

Korkeimmalle hallinto-oikeudelle

Korkein hallinto-oikeus asetti 19.11.2020 hallintotuomioistuinten sisäisen työryhmän valmistelemaan perustuslain 99 §:n 2 momentin mukaista esitystä lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä hallintotuomioistuimia koskevien ratkaisukokoonpanosäännösten muuttamiseksi.

Työryhmän toimeksianto on perustunut hallintotuomioistuinten ylituomareiden tekemään aloitteeseen, jossa on tuotu esille tarve tarkastella hallinto-oikeuslain ja oikeudenkäynnistä vakuutusoikeudesta annetun lain kokoonpanosäännöksiä. Vastaavia tarpeita on tunnistettu korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Lisäksi kaikissa hallintotuomioistuimissa on jäsenten ja tuomareiden määrän kasvamisen myötä havaittu tarve uudelle, täysistuntoa suppeammalle mutta osasto- tai jaostorajat ylittävälle laajemmalle kokoonpanolle.

Työryhmä esittää, että kaikkiin hallintotuomioistuihin perustetaan jaosto- tai osastorajat ylittävä mutta nykyistä täysistuntoa suppeampi uusi laajennettu kokoonpano. Kokoonpanossa käsiteltäisiin asioita, joissa on ratkaistavana laajakantoinen tai periaatteellisesti merkityksellinen oikeuskysymys tai joissa on tarve poiketa tuomioistuimen aikaisemmasta vallitsevasta oikeuskäytännöstä mainitussa kysymyksessä.

Korkeimman hallinto-oikeuden osalta esitetään korkeimmasta hallinto-oikeudesta annettuun lakiin säännöstä vahvennetusta jaostokokoonpanosta. Vahvennettuun jaostokokoonpanoon kuuluisivat presidentti, jaostojen puheenjohtajat ja varapuheenjohtajat sekä ne jäsenet, jotka ovat kuuluneet siihen kokoonpanoon, joka on käsitellyt asiaa ennen kuin sen käsittely on päätetty siirtää vahvennettuun jaostokokoonpanoon. Vastaavasti hallinto-oikeuslakiin ehdotetaan säännöstä vahvennetusta osastokokoonpanosta, johon kuuluisivat ylituomari, osastojen johtajat sekä asian käsittelyyn aikaisemmin osallistuneet jäsenet. Oikeudenkäynnistä vakuutusoikeudessa annettuun lakiin ehdotetaan säännöstä uudesta vahvennetusta osastokokoonpanosta, johon kuuluisivat ylituomari osastojen johtajat ja kunkin osaston kaksi virassa vanhinta tuomaria, sekä asiaa aikaisemmin käsitelleet jäsenet. Samalla vakuutusoikeuden nykyisestä vahvennetusta istunnosta käytetty nimitys muutettaisiin koko osaston istunnoksi.

Lisäksi työryhmä esittää hallintotuomioistuinten kokoonpanosäännöksiin seuraavia muutoksia:

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa valituslupa-asioissa kahden jäsenen kokoonpanon käyttöä esitetään laajennettavaksi kaikkiin ulkomaalaislain mukaisiin asioihin sekä toimeentulotuesta annetun lain ja sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain mukaista maksua koskeviin asioihin sillä perusteella, että mainituissa asioissa valitusluvan myöntämisen edellytyksistä on säädetty suppeammin kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun laissa. Lisäksi korkeimman hallinto-oikeuden kokoonpanosäännöksiin esitetään eräitä käsittelyn joustavuutta lisääviä muutoksia, joiden johdosta yhden jäsenen kokoonpanossa olisi mahdollista tehdä prosessuaalinen ratkaisu asian raukeamisesta tai tutkimatta jättämisestä.

Hallinto-oikeuksien osalta esitetään mahdollisuutta ratkaista kaksijäsenisessä kokoonpanossa myös muita kuin ulkomaalaislakiin perustuvia oleskelulupa-asioita. Lisäksi hallinto-oikeuslakiin esitetään täsmennystä, jonka mukaan ns. prosessuaalinen välipäätös olisi mahdollista tehdä yhden jäsenen kokoonpanossa ilman esittelyä sekä tehdä tutkimatta jättämistä koskeva päätös ilman asiantuntijajäsentä.

Vakuutusosoikeuden osalta esitetään mahdollisuutta täydentää ratkaisukokoonpanoa tietyissä tilanteissa ylimääräisellä lääkärijäsenellä tai lainoppineella jäsenellä. Kaksijäsenisen kokoonpanon käyttöalaa esitetään lisäksi laajennettavaksi tietyin edellytyksin etuuksien takaisinperintää koskeviin muutoksenhakuasioihin. Lisäksi yhden jäsenen kokoonpanon käyttöalaa esitetään laajennettavaksi eräisiin prosessuaalisiin asioihin.

Työryhmä on valmistelunsa aikana pyytänyt esitysluonnoksesta kommentteja hallinto-oikeuksien ja vakuutusosoikeuden ylituomareilta sekä Ahvenanmaan hallintotuomioistuimelta ja käräjäoikeudelta. Mainitut tahot ovat pitäneet ehdotuksia kannatettavina ja korostaneet tarvetta niiden nopealle eteenpäinviemiselle. Kommenttikierroksella esitykseen on lisäksi saatu eräitä täydentäviä ehdotuksia, joita ei kuitenkaan työryhmän toimeksianto huomioon ottaen ole ollut mahdollista sisällyttää työryhmän esitykseen.

Työryhmä on esitettävien lainsäädäntömuutosten lisäksi tunnistanut erityisesti hallinto-oikeuksien osalta kiireellisen tarpeen arvioida, missä määrin nykyistä kolmen jäsenen kokoonpanon käyttöalaa olisi mahdollista supistaa ja siirtyä nykyistä laajemmin kahden jäsenen kokoonpanoihin. Tätä koskevan ehdotuksen laatiminen edellyttäisi vaihtoehtoisten sääntelytapojen ja eri asiaryhmien yksityiskohtaista selvittämistä, mitä työryhmän ei ole mahdollista sille asetetun määräajan ja suppean edustuksen puitteissa tehdä. Työryhmä pitää kuitenkin erittäin tärkeänä, että esityksessä tunnistettujen mutta lakiehdotuksiin sisällyttämättömien lainsäädännön muutosten valmistelu käynnistettäisiin oikeusministeriössä mahdollisimman nopeasti.

Työryhmä luovuttaa kunnioittavasti ehdotuksensa korkeimmalle hallinto-oikeudelle.

Helsingissä 29.4.2021

Janne Aer
oikeusneuvos, puheenjohtaja

Jaakko Autio
oikeusneuvos

Tuula Pääkkönen
hallinto-oikeustuomari

Antti Huotari
vakuutusosoikeustuomari

Anu Koivuluoma
päällikkö, tuomioistuinten tuki ja
yhteiskuntasuhteet

Satu Sundberg
esittelijäneuvos, sihteeri

Korkeimman hallinto-oikeuden lainsäädäntöaloite valtioneuvostolle

Sisällysluettelo

Perustelut.....	3
Asian tausta ja valmistelu.....	3
Hallintotuomioistuinten päätösvaltaiset kokoonpanot	4
Kokoonpanosääntelyn kehittämisen yleiset tavoitteet.....	4
Kokoonpanosääntelyn sijainti lainsäädännössä.....	5
Korkein hallinto-oikeus	6
Kokoonpanosäännökset	6
Viiden jäsenen peruskokoonpano.....	6
Täysistunto ja koko jaoston istunto	7
Kolmen jäsenen kokoonpano	7
Kahden jäsenen kokoonpano.....	8
Yhden jäsenen kokoonpano.....	8
Valituslupa-asian käsittely ja valitusluvan myöntäminen	8
Nykytilan arviointi	9
Täysistunto ja koko jaoston istunto	9
Valituslupakokoonpano.....	10
Yhden jäsenen kokoonpano.....	13
Vertailua korkeimman oikeuden kokoonpanosääntelyyn	13
Hallinto-oikeudet	15
Kokoonpanosäännökset	15
Peruskokoonpano	15
Täysistunto ja koko osaston istunto.....	15
Kahden jäsenen kokoonpano.....	16
Yhden jäsenen kokoonpano.....	17
Nykytilan arviointi	18
Täysistunto ja koko osaston istunto.....	18
Kahden jäsenen kokoonpano.....	19
Yhden jäsenen kokoonpano.....	22
Vakuutusosoikeus.....	23
Kokoonpanosäännökset	23

Peruskokoonpano	23
Täysistunto ja vahvennettu istunto	24
Kahden jäsenen kokoonpano	24
Yhden jäsenen kokoonpano.....	24
Nykytilan arviointi	25
Täysistunto ja vahvennettu istunto	25
Lääketieteellisten asioiden kokoonpanot.....	26
Viiden jäsenen kokoonpanot	27
Kahden jäsenen kokoonpano	27
Yhden jäsenen kokoonpano.....	28
Ahvenanmaan hallintotuomioistuin.....	28
Nykytilan arviointi	29
Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset.....	29
Korkein hallinto-oikeus	29
Hallinto-oikeudet	30
Vakuutusosoikeus.....	31
Hallintotuomioistuinten päätösvaltaiset kokoonpanot Ruotsissa	31
Yksityiskohtaiset perustelut	32
Laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta.....	32
Hallinto-oikeuslaki	34
Laki oikeudenkäynnistä vakuutusosoikeudessa	36
Suhde perustuslakiin.....	38
Lakiehdotukset	39
Laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta.....	39
Hallinto-oikeuslaki	41
Laki oikeudenkäynnistä vakuutusosoikeudessa	43

Perustelut

Asian tausta ja valmistelu

Suomen perustuslain 99 §:n 2 momentin mukaan korkein hallinto-oikeus voi tehdä valtioneuvostolle esityksen lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä.

Hallintotuomioistuinten ylituomarit tekivät lokakuussa 2020 aloitteen korkeimmalle hallinto-oikeudelle siitä, että korkein hallinto-oikeus esittäisi lainsäädäntömuutoksia hallintotuomioistuinten ratkaisukokoonpanoihin. Oikeusturvan antamiseksi varmasti ja viivytyksettä sekä työn sujuvoittamiseksi pidettiin tarpeelliseksi tarkastella hallinto-oikeuslain säännöksiä hallinto-oikeuden päätösvaltaisuudesta sen kannalta, voitaisiinko joissain asiaryhmissä tehdä mahdolliseksi asian käsittely nykyistä pienemmässä kokoonpanossa. Vastaavasti vakuutusosoikeudessa noudatettavien kokoonpanosäännöksiä osalta voitaisiin tarkastella sitä, mitä asioita vakuutusosoikeudessa voidaan ratkaista yksi- tai kaksijäsenisenä.

Hallinto-oikeuksien ja niiden osastojen laajentuminen on aiheuttanut haasteita oikeuskäytännön yhtenäisyyden seurannan ja toteutumisen kannalta. Yksittäisen lainkäyttöasian ratkaiseminen hallinto-oikeuden täysistunnossa tai sen osaston kaikkien jäsenten yhteisistunnossa (osastotäysistunto) eivät ole nykytilanteessa erityisen toimivia tapoja huolehtia oikeuskäytännön yhtenäisyydestä. Suurissa tuomioistuimissa täysistunnon järjestäminen vie yleensä kohtuuttomasti aikaa ja on käytännössä hankalaa. Koko tuomioistuimen täysistunto on kuitenkin tarpeellinen, koska samoja asiaryhmiä käsitellään useammalla osastolla. Ratkaisukäytännön yhdenmukaisuuden saavuttaminen edellyttää asian käsittelyä laajemmassa kuin yhden osaston täysistunnossa. Tämän vuoksi on pidetty tarpeellisenä harkita uudenlaisia laajennettuja kokoonpanovaihtoehtoja, kuten kokoonpanoa, johon kuuluisivat ylituomari, osastonjohtajat ja viisi virkaiältään vanhinta tuomaria sekä asian käsittelyyn aikaisemmin osallistuneet jäsenet.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa on nähty tarve perustaa koko jaoston istunnon ja lainkäyttötäysistunnon välille uusi jaostorajat ylittävä istuntokokoonpano. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa tiettyt asiaryhmät käsitellään samalla jaostolla, jolloin koko jaoston istunto on lähtökohtaisesti toimiva kokoonpano asioissa, joissa on tarpeen vahvistaa oikeuskäytännön yhtenäisyyttä tai linjata oikeuskäytäntöä uudelleen. Käytännössä aika ajoin on ratkaistavana myös asioita, joissa ratkaistava kysymys koskettaa kaikkien jaostojen toimialaa. Näitä kysymyksiä voivat olla esimerkiksi tuomarin esteellisyydyskysymykset ja oikeusapuun liittyvät kysymykset, mutta myös erinäiset perus- ja ihmisoikeuksiin sekä unionioikeuteen liittyvät prosessikysymykset. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa on jäsenenä vuoden 2021 alussa presidentti 22 oikeusneuvosta, joista kaksi on virkavapaalla sekä kuusi määräaikaista oikeusneuvosta, joten täysistunto lainkäyttöasioissa on osoittautunut raskaaksi ja hankalaksi menettelyksi.

Korkein hallinto-oikeus on vuoden 2020 alusta lukien pääasiassa valituslupatuomioistuin. Valituslupa on oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 111 §:n 1 momentin mukaan myönnettävä, jos jokin edellytyksistä (ennakkopäätösperuste, ilmeinen virhe, muu painava syy) täyttyy. Ulkomalaislaissa sekä eräiltä osin toimeentulotuesta annetussa laissa säädetään valitusluvan edellytyksistä suppeammin.

Valituslupa-asiassa korkein hallinto-oikeus on päätösvaltainen kolmen jäsenen kokoonpanossa. Ulkomalaislain mukaisissa kansainvälistä suojelua koskeissa asioissa on 1.9.2016 alkaen kahden

jäsenen kokoonpanossa voitu ratkaista valituslupahakemusta koskeva asia ja siihen liittyvä vaatimus, jollei ratkaistavana olevan kysymyksen laatu edellytä kolmijäsenisen kokoonpanon käyttämistä. Kaksijäsenisessä kokoonpanossa käsitelty asia siirretään laajemman kokoonpanon ratkaistavaksi, jos jäsenet eivät ole ratkaisusta yksimielisiä.

Korkeimman hallinto-oikeuden kokoonpanosäännösten kehittämistä on tarpeen arvioida oikeusturvan, sääntelyn selkeyden ja yhdenmukaisuuden sekä toisaalta korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisutoiminnan tehokkuuden näkökulmasta siten, että kahden jäsenen kokoonpano olisi päätösvaltainen nykyistä laajemmin asioissa, joissa valitusluvan myöntämiseen ei ole laissa säädettyä velvollisuutta ja joissa valitusluvan myöntämisen perusteista on säädetty oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädettyjä perusteita suppeammin.

Korkeimman hallinto-oikeuden presidentti asetti 19.11.2020 hanketta valmistelemaan työryhmän, johon suostumuksensa mukaan kuuluivat korkeimmasta hallinto-oikeudesta oikeusneuvos Janne Aer (puheenjohtaja), oikeusneuvos Jaakko Autio ja esittelijäneuvos Satu Sundberg, hallinto-oikeuksien ylituomareiden nimeämänä edustajana hallinto-oikeustuomari Tuula Pääkkönen Helsingin hallinto-oikeudesta, vakuutusosoikeuden edustajana vakuutusosoikeustuomari Antti Huotari ja Tuomioistuinviraston edustajana tuomioistuinten tuesta ja yhteiskuntasuhteista vastaava päällikkö Anu Koi-vuluoma. Työryhmän tuli laatia ehdotuksensa hallituksen esityksen muotoon 30.4.2021 mennessä.

Työryhmä on maaliskuussa pyytänyt hallinto-oikeuksien ja vakuutusosoikeuden ylituomareilta sekä Ahvenanmaan hallintotuomioistuimelta ja käräjäoikeudelta kommentteja ja täydennysehdotuksia työryhmän esitysluonnokseen. Saatu palaute on ollut ehdotuksia kannattavaa ja niiden nopeaa eteenpäin viemistä on korostettu. Esitykseen saatiin lisäksi eräitä täydentäviä ehdotuksia, joita työryhmä ei ole voinut ottaa huomioon sen vuoksi, että ehdotukset ovat työryhmän toimeksiannon ulkopuolella tai muutoin laajakantoisia.

