

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.

KHO:n kokoonpanovalikoimaan ehdotetaan lisättäväksi uusi vahvennettu jaostokokoonpano. Laajennetussa kokoonpanossa voitaisiin ratkaista oikeuskäytännön yhtenäisyyden kannalta merkittäviä asioita. Ehdotus on kannatettava.

Vahvennetun jaoston käyttäminen on yleisissä tuomioistuimissa käyttökelpoiseksi todettu väline keskeisimpien prejudikaattien antamisessa. Laajennettua kokoonpanoa voidaan käyttää erityisesti kiistanalaisissa tilanteissa, joissa oikeuskäytäntö alemmissa asteissa horjuu ja enemmistö korkeimmassa oikeusasteessakin saattaa olla jäämässä niukaksi. Myös tilanteissa, joissa ylin tuomioistuin joutuu itse muuttamaan linjaansa, vahvennetun jaoston tai täysistunnon käyttäminen on tarpeen. Erityisesti 2010-luvun alkupuolella KKO:ssa on annettu huomattava määrä vahvennetun kokoonpanon ratkaisuja, joissa on EIT:n oikeuskäytännön johdosta linjattu uudelleen aikaisempia oikeusohjeita erityisesti prosessuaalisissa kysymyksissä, jotka ovat liittyneet muun muassa kuulemisperiaatteeseen ja itsekriminointisuojaan.

KHO:ssa vahvennettuun jaostokokoonpanoon käsiteltäväksi määrätyn asian ratkaisemiseen osallistuisivat presidentti, kultakin jaostolta puheenjohtaja ja virassa vanhin jäsen sekä ne jäsenet, jotka ovat kuuluneet asiaa aikaisemmin käsitelleeseen kokoonpanoon. Kokoonpanoa voitaisiin käyttää tilanteissa, joissa ratkaisu voi merkittävästi poiketa KHO:n aikaisemmasta vakiintuneesta oikeuskäytännöstä.

Työryhmän ehdotuksen mukaan KHO:n kolmijäseninen kokoonpano voisi tulevaisuudessa ratkaista lastensuojelulaissa tarkoitetun väliaikaisen määräyksen antamista koskevan asian. Kaksijäsenisen

kokoonpanon päätösvaltaa puolestaan laajennettaisiin nykyisten kansainvälistä suojelua koskevien valituslupa-asioiden lisäksi myös muihin ulkomaalaisoikeudellisiin valituslupa-asioihin. Lisäksi säädettäisiin yksijäsenisen kokoonpanon päätösvalasta jättää purkuhakemus ja siihen liittyvä vaatimus tutkimatta, mikäli asiassa ei ole käytetty asianajajaa tai muuta lakimiesavustajaa, sekä päättää asian käsittelyn raukeamisesta, kun valitus tai valituslupahakemus on peruutettu. Pidän työryhmän ehdotuksia perusteltuina.

Vaihtoehtoja koskeva mietinnön jaks 5.1: voitaisiinko valituslupahakemuksia käsitellä näkemyksenne mukaan mietinnössä ehdotettua laajemmin kahden jäsenen kokoonpanossa?

KHO:n ja KKO:n rooli ja tehtävät ylimpinä tuomioistuimina ovat viime vuosina lähentyneet toisiaan. Menettelytavat ja kokoonpanot valituslupahakemusten käsittelyssä kuitenkin poikkeavat toisistaan. Toisin kuin KKO:ssa, peruskokoonpano valitusluvasta päätettäessä on KHO:ssa kolmijäseninen eikä selvästi perusteettomikaan valituslupahakemuksia voida hylätä yhden jäsenen kokoonpanossa kuten KKO:ssa.

Käytännössä varsin suuri osa valituslupa-asioista käsitellään kuitenkin KHO:ssakin kaksijäsenisessä kokoonpanossa. Tämä johtuu siitä, että kansainvälistä suojelua koskevat asiat ovat viime vuosina muodostaneet merkittävän osan KHO:n juttukannasta (jopa 50–60 % kaikista vireille tulleista asioista vuosina 2017–2019). Kansainvälistä suojelua koskevien asioiden määrä on viime vuosina vähentynyt, mutta oleskelulupia koskevien asioiden määrä on kasvanut.

KHO:ssa valituslupan myöntämistä arvioidaan siis lähtökohtaisesti kolmen jäsenen kokoonpanossa. Jos valituslupahakemusta ei hylätä, asiassa suoritetaan kuulemiset, minkä jälkeen asia viedään ratkaistavaksi KHO:n tavanomaiseen viiden jäsenen kokoonpanoon. Toisin kuin KKO:ssa, luvan myöntämisestä ei havaintojeni mukaan juuri koskaan tehdä nimenomaista päätöstä valituslupakokoonpanossa vaan valituslupa myönnetään vasta viiden jäsenen kokoonpanossa samalla, kun päätetään ratkaisun antamisesta valitukseen. Valituslupan hylkäävään ratkaisuun voidaan kuitenkin päätyä myös viisijäsenisellä jaostolla, jos kokoonpano toteaa, ettei valituslupaperustetta lopulta ole tai että sinänsä hyvää aineellista prejudikaattikysymystä ei päästä prosessuaalisten seikkojen vuoksi ratkaisemaan, vaikka lupa myönnettäisiin.

