vaan ainoastaan muuttaisi lähestymiskulmaa asiaan. **Suomen Asianajajaliitto** puolestaan katsoi, ettei ole mahdollista erottaa tiettyjä asiaryhmiä jätettäväksi kolmen jäsenen kokoonpanolle.

Eduskunnan oikeusasiamies, joka ei sinänsä kannattanut peruskokoonpanon muuttamista, katsoi, etteivät ainakaan kaava-asiat, maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset valvonta-asiat sekä varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi annetun lain nojalla tehtyihin päätöksiin kohdistuvat valitukset sovellu käsiteltäviksi kahden jäsenen kokoonpanossa. **Yksityishenkilön** lausunnossa edellytettiin säädettäväksi, että virkasuhteen purkamista ja irtisanomista koskevat asiat ratkaistaan kolmen lainoppineen jäsenen kokoonpanossa.

2.5 Avointa vai täsmällistä sääntelyä kahden jäsenen kokoonpanon päätösvaltaisuudesta?

Vaikka kolmen jäsenen peruskokoonpanon säilyttäminen sai kannatusta, kahden jäsenen kokoonpanon päätösvaltaisuutta koskevan avoimemman sääntelyn käyttökelpoisuus jakoi lausunnonantajien näkemyksiä. Suuri osa lausunnonantajista toi avoimempaa sääntelyä koskevissa vastauksissaan esiin sekä hyötyjä että haittoja eikä siten ilmaissut suoraan vastustavansa tai kannattavansa sitä.

Usea lausunnonantaja toi esiin, ettei asian asianmukainen kokoonpano ole riippuvainen vain asiaryhmästä. **Helsingin hallinto-oikeus** arvioi, että laissa on vaikeaa määrittellä parhaiten soveltuvaa kokoonpanoa kullekin asiaryhmälle. Laajempi harkintavalta ratkaisukokoonpanon koosta kunkin asian laadun ja laajuuden perusteella mahdollistaisi kokoonpanon harkitsemisen kunkin asian todellisen luonteen perusteella. **Vaasan hallinto-oikeus** katsoi, että kokoonpanon laajuutta tulee asiaryhmän sijasta arvioida aina ensisijaisesti käsiteltävän asian laadun, laajuuden ja muiden oikeusturvanäkökohtien perusteella. Kahden jäsenen kokoonpanolle tulisi saada lisää joustavuutta ja käyttömahdollisuuksia. Myös **Hämeenlinnan hallinto-oikeuden** mukaan lähtökohtana tulee olla, että käytettävä ratkaisukokoonpano valikoituu asian laadun ja edellytettävän asiantuntemuksen perusteella.

Tuomioistuinvirasto edellytti kahden jäsenen kokoonpanoa koskevan sääntelyn uudistamista entistä avoimemmaksi. **Itä-Suomen hallinto-oikeus** katsoi, ettei laki- tai asiaryhmäkohtaisiin taikka muihinkaan muodollisiin seikkoihin perustuvalla tarkalle kokoonpanosääntelylle ole tarvetta ja että peruskokoonpanosta poikkeamisen tulisi olla riittävän avoimesti ja joustavasti säädettyä, jotta kokoonpano voi ottaa huomioon asiaan liittyvät erityispiirteet. **Pohjois-Suomen hallinto-oikeus** toi esiin, että avoimempaa sääntelyä voidaan pitää mahdollisuutena sikäli, että nykyisen kaltainen täsmällinen luettelo ei kaavamaisuutensa vuoksi anna

mahdollisuuksia vaikuttaa ratkaisukokoonpanoon asioiden laadun tai laajuuden perusteella tietyn asiaryhmän sisällä. **Juristiliitto** kannatti ratkaisuja, joissa kokoonpanon kasvattaminen on tapauskohtaisesti mahdollista.