Hallintotuomioistuinten päätösvaltaiset kokoonpanot

Kokoonpanosääntelyn kehittämisen yleiset tavoitteet

Oikeuspolitiikan yhdeksi päätavoitteeksi on vakiintunut oikeusprosessien nopeuttaminen ja sen mahdollistaminen, että tuomioistuimet voivat keskittyä ydintehtäviinsä. Tuomioistuinten käsittelyaikoja on pyritty lyhentämään muun muassa joustavoittamalla tuomioistuinten kokoonpanosäännöksiä.

Perustuslakivaliokunnan mukaan tuomioistuimen ratkaisukokoonpanolla on vaikutuksia käsittelyn asianmukaisuuteen ja joutuisuuteen sekä oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevien vaatimusten toteutumiseen. Viimeksi perustuslakivaliokunta on lausunnossaan hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi oikeudenkäymiskaaren muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (PeVL 5/2018 vp) viitannut aikaisempiin kannanottoihinsa tuomioistuinten kokoonpanoista. Sen mukaan perustuslakivaliokunta on jo ennen perusoikeusuudistusta ja nykyisen perustuslain säätämistä katsonut oikeusturvan yleensä edellyttävän, että muutoksenhakutuomioistuimet toimivat monijäsenisinä (PeVL 4/1982 vp). Valiokunta on katsonut, että asioiden käsittely kolmen tuomarin kokoonpanossa on perusteltua muutoksenhakutuomioistuimena olevissa hallinto-oikeuksissa, ja arvioinut monijäsenisen kokoonpanon lisäävän käsiteltävien asioiden monipuolista harkintaa ja oikeusturvaa (PeVL 53/2014

vp, s. 3/II ja PeVL 2/2006 vp, s. 2/II). Päätösvaltaisen kokoonpanon keventämisellä käsittelyn asianmukaisuutta vaarantamatta saatetaan kuitenkin perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan mahdollistaa tuomioistuinten voimavarojen oikea kohdentaminen esimerkiksi vaativien ja vähemmän vaativien asioiden käsittelyyn. Tämä taas saattaa olla omiaan tehostamaan tuomioistuinten ratkaisutoimintaa niin, että asiat tulevat käsitellyiksi perustuslain edellyttämällä tavalla ilman aiheutonta viivytystä. Valiokunnan käytännössä on edellytetty, että kevyemmässä kokoonpanossa käsiteltäviksi ehdotetut asiat ovat sellaisia, jotka asiallisesti soveltuvat kevyemmän kokoonpanon ratkaistaviksi (PeVL 5/2018 vp, PeVL 53/2014 vp ja PeVL 2/2006 vp).

Oikeusministeriön asettaman neuvottelukunnan vuonna 2013 hyväksymässä asiakirjassa Oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013–2025 kohdassa 22 edellytetään seuraavia toimenpiteitä, joilla joustavoitetaan tuomioistuinten kokoonpanosäännöksiä:

Ratkaisukokoonpanojen tulisi määräytyä asian laadun mukaan. Arvioidaan esimerkiksi mahdollisuudet supistaa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukokoonpanoja valituslupa-asioissa. Henkilöresurssit tulisi kohdentaa vaativimpien asioiden käsittelyyn. Tavanomaista kokoonpanoa suppeampaa kokoonpanoa tulisi käyttää rutiiniluonteisimmissa asioissa. Lisäksi tuomioistuinten harkintavaltaa tulisi lisätä. Asia tulisi voida kuitenkin aina sen laadun sitä edellyttäessä siirtää laajempaan kokoonpanoon käsiteltäväksi ja ratkaistavaksi. Kokoonpanojen keventämisellä on arvioitu syntyvän säästöä ratkaisutoimintaan osallistuvien henkilöiden määrän vähenemisestä, henkilöstön työpanoksen oikeasta kohdentamisesta ja päällekkäisen työn poistumisesta.

Edellä mainittujen tavoitteiden mukaisesti kokoonpanosäännösten tulisi tehdä mahdolliseksi joustavien kokoonpanojen käyttäminen asian laadun mukaan, jotta henkilöresurssi voidaan kohdentaa ennen muuta vaativimpien asioiden käsittelyyn ja ratkaisemiseen. Kokoonpanosäännösten keventäminen ei toisaalta saa johtaa siihen, että asianosaisten oikeusturva vaarantuu. Muutostarpeiden arvioinnissa on keskeistä sen arvioiminen, edellyttääkö nykyinen kokoonpanoja koskeva sääntely oikeusturvatarpeiden kannalta perusteettoman laajaa ratkaisukokoonpanoa.

Korkeimman hallinto-oikeuden tehtävänä ylipäinään hallintotuomioistuimena on ohjata omalla ratkaisutoiminnallaan oikeuskäytäntöä. Vuoden 2020 alusta kaikkia hallintotuomioistuimista tulevia valitusasioita koskevan valituslupajärjestelmän tarkoituksena on mahdollistaa tuomioistuimen keskittyminen tähän ydintehtävään. Näin ollen korkeimman hallinto-oikeuden kokoonpanosääntelyn kehittämisessä keskeisenä tavoitteena tulee olla mahdollisimman hyvien edellytysten luominen tämän tehtävän hoitamiseen. Korkeimman hallinto-oikeuden tulee kyetä antamaan laadukkaita ennakkoratkaisuja lain soveltamisen kannalta olennaisista kysymyksistä.

Kokoonpanosääntelyn sijainti lainsäädännössä

Tuomioistuinlakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 7/2016 vp) todetaan, että sääntelyn selkeys edellyttää, että organisaatiolaeissa olevat tuomioistuimen päätösvaltaista kokoonpanoa koskevat säännökset siirretään oikeudenkäyntimenettelyä koskeviin lakeihin. Poikkeuksena olisivat hallintotuomioistuinten kokoonpanosäännökset. Niihin olisi hallituksen esityksen mukaan ollut perusteltua tehdä sellaisia sisällöllisiä muutoksia, joiden arviointi ei ollut siinä yhteydessä mahdollista. Samalla todettiin, että hallintoasioiden oikeudenkäyntimenettelyä oltiin uudistamassa, missä yhteydessä hallintolainkäyttölaki tullaan korvamaan uudella lailla. Samoin todettiin perustelluksi, että

hallintotuomioistuinten kokoonpanosäännösten tarkistustarpeet sekä niiden sijoittaminen arvioidaan erikseen. Hallituksen esityksessä päädyttiin jättämään hallinto-oikeuslaki (430/1999) kokoonpanosäännöksiä koskevilta osin voimaan. Muilta osin hallinto-oikeuslain säännökset kumottiin.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) ei näin ollen ole yleisiä säännöksiä hallinto-oikeuden ratkaisukokoonpanoista. Lain kokoonpanosääntely koskee oikeudenkäynnin kuluessa tehtävää prosessinjohtoa ja välitoimia. Korkeimman hallinto-oikeuden päätösvaltaisista kokoonpanoista säädetään korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetussa laissa (1265/2006). Vakuutus-oikeuden kokoonpanosääntely on oikeudenkäynnistä vakuutus-oikeudesta annetussa laissa (677/2016), jossa ei kuitenkaan pääasiassa säädetä oikeudenkäyntimenettelystä. Hallintotuomioistuinten kokoonpanosääntelyn sijoittamista ei ole erikseen selvitetty.

Korkeimman hallinto-oikeuden ja vakuutus-oikeuden kokoonpanosääntelyn sijoittamista osaksi kyseisiä tuomioistuimia koskevia erityislakeja voidaan pitää käytännöllisenä ja toimivana ratkaisuna, jonka välittömään muuttamiseen ei ole tarvetta. Sen sijaan hallinto-oikeuksien kokoonpanosääntelyä hallinto-oikeuslaissa ei voida pitää tyydyttävänä ratkaisuna, koska laki on muiden kuin kokoonpanoja koskevien säännösten osalta kumottu. Hallinto-oikeuksien kokoonpanosääntelyn laajuus ja yksityiskohtaisuus sekä monimutkaisuus merkitsee toisaalta sitä, ettei nykyisen kaltaisia kokoonpanosäännöksiä voida sellaisenaan siirtää osaksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia. Hallinto-oikeuksien kokoonpanosääntelyä tulisikin merkittävästi suoraviivaistaa ja yksinkertaistaa, jotta se voitaisiin sijoittaa oikeudenkäyntiä hallintoasioissa sääntelevään lakiin.

Korkein hallinto-oikeus

Kokoonpanosäännökset

Viiden jäsenen peruskokoonpano

Suomen perustuslain 100 §:n mukaan korkeimmassa oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa on presidentti ja tarpeellinen määrä muita jäseniä. Ylimmät tuomioistuimet ovat tuomionvoimia viisijäsenisinä, jollei laissa erikseen säädetä muuta jäsenmäärää. Perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä viitataan siihen, että päätösvaltainen jäsenmäärä on laissa säädetty perustuslaissa mainittua pienemmäksi muun muassa valitusluvan myöntämistä, ylimääräistä muutoksenhakua sekä täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskevissa asioissa (HE 1/1998 vp).

Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain (1265/2006, jäljempänä KHOL) 2 luvussa säädetään korkeimman hallinto-oikeuden toimivaltaisista kokoonpanoista. Lain 5 §:n mukaan lainkäyttöasiat käsitellään ja ratkaistaan täysistunnossa tai muun ratkaisukokoonpanon istunnossa sen mukaan, kuin mainitussa laissa säädetään. Lainkäyttöasioita käsitellessään korkein hallinto-oikeus voi toimia jakaantuneena jaostoihin.

Korkein hallinto-oikeus on KHOL 6 §:n 1 momentin mukaan lainkäyttöasioissa päätösvaltainen viisijäseninen, jollei laissa säädetä muuta kokoonpanoa.

KHOL 9 §:n mukaan korkeimman hallinto-oikeuden istunnossa asiat ratkaistaan esittelystä.

Täysistunto ja koko jaoston istunto

KHOL 7 §:n 1 momentin mukaan periaatteellisesti merkittävä tai muuten laajakantoinen lainkäyttöasia tai sen osa voidaan määrätä käsiteltäväksi täysistunnossa tai koko jaoston istunnossa. Pykälän 2 momentin mukaan lainkäyttöasian siirtämisestä käsiteltäväksi täysistunnossa päättää presidentti ja koko jaoston istunnossa jaoston puheenjohtaja.

KHOL 13 §:n 1 momentin mukaan täysistuntoon osallistuvat presidentti ja virantoimituksessa olevat jäsenet. Pykälän 2 momentin mukaan koko jaoston istunnossa käsiteltäväksi määrätyn asian ratkaisemiseen osallistuvat ne virantoimituksessa olevat jäsenet, jotka olivat määrättyinä jäseniksi kyseiselle jaostolle silloin, kun asia määrättiin käsiteltäväksi koko jaoston istunnossa. Jos tällainen asia on ennen koko jaoston käsiteltäväksi määräämistä ollut käsiteltävänä suppeammassa kokoonpanossa, myös tähän kokoonpanoon kuuluneet jäsenet osallistuvat asian ratkaisemiseen koko jaoston istunnossa riippumatta siitä, mille jaostolle he ovat tällöin määrättyinä. Jos näin määrättyvässä ratkaisukokoonpanossa olisi vähemmän kuin seitsemän jäsentä, koko jaoston istuntoon osallistuvat myös ne jäsenet, jotka istuntoajankohtana ovat määrättyinä jaoston jäseniksi. Koko jaoston istunnossa puheenjohtajana toimii presidentti, jaoston puheenjohtaja tai virassa vanhin jaoston jäsen. Pykälän 3 momentin mukaan, jos ratkaisukokoonpanossa olisi vähemmän kuin seitsemän jäsentä, asia on siirrettävä käsiteltäväksi täysistuntoon.

Kolmen jäsenen kokoonpano

KHOL 6 §:n 2 momentin mukaan korkein hallinto-oikeus on päätösvaltainen myös kolmijäsenisenä käsittelemään ja ratkaisemaan lainkohdassa erikseen säädetty asiat:

- 1) valituslupaa koskevan asian ja siihen liittyvän vaatimuksen;
- 2) täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä taikka muuta täytäntöönpanosta annettavaa määräystä koskevan hakemus- tai valitusasian;
- 3) oikeusapua koskevan asian;
- 4) asian, joka koskee oikeudenkäynnin julkisuutta korkeimmassa hallinto-oikeudessa;
- 5) asian, jossa korkeimmalle hallinto-oikeudelle tehty valitus tai hakemus on peruutettu, ja siihen liittyvän vaatimuksen;
- 6) asian, jossa hallinto-oikeus tai muu hallintolainkäyttöelin on jättänyt valituksen tai sen käsiteltäväksi muulla tavoin saatetun asian tutkimatta, ja siihen liittyvän vaatimuksen;
- 7) asian, jossa on kysymys siitä, onko muutoksenhaku korkeimmalle hallinto-oikeudelle tehty määräajassa tai onko asia jätettävä muulla perusteella korkeimmassa hallinto-oikeudessa tutkimatta, ja siihen liittyvän vaatimuksen;
- 8) mielenterveyslain (1116/1990) 24 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettun valitusasian, ja tällaiseen asiaan liittyvän vaatimuksen; sekä
- 9) ylimääräistä muutoksenhakua koskevan asian, jos hakemus yksimielisesti hylätään tai jätetään tutkimatta, ja tällaiseen asiaan liittyvän vaatimuksen.

Kahden jäsenen kokoonpano

KHOL 6 §:n 3 momentin (649/2016) mukaan korkein hallinto-oikeus on päätösvaltainen myös kahden jäsenen kokoonpanossa ratkaisemaan valituslupahakemusta koskevan asian ja siihen liittyvän vaatimuksen ulkomaalaislain (301/2004) 6 luvussa tarkoitettua kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa, jollei ratkaistavana olevan kysymyksen laatu edellytä kolmijäsenisen kokoonpanon käyttämistä. Asia voidaan käsitellä ja ratkaista kahden jäsenen kokoonpanossa myös, kun valituksenalaisella päätöksellä on samalla ratkaistu muulla perusteella haettu oleskelulupa ja päätetty maasta poistamisesta ja maahantulokiellosta. Kaksijäsenisessä kokoonpanossa käsitelty asia on siirrettävä laajemman kokoonpanon ratkaistavaksi, jos jäsenet eivät ole ratkaisusta yksimielisiä.

Yhden jäsenen kokoonpano

Korkein hallinto-oikeus on päätösvaltainen myös yhden jäsenen kokoonpanossa käsittelemään ja ratkaisemaan KHOL 6 §:n 5 momentissa tarkoitettuja asioita, jollei ratkaistavana olevan kysymyksen laatu edellytä saman pykälän 1, 2 tai 4 momentissa tarkoitettua monijäsenisen kokoonpanon käyttämistä. Yhden jäsenen kokoonpanossa voidaan ratkaista seuraavat asiat:

- 1) pääasiasta erillisen oikeusavun myöntämisen, muuttamisen ja lakkaamisen sekä avustajalle tulevan palkkion ja korvauksen määräämisen avustajan tehtävän päättyessä tuomioistuimessa;
- 2) täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä taikka muuta täytäntöönpanosta annettavaa määrystä koskevan hakemus- tai valitusasian;
- 3) tutkimatta jättämisen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 118 §:ssä tarkoitettua asiassa, jos korkein hallinto-oikeus on jo antanut päätöksen asianosaisen samaa asiaa koskevaan purkuhakemukseen, ja tällaiseen asiaan liittyvän vaatimuksen.

Valituslupa-asian käsittely ja valitusluvan myöntäminen

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019, jäljempänä HOL) 107 §:n mukaan hallinto-oikeuden hallintolainkäyttöasiassa antamaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Erikseen säädetään muutoksenhausta valittamalla muun hallintotuomioistuimen päätökseen.