Työryhmä on melko kevyin perusteluin (s. 51 ja 52) sivuuttanut mahdollisuuden siirtyä KHO:ssakin nykyistä laajemmin valituslupahakemusten käsittelyssä kahden jäsenen kokoonpanoihin. Mielestäni kahden jäsenen kokoonpanon käyttö voitaisiin, vastaavalla tavalla kuin KKO:ssa, laajentaa koskemaan jopa kaikkia valituslupa-asioita, mikäli kokoonpanon jäsenet ovat luvan myöntämisestä tai valituslupahakemuksen hylkäämisestä yksimielisiä eivätkä koe tarpeelliseksi pyytää mukaan kolmatta jäsentä. KKO:ssa kaksijäsenisen peruskokoonpanon käyttöön ei nähdäkseni liity ongelmia, koska ”jatkoesittelyyn” saadaan aina tarvittaessa matalalla kynnyksellä mukaan kolmas jäsen.

En pidä mahdottomana sitäkään, että myös KHO:ssa otettaisiin käyttöön mahdollisuus hylätä toivottomat valituslupahakemukset, kuten KKO:ssa, esittelijän ja jäsenen kokoonpanossa heidän ollessaan lopputuloksesta samaa mieltä.

Hallinto-oikeuksien kokoonpanosäätelyä koskevat muutosehdotukset

Yleiset näkemyksenne ehdotetusta hallinto-oikeuksien kokoonpanoja koskevasta säätelystä.

Työryhmän ehdotuksen mukaan hallinto-oikeuksien peruskokoonpanona säilyisi kolmijäseninen kokoonpano. Vaikka kahden tuomarin kokoonpanoa nykyisin käytetään hallinto-oikeuksissa jopa määrällisesti enemmän kuin kolmen tuomarin peruskokoonpanoa, pidän tärkeänä, että kolmen tuomarin kokoonpano säilyisi lain tasolla edelleen pääsääntönä.

Kokoonpanojen supistamiseen johtaneessa kehityssuunnassa on pohjimmiltaan kysymys siitä, että oikeusturvaa pyritään tuottamaan supistuvilla tuomariresursseilla - ja siis entistä pienemmällä taloudellisella panostuksella. Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen on tuomioistuinten kokoonpanojen heikentämistä koskeneissa lausunnoissaan (esim. EOAK/4005/2023) ja muissa kannanotoissaan suhtautunut kriittisesti nyt kysymyksessä olevaan kehityssuuntaan. Totean kuitenkin, että nyt kysymyksessä olevassa työryhmämietinnössä on varsin ansiokkaasti kartoitettu asiaryhmiä, joissa kokoonpanojen supistaminen on mahdollista ja perusteltua.

Työryhmän ehdotuksen mukaan peruskokoonpanoa suppeampien nykyiseen säätelyyn perustuvien kokoonpanojen päätösvaltaan lisättäisiin myös muut hallintolainkäyttöasiat kuin valitukset. Käytännössä tarkoitettaisiin hallintoriita-asioita, joita ovat mm. toimeentulotuen takaisinperintää koskevat asiat. Toimeentulotuen takaisinperintää koskevia asioita käsitellään vuosittain hallinto-oikeuksissa useita satoja. Ehdotuksiin sisältyy myös se, että asioissa, joiden käsittelyyn lain mukaan osallistuu asiantuntijajäsen tai luonnontieteen tai tekniikan alaan perehtynyt jäsen, voitaisiin tehdä päätös asian käsittelyn raukeamisesta, asian tutkimatta jättämisestä tai siirtämisestä ilman kyseistä jäsentä.

Työryhmän mietinnön mukaan nykyisessä laissa olevaa luetteloa kaksijäsenisessä kokoonpanossa ratkaistavissa olevista asioista ajantasaistettaisiin ja hajaantunutta säätelyä uudistettaisiin. Myös luetteloa yksijäsenisessä kokoonpanossa ratkaistavissa olevista asioista ajantasaistettaisiin ja uudistettaisiin. Yksijäsenisen kokoonpanon osalta ehdotetaan, että välitoimia koskevat ratkaisut voitaisiin tehdä myös ilman esittelyä. Lisäksi yksijäsenisessä kokoonpanossa voitaisiin tehdä lopullisia ratkaisuja asian käsittelyn raukeamisesta, asian tutkimatta jättämisestä ja siirtämisestä.

Kaikki edellä selostetut työryhmän ehdotukset vaikuttavat maltillisilta ja hyvin perustelluilta. Pidän tärkeänä, että kaksijäsenisen kokoonpanon on erimielisyystilanteessa siirrettävä asia kolmijäsenisen kokoonpanon ratkaistavaksi ja että peruskokoonpanoja suppeampia kokoonpanoja ei käytettäisi vaikeimmissa ja periaatteellisesti tärkeimmissä asioissa.

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

Työryhmän ehdotuksen mukaan yhden jäsenen päätösvaltaan säädettäisiin yksityiselle määrättyä asiakasmaksua, oikeudenkäyntimaksua, pysäköinti- tai liikennevirhemaksua taikka muuta julkista maksua tai rangaistusluonteista hallinnollista taloudellista seuraamusta koskevat asiat. Yhden jäsenen päätösvalta koskisi yksityiselle määrättyä julkista maksua ja rangaistusluonteista hallinnollista taloudellista seuraamusta eikä ulottuisi viranomaiselle määrättyä maksua koskevaan asiaan.