Toisaalta kuitenkin sääntelyn täsmällisyyden ja selkeyden katsottiin olevan tärkeää. Esimerkiksi **Suomen Asianajajaliiton** mukaan kokoonpanosääntelyn tulisi olla mahdollisimman täsmällistä ja sitä tulisi edelleen selkeyttää. Pienemmästä kokoonpanosta tulee voida aina siirtyä suurempaan, kun asian laatu ja laajuus sitä vaativat. **Eduskunnan oikeusasiamies** puolestaan katsoi asian laadun ja laajuuden kaltaisten väljien käsitteiden olevan kokoonpanon valinnan kriteereinä ongelmallisia. Asian laadun ja laajuuden juttukohtaisessa arvioinnissa tuomarin harkintavallan rajat ovat huomattavan väljät. Jutun vaikeusaste on usein myös hankalasti ennakoitavissa ennen asian käsittelyä ja päätösneuvotteluita. Väljän sääntelyn perusteella ei näin ollen olisi kovinkaan ennakoitavaa, milloin päätösvaltaisuu- den kriteerit täyttyvät. Avoimempi sääntely voisi toimia, mikäli asiaa valmisteleva jäsen tai kokoonpano saisi itse päättää asiaan parhaiten soveltuvasta kokoonpanosta ilman tulostavoitteiden tai muiden vastaavien seikkojen aiheuttamia paineita. Myös **Helsingin hallinto-oikeus** pohti lausunnossaan resurssien merkitystä kokoonpanon valinnassa. Sen mukaan avoimemman sääntelyn riskinä on, että ratkaisukokoonpanot muotoutuisivat eri hallinto-oikeuksissa tai jopa niiden sisällä erilaisiksi ja kokoonpanojen määräytymistä voisi joissakin tilanteissa ohjata enemmän resurssipula kuin oikeusturvakysymykset. Kolmen jäsenen peruskokoonpanon säilyttämistä kannattanut Helsingin hallinto-oikeus piti kuitenkin mahdollisena, että jatkotyöskentelyssä arvioidaan, voitaisiinko joissakin asiaryhmissä, esimerkiksi ulkomaalaisten maassaolo-oikeuksiin liittyvissä asioissa, säätää kahden jäsenen kokoonpano peruskokoonpanoksi nykylainsäädäntöä laajemmin ilmaisten. Tämä selkeyttäisi tilannekohtaista arviota siitä, mihin asioihin pienempi kokoonpano lähtökohtaisesti on sopiva, ja edesauttaisi asioiden ratkaisemista sekä hallinto-oikeuksien sisällä että niiden välillä yhdenmukaisemmin samankokoisissa kokoonpanoissa. Myös **Turun hallinto-oikeus** arvioi avoimemman sääntelyn riskinä olevan hallinto-oikeuksien keskinäiset erot kevennetyn kokoonpanon käytössä esimerkiksi resurssitilanteesta johtuen. **Pohjois-Suomen hallinto-oikeus** puolestaan piti avoimemman sääntelyn edellytyksenä, että tuomioistuimelle tai ratkaisukokoonpanolle jäävään harkintavaltaan liittyvät oikeusturva- ja tulkintakysymykset ratkaistaan jatkovalmistelussa tarkasti.

Myös täsmällisen lakiluettelon säilyttämisen puolesta esitettiin näkemyksiä. **Helsingin hallinto-oikeus** katsoi sen olevan lain soveltamisen kannalta selkeä vaikkakaan ei aina käytännössä toimiva ja aikaa kestävä. **Pohjois-Suomen hallinto-oikeus** totesi sääntelyn yksiselitteisyyden ja kokoonpanoharkintaan liittyvien ongelmallisten tulkintakysymysten välttämisen puoltavan täsmällisen luettelon

tarkistamista. Myös **Hämeenlinnan hallinto-oikeus** totesi, että vaikka joustavuus puoltaisi avointa sääntelyä, hallinto-oikeuslain 12 a §:n 1 momentin kaltainen lakiluettelo on lain soveltajan näkökulmasta selkeämpi ja ennakoitavampi. Se, ettei luettelo mahdollisesti pysy ajantasaisena sen vuoksi, ettei sitä muiden lainsäädäntöhankkeiden yhteydessä muisteta päivittää, ei ole hyväksyttävä peruste luopua sääntelytavasta. Niin ikään **Turun hallinto-oikeus** piti nykyisen lakiluettelon etunä sen selkeyttä ja yksiselitteisyyttä. Mikäli kevennyksessä kokoonpanossa ratkaistavat asiat säädetään jatkossa edelleen lakiluettelon muodossa, luettelo olisi kuitenkin syytä käydä perusteellisesti läpi ja sitä tulisi säännönmukaisesti ajantasaistaa.