Markkinaoikeuden ratkaisemien valitusasioiden osalta on oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain (100/2013) 7 luvun 2 §:ssä säädetty, että päätökseen valitusasiassa saa hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

HOL 111 §:n 1 momentin mukaan valituslupa on myönnettävä, jos 1) lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeitä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi; 2) asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi; tai 3) valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy.

Markkinaoikeuden valitusasioiden osalta ei ole säädetty erikseen valituslupaperusteista. Eräissä laeissa valituslupan edellytyksistä on säädetty HOL 111 §:stä poikkeavasti. Ulkomaalaislain 196 §:n 4 momentin mukaan valituslupa voidaan myöntää, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi tai jos luvan myöntämiseen on muu erityisen painava syy. Toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) 24 §:n 3 momentin (815/2015) mukaan sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (734/1992) 15 §:n 2 momentin (1202/2020) mukaan valituslupa voidaan myöntää ainoastaan, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtäläisyyden vuoksi on tärkeitä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden tutkittavaksi.

Nykytilan arviointi

Täysistunto ja koko jaoston istunto

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa on vuoden 2021 alussa presidentin lisäksi 20 vakinaista jäsentä eli oikeusneuvosta ja 6 määräaikaista jäsentä. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa on vuoden 2021 alussa kolme jaostoa. Presidentin päätöksellä on kahdelle jaostolle nimetty 9 jäsentä ja yhdelle jaostolle 8 jäsentä. Presidentin päätöksellä on nimetty kullekin jaostolle puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa on koko jaoston istunnoissa viime vuosina ratkaistu vuosittain keskimäärin parikymmentä asiaa. Asia viedään ratkaistavaksi koko jaoston istuntoon, jos siinä on tarpeen arvioida vallitsevan oikeuskäytännön muuttamista nimenomaan kyseisen jaoston asiaryhmään kuuluvassa asiassa. Korkeimman hallinto-oikeuden täysistunnossa on vuosina 2012–2020 ratkaistu yhteensä 8 asiaa. Täysistuntokäsittely on ollut tarpeen jonkin yleisemmän hallintolainkäyttöön liittyvän kysymyksen linjaamiseksi. Täysistunnossa on ratkaistu esimerkiksi ennen nykyistä hallintoprosessilakia voimassa olleen hallintolainkäyttölain soveltamisalaa, hallintotuomioistuimen toimivaltaa, tuomarin esteellisyyttä tai oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevia asioita. Täysistuntokäsittely on jäsenten nykyinen lukumäärä huomioon ottaen lähtökohtaisesti raskas käsittelytapa yksittäisten lainkäyttöasioiden käsittelyyn. Toisaalta korkeimman hallinto-oikeuden lainkäytössä tulee toistuvasti esiin kysymyksiä, joissa kokoonpano voisi olla täysistuntoa suppeampi, vaikka tehdyllä ratkaisulla on vaikutusta lainkäyttöön koko tuomioistuimessa ja joissa kokoonpanoon on tarpeen osallistua jäseniä yli jaostorajojen. Erityisen merkittävien ja periaatteellisten kysymysten osalta täysistuntokokoonpano on jatkossakin tarpeen.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa onkin ilmeinen tarve ottaa käyttöön koko jaoston istuntoa laajempi kokoonpano. Tällainen vahvennettu jaostokokoonpano voisi käsitellä asioita, joissa oikeuskäytännön yhtenäisyyden vaarantava oikeudellinen epäselvyys ei liity ainoastaan yhden jaoston toimialaan kuuluviin asioihin, vaan asiassa tehtävä ratkaisu tulisi otettavaksi huomioon myös muiden jaostojen lainkäytössä. Tällaisen laajakantoisen oikeudellisen ratkaisun tekeminen edellyttää, että muut jaostot osallistuvat päätöksentekoon. Tämä on mahdollista vain kokoonpanossa, jossa on mukana jäseniä muilta jaostoilta. Käytännössä osallistuminen päätöksentekoon voitaisiin järjestää siten, että muilta kuin asiaa varsinaisesti käsittelevältä jaostolta siihen osallistuisivat puheenjohtajat ja varapuheenjohtajat. Asian käsittely tällaisessa vahvennetussa jaostokokoonpanossa tulisi koko

jaoston istunnon sijaan ja toisaalta voisi korvata raskaan täysistuntokäsittelyn. Vahvennettu jaosto ei kuitenkaan toimisi jaostojen yläpuolella olevana ratkaisuntekijänä esimerkiksi tilanteessa, että jaostolla olisi sen toimialaan kuuluvissa asioissa merkittäviä erimielisyyksiä jäsenten kesken.

KHOL 7 §:ssa ei ole nimenomaisesti säädetty perusteesta asian siirtämiselle käsiteltäväksi täysistunnossa tai koko jaoston istunnossa. Oikeusministeriön asettama työryhmä¹ on ehdottanut korkeimpia oikeuksia koskevia säännöksiä tarkistettavaksi siten, että kummassakin ylimmässä tuomioistuimessa vahvennetun kokoonpanon tarvetta harkittaisiin tilanteessa, jossa kokoonpano olisi poikkeamassa joko oman tai toisen ylimmän tuomioistuimen aikaisemmin omaksumasta oikeusperiaatteesta tai laintulkinnasta. KHOL 7 §:ää olisi tarpeen tässä yhteydessä täsmentää. Edellä mainittu työryhmä on pohtinut tarvetta ottaa käyttöön ylimpien tuomioistuinten yhteinen vahvennettu kokoonpano, jossa olisi mahdollista ratkaista kummankin tuomioistuinlinjan lainkäytön kannalta olennaisia oikeudellisia kysymyksiä. Kysymystä ei ole käsitelty tässä työryhmässä.

Valituslupakokoonpano

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa valituslupa-asiat käsitellään kolmen jäsenen kokoonpanossa. Ulkomaalaislain mukaiset kansainvälistä suojelua koskevat asiat käsitellään kahden jäsenen kokoonpanossa. Valituslupahakemuksen käsittely tapahtuu samalla tavoin riippumatta siitä, käsitelläänkö asia kahden vai kolmen jäsenen kokoonpanossa. Asiat ratkaistaan esittelystä.

Valituslupahakemuksen vireilletulon jälkeen notaari tutkii, että prosessinedellytykset täyttyvät ja huolehtii tarvittavien täydennysten pyytämisestä. Tämän jälkeen asia siirtyy esittelijälle, joka pääsääntöisesti valmisteleo asian suoraan ilman kuulemisiä kolmen ja ulkomaalaislain 6 luvussa tarkoitetuissa turvapaikka-asioissa kahden jäsenen kokoonpanon istuntoon. Tässä istunnossa voidaan päättää, ettei asiassa myönnetä valituslupaa. Mikäli valitusluvan epääminen ei vaikuta selvältä, asian käsittelyä lykätään ja siinä suoritetaan välitoimet. Valituslupaa käsittelevä kokoonpano ei yleensä päättää luvan myöntämisestä.

Valitusluvan myöntäminen korkeimmassa hallinto-oikeudessa tapahtuu säännönmukaisesti viiden jäsenen kokoonpanossa samassa yhteydessä kuin asia ratkaistaan. Valituslupakokoonpano ei näin ollen sido korkeimman hallinto-oikeuden harkintaa sen suhteen, onko asia tutkittava. Valituslupakokoonpanon ratkaisu merkitsee lähinnä asian käsittelyyn liittyvää seulontaa. Valituslupahakemusta ratkaistaessa tutkitaan vain se, onko asiassa lain mukaisia valituslupaperusteita. Lupaperusteista tärkein on ennakkopäätöksen tarve. Valituslupa tulee lisäksi myöntää ilmeisen virheen tai muun painavan syyn perusteella. Valituslupa-asiassa tutkinnan kohteena ei varsinaisesti ole se, onko hallinto-tuomioistuimen ratkaisu oikea. Korkeimmalle hallinto-oikeudelle tehdään käytännössä runsaasti valituslupahakemuksia, joiden osalta on aivan ilmeistä, että valitusluvan myöntämisen edellytykset eivät täyty.

Pääsääntöisesti valituslupahakemusta ja valitusta koskeva asia siirretään välitoimien jälkeen käsiteltäväksi viiden jäsenen kokoonpanossa. Mikäli välitoimien jälkeen vaikuttaa kuitenkin siltä, ettei asiassa ole valitusluvan myöntämisen edellytyksiä, asia on mahdollista käsitellä uudelleen ja ratkaista kahden tai kolmen jäsenen kokoonpanossa. Valituslupa myönnetään yleensä samassa yhteydessä,

¹ Korkeimpien oikeuksien yhteistyön kehittäminen. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 2020:6, s. 89 ja 94.

kun päätetään pääasian ratkaisusta. Valituslupa myönnetään ja valitus ratkaistaan samalla päätöksellä viiden jäsenen kokoonpanossa.

Valituslupahakemuksen käsittelyä kolmen jäsenen kokoonpanossa koskeva KHOL 6 §:n 2 momentin 1 kohta säädettiin samansisältöisenä kuin lainkohta oli aikaisemmin voimassa olleen korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 8 §:n 2 momentissa. Kokoonpanosäännös lisättiin lakiin verotuksen muutoksenhakua koskevan lainsäädännön uudistuksen yhteydessä (HE 143/1993 vp). Aikaisemmin valitusluvan myöntäminen tuli käsitellä viiden jäsenen kokoonpanossa, mitä pidettiin tarpeettoman raskaana menettelynä. Hallituksen esityksen mukaan valituslupahakemuksen käsittelyssä on yleensä kysymys yksinkertaisemmasta asiasta kuin valituksen ratkaisemisessa, koska siinä käsitellään vain valituslupakynnyksen ylittymistä. Jos valitusluvan myöntämisestä koskevat kysymykset käsiteltäisiin suppeammassa kokoonpanossa kuin varsinaiset valitukset, voitaisiin korkeimman hallinto-oikeuden voimavaroja keskittää nykyistä enemmän ratkaisujen tekemiseen ja päätösten perustelemiseen niissä asioissa, joissa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun saaminen on erityisen tärkeää.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa kolmen jäsenen kokoonpanoa käyttöä valituslupa-asioissa esitettiin, koska tuolloin voimassa olleen lainsäädännön mukaan korkeimmassa oikeudessa valituslupahakemukset käsiteltiin kolmijäsenisessä kokoonpanossa. Korkeimman oikeuden osalta edellytettiin vuonna 1979 muutetussa hallitusmuodon 54 §:n 3 momentissa, että pienin tuomionvoipa jäsenmäärä on kolme. Kokoonpanosäännöstä sovellettiin hallitusmuodon 57 §:n mukaan myös korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Hallitusmuodon 54 §:n 3 momentin säännöstä kuitenkin muutettiin 1.5.1995 voimaan tulleella lailla Suomen hallitusmuodon 54 §:n muuttamisesta (267/1995) ja siitä poistettiin jäsenten vähimmäismäärää koskeva vaatimus. Samassa yhteydessä muutettiin korkeimmasta oikeudesta annetun lain 7 a §:ää (268/1995) siten, että, että valituslupaa koskeva asia voitiin käsitellä kokoonpanossa, jossa on vähintään kaksi ja enintään kolme jäsentä. Myöhemmin perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt perustuslain vastaisena korkeimman oikeuden osalta myöskään säännöstä siitä, että yksi jäsen voi käsitellä valituslupahakemuksen, jos on selvää, että valitusluvan myöntämiselle ei ole edellytyksiä (PeVL 5/2018 vp).

Korkeimman hallinto-oikeuden kokoonpanosäännöksiä valituslupa-asioissa ei ole yleisesti kevennetty huolimatta siitä, että perustuslaki mahdollistaa ylimmissä tuomioistuimissa valitusluvan käsittelyn kokoonpanossa, jossa on vähemmän kuin kolme jäsentä. Korkeimman hallinto-oikeuden osalta kahden jäsenen kokoonpano tulee nykyään kysymykseen vain, jos valituslupahakemus koskee ulkomaalaislain 6 luvussa tarkoitettua kansainvälistä suojelua. Tästä poikkeuksesta säädettiin vuonna 2016 samalla kun muutettiin ulkomaalaislain muutoksenhakua koskevia säännöksiä (KHOL:n muutos 649/2016, HE 32/2016 vp). Eduskunnan valiokuntien kannanotoissa ei esitetty huomautuksia korkeimman hallinto-oikeuden kokoonpanon keventämistä koskevaan ehdotukseen.

Ulkomaalaislain 6 luvussa tarkoitettujen kansainvälistä suojelua koskevien, kahden jäsenen kokoonpanossa käsiteltävien valituslupa-asioiden osuus korkeimman hallinto-oikeuden kaikista käsitellyistä asioista on viime vuosina ollut merkittävä.² Turvapaikka-asioiden osuus kaikista korkeimmassa hallinto-oikeudessa vireille tulleista asioista vuosina 2017–2018 oli 60 %, vuonna 2019 edelleen

² Keskimäärin 15 %:ssa turvapaikka-asioita on myönnetty valituslupa. KHO:n asianhallintajärjestelmästä ei ole saatavissa tilastotietoa siitä, minkälaisessa kokoonpanossa asiat on ratkaistu. Valituslupa-asioissa hakemuksen hylkäävät päätökset on pääosin tehty kahden jäsenen kokoonpanossa. Otantapohjaisesti on tehty manuaalinen selvitys siitä, miten suuressa osuudessa turvapaikka-asioiden viiden jäsenen kokoonpanoissa on päädytty valituslupahakemuksen hylkäävään päätökseen. Tämän kolmea eri 3 kuukauden jaksoa vuosina 2019 ja 2020 koskenut selvitys osoittaa, että asioissa,

50 % ja 29 % vuonna 2020. Niiden osuus korkeimmassa hallinto-oikeudessa ratkaistuista asioista on ollut vuosina 2017–2019 välillä 50–56 %, vuonna 2020 osuus oli 34 %. Kahden jäsenen kokoonpanoa on saatujen kokemusten perusteella pidetty toimivana turvapaikka-asioissa, joissa vireillä olevien asioiden lukumäärä on ollut huomattava ja joissa samat oikeuskysymykset toistuvat. Tämä on mahdollistanut samantyyppisten asioiden kokoamisen yhteen ja käsittelemisen samassa istunnossa. Oikeuskäytäntö on tässä asiaryhmässä muodostunut suuren asiamäärän vuoksi varsin vakiintuneeksi, jolloin merkittävä osa käsitellyistä asioista on voitu ratkaista kahden jäsenen yksimielisellä päätöksellä. Turvapaikka-asioita koskevien julkaistujen päätösten osuus on vuosina 2017–2020 vaihdellut 8–15 %:n välillä.

Vuonna 2020 turvapaikka-asioiden määrä on edelleen vähentynyt ja vähenemisen arvioidaan jatkuvan. Sen sijaan oleskelulupia koskevien asioiden määrä korkeimmassa hallinto-oikeudessa on vastaavista syistä nousussa ja on arvioitavissa, että kansalaisuusasioissa tapahtuu lähitulevaisuudessa vastaava kehitys. Vuoden 2020 alusta lukien korkeimmassa hallinto-oikeudessa sovelletaan valituslupajärjestelmää kaikkiin valituksiin hallinto-oikeuksien ja markkinaoikeuden päätöksistä. Valituslupahakemukset käsitellään pääsääntöisesti kolmen jäsenen kokoonpanossa. Turvapaikka-asioiden väheneminen merkitsee samalla sitä, että korkeimmassa hallinto-oikeudessa kahden jäsenen kokoonpanossa käsiteltävien asioiden määrä olennaisesti supistuu.

