



POHJOIS-SUOMEN
HALLINTO-OIKEUS

Lausunto

24.08.2023

PSHAO/544/2023

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?

Kokoonpanosäännösten kehittäminen osana hallinto-oikeuksien toiminnan kehittämistä on kannatettavaa. Hallinto-oikeus suhtautuu varauksellisesti peruskokoonpanon muuttamiseen kaksijäseniseksi. Tällainen kehityssuunta on mahdollinen, mutta ei ongelmaton vaihtoehto ja edellyttäisi kokonaisvaltaista jatkovalmistelua.

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

Kokemusperäisesti voidaan arvioida, että kaksijäseninen kokoonpano soveltuisi useampiin asioihin hallinto-oikeudessa kuin nykyinen säätely sen mahdollistaa. Erityyppisten asioiden ja prosessuaalisten tilanteiden erilaisiin oikeusturvaodotuksiin voitaisiin lähtökohtaisesti vastata paremmin, jos kaksijäsenistä kokoonpanoa voitaisiin käyttää nykyistä useammin. Tämä mahdollistaisi samalla tarkemman resurssien kohdentamisen. Sama lopputulos vaikuttaisi kuitenkin olevan mahdollista saavuttaa sekä kolmi- että kaksijäsenistä peruskokoonpanoa kehittämällä.

Kaksijäsenisyys peruskokoonpanona vähentäisi tarvetta säädellä tulkinalle ja kritiikille mahdollisesti alttiista tuomioistuimen harkintavallasta kokoonpanon keventämisen suuntaan, verrattuna esitettyyn kahden jäsenen kokoonpanoa koskevan avoimemman säätelyn malliin.

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

Hallinto-oikeus on muutoksenhakutuomioistuimien, jossa vastataan hallintoviranomaisten ensiasteessa tekemiin, ja usein lisäksi oikaisumenettelyssä käsiteltäviin, päätöksiin kohdistuviin vaatimuksiin. Muutoksenhakuasteessa tuomioistuinten peruskokoonpano on arviomuistiossa tunnistetulla tavalla yleismaailmallisesti monijäseninen ja lukumäärältään pariton eli vähintään kolmijäseninen. Peruskokoonpanon pienentäminen vaikuttaisi ennemminkin irtautuvan tästä perusolemuksesta kuin tukevan sitä.

Hallinto-oikeuksien jutturakenteeseen on pitkään vaikuttettu useilla uudistuksilla, kuten oikaisumenettelyä laajentamalla ja oikeudenkäyntimaksuja käyttöön ottamalla, joiden suuntana on ollut yksinkertaisia asioita karsimalla vähentää hallinto-oikeuksien juttumääriä ja siirtää ratkaisutoiminnan painopistettä vaativampiin asioihin. Hallinto-oikeus ei jaa arviomuistiossa esitettyä käsitystä siitä, että oikaisuvaatimusjärjestelmä päinvastoin mahdollistaisi kevyempien kokoonpanojen käyttämisen. Omiaan oikeusturvaodotuksia lisäämään on ollut myös korkeimman hallinto-oikeuden valituslupajärjestelmän uudistaminen. Käytännön kokemus hallinto-oikeuksissa on ollut, että juttujen työmäärä ja vaikeusaste on, ainakin tietyin osin, kasvanut. Toisaalta tässä kehityksessä ovat hallinto-oikeuksien jutturakenteessa korostuneet luku- ja työmäärällisesti eräät maksuttomiksi säädetty asiaryhmät, suurimpina useat sosiaali- ja terveydenhuoltoasiaryhmät sekä ulkomaalaisasiaryhmät. Peruskokoonpanojen pienentäminen näyttäytyisi kuitenkin jossain määrin edellä kuvattujen pitkäaikaisempien kehittämistavoitteiden ja niiden johdosta hallinto-oikeuksien toiminnalle tällä hetkellä asetettujen edellytysten vastaisena.