Korkein hallinto-oikeus totesi ratkaisukokoonpanon lainmukaisuuden olevan muutoksenhaussa viran puolesta tutkittava kysymys, mistä syystä se on kyettävä toteamaan mahdollisimman yksinkertaisesti. Joustava kokoonpanosääntely ei palvele tätä vaatimusta. Myös muun muassa **eduskunnan oikeusasiamies, Helsingin ja Turun hallinto-oikeudet** sekä **Juristiliitto** toivat esiin sen arvio-
muistiossakin esitetyn seikan, että hallinto-oikeuden ratkaisukokoonpanon lainmukaisuus voidaan asettaa kyseenalaiseksi muutoksenhakuasteessa. Mikäli kokoonpano määräytyisi tuomioistuimen harkinnan mukaan asian laadun ja laajuuden perusteella eikä selkeästi lain perusteella, prosessiväitteen ratkaiseminen korkeimmassa hallinto-oikeudessa olisi **Helsingin hallinto-oikeuden** mukaan haastavaa. Tällöin pitäisi arvioida, onko ratkaisukokoonpanon tapauskohtaisessa määräämisessä menty hallinto-oikeuden harkintavaltaa ulommaksi. Tuomioistuintoiminnan sujuvuuden kannalta ei liioin voida lähteä siitä, että kokoonpanon laajuutta pitäisi päätöksessä erikseen perustella. Myös **Juristiliitto** katsoi, että sääntelyn on oltava riittävän selkeää ja yksiselitteistä, jotta kokoonpanoratkaisuista tehtäviin prosessiväitteisiin ei jouduta käyttämään resursseja.

Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan tärkeä kysymys on lisäksi, kuka tuomioistuimessa päättää, mitä kokoonpanoa kulloinkin käytetään. Ilman nimenomaista säännöstä ei välttämättä voida lähteä siitä, että kokoonpanon laajentamisesta päättäisi alkuperäinen kokoonpano eikä esimerkiksi päällikkötuomari. Eduskunnan oikeusasiamies viittasi apulaisoikeusasiamiehen kanteluasiassa EOAK/44/2021 antamaan ratkaisuun⁵, jossa todetulla tavalla olisi periaatteellisista syistä tärkeää harkita otettavaksi lakiin jokaisen käytettävissä olevan kokoonpanovaihtoehdon osalta tarkkarajainen säännös siitä, kuka tai ketkä päättävät kokoonpanon valinnasta. Lisäksi apulaisoikeusasiamiehen ratkaisun mukaan oikeustilaa selventäisi, jos lain tasolla säädettäisiin siitä, voidaanko tiettyjen kokoonpanojen pysyvistä

5 EOAK/44/2021. <https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi/ratkaisut/-/eoar/44/2021>

käytöstä määrätä työjärjestyksessä. Ratkaisukokoonpanoja koskeva tarkempi sääntely voisi kanteluratkaisun mukaan osaltaan vahvistaa tuomioistuinten riippumattomuutta.

Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan joustava yleislausekkeeseen perustuva malli ei olisi toteuttamiskelpoinen. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytyksistä tulee säätää lailla, eikä yleislausekkeella toteutettava kokoonpanosääntely olisi riittävän täsmällistä ohjaamaan hallinto-oikeuksien käytännön työskentelyä. Se voisi johtaa ennakoimattomiin seurauksiin sekä tuomioistuinten välisiin eroihin kokoonpanosäännöksen soveltamisessa. Sääntelymalli jättäisi kokoonpanon määräytymisen asiaa käsittelevän kokoonpanon omaan harkintaan tai johtaisi kokoonpanojen ohjaamiseen hallinto-oikeuksien sisäisillä ohjeilla, joilla ei voida korvata lainsäädännön puutteita. Kokoonpanosääntelyn ei tulisi muutenkaan mahdollistaa tilannetta, jossa samanlaisia asioita käsitellään eri hallinto-oikeuksissa erikokoisissa kokoonpanoissa. Lisäksi korkein hallinto-oikeus huomautti, että asian käsittely ensin kahden tuomarin kokoonpanossa sen toteamiseksi, että kokoonpano on kasvatettava, saattaa tarpeettomasti pidentää käsittelyaikoja.