Näistä syistä on ollut esillä myös mahdollisuus korkeimmassa hallinto-oikeudessa siirtyä nykyistä laajemmin valituslupahakemusten käsittelyssä kahden jäsenen kokoonpanoihin. Oikeudellisesti ja perustuslain näkökulmasta tähän ei sinänsä vaikuttaisi olevan estettä. Kahden jäsenen kokoonpanon käyttö voitaisiin periaatteessa laajentaa jopa koskemaan kaikkia valituslupa-asioita. Tällaisella valituslupa-asian kokoonpanon keventämisellä olisi sinänsä mahdollista saavuttaa merkittäviäkin tehokkuushyötyjä.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa on vasta vuoden 2020 alusta siirrytty lähes täysimääräisesti valituslupajärjestelmään. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsitellään laadultaan ja laajuudeltaan hyvin monenlaisia asioita, ja valituslupajärjestelmä on monissa asiaryhmissä tullut käyttöön vasta noin vuosi sitten. Valituslupan myöntämisen perusteiden tulkinta ei ole eri asiaryhmissä voinut sillä tavoin vielä vakiintua, että valituslupa-asioiden käsittely olisi tarkoituksenmukaista laajamittaisemmin siirtää kahden jäsenen kokoonpanoihin. Valituslupa-asian riittävän monipuolisen käsittelyn kannalta on perusteltua säilyttää niiden käsittely pääsääntöisesti jatkossakin kolmen jäsenen kokoonpanoissa.

Tässä vaiheessa olisi tarkoituksenmukaista laajentaa kahden jäsenen kokoonpanon käyttöalaa vain niissä asioissa, joissa valituslupan myöntämisen perusteista on säädetty HOL 111 §:stä poikkeavasti, kuten nykyisin ulkomaalaislain 6 luvussa tarkoitettujen asioiden osalta. Käytännössä tällainen sääntely merkitsisi sitä, että kahden jäsenen kokoonpano voisi olla käytössä jatkossa kaikissa ulkomaalaislain mukaisissa asioissa, toimeentulotuesta annetun lain mukaisissa asioissa sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain mukaista maksua koskevissa asioissa. Työryhmän toimeksiantoon ei ole kuulunut arvioida valituslupan perusteiden muuttamista. Näin ollen työryhmä ei ole arvioinut, tulisiko esimerkiksi jäljempänä hallinto-oikeuksien osalta kahden jäsenen

joissa valituslupan arviointi on siirretty kahden jäsenen kokoonpanosta viiden jäsenen kokoonpanoon, noin 40 %:ssa viiden jäsenen kokoonpanossa käsitellyissä asioissa lopputulos on ollut valituslupahakemuksen hylkääminen.

kokoonpanoon ehdotettavissa ulkomaalaislain mukaisissa oleskelulupiin verrattavissa asioissa muuttaa valitusluvan myöntämisen perusteita.

Yhden jäsenen kokoonpano

Valituslupajärjestelmän laajentumisen myötä KHOL:n 6 §:n 2 momentissa tarkoitettujen valitusten ja hakemusten käsittelyä kolmenjäsenen kokoonpanossa koskevien säännösten merkitys on vähentynyt. Valituslupakokoonpano voi myös antaa esimerkiksi valituksenalaisen päätöksen täytäntöönpanoa koskevan määräyksen. KHOL 6 §:n 2 momentin sääntely tulisikin eräiltä osin tarkistaa siten, että päätöksen voisi tehdä myös yksi jäsen.

KHOL 6 §:n 2 momentin 5 kohdan mukaan kolmen jäsenen kokoonpano tekee ratkaisun, jos valitus tai hakemus on peruutettu. Säännös on ymmärrettävä siltä kannalta, että se on aikanaan edustanut kevennettyä kokoonpanovaatimusta suhteessa viiden jäsenen peruskokoonpanoon, mutta nykyisen kokoonpanojärjestelmän kannalta kolmen jäsenen kokoonpanon käyttäminen siihen, että todetaan valituksen tai hakemuksen rauenneen, on epätarkoituksenmukaista.

Peruutuksen johdosta tehtävä raukeamispäätös tulisi säätää yhden jäsenen kokoonpanon tehtäväksi, mikä vastaisi korkeimmassa oikeudessa käytettävää kokoonpanoa. Samoin yhden jäsenen kokoonpanossa tulisi voida ratkaista valituslupahakemuksen tutkimatta jättäminen. Vertailun vuoksi todettakoon, että korkeimmassa oikeudessa yksi jäsen voi päättää valitusluvasta siinä tapauksessa, että valitusluvan myöntämiselle ei ole edellytyksiä. Olisi tarkoituksenmukaista, että korkeimmassa hallinto-oikeudessa yksi jäsen voisi tehdä ratkaisun, mikäli valituslupahakemus on myöhässä tai sitä ei muusta syystä voida tutkia. Tapauksen tulisi olla oikeudellisesti selvä. Epäselvissä tapauksissa asia tulisi siirtää monijäsenisen kokoonpanon ratkaistavaksi.

Purkuhakemuksen tutkimatta jättämistä koskeva yhden jäsenen päätösvalta on KHOL 6 §:n 5 momentin 3 kohdassa rajoitettu tapauksiin, joissa purkua haetaan uudestaan. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain voimaan tulon jälkeen käytännössä yleisin peruste purkuhakemuksen tutkimatta jättämiseen on kuitenkin se, että purkuhakemuksen tekijä ei ole käyttänyt asianajajaa tai muuta lainoppinutta asiamiestä purkuhakemuksen tekemisessä, mitä edellytetään HOL 118 §:n 5 momentissa. Nykyisen kokoonpanosääntelyn mukaan hakemus on jätettävä KHOL 6 §:n 2 momentin 9 kohdan mukaan tutkimatta kokoonpanossa, jossa on kolme yksimielistä jäsentä. Purkuhakemuksen tutkimatta jättäminen asiamiehen puuttumisen vuoksi perustuu lain selvään sanamuotoon eikä edellytä asian laajempaa tutkimista, minkä vuoksi asian ratkaiseminen olisi tarkoituksenmukaista tehdä yhden jäsenen kokoonpanossa. Mikäli yksittäiseen tapaukseen liittyy erityispiirteitä, jotka edellyttävät laajempaa kokoonpanoa, on asiaa käsittelevän jäsenen siirrettävä se monijäsenisen kokoonpanon ratkaistavaksi.

Vertailua korkeimman oikeuden kokoonpanosääntelyyn

Korkeimman oikeuden kokoonpanosta lainkäyttöasioissa säädetään oikeudenkäymiskaaren (4/1734, jatkossa OK) 2 luvun 9 §:ssä. Korkein oikeus on päätösvaltainen viisijäsenisenä, jollei laissa ole

toisin säädetty. Valituslupajärjestelmän käyttöönoton yhteydessä vuonna 1979 säädettiin, että korkeimmassa oikeudessa valitusluvasta päätettiin kolmen jäsenen kokoonpanossa. Vuonna 1995 tuli voimaan muutos, jonka mukaan valituslupa voitiin käsitellä myös kahden jäsenen kokoonpanossa. Säännökset siirrettiin vuonna 2005 oikeudenkäymiskaareen korkeinta oikeutta koskevasta laista.

Valitusluvan myöntämistä koskeva asia käsitellään ja ratkaistaan OK 2 luvun 9 §:n 3 momentin mukaan kahden tai kolmen jäsenen kokoonpanossa. Jos asia käsitellään kahden jäsenen kokoonpanossa, asia on siirrettävä kolmen jäsenen kokoonpanoon ratkaistavaksi, jos kahden jäsenen kokoonpano niin päättää tai jollei se ole ratkaisusta yksimielinen. Asian voi käsitellä ja ratkaista myös yksi jäsen, jos on ilmeistä, ettei valitusluvan myöntämiselle ole edellytyksiä. Valitusluvasta voi päättää valituksen käsittelevä kokoonpano, jos valituslupahakemus on siirretty sen käsiteltäväksi.

Yksi jäsen voi päättää välitoimesta sekä turvaamistoimesta, täytäntöönpanon kieltämisestä tai keskeyttämisestä ja muusta väliaikaisesta toimenpiteestä sekä käsitellä ja ratkaista asian, jos muutoksenhakemus on peruutettu kokonaan.

Ylimääräistä muutoksenhakua koskeva asia voidaan korkeimmassa oikeudessa käsitellä ja ratkaista myös kolmen jäsenen kokoonpanossa, jos se on ratkaisusta yksimielinen. Yksi jäsen voi jättää tutkimatta samassa asiassa tehdyn uuden ylimääräistä muutoksenhakua koskevan hakemuksen, tuomiovirhekantelua tai tuomion purkamista koskevan hakemuksen, jos hakija ei ole käyttänyt oikeudenkäyntiasiamiestä tai -avustajaa. Yksi jäsen voi käsitellä ja ratkaista asian, jos ylimääräistä muutoksenhakua koskeva hakemus on peruutettu kokonaan sekä päättää ylimääräiseen muutoksenhakuun liittyvästä välitoimesta, turvaamistoimesta, täytäntöönpanon kieltämisestä tai keskeyttämisestä ja muusta väliaikaisesta toimenpiteestä.

Korkeimmassa oikeudessa asiat käsitellään ja ratkaistaan jaostoissa. Korkeimmassa oikeudessa jaostolla tarkoitetaan ratkaisukokoonpanoa eikä hallinnollista yksikköä, kuten korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Korkeimmasta oikeudesta annetun lain 7 §:n mukaan presidentti voi päättää lainkäyttöasian siirtämisestä tarpeellisilta osiltaan käsiteltäväksi täysistunnossa tai vahvennetussa jaostossa, jossa on 11 jäsentä, jos asian tai sen osan ratkaisua harkittaessa osoittautuu, että jaosto on poikkeamassa korkeimman oikeuden aikaisemmin omaksumasta kannasta. Presidentti voi muutoinkin määrätä periaatteellisesti merkittävän tai muuten laajakantoisen lainkäyttöasian tai sen osan käsiteltäväksi täysistunnossa tai vahvennetussa jaostossa.

Vahvennetussa jaostossa eivät tavanomaisella jaostolla asiaa käsitelleet jäsenet muodosta vahvennetun jaoston enemmistöä. Presidentti ei välttämättä kuulu vahvennetun jaoston kokoonpanoon. Täysistuntoa tai vahvennettua jaostoa ei ole laissa asetettu etusijaisuusjärjestykseen, vaikka laissa täysistunto mainitaankin ensin, eikä laissa aseteta kriteereitä kokoonpanovaihtoehdon valinnalle. Periaatteena on, että jos kyseessä on linjamuutoksen harkinta, se tehdään laajemmassa kokoonpanossa kuin missä linjasta on aikanaan päätetty. Jos taas vahvennetun kokoonpanon perusteena on asian periaatteellinen merkitys, merkityksen täytyy käytännössä olla huomattava, jotta asia tällä perusteella käsiteltäisiin täysistunnossa eikä vahvennettua jaostoa pidettäisi riittävänä.³

Korkeinta oikeutta koskevat kokoonpanosäännökset sallivat kevyempien ja joustavampien kokoonpanojen käytön kuin korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Kahden jäsenen kokoonpano on pääsääntönä valituslupa-asioiden käsittelyssä ja muissa tilanteissa yksi jäsen voi tehdä päätöksen silloin, kun pääasiallisen ratkaisun antamiselle on este. Se, että korkeimman hallinto-oikeuden harkintavalta

³ Kappaleessa esitetyt tiedot perustuvat artikkeliin: Tatu Leppänen: Korkeimman oikeuden vahvennetun kokoonpanon ratkaisuista. Lakimies 7-8/2020 (s. 1225-)

valitusluvan myöntämisessä on lähtökohtaisesti suppeampi kuin korkeimman oikeuden, ei sellaiseen merkitse, että valituslupa-asiat tulisi ratkaista korkeimmassa hallinto-oikeudessa kolmen jäsenen kokoonpanossa.

Korkeimmassa oikeudessa on vahvennetun jaoston ja täysistunnon käyttämiselle ratkaisukokoonpanona säädetty erikseen edellytykset, jotka liittyvät oikeuskäytännön yhdenmukaisuuteen tai ratkaisujen periaatteelliseen merkitykseen. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa koko jaoston istuntoa laajemman mutta täysistuntoa suppeamman uuden kokoonpanon käyttöönotto edellyttäisi ilmeisesti, että laajennettujen kokoonpanojen käyttöedellytyksiä tarkennetaan nykyisestä.

Hallinto-oikeudet

Kokoonpanosäännökset

Peruskokoonpano

Tuomioistuinlain (673/2006) 4 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan hallinto-oikeus käsittelee ja ratkaisee asiat istunnossa esittelystä. Pykälän 2 momentin mukaan hallinto-oikeuden puheenjohtajana toimii ylituomari tai lainoppinut hallinto-oikeustuomari. Hallinto-oikeuden päätösvaltaisesta kokoonpanosta säädetään hallinto-oikeuslain (430/1999, jäljempänä HAOL) 3 luvussa. Lain 12 §:n 1 momentin mukaan hallinto-oikeus on päätösvaltainen kolmijäsenisenä, jollei laissa erikseen toisin säädetä.

Hallinto-oikeuslain 7 §:n 1 momentin mukaan asioiden käsittelyyn ja ratkaisemiseen osallistuu asiantuntijajäsen eräissä lastensuojelulain (417/2007), adoptiolain (22/2012), kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain, mielenterveyslain (1116/1990), päihdehuoltolain (41/1986) sekä tartuntatautilain (1227/2016) mukaisissa asioissa. Pykälän 2 momentin mukaan muusta toimenpiteestä kuin lopullisesta pääasiantarkaisusta hallinto-oikeus voi 1 momentissa tarkoitetuissa asioissa päättää ilman asiantuntijajäsentä. Mainittujen asioiden käsittelyssä kolmijäseniseen kokoonpanoon kuuluu hallinto-oikeuslain 12 §:n 2 momentin mukaan kaksi lainoppinutta jäsentä ja asiantuntijajäsen. Vesilain (587/2011) ja ympäristönsuojelulain (527/2014) mukaisten sekä ympäristönsuojelulain ja maa-ainelain (555/1981) mukaisessa yhteiskäsittelyssä ratkaistavien asioiden käsittelyssä Vaasan hallinto-oikeudessa kolmijäseniseen kokoonpanoon kuuluu hallinto-oikeuslain 12 §:n 2 momentin mukaan kaksi lainoppinutta jäsentä ja luonnontieteen tai tekniikan alaan perehtynyt jäsen.

Täysistunto ja koko osaston istunto

Lainkäytön yhdenmukaisuuden kannalta tai muuten periaatteellisesti merkittävä tai laajakantoinen lainkäyttöasia tai sen osa voidaan HAOL 16 §:n mukaan siirtää käsiteltäväksi täysistunnossa tai koko osaston istunnossa. Lainkäyttöasian siirtämisestä käsiteltäväksi täysistunnossa päättää ylituomari ja koko osaston istunnossa ylituomari tai osaston johtaja.

Täysistuntoon osallistuvat HAOL 14 §:n mukaan hallinto-oikeuden ylituomari puheenjohtajana sekä vakinaiset ja vuotta pidemmäksi määrääjäksi nimitetyt hallinto-oikeustuomarit. Kun

lainkäyttöasian käsittelyyn lain mukaan osallistuu asiantuntijajäsen, tämä osallistuu vastaavasti asian käsittelyyn täysistunnossa. Täysistunto on päätösvaltainen, kun läsnä on vähintään puolet hallinto-oikeuden ylituomarin ja hallinto-oikeustuomarin virassa olevista jäsenistä.

HAOL 15 §:n mukaan koko osaston istuntoon osallistuvat puheenjohtajana ylituomari tai osaston johtaja ja muina jäseninä ne virantoimituksessa olevat hallinto-oikeustuomarit, jotka olivat osaston jäseninä silloin, kun asia määrättiin käsiteltäväksi koko osaston istunnossa. Aessori osallistuu asian käsittelyyn koko osaston istunnossa, jos hän on osallistunut asian käsittelyyn aikaisemmin. Kun lainkäyttöasian käsittelyyn lain mukaan osallistuu asiantuntijajäsen tai luonnontieteen tai tekniikan alaan perehtynyt jäsen, hän osallistuu asian käsittelyyn myös koko osaston istunnossa. Koko osaston istunto on päätösvaltainen vähintään viisijäsenisenä. Jos ratkaisukokoonpanossa olisi vähemmän kuin viisi jäsentä, asia on siirrettävä käsiteltäväksi täysistunnossa.