Tosiasiallisesti oikeusturvaodotukset ja ratkaisutoiminnan funktiot eroavat kuitenkin paljon hallintolainkäyttöasioiden laajalla kirjolla. Lukumääräisesti jo merkittävässä osassa asioita oikeusturvaodotukset muistuttavat enemmänkin ensi asteen tuomioistuimelle tyypillistä asetelmaa. Tällainen kehitys voi johtaa siinä määrin erilaistuviin menettelyihin yhden tuomioistuimen sisällä – eräänlaiseen kevyeen ja nopeaan vs. täyteen käsittelyyn – ja vastaavasti erilaistuviin tehtäväkuviin, että toiminnan kehittäminen todennäköisesti hyötyisi esitettyä laajemmasta juttu- ja tuomioistuinrakenteellisesta uudelleenarvioinnista. Peruskokoonpanon muuttamisella ei pystytä vaikuttamaan ongelmaan tällä tasolla.

Kokoonpanon harkinnanvaraista vahventamista asian laadun, laajuuden tai muun erityisen syyn vuoksi tapahtuu nykyisin, vaikkakin ehkä verrattain harvoin. Tämä ilmiö saisi aikaisempaa laajemman merkityksen, mikäli peruskokoonpano olisi kaksijäseninen. Käytännön työnkulun kannalta lisäjäsenen ottaminen peruskokoonpanoon saattaisi osoittautua vähemmän tehokkaan tuntuiseksi tai suosituksi toimenpiteeksi silloinkin, kun siitä olisi asialle etua. Samoin korostuisi aikaisempaa voimakkaammin mahdollinen resurssiniukkuuden ei-toivottava ohjausvaikutus käytännön työssä. Näiden ongelmien välttämiseen ja toimintaedellytysten turvaamiseen tulisi kiinnittää erityistä huomiota jatkovalmistelussa.

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?

Jos peruskokoonpano muuttuisi kaksijäseniseksi, olisi syytä harkita ensin sellaisia sääntelyvaihtoehtoja, joissa kokoonpanon vahventaminen ei olisi asiaryhmäriippuvaista. Minkä

tahansa asiaryhmän sisällä juttujen laatu, vaikeusaste ja oikeusturvaodotukset kuitenkin voivat vaihdella ratkaisevasti.

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

Avoimempaa sääntelyä voi pitää mahdollisuutena sikäli, että täsmällinen luettelo ei kaavamaisuutensa vuoksi anna mahdollisuuksia vaikuttaa ratkaisukokoonpanoon asioiden laadun tai laajuuden perusteella tietyn asiaryhmän sisällä. Esitettyyn tuomioistuimelle ja mahdollisesti ratkaisukokoonpanolle tulevaan harkintavaltaan liittyvät arviomuistiossa esitetyt oikeusturva- ja tulkintakysymykset tulisi kuitenkin jatkovalmistelussa tarkasti ratkaista, jotta tähän olisi edellytyksiä. Täsmällisen luettelon tarkistamista taas puoltaisi toteuttamiskelpoisena vaihtoehtona sääntelyn yksiselitteisyys ja kokoonpanoharkintaan liittyvien mahdollisesti ongelmallisten tulkintakysymysten välttäminen.

6. Pidätekö 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?

Tätä voisi lähtökohtaisesti pitää perusteltuna arviomuistiossa kuvatuista asian laadun harkinnanvaraisuuteen liittyvistä tulkinnallisista syistä (vrt. KHO 2022:120). Mikäli muutoin peruskokoonpano tulisi kuitenkin kaksijäseniseksi, tällainen vaatimus voisi olla omiaan jossain määrin kasvattamaan kynnystä suullisen käsittelyn tai katselmuksen järjestämiseen. Jatkovalmistelussa tulisi selvittää sääntelymahdollisuudet tältä osin.

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

Kaksijäsenisessä kokoonpanossa kuvattua estetilannetta voi pitää ongelmallisena lähinnä kollegiaalisuuteen liittyvistä syistä ja sellaisissa asioissa, joissa järjestetään suullinen käsittely tai katselmus. Useampijäsenisten kokoonpanojen osalta tällaista ongelmaa ei niinkään olisi, koska kollegiaalisuus kokoonpanossa edelleen säilyisi.

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?

Tätä ja yhteisvaikutuksia on syytä tarkastella lähemmin valmistelun edetessä.

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

Olisi tarkoituksenmukaista.

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

Kokoonpanosäätelyn kehittämistarpeet tulisi ottaa huomioon Oikeusvaltion takeet ja oikeuslaitoksen kehittäminen -työryhmän toiminnassa.

Kivelä Johanna

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus - Ylituomari Juhana Niemi