2.6 Kokoonpano asioissa, joissa järjestetään katselmus tai suullinen käsittely

Suurin osa lausunnonantajista (eduskunnan oikeusasiamies, Helsingin, Hämeenlinnan, Pohjois-Suomen, Turun ja Vaasan hallinto-oikeudet, Tuomioistuinvirasto sekä Suomen Asianajajaliitto) piti perusteltuna, ettei katselmuksen ja suullisen käsittelyn järjestämistä edellyttäviä asioita voitaisi ratkaista jatkossa kahden lainoppineen jäsenen kokoonpanossa. **Helsingin hallinto-oikeus** katsoi, että yleensä juuri asiat, joissa suullinen käsittely tai katselmus järjestetään, ovat näytöltään epäselviä ja sen arvioinnin osalta vaativia. Kahden lainoppineen jäsenen kokoonpano asioissa, joissa kokoonpanossa ei näiden lisäksi ole asiantuntijajäsentä, ei lähtökohtaisesti sovi juttuihin, joissa järjestetään suullinen käsittely tai katselmus. Sama koskee Helsingin hallinto-oikeuden mukaan myös tarkastusta. **Vaasan hallinto-oikeuden** mukaan katselmuksen tai suullisen käsittelyn järjestämistä vaativat asiat ovat lähtökohtaisesti lähes aina sisällöltään varsin vaativia. Myös **eduskunnan oikeusasiamies** perusteli kantaansa sillä, että oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaaminen edellyttää asian ratkaisemista 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. Samoin **Hämeenlinnan, Itä-Suomen ja Vaasan hallinto-oikeudet** huomauttivat kaksijäsenisyyteen liittyvän mahdollisuus jäsenten erimielisyydestä.

Tuomioistuinvirasto katsoi, ettei kokoonpanosäätelyn uudistaminen saa kuitenkaan johtaa siihen, että mainitun rajauksen seurauksena suullisia käsittelyitä järjestettäisiin vähemmän käytännön syistä. **Itä- ja Pohjois-Suomen hallinto-oikeudet** katsoivat, että vaatimus suullisen käsittelyn tai katselmuksen järjestämisestä aina kolmen jäsenen kokoonpanossa voisi nostaa kynnystä niiden järjestämiseen. **Itä-Suomen hallinto-oikeus** katsoi myös, etteivät asiat, joissa järjestetään suullinen käsittely tai katselmus, aina laatunsa tai laajuutensa vuoksi edellytä kolmen jäsenen kokoonpanon käyttämistä.

Juristiliitto katsoi, että suullinen käsittely tai katselmus tulisi olla jatkossakin mahdollinen yhden jäsenen kokoonpanossa.

2.7 Päätösvaltaisuus kokoonpanon yhden jäsenen estyessä istunnon aloittamisen jälkeen

Eduskunnan oikeusasiamies, Helsingin, Hämeenlinnan, Itä-Suomen, Turun ja Vaasan hallinto-oikeudet, Tuomioistuinvirasto sekä **Suomen Asianajajaliitto** katsoivat, että nykysäätely hallinto-oikeuden päätösvaltaisuudesta tilanteessa, jossa monijäsenisen kokoonpanon jäsenistä yhdelle on tullut este suullisen käsittelyn, istunnon tai katselmuksen aloittamisen jälkeen, olisi useamman kuin kahden lainoppineen jäsenen kokoonpanojen osalta tarpeen säilyttää. **Turun hallinto-oikeuden** mukaan kyseisen säännöksen (hallinto-oikeuslaki 13 §) käyttö on ollut erittäin vähäistä, mutta poikkeussäännöksenä se voitaisiin säilyttää. Säännöstä käytettäessä on estetty se, että olisi jouduttu järjestämään uusi suullinen käsittely. Myös **Vaasan hallinto-oikeus** arvioi, että säätely on tarpeen säilyttää suullisia käsittelyjä ja katselmuksia varten, mutta se voisi olla avoimempaa sallien tapauskohtaisen harkinnan asian laadun ja laajuuden näkökulmasta. **Suomen Asianajajaliiton** mukaan yhtäältä oikeusturvan ja toisaalta asian tehokkaan etenemisen välinen suhde edellyttää lähtökohtaisesti, että asia ratkaistaan vain poikkeuksellisesti pienemmässä kokoonpanossa. Käytännön yllättävien tilanteiden takia tämän täytyisi kuitenkin olla mahdollista myös jatkossa. **Eduskunnan oikeusasiamiehen** mukaan hallinto-oikeuksissa säätelyn säilyttäminen on tarpeen vastavista syistä kuin yleisissä tuomioistuimissa, joissa säännöksellä vältetään laajojen pääkäsittelyiden toimittaminen uudelleen. **Pohjois-Suomen hallinto-oikeus** ei