Hallinto-oikeuden monijäsenistä kokoonpanoa voidaan HAOL 13 a §:n mukaan vahventaa yhdellä lainoppineella jäsenellä, jos se asian laadun, laajuuden tai muun erityisen syyn vuoksi on perusteltua. Tämä on mahdollista myös silloin, kun kokoonpanossa on asiantuntijajäsen. Vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisten sekä ympäristönsuojelulain ja maa-aineslain mukaisessa yhteiskäsittelyssä ratkaistavien asioiden käsittelyssä kolmijäseniseen kokoonpanoa voidaan käsitellä myös nelijäsenisessä kokoonpanossa, johon kuuluu vähintään kaksi lainoppinutta jäsentä tai kokoonpanossa, johon kuuluu puheenjohtaja ja tarpeellinen määrä luonnontieteen tai tekniikan alaan perehtyneitä jäseniä ja yhtä monta lainoppinutta jäsentä.

Kahden jäsenen kokoonpano

Hallinto-oikeuslakiin lisättiin 1.1.2007 voimaan tulleella lailla (675/2006) uusi 12 a ja 12 b §, joiden myötä kolmen jäsenen kokoonpanon rinnalle tuli vaihtoehdoksi peruskokoonpanoa suppeampi kahden ja yhden jäsenen kokoonpano laissa erikseen luetelluissa asiaryhmissä.

HAOL 12 a §:ssä on lueteltu ne muutoksenhakuasiat, joissa hallinto-oikeus on päätösvaltainen myös kokoonpanossa, johon kuuluu kaksi jäsentä, jollei asiassa ratkaistavana olevan kysymyksen laatu edellytä kolmijäsenisen kokoonpanon käyttämistä ja ratkaistavana on muutoksenhakuasia, jossa on kysymys:

- 1) tuloverolaissa (1535/1992) tarkoitetusta luonnollisesta vähennyksestä, pääomatulosta tehtävästä vähennyksestä, matkakustannusten korvauksesta, ansiotulosta tehtävästä vähennyksestä, verosta tehtävästä vähennyksestä tai alijäämän hyvityksestä taikka kiinteistöverolain (654/1992), autoverolain (777/2020) tai ajoneuvoverolain (1281/2003) soveltamisesta, metsänhoitoyhdistyksistä annetun lain (534/1998) mukaisesta metsänhoitomaksusta tai perintö- ja lahjaverolaissa (378/1940) tarkoitetusta omaisuuden arvon arvioimisesta; (13.11.2020/780)
- 2) maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 18 luvussa tarkoitetusta lupa-asiasta tai 23 luvussa tarkoitetusta poikkeuksen myöntämisestä;
- 3) jätelain (646/2011) soveltamisesta; (17.6.2011/665)
- 4) väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain (661/2009), kotikuntalain (201/1994) tai etu- ja sukunimilain (946/2017) soveltamisesta; (29.11.2019/1134)
- 5) siviilipalveluslain (1446/2007) soveltamisesta; (28.12.2007/1454)
- 6) järjestyslain (612/2003) tai kokoontumislain (530/1999) soveltamisesta;

7) elatusturvalain (671/1998), sosiaalihuoltolain (710/1982), toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997), lasten päivähoidosta annetun lain (36/1973), vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (380/1987) tai sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (734/1992) soveltamisesta;

8) ulkomaalaislain (301/2004) soveltamisesta; (12.8.2016/648)

9) passilain (642/1986) soveltamisesta;

10) perusopetuslain (628/1998) soveltamisesta;

11) tuomioistuinmaksulain (1455/2015), valtion maksuperustelain (150/1992) tai maksuvapautuslain (529/1980) soveltamisesta; (11.12.2015/1456)

12) perintökaaren (40/1965) 5 luvun 2 §:n mukaisesta valtiolle tulleen perinnön luovuttamisesta; (31.1.2014/102) tai

13) hukkakauran torjunnasta annetun lain (185/2002), kasvinterveyden suojelemisesta annetun lain (702/2003), Euroopan yhteisön maidon ja maitotuotteiden kiintiöjärjestelmän täytäntöönpanosta annetun lain (355/1995), riistahallintolain (158/2011) tai riistavahinkolain (105/2009) soveltamisesta taikka Metsähallituksesta annetun lain (1378/2004) 13 §:n 2 momentin nojalla tehdyn valituksen käsittelemisestä.

Hallinto-oikeus on 12 a §:n 2 momentin mukaan päätösvaltainen myös kaksijäsenisessä kokoonpanossa, jossa on lainoppinut jäsen ja asiantuntijajäsen, jos asia koskee mielenterveyslain mukaista hoidon jatkamista koskevan päätöksen alistamista hallinto-oikeuden vahvistettavaksi. Pykälän 3 momentin mukaan, mikäli kaksijäsenisessä kokoonpanossa jäsenet eivät ole yksimielisiä asian ratkaisusta, asia on siirrettävä kolmen jäsenen ratkaistavaksi.

Yhden jäsenen kokoonpano

Hallinto-oikeuslain 12 §:n 3 momentissa on säädetty niistä prosessuaalisista tilanteista, joissa yksi lainoppinut jäsen voi tehdä ratkaisun. Hallinto-oikeuslain 12 §:n 3 momentin mukaan, jos valitus tai muussa hallintolainkäyttöasiassa esitetyt vaatimukset on peruutettu kokonaan, yksi lainoppinut jäsen voi tehdä siitä johtuvan ratkaisun. Yksi lainoppinut jäsen voi ratkaista myös asian, jossa on kysymys siitä, onko valitus tai muu hallintolainkäyttöasia pantu vireille määräajassa, sekä päättää siitä, onko hallinto-oikeus toimivaltainen käsittelemään siellä vireille pannun asian. Yksi lainoppinut jäsen voi päättää oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 14 luvussa tai muussa laissa tarkoitetun täytäntöönpanoa koskevan tai muun väliaikaisen määräyksen antamisesta. Yksi lainoppinut jäsen voi päättää, että asiassa toimitetaan suullinen valmistelu, suullinen käsittely, katselmus tai tarkastus, ja tehdä niiden toimittamiseen liittyvät ratkaisut sekä päättää myös muista asian valmisteluun liittyvistä toimenpiteistä. Yksi lainoppinut jäsen voi myös hylätä suullisen käsittelyn, suullisen valmistelun, katselmuksen tai tarkastuksen toimittamista koskevan vaatimuksen. Yksi lainoppinut jäsen voi toimittaa suullisen valmistelun, ja yksi lainoppinut jäsen tai esittelijä voi suorittaa tarkastuksen. Näissä tapauksissa hallinto-oikeus tekee välipäätöksen, johon HOL 108 §:n 1 momentin mukaan saa hakea muutosta vasta pääasian yhteydessä.

Lisäksi yhden jäsenen päätösvallassa on säädetty käsiteltävässä asiassa sovellettavan lain perusteella hallinto-oikeuslain 12 b §:ssä. Lainkohdan mukaan hallinto-oikeus on päätösvaltainen myös yksijäsenisenä ratkaistaessa muutoksenhakuasiaa, jossa on kysymys 1) tieliikennelain (729/2018), pysäköinninvalvonnasta annetun lain (727/2011) tai joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetun lain

(469/1979) soveltamisesta; 2) valtion televisio- ja radiorahastosta annetun lain (745/1998) mukaisesta televisiomaksun ja tarkastusmaksun määräämisestä (mainitut säännökset kumottu); 3) ajoneuvojen siirtämisestä annetun lain (828/2008) soveltamisesta; 4) ajokorttilaissa (386/2011) tarkoitettuista ajo-oikeus- ja ajokorttiasioista sekä 5) ulkomaalaislain 103 §:ssä säädetyistä asioista ja 104 §:ssä säädetyssä nopeutetussa menettelyssä ratkaistuista asioista. Hallinto-oikeuslain 12 b §:ssä mainitut asiat voidaan pykälän 3 momentin perusteella käsitellä myös kahden jäsenen kokoonpanossa.

Hallinto-oikeuden päätösvaltaisuudesta yhden tuomarin kokoonpanossa säädetään myös oikeusapulain (257/2002) 27 §:n 2 momentissa, vankeuslain (767/2005) 20 luvun 5 §:ssä ja lastensuojelulain 85 §:ssä. Hallinto-oikeus voi ratkaista oikeusapua koskevan asian ja vankeuslain mukaisen asian myös yhden lainoppineen tuomarin kokoonpanossa. Yksi lainoppinut jäsen voi tehdä hallinto-oikeuden päätöksen lastensuojelulain 28 §:ssä tarkoitettussa luvan antamista lapsen tutkimiseen koskevassa asiassa, 39 §:n 4 momentissa tarkoitettussa kiireellisen sijoituksen määräajan jatkamista koskevassa asiassa ja 83 §:ssä tarkoitettussa väliaikaisen määräyksen antamista koskevassa asiassa. Pykälän 2 momentin mukaan hallinto-oikeus voi 1 momentissa mainitussa asiassa tehdä päätöksen myös kokoonpanossa, johon kuuluvat hallinto-oikeuden lainoppinut jäsen ja asiantuntijajäsen, jos he ovat ratkaisusta yksimieliset. Pykälän 3 momentin mukaan 1 tai 2 momentissa säädetty ratkaisukokoonpano voi järjestää 84 §:n 1 momentissa tarkoitettun valmistelevan suullisen käsittelyn.

Hallinto-oikeuslain 12 §:n 4 momentin mukaan hallinto-oikeuden päätösvaltaisuudesta asiassa, joka koskee oikeudenkäynnin julkisuutta hallinto-oikeudessa, säädetään oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetussa laissa (381/2007). Mainitun lain 18 §:n 1 momentissa tarkoitettun tietopyynnön ratkaisee kokoonpano, johon kuuluu vähintään yksi lainoppinut jäsen. Jos kyse on tiedon tai asiakirjan antamisesta oikeudenkäynnin osapuolena olevalle asianosaiselle ja asia on tarpeen ratkaista vireillä olevassa oikeudenkäynnissä, asia ratkaistaan siinä kokoonpanossa, joka on päätösvaltainen tekemään pääasian käsittelyä koskevan ratkaisun. Hallintotuomioistuin on toimivaltainen ratkaisemaan ennen pääasian ratkaisemista päätettävän tällaisen asian myös kokoonpanossa, jossa ei ole mukana muita kuin tuomioistuimen lainoppineita jäseniä, tai muussa kokoonpanossa, joka on toimivaltainen päättämään asian valmisteluun liittyvistä toimenpiteistä. Hallinto-oikeuslain 12 §:n 4 momentissa säädetään edelleen, että hallinto-oikeuden päätösvaltaisuudesta asiassa, joka koskee tuomarin esteellisyyttä, säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 5 §:ssä. Mainitun pykälän mukaan hallintotuomioistuimen päätösvaltaisuuteen tuomarin esteellisyyttä koskevassa asiassa sovelletaan, mitä päätösvaltaisuudesta pääasiassa säädetään, mutta hallintotuomioistuin voi kuitenkin ratkaista esteellisyysväitteen myös, kun siinä on vähintään yksi lainoppinut jäsen.

Nykytilan arviointi

Täysistunto ja koko osaston istunto

Hallinto-oikeudet ovat jakaantuneet osastoihin. Vuoden 2021 alussa Helsingin ja Vaasan hallinto-oikeuksissa on neljä osastoa, Itä-Suomen hallinto-oikeudessa kolme sekä Hämeenlinnan, Pohjois-Suomen ja Turun hallinto-oikeuksissa kussakin kaksi osastoa. Hallinto-oikeudet ovat kasvaneet merkittävästi viime vuosina, ja niiden osastoista on samalla tullut aiempaa suurempia, joskin hallinto-oikeudet ovat myös keskenään erikokoisia. Vuoden 2021 alussa esimerkiksi Helsingin

hallinto-oikeudessa on 62 virassa olevaa hallinto-oikeustuomaria ja 20 määräaikaista hallinto-oikeustuomaria eli yhteensä 82 hallinto-oikeustuomaria. Täysistunnon järjestäminen siten, että siihen osallistuisi mainittu määrä tuomareita, ei ole käytännössä mahdollista eikä myöskään tarkoituksenmukaista. Tuomareiden lukumäärä vaihtelee Helsingin hallinto-oikeuden osastoilla kahdenkymmenen molemmin puolin, jolloin myös koko osaston istunto on vaikeasti toteutettavissa. Myös muissa hallinto-oikeuksissa tuomareiden kasvanut lukumäärä on aiheuttanut saman tilanteen. Tietyissä asiaryhmissä valitusten lukumäärä on niin suuri, että niitä käsitellään hallinto-oikeuksissa useammalla kuin yhdellä osastolla.

Tuomarien lukumäärä huomioon ottaen täysistunto ja koko osaston istunto eivät siis ole enää kaikissa tilanteissa käyttökelpoisia tapoja varmistaa oikeuskäytännön yhtenäisyys hallinto-oikeuksissa. Oikeuskäytännön yhtenäisyydestä huolehtiminen on kuitenkin kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun ja laadukkaan oikeusturvan toteutumisen kannalta olennaisen tärkeää. Täysistunnon ja koko osaston istunnon rinnalle tarvitaan käyttökelpoisempi vahvennettu ja riittävän laaja kokoonpano.

Hallinto-oikeuksissa on tarvetta ottaa käyttöön uudenlainen vahvennettu osastokokoonpano, johon kuuluisivat asiaa aikaisemmin käsitelleiden jäsenten lisäksi osastojen puheenjohtajat ja ylituomari. Tarkoituksena olisi, että vahvennetussa jaostossa käsiteltäisiin lähinnä sellaisia asioita, jotka ovat eri osastoille yhteisiä, ja jotka koskisivat erityisesti prosessuaalisia kysymyksiä.

Kahden jäsenen kokoonpano

Hallinto-oikeuslain mukainen pääsääntö on, että asiat ratkaistaan hallinto-oikeudessa kolmen jäsenen kokoonpanossa. Tosiasiassa pääosa asioista ratkaistaan kevennetyissä kokoonpanoissa. Hallinto-oikeuksiin saapui vuonna 2020 yhteensä 19 413 asiaa. Samana vuonna yhden jäsenen kokoonpanossa ratkaistiin 11 prosenttia ja kahden jäsenen kokoonpanossa lähes 44 prosenttia hallinto-oikeuksien asioista.

Kahden jäsenen kokoonpanoa koskevat säännökset lisättiin hallinto-oikeuslakiin vuonna 2007. Uudistuksen taustalla oli hallinto-oikeuksissa vireillä olevien asioiden määrän kasvu ja pidentyneet käsittelyajat, joihin puuttuminen edellytti hallinto-oikeuksien henkilöressurssien käytön tehostamista (HE 85/2005 vp). Ehdotus valmisteltiin oikeusministeriön asettaman työryhmässä (Oikeusministeriön työryhmämietintö 2004:15. Hallinto-oikeuksien päätösvaltaisten kokoonpanojen uudistaminen).

Hallinto-oikeuslain 12 a §:n kokoonpanosäännös muodostaa poikkeuksen hallinto-oikeuden päätösvaltaisesta kolmen jäsenen kokoonpanosta. Kahden jäsenen kokoonpanot on nyt määritelty lakiperusteisesti. Lainkohdassa on pitkä luettelo niistä laeista, joiden soveltamista koskevassa muutoksenhakuasiassa voidaan käyttää kahden jäsenen kokoonpanoa. Teknisesti sääntely on täsmällinen. Kokoonpanosääntelyn tulee olla ennakoitava ja yksiselitteinen, jotta voidaan asiakohtaisesti tietää, missä kokoonpanossa asia ratkaistaan. Jo työskentelyn tehokkuuden vuoksi on välttämätöntä, ettei kokoonpanoja määritetä yksittäistapauksellisilla määräyksillä. Päätösvaltainen kokoonpano ei voi olla hallinto-oikeuksissa harkinnanvarainen.