Julkista maksua tai rangaistusluonteista hallinnollista seuraamusta koskeva asia tulisi ehdotuksen mukaan kuitenkin käsitellä laajemmassa kokoonpanossa, ”jos maksu tai seuraamus on taloudellisesti merkittävä ja sen määrääminen riippuu viranomaisen harkinnasta”. Maksun tai seuraamuksen taloudellinen merkitys ei olisi yksinomaan ratkaiseva, vaan olisi otettava huomioon se, miten tarkasti maksun suuruudesta on säädetty ja onko viranomaisella tältä osin tapauskohtaista harkintavaltaa.

Tietosuojavaltuutetun toimiston seuraamuskollegion määräämät seuraamusmaksut lienevät tyypillinen esimerkki maksuista, joita koskevat valitukset tulisi käsitellä yksijäsenistä kokoonpanoa laajemmissa kokoonpanoissa, mikäli asiasta säädetään työryhmän ehdottamalla tavalla. Sen sijaan esimerkiksi pysäköintivirhemaksujen käsitteleminen laajemmissa kokoonpanoissa olisi nähdäkseni pääsääntöisesti tarpeetonta.

Pidän työryhmän ehdotuksia perusteltuina.

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

Väestötietoja sekä nimiä koskevat asiat eivät yleensä liene oikeudellisesti tai näytön arvioinnin kannalta hankalia, joten niihin voisi sinänsä soveltua myös yhden jäsenen kokoonpano. Toisaalta kysymys lienee suppeasta asiaryhmästä, jossa vuotuiset juttumäärät jäävät hyvin vähäisiksi ja kokemusta näistä asioista kertyy tuomareille vain vähän. Kuten työryhmäkin on katsonut (s. 51), ratkaisujen vähäisen vuosittaisen määrän huomioon ottaen niiden säätämistä kahden jäsenen päätösvaltaan ei nähdäkseni voida pitää tarpeellisena.

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

Kysymys lienee määrällisesti suhteellisen merkittävästä asiaryhmästä. Useimmiten lienee kysymys yliopistojen ja korkeakoulujen opiskelijavalinnoista.

Opiskelijavalintoja koskevat ratkaisut ovat yksilön kannalta yleensä merkittäviä, ja niihin saattaa liittyä periaatteellisesti tärkeitä oikeuskysymyksiä esimerkiksi yhdenvertaisuuden ja oikeutettujen odotusten näkökulmasta. Pidän perusteltuna, että otsikossa mainittuun asiaryhmään kuuluvia asioita ei jatkossakaan ratkaistaisi supistetussa kokoonpanossa.

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

Nykyisin hallinto-oikeuden on tuomioistuinlain 4 luvun 2 §:n 1 momentin perusteella ratkaistava kaikki asiat esittelystä. Poikkeuksen tästä muodostavat verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa tarkoitettujen keskeytyspyyntöjen käsitteleminen ja ratkaiseminen, joka voi tapahtua mainitun lain 18 §:n 1 momentissa säädetyillä perusteilla myös ilman esittelyä.

Pidän tarkoituksenmukaisena, että otsikossa tarkoitetut asiat ratkaistaisiin esittelystä, mikäli ne ovat esittelijän tosiasiallisesti valmistelemissä. Lain tulisi kuitenkin sallia myös se mahdollisuus, että tuomari tekee asian käsittelyn päättävän ratkaisun ilman esittelijää. Sen vuoksi pidän työryhmän ehdotusta perusteltuna.

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?

Unionin tuomioistuimen kyseisen ratkaisun mukaan päällikkötuomarille tai muulle tuomarille, joka ei kuulu alkuperäiseen ratkaisukokoonpanoon, voidaan antaa mahdollisuus siirtää asia kyseisen tuomioistuimen laajennettuun kokoonpanoon edellyttäen, että 1) alun perin nimetty ratkaisukokoonpano ei ole aloittanut päätösharkintaa kyseisessä asiassa, 2) olosuhteet, joissa tällainen siirto voidaan tehdä, on selvästi mainittu sovellettavassa lainsäädännössä ja 3) tällä siirtämisellä ei viedä asianosaisilta eikä alkuperäisen kokoonpano jäseniltä mahdollisuutta osallistua menettelyyn laajennetussa ratkaisukokoonpanossa.

Unionin tuomioistuimen ratkaisussa on lisäksi lähdetty siitä (kohta 80), että alkuperäisen ratkaisukokoonpanon tulee aina voida päättää siirtämisestä. Työryhmä on tulkinnut ratkaisua tältä osin ilmeisesti niin, että alkuperäinen kokoonpano voisi päättää siirtämisestä, vaikka se olisi jo aloittanut päätösneuvottelut tai vaikka se olisi jo tehnyt päätöksensä valmiiksi, mutta sitä ei olisi vielä annettu asianosaisille. En ole täysin varma siitä, onko tulkinta tältä osin oikea vai tulisiko siirron tapahtua ennen päätösneuvotteluiden aloittamista silloinkin, kun asiasta päättää alkuperäinen kokoonpano. Joka tapauksessa päätösneuvotteluiden aloittaminen näyttää kohdan 80 oikeusohjeen mukaan olevan ratkaisevaa silloin, kun asiasta päättää joku muu kuin alkuperäinen kokoonpano.