suoraan ilmaissut kantaansa siihen, tulisiko sääntely säilyttää vai ei, mutta katsoi, että estetilannetta voidaan pitää ongelmallisena kaksijäsenisessä kokoonpanossa kollegiaalisuuteen liittyvistä syistä sekä asioissa, joissa järjestetään suullinen käsittely tai katselmus. Useampijäsenisten kokoonpanojen osalta ongelmaa ei niinkään olisi, koska kollegiaalisuus säilyisi.

Hämeenlinnan, Itä-Suomen ja Vaasan hallinto-oikeudet, Tuomioistuinvirasto sekä **Suomen Asianajajaliitto** katsoivat lisäksi, että sääntely olisi tarkennettava koskemaan useamman kuin kahden lainoppineen jäsenen kokoonpanoja. **Tuomioistuinvirasto** ja **Suomen Asianajajaliitto** ilmaisivat lisäksi erikseen, ettei jäsenen esteen vuoksi siirtymistä yhden jäsenen kokoonpanoon tulisi sallia.

2.8 Kokoonpanosäännösten sijainti oikeusjärjestyksessä

Eduskunnan oikeusasiamies, Helsingin, Pohjois-Suomen, Turun ja Vaasan hallinto-oikeudet, Tuomioistuinvirasto, Suomen Asianajajaliitto sekä **yksityishenkilö** puolsivat säännösten sisällyttämistä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin (HOL). Useat lausunnonantajat pitivät tarkoituksenmukaisena, että hallintoprosessin osalta kokoonpanosääntely olisi HOL:ssa, kuten päätösvaltaisen kokoonpanon sääntely on yleisten tuomioistuinten osalta oikeudenkäymiskaassa.

Lausunnoissa painotettiin ratkaisevana tekijänä sääntelyn helppoa löydettävyyttä. **Hämeenlinnan hallinto-oikeuden** mukaan sillä, sisältykö sääntely hallinto-oikeuslakiin vai HOL:iin, ei ole merkitystä vaan tärkeintä olisi, että kokoonpanosääntely mahdollisimman kattavasti sisällytettäisiin yhteen lakiin. **Itä-Suomen hallinto-oikeus** totesi kokoonpanosäännösten voivan sisältyä erilliseen hallinto-oikeuslakiin tai HOL:iin. **Juristiliitto** katsoi, että sääntelyn yksiselitteisyys ja selkeys ovat kaikissa valinnoissa ensisijainen lähtökohta.

2.9 Kokoonpanosääntelyä koskevat muut ehdotukset, näkemykset ja muutostarpeet

Lausunnonantajilta kysyttiin, aiheuttaisiko kahden lainoppineen jäsenen kokoonpanon säätäminen pääsäännöksi tai aiempaa joustavammaksi vaihtoehdoksi kolmen lainoppineen jäsenen kokoonpanolle muita kuin arviomuistiossa esillä olleita muutostarpeita kokoonpanosäännöksiin. Lisäksi pyydettiin muita mahdollisia ehdotuksia ja näkemyksiä hallinto-oikeuksia koskevan kokoonpanosääntelyn kehittämiseksi.