Hallinto-oikeuslain 12 a §:ssä on erikseen määritetty sovellettavan lain tarkkuudella ne asiaryhmät, joissa kahden jäsenen kokoonpano on sallittu. Pykälässä mainitut asiaryhmät kattavat nykyisellään arviolta noin puolet hallinto-oikeuksien valitusasioista. Kyseisten asiaryhmien määrittely on

perustunut hallinto-oikeuksien työtilanteeseen 2000-luvun ensimmäisinä vuosina. Eri asiaryhmien ratkaisukokoonpanojen vaikutus hallinto-oikeuden työtilanteen kannalta tulisi arvioida uudelleen suhteessa nykyiseen työtilanteeseen.

Hallinto-oikeuslain nykyiset kokoonpanosäännökset eivät ole kaikilta osin johdonmukaisia suhteessa ratkaistavana olevaan kysymykseen, mikä osaltaan puoltaisi kokoonpanosäännösten uudelleentarkastelua. Kahden jäsenen kokoonpanosta säädettäessä arvioitiin, että mainittu kokoonpano oli tarkoituksenmukainen sellaisissa asiaryhmissä, joissa valitusasiat ovat yleensä oikeudellisesti selkeitä ja niitä koskeva oikeuskäytäntö on vakiintunut. Huomiota kiinnitettiin myös oikeudenkäyntiaineiston määrään.

Hallinto-oikeuksissa on tunnistettu useita uusia asiaryhmiä, joita edellä mainittujen kriteerien perusteella ei olisi enää tarkoituksenmukaista ratkaista kolmen jäsenen kokoonpanossa. Esimerkiksi omaishoidon tukea koskevat asiat ovat verrattavissa kahden jäsenen kokoonpanossa käsiteltäviin sosiaalihuolto- ja vammaispalvelulain mukaisiin asioihin. Omaishoidon tuki on kunnalta haettava harkinnanvarainen etuus, johon sen hakijalla ei ole ehdotonta oikeutta ja jota koskevan hakemuksen voi laittaa aiemmista ratkaisuista riippumatta aina uudelleen vireille. Vastaavasti yliopistoja, korkeakouluja, ammattikorkeakouluja ja ammattiopetusta sekä lukioita koskevat asiat olisi johdonmukaista käsitellä kahden jäsenen kokoonpanossa, vastaavasti kuin perusopetusta koskevat asiat. Rakennusasioiden osalta esimerkkinä voidaan mainita poikkeamista koskevat asiat, jotka käsitellään kahden jäsenen kokoonpanossa, vaikka niissä voi usein olla kyse hankalammista oikeuskysymyksistä kuin kolmen jäsenen kokoonpanossa käsiteltävissä suunnittelutarveasioissa.

Hallinto-oikeuslain 12 a §:n muuttaminen edellyttäisi sen selvittämistä, miten kahden jäsenen kokoonpanoa on käytetty eri asiaryhmissä ja onko muita asiaryhmiä, jotka olisi syytä lisätä lainkootaan. Tämä johtaisi todennäköisesti pykälään sisältyvän luettelon pidentämiseen. Vaihtoehtoisesti kahden jäsenen kokoonpanon käytöstä määrättäisiin hallinto-oikeuden työjärjestyksessä. Tällöin voitaisiin eri hallinto-oikeuksissa ottaa huomioon niiden erilainen työtilanne ja jutturakenne. Työjärjestyksessä annettava kokoonpanosääntely ei kuitenkaan vastaisi perustuslain 21 §:n 2 momentin vaatimusta siitä, että oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin sääntelyn on perustuttava lakiin. Työjärjestysperusteista kokoonpanosääntelyä ei ole toteutettu muissakaan tuomioistuimissa. Näin ollen tämä vaihtoehto on poissuljettu. Kahden jäsenen kokoonpanon käyttöalan määrittely tulee jatkossakin tehdä siten, että laissa on määriteltävä joko ne asiaryhmät, joissa kokoonpano on sallittu tai sitten kokoonpanon sääntelyyn on löydettävä jokin muu täsmällinen, ennakoitava ja yksiselitteinen peruste.

Kokoonpanosääntelyä voitaisiin muuttaa myös siten, että luovutaan niiden asiaryhmien luettelemisesta, joiden käsittely voi tapahtua kahden jäsenen kokoonpanossa, ja ilmaistaan yleisellä tasolla peruste niiden asioiden määrittelemiseksi, joissa kahden kokoonpano on päätösvaltainen. Sääntely voitaisiin asiaryhmäkohtaisen määrittelyn sijasta kytkeä muutoksenhakujärjestelmän rakenteisiin.

Oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöala on kokoonpanojen keventämistä koskevan sääntelyn jälkeen merkittävästi laajentunut ja muutoksenhaku kohdistuu monissa asiaryhmissä oikaisuvaatimuksen johdosta tehtyyn päätökseen. Tähän nähden voitaisiin määritellä kahden jäsenen kokoonpanon käyttöala sen mukaan, että muutoksenhaku kohdistuu oikaisuvaatuspäätökseen. Tämänkaltaisen sääntely ei kuitenkaan merkittävästi yksinkertaistaisi kokoonpanosääntelyä, koska oikaisuvaatimusmenettelyn käyttöala monien lakien kohdalla on suppea ja osaan saman lain nojalla annettuja päätöksiä voidaan hakea suoraan muutosta hallinto-oikeudessa. Tällainen asiantila tekisi hallinto-oikeuksien kokoonpanojen käyttöalan ehkä nykyistäkin monimutkaisemmaksi ja voisi johtaa asioiden

ratkaisemiseen lainvastaisissa kokoonpanoissa. Tällaisen muutoksen vaikutuksia on etukäteen vaikea arvioida, koska hallinto-oikeuksien asioita ei tilastoida sen mukaan, kohdistuuko muutoksenhaku oikaisuvaatimus päätökseen. Oikaisuvaatimus päätös ei myöskään välttämättä takaa sitä, että asia olisi tullut oikeudellisesti selkeämmäksi, eikä pelkkä oikaisu menettelyn läpikäyminen yksistään puolla sitä, että asiaa voitaisiin pitää selvyytensä vuoksi suppeampaan kokoonpanoon soveltuvana.

Kokoonpanosääntely edellyttäisi todennäköisesti joka tapauksessa sääntelytavasta riippumatta jatkossakin sitä, että laissa luetellaan erikseen lakeja, joiden osalta kahden kokoonpano tulisi kysymykseen. Oikaisuvaatimusjärjestelmä ei nykyisellään ole riittävän laaja-alainen, jotta kokoonpanosääntely voitaisiin rakentaa sen varaan. Esimerkiksi Maahanmuuttoviraston päätöksiin ei sovelleta oikaisuvaatimusmenettelyä. Kahden jäsenen kokoonpano on ulkomaalaisasioissa vakiintunut, eikä siihen ole syytä puuttua. Nämä asiat ovat laadultaan sellaisia, että ne tulee käsitellä jatkossakin kahden jäsenen kokoonpanossa.

Hallinto-oikeuksien työmäärä ja työskentelyn tehokkuuden turvaaminen huomioon ottaen kahden jäsenen kokoonpanon käyttöalaan ei ole sääntelytavasta riippumatta tarkoituksenmukaista tehdä muutoksia, jotka voisivat johtaa kahden jäsenen kokoonpanon käyttöalan supistumiseen. Ne asiat, jotka voidaan oikeudellisen kysymyksen laadun ja oikeuskäytännön selkeyden vuoksi käsitellä suppeammassa kuin kolmen jäsenen kokoonpanossa, tulisi käsitellä kahden jäsenen kokoonpanossa kuitenkin niin, että asia voitaisiin aina tarpeen vaatiessa siirtää kolmijäseniseen kokoonpanoon. Kokoonpanosäännöksiä muuttamalla voidaan vaikuttaa tuomarien työpanoksen jakautumiseen hallinto-oikeuksissa.

Hallinto-oikeuksien voimavaroja tulisi keskittää niiden asioiden ratkaisemiseen, jotka edellyttävät laajempaa oikeudellista harkintaa ja samalla vapauttaa voimavaroja asioista, joissa yhtä laaja oikeudellinen harkinta ei ole tarpeen. Voimavarojen tarkoituksenmukaisempi jakautuminen edistäisi asioiden joutuisaa käsittelyä ja parantaisi sen myötä oikeusturvan joutuisuutta ja tehokkuutta. Peruskokoonpanoa suppeammilla kokoonpanoilla ei vaarannettaisi oikeusturvaa, kun hallinto-oikeus voisi tarvittaessa käsitellä valituksen kahta lainoppinutta jäsentä laajemmassa kokoonpanossa.

Hallinto-oikeuden kahden jäsenen kokoonpanon käyttöalan muuttaminen edellyttää vaihtoehtoisten sääntelytapojen vaikutusten yksityiskohtaista selvittämistä kaikkien hallinto-oikeuksissa käsiteltävien asiaryhmien osalta. Työryhmä ei ole tehnyt ehdotusta hallinto-oikeuksien kokoonpanosääntelyn muuttamisesta. Työryhmä esittääkin, että näiltä osin hallinto-oikeuksien kokoonpanosääntelyn muutostarpeet selvitetään laaja-alaisesti omassa lainsäädäntöhankkeessaan.

Mainitusta laaja-alaisen selvityksen aikataulusta riippumatta hallinto-oikeuslain 12 a §:ää olisi syytä kuitenkin nopeammalla aikataululla täydentää siten, että pykälän 1 momentin luetteloon lisätään muihin oleskelulupa-asioihin rinnastuvat kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain (719/2018), kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä annetun lain (908/2017) ja kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten annetun lain (907/2017) nojalla ratkaistavat asiat. Tällöin muun muassa opiskelijoiden oleskelulupia koskevien valitukset voitaisiin ratkaista kahden jäsenen kokoonpanossa, jossa ne ratkaistiin ennen kuin oleskelulupasäännökset siirrettiin ulkomaalaislaista erillislakiin. Erillislakien säätäminen aiheutti käytännössä muutoksen hallinto-oikeudessa päätösvaltaiseen kokoonpanoon ilman, että sitä olisi lain säätämisen yhteydessä nimenomaisesti tarkoitettu.

Yhden jäsenen kokoonpano

Hallinto-oikeuslain 12 §:n 3 momentin mukaan yhden jäsenen kokoonpanossa voidaan tehdä ns. prosessuaalisia ratkaisuja, joihin haetaan muutosta vasta pääasian yhteydessä. Tuomioistuinlain 4 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan hallinto-oikeus käsittelee ja ratkaisee asiat istunnossa esittelystä. Yhden jäsenen kokoonpanossa on siten jäsenen lisäksi esittelijä, joka on valmistellut asian ja laatinut päätösesityksen. Vaihtoehtoisesti yksi kokoonpanon jäsenistä toimii esittelevänä jäsenenä. Tuomioistuinlain säännös vastaa aikaisemmin voimassa ollutta hallinto-oikeuslain 18 §:ää, jonka mukaan lainkäyttöasiat ratkaistiin esittelystä. Hallinto-oikeuslain esitöissä (HE 114/1998 vp) todetaan, että 18 §:ssä tarkoitettaisiin pääasiaratkaisuja. Sen sijaan lain 12 §:n 3 momentissa tarkoitetuista välitoimista yksi jäsen voisi päättää ilman esittelyä.

Korkeimman hallinto-oikeuden tuoreessa päätöksessä 28.1.2021/H125 (lyhyt ratkaisuseloste) on linjattu hallinto-oikeuden päätösvaltaisuudesta ja päätöksen tekemisestä asiassa, jossa hallinto-oikeus oli hallinto-oikeuslain 12 b §:n nojalla ollut päätösvaltainen yksijäsenessä kokoonpanossa. Päätöksen oli tehnyt yksi jäsen ilman esittelijää. Päätöksen perustelujen mukaan hallinto-oikeudessa asiat oli käsiteltävä ja ratkaistava esittelystä. Koska hallinto-oikeus oli antanut päätöksen valitukseen yksijäsenisessä kokoonpanossa ratkaisematta asiaa esittelystä, oli hallinto-oikeudessa asiaa käsiteltäessä tapahtunut menettelyvirhe. Hallinto-oikeuden päätös kumottiin ja poistettiin ja asia palautettiin hallinto-oikeudelle uudelleen lainmukaisessa kokoonpanossa käsiteltäväksi.

Kyseisessä asiassa ei siis ollut hallinto-oikeudessa kyse hallinto-oikeuslain 12 §:n 3 momentissa tarkoitettua välipäätöksen tekemisestä vaan valitukseen annetusta pääasiaratkaisusta. Mainittu korkeimman hallinto-oikeuden päätös saattaa kuitenkin jatkossa aiheuttaa sen tulkinnan, ettei yksi jäsen voisi tehdä lainkaan päätöksiä ilman esittelyä. Valmistelun ollessa nykyisin aiempaa tuomari-painotteisempaa on edelleen tarkoituksenmukaista, että asian valmistelusta vastaava tuomari voi tehdä prosessin kuluessa välipäätökset yksin ilman, että niitä esitellään toiselle tuomarille. Tämä edistää esimerkiksi täytäntöönpanokieltoa koskevien vaatimusten joutuisaa käsittelyä tilanteissa, joissa asian käsittelyn nopeudella on oikeusturvan kannalta keskeinen merkitys.

Ahvenanmaan hallintotuomioistuimessa, jossa ei ole esittelijöitä, on ratkaistu käytännössä yhden hallintotuomarin kokoonpanossa ilman esittelyä hallinto-oikeuslain 12 §:n 3 momentissa tarkoitettuja ns. prosessuaalisia välitoimia eli päätetty täytäntöönpanoa koskevasta tai muusta väliaikaisesta määräyksestä, suullisen valmistelun, suullisen käsittelyn, katselmuksen tai tarkastuksen järjestämisestä, niiden toimittamiseen liittyvän ratkaisun sekä päätetty muista asian valmisteluun liittyvistä toimenpiteistä. Edellä mainitusta hallinto-oikeuslain 12 §:n 3 momenttia ja tuomioistuinlaissa säädettyä esittelymenettelyä koskevan 4 luvun 2 §:n 1 momentin soveltamista täsmäntävästä KHO:n ratkaisusta seuraa, että hallinto-oikeuslain 12 §:n 3 momenttiin on tarpeen tehdä täsmennys, jonka mukaan tällainen prosessuaalinen välitoimipäätös voidaan tehdä ilman esittelyä. Kyseinen säännöstarkestus on välttämätön erityisesti Ahvenanmaan hallintotuomioistuimen käytännön toiminnan kannalta, joten muutos esitetään tehtäväksi hallinto-oikeuslakiin mahdollisimman pian.

Hallinto-oikeuslain 12 §:n 3 momentissa säädetään lisäksi tilanteista, joissa hallinto-oikeus ei anna asiaratkaisua, vaan jättää esitetyt vaatimukset tutkimatta. Yhden jäsenen päätösvalta ei kuitenkaan koske nykyisellään kaikkia niitä tilanteita, joissa hallinto-oikeus voi jättää vaatimukset tutkimatta sillä perusteella, että valituksen tutkimiselle on este. Yhden jäsenen päätösvalta olisi syytä ulottaa koskemaan kaikkia niitä HOL 81 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettuja tilanteita, joissa valitus jätetään tutkimatta tai raukeaa. Päätös tutkimatta jättämisestä voitaisiin säännöksen estämättä tehdä

myös muutoin päätösvaltaisessa kahden tai kolmen jäsenen kokoonpanossa, jos asian laatu sitä edellyttää.

Hallinto-oikeuslain 7 §:n mukaisissa asioissa, joissa asian käsittelyyn ja ratkaisemiseen osallistuu asiantuntijajäsen, asiantuntijajäsen on käytännössä osallistunut pääasiantarkaisun tekemiseen myös tilanteessa, jossa vaatimus jätetään kolmen jäsenen kokoonpanossa tutkimatta. Hallinto-oikeuslakia edeltäneessä lääninoikeuslain (1021/1974) 11 §:ää (242/1989) koskeneiden yksityiskohtaisten perustelujen mukaan 11 §:n 3 momentin säännös mahdollisti muun ohella sen, että lääninoikeus teki päätöksen ilman asiantuntija- tai lisäjäsentä silloin, kun pääasian ratkaisemisen edellytykset eivät täyttyneet eli tehtäessä päätös asian tutkimatta jättämisestä. Hallinto-oikeuslaissa olisi selvyuden vuoksi tarpeen säätää tutkimatta jättämisestä ilman asiantuntijajäsentä.