Päätösneuvottelujen aloittamisella tarkoitettaneen tässä yhteydessä sitä, että jutusta keskusteleminen on edennyt kannanmuodostuksen vaiheeseen ja vähintäänkin jäsenten alustavat kannat lopputuloksen suhteen on jo esitetty. Asian esitleminen tai suullisen käsittelyn toimittaminen ei sitä vastoin vielä välttämättä ilmeisesti tarkoittaisi päätösneuvottelujen aloittamista. Mikäli asia siirrettäisiin vahvempaan kokoonpanoon suullisen käsittelyn jälkeen, suullinen käsittely pitäisi tällaisessa tilanteessa ilmeisesti toimittaa uudelleen.

Työryhmä on lähtenyt (s. 52, 61, 102, 117 ja 177) siitä, että otsikossa mainittu unionin tuomioistuimen ratkaisu, joka koskee asian käsittelyä toisen asteen muutoksenhakutuomioistuimessa, ei olisi yleistettävissä koskemaan erityistuomioistuimia tai ylimpiä tuomioistuimia, joilla on erilainen rooli oikeusjärestyksessä. Olen työryhmän kanssa tästä eri mieltä. Unionin tuomioistuimen ratkaisussa on nähdäkseni kysymys tuomarin itsenäisestä asemasta ja riippumattomuudesta kaikissa oikeusasteissa ja kaikissa tuomioistuimissa. Ratkaisussa esitetyn argumentaation yleistettävyys ei nähdäkseni riipu siitä, missä oikeusasteessa tai tuomioistuimessa tuomari toimii.

Puheena olevan unionin tuomioistuimen ratkaisun tulisi asettaa myös voimassa olevat hovioikeuksia ja korkeinta oikeutta koskevat säännökset kriittisen arvioinnin kohteiksi. Hovioikeuksissa ja korkeimmassa oikeudessa asia määrätään vahvennetulle jaostolle tai täysistuntoon yleensä nimenomaan siinä vaiheessa, kun alkuperäisen jaoston ratkaisu on valmis. Tämä ei vastaa edellä selostettua kohdan 80 oikeusohjetta. Yleisten tuomioistuinten toimintamalleja ei sen vuoksi pitäisi tältä osin levittää muihin tuomioistuimiin.

Perinteinen käytäntö hovioikeuksissa oli se, että presidentti kävi läpi kaikki allekirjoitetut taltiot ennen kuin ratkaisut annettiin ulos ja merkitsi taltioon oman hyväksymismerkintänsä. Mikäli oikeuskäytännön yhtenäisyyden turvaaminen sitä vaati, tai mikäli ratkaisu ei vastannut presidentin omaa kantaa, hän saattoi määrätä asian laajempaan kokoonpanoon, johon hän itse osallistui. Käytännössä kysymys saattoi joskus olla nimenomaan siitä, että presidentti toivoi jutun lopputuloksen laajemmassa kokoonpanossa muuttuvan vastaamaan hänen omaa kantaansa.

Käsittääkseni puheena olevassa unionin tuomioistuimen ratkaisussa pyritään nimenomaan estämään sellaiset siirrot vahvennetulle jaostolle, joiden takana on pyrkimys muuttaa alkuperäisen kokoonpanon ratkaisun lopputulos toiseksi. Sen vuoksi siirron edellytykseksi on kohdassa 80 asetettu se, ettei päätösneuvotteluja ole aloitettu, mikä tarkoittaa samalla sitä, ettei alkuperäisen kokoonpanon kannanmuodostus ole tiedossa. Jos alkuperäisen kokoonpanon kannat eivät ole tiedossa, ei siirron motiivina luonnollisestikaan voi olla pyrkimys ratkaisun lopputuloksen muuttamiseen. Jos siirrosta vahvempaan kokoonpanoon päättää alkuperäinen kokoonpano, siirron motiivina tuskin silloinkaan voi olla pyrkimys kokoonpanon oman ratkaisun muuttamiseen. On siis johdonmukaista, että kohdan 80 viimeisen virkkeen mukaan ratkaisu siirrosta voidaan silloin tehdä ”aina” eli myös alkuperäisen kokoonpanon kannanmuodostuksen jälkeen. Näin tulkittuna kohdan 80 ratio vaikuttaa itse asiassa varsin selvältä.

Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölösen 1.4.2022 antamassa ratkaisussa EOAK/44/2021 on korostettu päällikkötuomarin vallankäytön rajojen tärkeyttä suhteessa tuomarin itsenäisyyteen ja riippumattomuuteen:

”Kuten kantelussa on todettu, tuomioistuimen kokoonpanojen määräytymiseen ja määräämiseen voi kuitenkin liittyä tuomioistuimessa työskenteleviin tuomareihin vaikuttavia tuomioistuimen

sisäiseen riippumattomuuteen liittyviä periaatteellisesti hyvin tärkeitä näkökohtia. Kansainväliset esimerkit ovat osoittaneet, että tuomarikunnan ideologisella jakautumisella saattaa olla tuomioistuimen ratkaisujen sisällön kannalta olennainen merkitys. Tuomarikunnan aatteellinen tai asenteellinen jakautuminen saattaisi Suomessakin tarjota päällikkötuomarille mahdollisuuden kokoonpanojärjestelyjen kautta päästä vaikuttamaan ratkaisujen lopputulokseen tai käsittelyn kestoon oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusten kannalta kyseenalaisin keinoin.”