Useassa lausunnossa tuotiin esiin tarve hallinto-oikeuksien kokoonpanosäätelyn kokonaisvaltaiselle, peruskokoonpanon säätelyä laajemmalle tarkastelulle. Esimerkiksi **Pohjois-Suomen hallinto-oikeus** katsoi, että merkittävässä osassa hallintolainkäyttöasioita oikeusturvaodotukset muistuttavat enemmänkin ensi asteen tuomioistuimelle tyypillistä asetelmaa. Tällainen kehitys voi johtaa erilaistuviin menettelyihin yhden tuomioistuimen sisällä – yhtäältä eräänlaiseen kevyeen ja nopeaan ja toisaalta täyteen käsittelyyn – ja vastaavasti erilaistuviin tehtävänkuviiin siten, että peruskokoonpanon muuttamista laajempi juttu- ja tuomioistuinrakenteellinen uudelleenarviointi olisi hyödyllistä. **Tuomioistuinvirasto** katsoi, että mahdollisuutta käyttää myös muita kuin peruskokoonpanoa nykyistä laajemmin ja joustavammin tulisi arvioida. **Hämeenlinnan ja Itä-Suomen hallinto-oikeudet** viittasivat lausunnoissaan kokoonpanosäännöksiä koskevaan korkeimman hallinto-oikeuden esitykseen lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä⁶ sekä tähän liittyvään kokoonpanotyöryhmän mietintöön⁷, joka sisältää huomioita nykyisten kokoonpanosäännösten ongelmakohdista ja päivittämistarpeista. **Itä-Suomen hallinto-oikeuden** mukaan työryhmämietinnössä esitetyt päivittämistarpeet, jotka liittyvät vahvennetusta kokoonpanosta säätämiseen, yhden jäsenen kokoonpanoa koskevaan säätelyyn, asian ratkaisemiseen tietyissä tilanteissa ilman esittelyä ja asian ratkaisemiseen tietyissä tilanteissa ilman asiantuntijajäsentä, on syytä käsitellä kokoonpanosäätelyä kehitettäessä.

Muutamassa lausunnossa nostettiin esiin tarve uudistaa yhden jäsenen kokoonpanoa koskevaa säätelyä. **Tuomioistuinviraston** mukaan hallinto-oikeuden mahdollisuutta toimia nykyistä laajemmin yhden jäsenen kokoonpanossa olisi syytä arvioida. Myös **Helsingin hallinto-oikeus** katsoi tarpeelliseksi, että yhden tuomarin ratkaisukokoonpanoa koskevaa säännöstä ajantasaistetaan ja joiltakin osin myös laajennetaan. Esimerkiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 11 §:n mukaiset käytännössä ylituomareiden sopimukseen perustuvat siirtopäätökset tulisi voida käsitellä yhden tuomarin päätöksellä. Lisäksi Helsingin hallinto-oikeus esitti huolen tuomioistuinten resurssien riittävydestä asiamääriä äkillisesti lisäävissä poikkeustilanteissa, joihin liittyen olisi tarpeen harkita yhden tuomarin kokoonpanon käyttömahdollisuuden laajentamista. Edelleen tulisi Helsingin hallinto-oikeuden mukaan arvioida, voitaisiinko asian ratkaiseminen yhden tuomarin päätöksellä ilman esittelyä mahdollistaa joissakin tilanteissa.

6 Korkeimman hallinto-oikeuden esitys valtioneuvostolle lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä 19.5.2021. https://www.kho.fi/material/collections/20210527161120/7QcLmLV7h/Esitys_valtioneuvostolle_kokoonpanosaannoksista_19.5.2021.pdf

7 Hallintotuomioistuinten sisäisen työryhmän mietintö 29.4.2021. https://www.kho.fi/material/collections/20210527161120/7QcSw7WWv/Kokoonpanotyoryhman_mietinto_29.4.2021.pdf

Sitä vastoin **Hämeenlinnan hallinto-oikeus** katsoi, ettei painetta yhden jäsenen ratkaisukokoonpanon laajentamiselle ole nähtävissä. **Juristiliitto** puolestaan toi esiin muissa huomioissaan, että laista on ilmevä, mitä asioita voidaan käsitellä yhden tuomarin kokoonpanossa.