Hallinto-oikeuslain 12 b §:ssä säädetty yhden jäsenen kokoonpano on hallinto-oikeuksissa poikkeus kollegisesta käsittelytavasta. Laissa on erikseen määriteltävä ne asiaryhmät, joissa yhden jäsenen kokoonpano on päätösvaltainen. Muun tyyppinen sääntely ei ole asianmukainen. Yhden jäsenen kokoonpanon käyttäminen erilaisten maksuvalitusten ratkaisemisessa on vakiintunut hallinto-oikeuksissa. Tämä puoltaa sitä, että nyt kahden jäsenen kokoonpanossa ratkaistavat maksuvalitukset siirrettäisiin yhden jäsenen kokoonpanoon. Lainkohtaan tulisi siten lisätä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annettu laki, tuomioistuinmaksulaki, valtion maksuperustelaki ja maksuvapautuslaki. Tällaisen muutoksen tekeminen olisi tarkoituksenmukaista selvittää erillisessä lainsäädäntöhankkeessa samassa yhteydessä kuin kahden jäsenen kokoonpanon käyttöalan laajentaminen.

Vakuutusoikeus

Kokoonpanosäännökset

Peruskokoonpano

Tuomioistuinlain 7 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan vakuutusoikeus toimii toimeentuloturva-asioiden erityistuomioistuimena sille lain nojalla kuuluvissa asioissa. Pykälän 2 momentin mukaan vakuutusoikeuden päätösvaltaisuudesta ja asioiden käsittelystä vakuutusoikeudessa säädetään oikeudenkäynnistä vakuutusoikeudessa annetussa laissa (677/2016, jäljempänä VakOL). Lainkäyttöasian käsittelyyn vakuutusoikeudessa sovelletaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia, jollei erikseen toisin säädetä.

VakOL 2 §:n mukaan vakuutusoikeus on päätösvaltainen kokoonpanossa, johon kuuluu kolme lainoppinutta jäsentä, jollei laissa jäljempänä toisin säädetä. Lain 3 §:n mukaan, jos lääketieteellinen selvitys voi vaikuttaa asian ratkaisuun, asian käsittelyyn osallistuu kaksi lainoppinutta jäsentä ja yksi lääkärijäsen, jollei jäljempänä toisin säädetä.

VakOL 6 §:n mukaan lain 2 §:ssä tarkoitettuun kokoonpanoon kuuluu lisäksi kaksi työelämän ja työmarkkinoiden tai yritystoiminnan olosuhteita tuntevaa jäsentä sen mukaan kuin asian laatu edellyttää, kun on kysymys pykälän 1 momentin 1–8 kohdissa tarkoitetuista asioista. Pykälän 2 momentin mukaan edellä 1 momentin 1–5 ja 8 kohdassa tarkoitetuissa asioissa käsittelyyn osallistuvista, mainitussa momentissa tarkoitetuista jäsenistä toisen tulee edustaa työnantajatahoa ja toisen työntekijätahoa. Lain 7 §:n mukaan vakuutusoikeuden 2 §:ssä tarkoitettuun kokoonpanoon kuuluu kaksi

korvauksensaajien oloja tuntevaa jäsentä tai yksi korvauksensaajien oloja tunteva jäsen ja yksi sotilasjäsen sen mukaan kuin asian laatu edellyttää, kun kysymys on sotilasvamman perusteella suoritettavaa korvausta tai asevelvollisen kuoltua suoritettavaa taloudellista tukea koskevasta asiasta. Lain 8 §:n 1 momentin mukaan vakuutusoikeus voi päättää kaikissa asioissa muista toimenpiteistä kuin lopullisesta pääasiaratkaisusta ilman asiantuntijajäseniä.

Täysistunto ja vahvennettu istunto

VakOL 9 §:n mukaan, jos lainkäyttöasian tai siihen kuuluvan kysymyksen ratkaisulla saattaa olla periaatteellista merkitystä lain soveltamisen kannalta tai asia on muutoin laajakantoinen taikka jos ratkaisu tulisi poikkeamaan aikaisemmasta käytännöstä, lainkäyttöasia voidaan käsitellä vakuutusoikeuden täysistunnossa tai vahvennetussa istunnossa.

VakOL 10 §:n mukaan vakuutusoikeuden täysistuntoon osallistuvat ylituomari puheenjohtajana sekä muina jäseninä vakuutusoikeuden vakinaiset vakuutusoikeustuomarit ja asiaa aikaisemmin käsitelleet jäsenet. Lain 11 §:n mukaan vahvennettuun istuntoon osallistuvat puheenjohtajana ylituomari tai osaston johtaja sekä muina jäseninä asiaa aikaisemmin käsitelleet jäsenet ja muut samalla osastolla toimivat vakuutusoikeustuomarit.

Kahden jäsenen kokoonpano

VakOL 4 §:n mukaan vakuutusoikeus on päätösvaltainen myös kaksijäsenisessä kokoonpanossa, jonka muodostavat lainoppinut jäsen ja lääkärjäsenen, jollei ratkaistavan kysymyksen laatu edellytä kolmijäsenistä kokoonpanoa. Edellytyksenä on, että ratkaistavana on muutoksenhakuasia, jossa on kysymys Kansaneläkelaitoksen ensimmäisenä asteena ratkaisemasta muusta kuin työkyvyttömyyseläkettä, työterveyshuollon korvausta tai kuntoutusetuutta koskevasta asiasta ja jossa lääketieteellinen selvitys voi vaikuttaa asian ratkaisuun. Kaksijäsenisessä kokoonpanossa käsitelty asia on siirrettävä kolmijäseniseen kokoonpanoon ratkaistavaksi, jos jäsenet eivät ole ratkaisusta yksimielisiä.

Yhden jäsenen kokoonpano

VakOL 5 §:n mukaan vakuutusoikeus on päätösvaltainen yksijäsenisenä, jos asiassa ratkaistavana olevan kysymyksen laatu ei edellytä kolmi- tai viisijäsenisen kokoonpanon käyttämistä, ja ratkaistavana on asia, jossa on kysymys:

- 1) vakuutusoikeudessa vireille tulleen ja sen toimivaltaan kuulumattoman asian jättämisestä tutkimatta;
- 2) muutoksenhakuajan jälkeen tulleen asian jättämisestä tutkimatta;
- 3) uuden selvityksen johdosta etuuslaitokselle kokonaisuudessaan palautettavasta tai siirrettävästä asiasta;
- 4) ulosmittausta koskevasta asiasta ja siihen liittyvästä vaatimuksesta;
- 5) täytäntöönpanon keskeyttämistä koskevasta asiasta ja siihen liittyvästä vaatimuksesta tai muuta väliaikaista määräystä koskevasta asiasta;

6) asiasta, jossa valitus, hakemus tai asiassa esitetyt vaatimukset on peruutettu kokonaisuudessaan, ja tällaiseen asiaan liittyvästä vaatimuksesta.

Yhden jäsenen kokoonpanossa jäsenenä on vakuutusosoikeuden lainoppinut jäsen.

Nykytilan arviointi

Vakuutusosoikeudessa käsitellään muun muassa työeläkeasioita, julkisia eläkeasioita, kansaneläkeasioita, opintotukiasioita, asumistukiasioita, työtaturma- ja ammattitautiasioita, palkkaturva-asioita, rikosvahinkoasioita, työttömyysturva-asioita, vammais- ja hoitotukiasioita, sairausvakuutusasioita ja kuntoutusasioita.

Vakuutusosoikeus käsittelee vuosittain yli 5 000 asiaa (vuonna 2020 saapui 4 754 asiaa ja ratkaistiin 5 269 asiaa). Vireillä olevien asioiden määrä oli vuoden 2020 lopussa 3 514 (edellisenä vuonna 3 904), joten asioita ratkaistiin enemmän kuin niitä saapui.

Vakuutusosoikeudessa oli vuonna 2020 lainkäyttöhenkilökuntaa noin 70 henkilöä, joista 36 vakinaisessa tuomarin virassa (39 vuonna 2021). Vakuutusosoikeuden lainoppineita jäseniä ovat ylituomari ja vakuutusosoikeustuomarit. Vakuutusosoikeudessa on myös asessoreja. Vakuutusosoikeudessa on ylilääkäri, joka toimii päätoimisena lääkärijäsenenä, ja yhdeksän sivutoimista lääkärijäsentä. Vakuutusosoikeudessa on lisäksi sivutoimisia työoloja tai yritystoimintaa tuntevia asiantuntijajäseniä sekä sotilasvamma-asioita tuntevia asiantuntijajäseniä, jotka osallistuvat asioiden käsittelyyn ja ratkaisemiseen. Sivutoimisia asiantuntijajäseniä ja heidän varajäseniään on noin 80.

Täysistunto ja vahvennettu istunto

Vakuutusosoikeudessa lainkäyttöasia ratkaistaan täysistunnossa harvoin (vuonna 2019 oli kaksi täysistuntoa, vuosina 2018 ja 2020 ei yhtään). Täysistuntoon osallistuu nykyisin yli 30 jäsentä. Täysistunnon kokoonpanoa on kevennetty viimeksi 1.1.2016 lukien siten, että siihen kuuluvat vain vakinaiset vakuutusosoikeustuomarit.

Täysistunnon kokoonpano suuruus aiheuttaa ongelmia käytännön järjestelyjen lisäksi asioiden asianmukaiseen käsittelyyn ja ratkaisemiseen. Keskustelun käyminen suuressa kokoonpanossa on hankalaa, eikä asioita saada joustavasti ratkaistuksi. Tästä aiheutuu asioiden käsittelyn pitkittymistä.

Vakuutusosoikeus toimii jakautuneena kolmeen osastoon. Osastokohtaisia vahvennettuja istuntoja on ollut keskimäärin muutama vuodessa (kolme vahvennettua istuntoa vuonna 2018, kuusi vuonna 2019 ja kaksi vuonna 2020). Vahvennetun istunnon kokoonpano on koettu toimivaksi, sillä vahvennettuun istuntoon osallistuvat käsiteltävään asiaryhmään erikoistuneet vakuutusosoikeustuomarit. Näiden lukumäärä osastolla ei ole niin suuri, että se aiheuttaisi ongelmia vahvennetun istunnon järjestämisessä tai pitkittäisi tarpeettomasti oikeudenkäyntiä. Vakuutusosoikeuden vahvennetun istunnon kokoonpanoa koskeva säännös ei kuitenkaan määrittele, mikä osastolla toimimisen ajankohta määrittää oikeuden osallistua istuntoon. Tämä on johtanut tulkinnallisiin tilanteisiin etenkin osastokokoonpanojen muuttuessa.

Pääsääntöisesti vahvennettuun istuntoon siirrettävän asian periaatteellinen merkitys, laajakantoisuus tai ratkaisun poikkeavuus aikaisemmasta käytännöstä rajoittuu tietyllä osastolla käsiteltävään asiar ryhmään. Asian periaatteellinen merkitys, laajakantoisuus tai ratkaisun poikkeavuus aikaisemmasta käytännöstä voi kuitenkin olla luonteeltaan sellainen, että se ei rajoitu yhteen asiaryhmään tai yhden osaston erikoistuneeseen asiantuntemukseen. Toisaalta täysistunto olisi näissäkin tilanteissa liian laaja ja epätarkoituksenmukainen kokoonpano. Tästä syystä vakuutusosoikeudessa on tarve ratkaisukokoonpanolle, joka on henkilömäärältään täysistuntoa kevyempi, mutta osastokohtaista vahvennettua istuntoa laajempi. Uuteen vahvennetun osastokokoonpanon istuntoon tulisi kuulua vakuutusosoikeudessa ylituomari, osastojen johtajat, kunkin osaston kaksi virassa vanhinta virantoimituksessa olevaa tuomaria ja asiaa aikaisemmin käsitelleet jäsenet. Vahvennetussa osastokokoonpanon istunnossa voitaisiin käsitellä asioita, joihin liittyy eri osastoille yhteisiä, erityisesti prosessuaalisia kysymyksiä.

Vakuutusosoikeuden lääkärijäsen voi osallistua vahvennettuun istuntoon tai täysistuntoon vain asiaa aikaisemmin käsitelleenä jäsenenä. Vakuutusosoikeus ei voi vahvistaa vahvennetun istunnon tai täysistunnon kokoonpanon lääketieteellistä osaamista ylilääkärillä tai kyseisen lääketieteen erikoisalan lääkärijäsenellä, vaikka asian arviointi perustuisi keskeisesti lääketieteelliseen erityisasiantuntemukseen ja asian erityinen lääketieteellinen laatu tai laajuus tai monipuolinen lääketieteellinen harkinta edellyttäisi kahden lääkärijäsenen osallistumista käsittelyyn. Nykyiset säännökset vahvennetusta istunnosta ja täysistunnosta ovat osoittautuneet tältä osin liian kaavamaisiksi, eivätkä salli harkintaa sen mukaan, onko asian käsittelyssä tarve ylimääräiselle lääkärijäsenelle, vaikka siihen yksittäisessä tapauksessa olisi asian erityisen lääketieteellisen arviointitarpeen vuoksi aihetta. Lakiin olisi tarve lisätä tätä koskeva säännös.

Lääketieteellisten asioiden kokoonpanot

Vakuutusosoikeudessa käsiteltävissä asioissa lääketieteen ja oikeustieteen välinen raja ei ole selväpiirteinen ja yksiselitteinen. Asioiden ratkaisu perustuu osaksi oikeudelliseen ja osaksi lääketieteelliseen arviointiin. Noin 60 prosenttia vakuutusosoikeudessa vuosittain käsiteltävistä asioista on lääketieteellistä erityisasiantuntemusta vaativia.

Lääketieteellisessä kokoonpanossa ratkaistavaan asiaan voi liittyä sellaista oikeudellista arviointia, jossa asian laatu tai laajuus edellyttäisi kolmen lainoppineen jäsenen harkintaa. Kokoonpanon vahventamisen tarve lainoppineella lisäjäsenellä saattaa korostua etenkin sellaisissa lääketieteellisissä asioissa, joissa toinen lainoppinut jäsen toimii samalla asian esittelijänä. Vakuutusosoikeutta koskevat säännökset sallivat kokoonpanojen harkinnanvaraisen laajentamisen siten, että asian ratkaisu siirretään vahvennettuun istuntoon tai täysistuntoon, mutta vakuutusosoikeus ei voi voimassa olevan lain-säädännön mukaan vahventaa lääketieteellisen asian monijäsenistä kokoonpanoa yhdellä lainoppineella jäsenellä. Yksittäisessä asiassa voi olla tarvetta sen laadun tai laajuuden vuoksi ylimääräiselle lainoppineelle jäsenelle. Lakiin olisi tarve lisätä tätä koskeva säännös.

Viiden jäsenen kokoonpanot

Vakuutusosoikeuden viisijäsenisiin kokoonpanoihin osallistuu asiaryhmän edellyttämällä tavalla kaksi asiantuntijajäsentä, jotka tuntevat työoloja, yritystoimintaa tai sotilasvamma-asioita. Asiantuntijajäsenten edustusta vakuutusosoikeudessa esitettiin muutettavaksi vuonna 2010 annetussa hallituksen esityksessä (HE 281/2010 vp). Siinä sivutoimisten työoloja, yritystoimintaa ja sotilasvamma-asioita tuntevien asiantuntijajäsenten edustus arvioitiin tarpeettoman laajaksi vakuutusosoikeudessa, jonka ratkaisutoiminnassa painottuvat oikeudelliset näkökohdat. Esityksen tavoitteena oli, että asiantuntijajäsenet osallistuisivat asian käsittelyyn niissä asioissa, joissa etuutta koskeva ratkaisu on perustavaa laatua ja joissa muutoksenhakijan intressi on yleensä suuri. Esitys raukesi eduskunnassa huhtikuussa 2011. Myöhemmässä vakuutusosoikeuslain muuttamista koskevassa esityksessä (HE 104/2014 vp) oli pääosin luovuttu sivutoimisten asiantuntijajäsenten ratkaisukokoonpanoihin osallistumisen vähentämisestä.