Mainittakoon, että korkeimman oikeuden ratkaisuun KKO 2019:18 johtaneessa asiassa oli kysymys nimenomaan siitä, oliko asia hovioikeudessa siirretty vahvennetulle jaostolle sen vuoksi, että kolmijäsenisen kokoonpanon jo tekemä ratkaisu saataisiin muuttumaan. Erityisen mielenkiintoista tässä yhteydessä on, että samasta asiasta on myös työryhmän mietinnön sivulla 21 selostettu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen 9.11.2023 antama ratkaisu Toivanen v. Suomi (46131/19) , jossa ei ole pidetty ongelmallisena asian siirtämistä vahvennetulle jaostolle vasta sen jälkeen, kun suppeampi kokoonpano oli jo tehnyt oman ratkaisunsa. Viimeksi mainittua tarkastelua koskee ratkaisun kohta 35, jossa on todettu mm. seuraavaa:

“With regard to the fact that a decision to transfer a case was made after the three-judge bench had deliberated, although it had not delivered any public decision, the Court observes that the Supreme Court found that there had been special reasons for that transfer, as required by the domestic law. In this connection it referred to the reasons that Judge L. had provided in her written statement, namely the far-reaching nature and considerable importance of the matter for which there was no case-law, as well as the potential quashing by the three-judge panel of the Court of Appeal of the unanimous decision of the Board (see paragraph 17 above). The Court is ready to follow the Supreme Court’s reasoning that the purpose of the rule on such transfer is to provide a sound and broad basis for authority in respect of important rulings regardless whether the three-judge bench had or had not yet deliberated on the case (see paragraph 20 above).”

Vaikuttaa siis siltä, että ihmisoikeustuomioistuimen ja unionin tuomioistuimen tuoreet ratkaisut ovat vähintäänkin jännitteisessä suhteessa toisiinsa sen osalta, voidaanko juttu siirtää vahvennetulle jaostolle vielä siinäkin vaiheessa, kun alkuperäinen kokoonpano on ratkaissut jutun.

Tutustuttuani työryhmän mietinnön liitteenä 2 olevaan seurantaryhmän pysyvän asiantuntijan Elina Nyholmin lausumaan, totean olevani hänen kanssaan pääosin samaa mieltä lausumassa todetuista seikoista.

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

Pidän mahdollisena, että esimerkiksi rutiiniluonteisia jätahuollon järjestämiseen liittyviä valituksia voitaisiin käsitellä peruskokoonpanoa pienemmissä kokoonpanoissa. Tällaisissa asioissa

muutoksenhaun kohteena voisivat olla esimerkiksi jätteen tyhjennysväliä koskevat päätökset tai jätehuollon perusmaksuja koskevat ratkaisut.

Jos muutoksenhaun kohteena ovat esimerkiksi yksinkertaiset melu- tai aukioloaikapäätökset, jotka koskevat yksittäistä, vähäistä tapahtumaa, jonka toimittamien ei vaadi laajoja ympäristövaikutusten arviointeja, asia saattaisi olla ratkaistavissa peruskokoonpanoa suppeammissa kokoonpanoissa.

Voitaisiinko joitakin sellaisia asioita, joita nyt ehdotetaan hallinto-oikeudessa käsiteltäväksi kahden lainoppineen jäsenen kokoonpanossa (ehdotettu HOL 5 e §), käsitellä näkemyksenne mukaan yksijäsenisessä kokoonpanossa?

-

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

-

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

Viittaan tältä osin siihen, mitä olen edellä todennut unionin tuomioistuimen Hann-Invest ym. - tuomion (yhdistetyt asiat C-554/21, C-622/21 ja C-727/21, EU:C:2024:594) asettamista rajoituksista sille, missä käsittelyn vaiheessa asia voidaan määrätä laajempaan kokoonpanoon.

Ehdotetusta kolmen jäsenen kokoonpanon vahventamisesta yhdellä jäsenellä (5 h §) totean, että parilliset kokoonpanot saattavat äänestystilanteissa olla hankalia. Äänestyksessä voittaa kanta, jota jäsenten enemmistö on kannattanut. Äänen mennessä tasan voittaa kanta, jota puheenjohtaja on kannattanut. Rangaistusluonteista hallinnollista seuraamusta tai uhkasakon tuomitsemista koskevassa asiassa sekä päätettäessä todistajan noutamisesta tuomioistuimeen taikka tuomittaessa järjestyssakko voittaa äänen mennessä tasan kuitenkin kanta, joka on lievempi sille, johon seuraamus kohdistuu. ”Tasapelitilanteessa” äänin 2–2 tehdyt ratkaisut, joissa toinen kanta kuitenkin voittaa, saattavat asianosaisten silmissä perustellusti johtaa vaikutelmaan, että tuomiot ovat ”arpapeliä”.