Lausunnonantajat pitivät yleisesti tärkeänä tuomioistuinten mahdollisuutta siirtää jatkossakin asia laajempaan kokoonpanoon aina tarvittaessa. **Suomen Asianajaliiton** mukaan kokoonpanojen supistamisen sijaan tuomioistuinten toiminnan tehostamista tulisi pyrkiä edistämään muilla keinoin. Sen mukaan tulisi pikemminkin arvioida, vaatisiko parempi oikeusturvan toteutuminen, että joissakin nykyisin suppeammalle kokoonpanolle säädetyissä asioissa siirryttäisiin kolmen tai yksijäseniksi säädetyissä asioissa vähintään kahden jäsenen kokoonpanoon. Tätä tulisi arvioida esimerkiksi osassa ulkomaalaislakia koskevia asioita, joihin tyypillisesti voi liittyä esimerkiksi vaikeita näyttökysymyksiä ja joilla on asiaan osallisille huomattavan suuri merkitys.

Eduskunnan oikeusasiamies piti tärkeänä, että laissa säännellään selvästi siitä, kuka päättää tietyn asian käsittelyyn soveltuvasta kokoonpanosta, sekä siitä, voiko päällikkötuomari antaa asiasta pysyviä määräyksiä esimerkiksi tuomioistuimen työjärjestyksessä. Lisäksi oikeusasiamies nosti esiin asiantuntijajäsenten ongelmallisen aseman äänestystilanteissa, joissa nämä saattavat oman asiantuntemuspiirinsä ulkopuolella joutua kohtuuttomaan vaa'ankielen asemaan esimerkiksi prosessuaalisia kysymyksiä ratkaistaessa. **Korkein hallinto-oikeus** toi puolestaan esiin tarpeen tarkastella myös esittelijän roolia oikeusturvan ja oikeudenkäyntimenettelyn toimivuuden kannalta. Myös **yksityishenkilöltä** saadussa lausunnossa nostettiin esiin esittelijän asema.

Lausunnot pyydettiin myös markkina- ja vakuutus-oikeudelta. **Markkinaoikeuden** mukaan kokoonpanosääntelyn tarkistamistarvetta markkinaoikeuden osalta ei ole, kun otetaan huomioon muun ohella markkinaoikeuden asema erityistuomioistuimena, sen toimivaltaan kuuluvien asioiden laatu ja luonne sekä muutoksenhakusääntely markkinaoikeuden ratkaisuihin. **Vakuutus-oikeuden** mukaan on perusteltua, että senkin peruskokoonpano säilyy entisellään riippumatta siitä, millainen hallinto-oikeuksien peruskokoonpano tulevaisuudessa on. Vakuutus-oikeus on toimeentuloturva-asioiden erityistuomioistuin ja lähes kaikissa käsittelemissään asioissa ainoa tuomioistuinaste ja myös ylin muutoksenhakuaste. Vakuutus-oikeuden ratkaisukokoonpanoihin liittyviä ehdotuksia sisältyy korkeimman hallinto-oikeuden esitykseen lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä. Mikäli kokoonpanosäännösten jatkovalmistelu käsittää myös vakuutus-oikeuden ratkaisukokoonpanot, niiden muutostarpeita voitaneen arvioida siinä vaiheessa tarkemmin.

Lausuntojen perusteella kokoonpanosäännökset nähtiin tarpeellisiksi uudistaa kokonaisuutena. Uudistuksen katsottiin vaativan vielä jatkovalmistelua, jonka tulisi lausunnonantajien mukaan olla arviomuistiossa esitettyjä peruskokoonpanoa koskevia vaihtoehtoja ja niiden arviointia laajempaa. Moni lausunnonantaja piti olennaisena tuomioistuinlaitoksen ja sen edustajien riittävää osallisuutta valmistelussa. **Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden** mukaan kokoonpanosääntelyn kehittämistarpeet tulisi ottaa huomioon Oikeusvaltion takeet ja oikeuslaitoksen kehittäminen -työryhmän toiminnassa. **Itä-Suomen hallinto-oikeuden** mukaan muutosten arvioinnissa on syytä huolehtia kokoonpanosääntelyn sisäisestä johdonmukaisuudesta. Lisäksi **Tuomioistuinvirasto** katsoi, että uudistuksen vaikutukset tuomioistuinten toimintaan ja määrärahatarpeisiin tulee lainvalmistelussa arvioida huolellisesti. Lausunnoissa korostui kautta linjan, että jatkovalmistelussa on varmistettava oikeusturvan vaatimusten toteutuminen hallintolainkäytössä.

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.justitieministeriet.fi

ISSN 2490-1172 (PDF)
ISBN 978-952-400-049-9 (PDF)