Työryhmän mietinnössä ei ole kovinkaan laajasti käsitelty hallinto-oikeuden asiantuntijajäsenen roolia ja asemaa monijäsenisissä kokoonpanoissa. Tämä on sinänsä ymmärrettävää, koska kokoonpanojen muutoksilla ei muutettaisi säännöksiä kokoonpanoista, joissa on mukana asiantuntijajäseniä. Asiantuntijajäsenten asema kokoonpanon täysivaltaisina jäseninä on kuitenkin ongelmallinen erityisesti vaikeissa äänestystilanteissa. Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliasta annetuissa lausunnoissa (esim. EOAK/1313/2021) on eri yhteyksissä kiinnitetty huomiota siihen, että tuomioistuinten asiantuntijajäsenet saattavat äänestystilanteissa joutua kohtuuttomaan vaa'ankieliasemaan oman asiantuntemuspiirinsä ulkopuolella esimerkiksi prosessuaalisia kysymyksiä ratkaistaessa.

Ahvenanmaan hallintotuomioistuinta koskevan sääntelyn muutosehdotukset

Näkemyksenne ehdotetuista Ahvenanmaan hallintotuomioistuinta koskevan sääntelyn muutoksista.

Työryhmän ehdotus mahdollistaisi sen, että tarvittaessa Ahvenanmaan hallintotuomioistuimeen voidaan nimittää nykyisen yhden hallintotuomarin lisäksi toinen tai useampi hallintotuomari. Ehdotettu mahdollisuus olisi epäilemättä monistakin käytännön syistä tarpeellinen.

Vakuutusosoikeuden kokoonpanosääntelyä koskevat muutosehdotukset

Näkemyksenne ehdotetuista vakuutusosoikeuden kokoonpanoja koskevan sääntelyn muutoksista.

Mietinnön tavoitteena on säätää hallintotuomioistuihin erilaisia ratkaisutilanteita varten joustavat kokoonpanot siten, että tarvittaessa asiat voitaisiin ratkaista pienemmällä kokoonpanolla ja toisaalta tarvittaessa kokoonpanoja voitaisiin laajentaa.

Kokoonpanojen supistamiskehityksen osalta viittaan yleisellä tasolla kohdassa 2.1 lausumaani.

Pääsääntönä vakuutusosoikeudessa on asian käsittely ja ratkaiseminen kolmijäsenisessä kokoonpanossa, jolloin sen muodostavat joko kolme lainoppinutta jäsentä tai lääketieteellistä arviointia edellyttävissä asioissa kaksi lainoppinutta jäsentä ja yksi lääkärijäsen. Tämän lisäksi vakuutusosoikeudessa on jo nykyisinkin käytössä erilaisia tilanteita varten myös yksi-, kaksi- ja viisijäseniset kokoonpanot, minkä lisäksi asia voidaan siirtää käsiteltäväksi vahvennetussa istunnossa tai täysistunnossa.

Ehdotuksessa esitetään vakuutusosoikeuden kokoonpanoihin vielä lisäyksenä neljä- ja kuusijäseniset kokoonpanot. Erityisen selkeänä sääntely, jossa asian käsittelyä varten olisi olemassa peräti kuusi erilaista kokoonpanoa, ei näyttäyty. Lisäksi eri kokoonpanojen runsaus edellyttää vakuutusosoikeudelta toimivaa prosessinohjausta.

Alla muutamia havaintoja ehdotetuista muutoksista:

PÄÄTÖSVALTAISUUS KAKSIJÄSENISENÄ

Ehdotuksen mukaan (4 §) kaksijäsenisen kokoonpanon käyttöalaa laajennettaisiin ensinnäkin siten, että lainoppineen jäsenen ja lääkärijäsenen muodostama kokoonpano olisi päätösvaltainen ratkaisemaan asian, jossa valitus on tullut muutoksenhakuajan päättymisen jälkeen ja jossa lääketieteellinen selvitys voi vaikuttaa asian ratkaisemiseen. Käsitykseni mukaan arvioitavaksi tulisi

tällöin se, onko asiassa olemassa lääketieteellisesti arvioituna olemassa painavia syitä tutkia määräajan päättymisen jälkeen saapunut valitus.

Ehdotuksen mukaan nykyisin vakuutusoikeudessa sanotut asiat ratkaistaan kahden lainoppineen jäsenen ja lääkärijäsenen muodostamassa kokoonpanossa. Nähdäkseni tällainen kokoonpano onkin verrattain raskas kokoonpano asioille, jotka ilman lääketieteellistä aspektia ratkaistaan vakuutusoikeudessa yksijäsenisessä kokoonpanossa. Käsitykseni mukaan muissa tuomioistuimissa, joissa ei ole lääkärijäseniä vakuutusoikeuden tavoin, määräajan jälkeen saapuneita valituksia saatetaan jättää tutkimatta yhden lainoppineen jäsenen kokoonpanossa, vaikka asiassa olisikin esitetty lääketieteellistä selvitystä valituksen myöhästymisen syyksi. Pidän ehdotettua kokoonpanon pienentämistä perusteltuna.

Samoin ratkaisukokoonpanon keventäminen takaisinperintäasioissa ehdotetulla tavalla ja ehdotetuin perustein kolmesta tai viidestä jäsenestä kahteen on nähdäkseni perusteltua. Sanotut asiat ovat käsitykseni mukaan pääsääntöisesti verrattain yksinkertaisia ja muutoksenhakijoiden oikeusturva tulee nähdäkseni riittävästi turvatuksi, kun nämäkin asiat voidaan kahden jäsenen erimielisyystapauksissa siirtää laajemman kokoonpanon käsiteltäväksi.

PÄÄTÖSVALTAISUUS YKSIJÄSENISENÄ

Ehdotuksessa (5§) laajennetaan yhden jäsenen päätösvaltaa kattamaan tutkimatta jättämisen tilanteet oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (HOL) 81 § 2 mom. ja 82 § 3 mom. mainituissa tilanteissa. Aiempaan verrattuna jatkossa yksi lainoppinut jäsen voisi jättää valituksen tutkimatta muun muassa tilanteissa, joissa päätös ei ole valituskelpoinen, valittajalla ei ole valitusoikeutta, muutoksenhaku on kielletty tai valitus on jäänyt puutteelliseksi valittajalle varatusta täydennysmahdollisuudesta huolimatta.

Pidän ehdotusta perusteltuna. Kirjoitusteknisesti voisi nähdäkseni käytetyn HOL-viittauksen sijasta kirjoittaa selkeyden vuoksi säännökseen auki kaikki ne tilanteet, joissa oikeus on päätösvaltainen yksijäsenisenä, vaikka se merkitsisikin momentin kohtien lukumäärän kasvamista. Vakuutusoikeuden päätösvaltaisuutta koskevilla säännöksissä ei ole toista vastaavanlaista viittausta muiden tuomioistuinten sääntelyyn.

Totean lisäksi, että opintotuen muutoksenhakulautakuntaa ollaan liittämässä sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakuntaan (HE 80/2025 vp). Muutoinkin saattaisi olla vastaavien muutosten varalta aiheellista pohtia, voisiko säännöksessä viitata yleisesti muutoksenhakulautakuntaan, joista on säännönmukainen muutoksenhaku vakuutusoikeuteen.

ASIAN MÄÄRÄÄMINEN KÄSITELTÄVÄKSI TÄYSISTUNNOSSA, VAHVENNETUN OSASTOKOKOONPANON ISTUNNOSSA TAI KOKO OSASTON ISTUNNOSSA

Vakuutusosoikeuden työjärjestyksen mukaan vakuutusosoikeuden ylituomarin tulee valvoa oikeusperiaatteiden soveltamisen ja laintulkinnan yhdenmukaisuutta tuomioistuimen ratkaisuihin ja osaston johtajan oman osastonsa ratkaisuihin. Näissä tehtävissään heillä on oikeus siirtää asia laajemman kokoonpanon (vahvennettu istunto ja täysistunto) käsiteltäväksi, jos tehty ratkaisu merkitsisi aiemmasta oikeuskäytännöstä poikkeamista. Osaston johtaja tai ylituomari päättää asian käsittelystä vahvennetussa istunnossa ja ylituomari täysistunnossa.

Näiltä osin viitataan siihen, mitä olen kohdassa 2.6 todennut.

Täysistunnon ja vahvennetun osastokokoonpanon istunnon osalta muutoin (10, 10a ja 11 §) ehdotettuihin muutoksiin minulla ei ole lausuttavaa.

LISÄJÄSENEEN MÄÄRÄÄMINEN

Ehdotuksen (11 a §) mukaan kolmi- tai viisijäsenistä kokoonpanoa voitaisiin lääketieteellisissä asioissa vahvistaa yhdellä lainoppineella jäsenellä, jos se on tarpeen erityisen syyn vuoksi.

Perusteluissa on mainittu tilanne, jossa asia käsittelyprosessin aikana muuttuu lainopillisesta asiasta lääketieteelliseksi sen vuoksi, että vakuutusosoikeudelle toimitetaan lisäselvityksenä lääketieteellistä selvitystä, joka voi vaikuttaa asian ratkaisuun.

Perusteluissa ei avata enempää, missä asiaryhmissä tai minkälaisissa tilanteissa em. asian luonteen muuttuminen voisi tapahtua eikä myöskään anneta arviota, kuinka monta tällaista tapausta vuositasolla voisi olla. Tämän vuoksi sääntelyn tosiasiallista tarvetta näiltä osin on vaikea arvioida.

Toteutuessaan säännökset toisivat vakuutusosoikeuteen siis neljä- ja kuusijäseniset kokoonpanot. Parilliset ratkaisukokoonpanot saattavat johtaa äänestystilanteessa tasatulokseen. Tällä hetkellä vakuutusosoikeudessa kaksijäsenisessä kokoonpanossa ratkaistavat asiat siirretään erimielisyystilanteessa kolmijäsenisen kokoonpanon ratkaistavaksi (nykyinen laki oikeudenkäynnistä vakuutusosoikeudessa 4 § 2 mom.), eikä vakuutusosoikeudessa nykyisin käsitykseni mukaan ratkaisuja pääsääntöisesti anneta tasanumeroisin äänestystuloksin. Näiltä osin viitataan soveltuvin osin siihen, mitä olen jaksossa 2.10 todennut tasatulokseen päättyneestä äänestysratkaisusta. Vakuutusosoikeudessa äänestystulokseen 2–2 tai 3–3 päättyneessä asiassa voitaisi käsitykseni mukaan puheenjohtajan kanta.

Ehdotuksessa ei arvioida lainkaan myöskään sitä, missä vaiheessa mahdollinen lisäjäsen kokoonpanoon otettaisiin ja kuka asiasta päättäisi. Nähdäkseni jatkovalmistelussa tulisi arvioida mahdollisen lisäjäsenen määräämistä ja sen vaikutuksia myös tästä näkökulmasta.

Näiltä osin totean lisäksi, että edellä jaksossa 2.6. mainitussa ratkaisussaan EOAK/44/2021 apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen totesi muun muassa seuraavaa:

”Käsitykseni mukaan olisi periaatteellisista syistä tärkeää harkita otettavaksi lakiin jokaisen käytettävissä olevan kokoonpanovaihtoehdon osalta tarkkarajainen säännös siitä, kuka tai ketkä päättävät kokoonpanon valinnasta. Lisäksi oikeustilaa selventäisi, jos lakitasolla säädettäisiin siitä, voidaanko tiettyjen kokoonpanojen pysyvistä käytöstä määrätä työjärjestyksessä nyt kysymyksessä olevalla kiistanalaisella tavalla. Tämän tyyppinen ratkaisukokoonpanoja koskeva tarkempi sääntely voisi osaltaan vahvistaa tuomioistuinten riippumattomuutta.”

Mietinnössä ehdotetaan myös, että vakuutusoikeus voisi erityisen syyn vuoksi vahvistaa vahvennettuja kokoonpanojaan ylimääräisellä lääkärijäsenellä. Perusteluiden mukaan jotkin asiat voivat edellyttää useamman kuin yhden lääketieteen alan erityistuntemusta, minkä vuoksi vahvennetun kokoonpanon vahvistaminen yhdellä lääkärijäsenellä. Käsitykseni mukaan tämä merkitsisi siis sitä, että jatkossa noissa vahvennetuissa käsittelyissä olisi mukana kaksi lääkärijäsentä.

Erityisesti työkyvyttömyyseläkevalituksissa ei ole nähdäkseni mitenkään tavatonta, että muutoksenhakijan työkykyä alentavat useat erilaiset sairaudet ja vaivat, joista hän on toimittanut usean lääketieteen alan erikoislääkäreiden lausuntoja ja muita selvityksiä. Ehdotuksessa ei avata sitä, miten vakuutusoikeus nykyisin menettelee pääsääntöisessä viisijäsenisessä lääketieteellisessä kokoonpanossa ratkaistavassa asiassa niissä tilanteissa, joissa asian ratkaiseminen edellyttää yhtä useamman lääketieteen alan erityistuntemusta. Myöskään sitä, kuka tekisi ratkaisun vahvennetun kokoonpanoon vahvistamisesta lääkärijäsenellä, ei ehdotuksessa käsitellä. Näiltä osin säännös kaipaakin mielestäni lisäperusteluja.

NOTAARIN TOIMIMINEN ESITTELIJÄNÄ (Tuomioistuinlaki 19 luku 1 §)

Ehdotuksen mukaan vakuutusoikeudessa notaarit voisivat toimia jatkossa esittelijöinä. Vertailukohtana on käytetty hallinto-oikeuksia, jossa notaareiden käytöstä esittelijöinä on saatu ehdotuksen mukaan hyviä kokemuksia.

Tuomioistuin lain 1 luvun 2 §:n 3 momentin mukaan erityistuomioistuimia ovat markkinaoikeus, työtuomioistuin ja vakuutusoikeus. Voimassa olevan lain 19 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan niissä

on valmistelijoita (markkinaoikeus) ja esittelijöitä (työtuomioistuin ja vakuutusosasto), joiden kelpoisuusvaatimuksena on sama oikeustieteen ylempi korkeakoulututkinto. Lisäksi työtuomioistuimen esittelijän tulee olla perehtynyt työsuhteasioihin. Notaareita esittelijöinä ei niissä käsitykseni mukaan ole, kuten ei myöskään Korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Notaareiden käyttöä arvokkaana työvoimaresurssina ja hallinto-oikeuksista saatuja kokemuksia asiasta ei ole syytä väheksyä. Vakuutusosasto toimii toisena ja ylimpänä muutoksenhakuasteena käsittelemisään asioissa (lukuun ottamatta eräitä tapaturma-asioita, joissa on mahdollisuus hakea valituslupaa KKO:lta). Muun muassa tähän nähden asian valmistelussa olisi nähdäkseni kuitenkin suotavaa arvioida vakuutusosaston asemaa erityistuomioistuimena tuomioistuinten oikeusastejärjestyksessä ja sen rinnasteisuutta muihin erityistuomioistuihin tarkasteltaessa vakuutusosaston esittelijöiden kelpoisuusvaatimuksia ja notaareiden lisäämistä esittelijöiksi.

Muut huomiot

Liittyykö korkeimman hallinto-oikeuden, hallinto-oikeuksien (ml. Ahvenanmaan hallintotuomioistuin) ja vakuutusosaston 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?

-

Hirvonen Jarmo

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia - apulaisoikeusasiamiehen sijainen
Jari Råman (esittelijöinä EsN Jarmo Hirvonen ja EsN Juha Niemelä)