Työryhmä ei ole arvioinut ratkaisukokoonpanon keventämisen erityistä tarvetta vakuutusosoikeudessa viiden jäsenen kokoonpanossa ratkaistavien asioiden osalta. Viiden jäsenen kokoonpanossa ratkaistavien asioiden osalta oikeudenkäynnistä vakuutusosoikeudessa annetun lain 6 §:ään kohdistuu muusta lainsäädännöstä johtuvia täsmennystarpeita, jotka vakuutusosoikeus on saattanut jo aiemmin oikeusministeriön tietoon.

Kahden jäsenen kokoonpano

Kahden jäsenen kokoonpanossa pääsääntöisesti käsiteltäviä asioita ovat vammais- ja hoitotukiasiat, joita ratkaistaan noin 300 vuodessa (324 vuonna 2020, 266 vuonna 2019 ja 363 sitä edeltävänä vuonna). Myös sairausvakuutuslain mukaisista asioista (452 ratkaistua asiaa vuonna 2020, 496 vuonna 2019 ja 673 asiaa sitä edeltävänä vuonna) noin puolet ratkaistaan kahden jäsenen kokoonpanossa. Lainoppineen jäsenen ja lääkärijäsenen kokoonpanoa koskeva säännös on koettu toimivaksi, sillä se mahdollistaa tehokkaan käsittelyn asioissa, jotka ovat oikeudellisesti selkeitä ja joissa painottuu lääkärijäsenen erityisammattitaito. Säännöksen käyttöalaa tulisi laajentaa koskemaan sellaisen muutoksenhakuajan jälkeen tulleen asian tutkimatta jättäminen, jossa lääketieteellinen selvitys voi vaikuttaa asian ratkaisuun, koska siinä yksijäseninen kokoonpano ei ole päätösvaltainen eikä voimassa oleva lainsäädäntö salli muutakaan kevyempää kokoonpanoa.

Useimpiin vakuutusosoikeudessa käsiteltäviin etuuslakeihin sisältyy takaisinperintää koskeva säännös, jonka mukaan liikaa maksettu etuus on perittävä takaisin. Takaisinperintäasia tulee ratkaista kolmen jäsenen peruskokoonpanossa ja asiantuntijajäsenten osallistuminen kysymyksessä olevan asiaryhmän asian käsittelyyn määräytyy sen mukaan kuin asian laatu sitä edellyttää. Vakuutusosoikeus ratkaisee kolmi- ja viisijäsenisissä peruskokoonpanoissa vuosittain satoja valitusasioita, joissa on kysymys liikaa maksetun etuuden takaisinperinnän kohtuullistamisesta. Esimerkiksi kolmen jäsenen kokoonpanossa ratkaistuista asumistukiasioista (359 vuonna 2020, 281 vuonna 2019 ja 290 sitä edeltävänä vuonna) suurin osa on takaisinperintäasioita. Takaisinperintäasioiden määrä on merkittävä esimerkiksi työttömyysturva-asioissa (työttömyysturva-asioita ratkaistiin 607 vuonna 2020, 564 vuonna 2019 ja 712 sitä edeltävänä vuonna), joiden kokoonpanoon kuuluu yleensä viisi jäsentä.

Takaisinperintää koskeva valitusasia on usein menettelyllisesti ja tosiseikoiltaan selvä. Takaisinperintää on voitu taloudellisten ja sosiaalisten olosuhteiden perusteella kohtuullistaa jo alemman

asteen päätöksellä ja yleensä takaisinperinnän peruste on ratkaistu lainvoimaisella päätöksellä ja opintotukiasioissa opintotukilain (65/1994) 27 §:n 4 momentin mukainen takaisinperintä perustuu vapaan tulon ylitystä koskevaan laskentaan. Etuuksien takaisinperintään liittyvät kysymykset ovat luonteeltaan oikeudellisia, mutta yleensä suhteellisen yksinkertaisia. Takaisinperintäasioiden käsittely kolmen tai viiden jäsenen kokoonpanossa ei ole pääsääntöisesti oikeusturvasyistä tarpeen. Takaisinperinnästä tulisi voida päättää kahden lainoppineen jäsenen muodostamassa kokoonpanossa silloin, kun takaisinperintä perustuu opintotukilain 17 §:n mukaiseen vapaan tulon ylitykseen tai takaisinperinnän peruste on ratkaistu lainvoimaisella päätöksellä.

Yhden jäsenen kokoonpano

Vakuutusosoikeus on päätösvaltainen yhden lainoppineen jäsenen kokoonpanossa asioissa, joissa on kysymys vakuutusosoikeudessa vireille tulleen ja sen toimivaltaan kuulumattoman asian jättämisestä tutkimatta, muutoksenhakuajan jälkeen tulleen asian jättämisestä tutkimatta, uuden selvityksen johdosta etuuslaitokselle kokonaisuudessaan palautettavasta tai siirrettävästä asiasta, ulosmittausta koskevasta asiasta, täytäntöönpanon keskeyttämistä tai muuta väliaikaista määräystä koskevasta asiasta ja asiasta, jossa valitus, hakemus tai asiassa esitetyt vaatimukset on peruutettu kokonaisuudessaan (VakOL 5 §).

Yhden jäsenen kokoonpanossa ratkaistaan vakuutusosoikeudessa noin 300 asiaa vuodessa (334 vuonna 2020, 306 vuonna 2019 ja 294 sitä edeltävänä vuonna). Yhden jäsenen kokoonpanoa koskeva säännös on koettu toimivaksi, koska se mahdollistaa tehokkaan käsittelyn asioissa, jotka ovat selkeitä eivätkä juurikaan vaadi oikeudellista arviointia. Yksijäsenistä kokoonpanoa koskevan säännöksen käyttöalan laajenukselle ei ole ilmennyt suurempaa tarvetta, sillä nykyinen säännös kattaa hyvin ne vakuutusosoikeudessa käsiteltävät asiat, jotka ovat lähtökohtaisesti enemmän teknisluonteisia kuin erityistä oikeudellista arviointia vaativia.

Säännös yhden vakuutusosoikeuden jäsenen ratkaistavista asioista ei kuitenkaan selvästi määrittele, voidaanko asia käsitellä vakuutusosoikeudessa yksijäsenisenä, mikäli asiassa on muutoksenhakulautakunnassa ollut kysymys säännöksessä tarkoitettusta prosessuaalisesta ratkaisusta. Vakuutusosoikeus on käytännössä tulkinnut säännöstä siten, että tällaiset asiat voidaan käsitellä yhden jäsenen kokoonpanossa. Kokoonpanoja koskevat säännöt tulisi määritellä tarkasti laissa, joten lakiin oikeudenkäynnistä vakuutusosoikeudessa olisi perusteltua tehdä asiaa koskeva tarkennus.

Ahvenanmaan hallintotuomioistuin

Ahvenanmaan hallintotuomioistuimesta annetun lain (547/1994) 1 §:n mukaan yleisenä alueellisena hallintotuomioistuimena Ahvenanmaan maakunnassa on Ahvenanmaan hallintotuomioistuin, joka toimii Ahvenanmaan käräjäoikeuden yhteydessä. Ahvenanmaan hallintotuomioistuimesta annetun lain 2 §:n 1 momentin (682/2016) mukaan hallintotuomioistuimeen sovelletaan, mitä tuomioistuinlaissa (673/2016) tai muussa laissa tai asetuksessa säädetään hallinto-oikeudesta. Päätösvaltaisten kokoonpanojen laajuuden osalta hallintotuomioistuimessa sovelletaan hallinto-oikeuslain sääntelyä.

Hallintotuomioistuimessa on lain 4 §:n mukaan hallintotuomarin virka. Tuomioistuimen kokoonpanoa koskevan lain 5 §:n hallintotuomari toimii hallintotuomioistuimen istunnon puheenjohtajana.

Ahvenanmaan kärjäoikeuden laamanni ja kärjätuomarit ovat hallintotuomioistuimen muina jäseninä. Hallintotuomioistuimessa toimittaa esittelyn hallintotuomioistuimen jäsen. Hallintotuomioistuimessa voi olla määräaikaisesti ylimääräisiä hallintotuomareita ja asessoreja.

Esittelijänä hallintotuomioistuimessa toimii käytännössä lähes yksinomaan hallintotuomari, ma. hallintotuomari tai asessori. Hallintotuomarin (tai tuomareiden) ollessa esteellinen, kärjäoikeuden tuomarit ovat voineet toimia yksittäisten asioiden esittelijöinä.

Nykytilan arviointi

Ahvenanmaan hallintotuomioistuimessa on hallinto-oikeuslain 12 §:n 3 momenttia sovellettu siten, että lainkohdassa tarkoitetut prosessuaaliset välipäätökset on voinut tehdä yksi tuomari ilman esittelyä. Muutoin useat asiat jouduttaisiin esittelyn toteuttamiseksi ratkaisemaan epätarkoituksenmukaisen laajassa kokoonpanossa. Laajan kokoonpanon järjestäminen kiireellisiä täytäntöönpanoratkaisuja varten esimerkiksi kesälomien aikaan on lainkäyttöhenkilökunnan vähäisyyden vuoksi käytännössä erittäin haastavaa ja johtaisi oikeusturvan tosiasialliseen heikentymiseen.

Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Korkein hallinto-oikeus

Korkeimman hallinto-oikeuden päätösvaltaisten kokoonpanojen osalta esitetään KHOL:ia täydennettäväksi vahvennettua jaostokokoonpanoa koskevilla säännöksillä. Vahvennettu jaostokokoonpano voisi käsitellä asioita, joissa oikeuskäytännön yhtenäisyyden vaarantava oikeudellinen epäselvyys ei liity ainoastaan yhden jaoston toimialaan kuuluviin asioihin, vaan asiassa tehtävä ratkaisu tulisi otettavaksi huomioon myös muiden jaostojen lainkäytössä. Vahvennettuun jaostokokoonpanoon kuuluisivat presidentti, jaostojen puheenjohtajat ja varapuheenjohtajat sekä ne jäsenet, jotka ovat kuuluneet siihen kokoonpanoon, joka on käsitellyt asiaa ennen kuin sen käsittely on päätetty siirtää vahvennettuun jaostokokoonpanoon. Asia siirrettäisiin vahvennetun jaoston käsittelyyn presidentin päätöksellä asiaa käsitelleen kokoonpanon puheenjohtajan esityksestä. Tarkoituksena olisi se, että vahvennetussa jaostokokoonpanossa käsiteltäisiin lähinnä sellaisia asioita, jotka ovat eri jaostoille yhteisiä, erityisesti prosessuaalisia kysymyksiä.

Lisäksi ehdotetaan, että valituslupa-asioissa kahden jäsenen kokoonpanon käyttöä voitaisiin laajentaa kaikkiiin ulkomaalaislain mukaisiin asioihin sekä toimeentulotuesta annetun lain sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain mukaista maksua koskeviin asioihin. Mainituissa asioissa on valitusluvan myöntämisen edellytyksistä säädetty suppeammin kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun laissa.

Korkeimman hallinto-oikeuden kokoonpanosäännöksiin on syytä tehdä myös eräitä käsittelyn joustavuutta lisääviä muutoksia. Ehdotuksen mukaan yhden jäsenen kokoonpanossa voitaisiin tehdä päätös asian käsittelyn raukeamisesta, jos valituslupahakemus tai valitus peruutetaan. Lisäksi ehdotetaan, että valituslupahakemuksen tutkimatta jättämisestä koskeva päätös oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 81 §:n 2 momentissa tarkoitetussa tilanteessa voitaisiin tehdä yhden jäsenen

kokoonpanossa. Tutkimatta jättäminen yhden jäsenen kokoonpanossa tulisi pääasiassa kysymykseen myöhästymisperusteella. Tältä osin ehdotettu sääntely vastaisi korkeimmassa oikeudessa vastaavissa tilanteissa käytössä olevia kokoonpanoja.

Purkuhakemuksen tutkimatta jättämistä koskeva yhden jäsenen päätösvalta on KHOL 6 §:n 5 momentin 3 kohdassa rajoitettu tapauksiin, joissa purkua haetaan uudestaan. Yhden jäsenen päätösvaltaa tulisi laajentaa koskemaan purkuhakemuksen tutkimatta jättämistä, mikäli asiassa ei käytetä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 118 §:n 5 momentin mukaisesti avustajaa tai asiamiestä. Oikeudellisesti epäselvissä tapauksissa asia tulisi siirtää monijäseniseen kokoonpanoon.

Hallinto-oikeudet

Hallinto-oikeuslakia ehdotetaan täydennettäväksi siten, että hallinto-oikeuksien kokoonpanovaihtoehtoihin lisätään vahvennettu osastokokoonpano, johon kuuluisivat ylituomari puheenjohtajana, osastojen johtajat sekä asian käsittelyyn aikaisemmin osallistuneet hallinto-oikeustuomarit ja asiantuntijajäsenet. Tarkoituksena olisi, että vahvennetussa osastokokoonpanossa käsiteltäisiin edellä mainittua korkeimman hallinto-oikeuden vahvistettua jaostokokoonpanoa vastaavasti lähinnä sellaisia asioita, jotka ovat eri osastoille yhteisiä, erityisesti prosessuaalisia kysymyksiä. Koska hallinto-oikeudet ovat erikokoisia ja niissä on vaihteleva määrä osastoja, vahvennettuun kokoonpanoon kuuluisi eri hallinto-oikeuksissa eri määrä jäseniä. Jäsenten määrään vaikuttaa myös se, onko osastonjohtaja toiminut alun perin kokoonpanossa puheenjohtajana. Lisäksi olisi tarpeen säätää vahvennetun kokoonpanon täydentämisestä tilanteessa, jossa joku kokoonpanon jäsenistä on estynyt. Asia siirrettäisiin vahvennetun osastokokoonpanon käsittelyyn asiaa käsitelleen kokoonpanon puheenjohtajan esityksestä ylituomarin päätöksellä.

Hallinto-oikeuslain 12 §:ää esitetään täsmennettäväksi yhden jäsenen kokoonpanossa tehtävien prosessuaalisten välipäätösten osalta siten, että välipäätös voitaisiin tehdä ilman esittelyä. Lainkohdan täsmittäminen on tarpeen, koska korkeimman hallinto-oikeuden tuore päätös voi johtaa tulkintaan, jonka mukaan prosessuaaliset välipäätökset on ratkaistava esittelystä. Ahvenanmaan hallintotuomioistuimessa ei ole esittelijöitä, eikä välipäätösten tarkoituksenmukainen tekeminen esittelystä ole siellä mahdollista. Myös muut hallinto-oikeudet voivat kohdentaa voimavarojaan paremmin, jos välipäätökset voi tehdä prosessia johtava tuomari ilman esittelyä. Lisäksi lain 7 §:n 2 momenttia esitetään täsmennettäväksi siten, että asioissa, joihin osallistuu asiantuntijajäsen, olisi mahdollista tehdä päätös asian tutkimatta jättämisestä ilman asiantuntijajäsentä.

Hallinto-oikeuslain 12 a §:ää esitetään täydennettäväksi siten, että kaksijäseninen kokoonpano olisi päätösvaltainen ratkaisemaan kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain (719/2018), kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä annetun lain (908/2017) ja kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten annetun lain (907/2017) nojalla ratkaistavat asiat. Tältä osin on kysymys lakiteknisestä korjauksesta. Mainitut asiat on ennen erillislakien säätämistä ratkaistu ulkomaalaislain perusteella, jolloin kahden jäsenen kokoonpano on ollut niissä päätösvaltainen.

Vakuutusoikeus

Oikeudenkäynnistä vakuutusoikeudessa annetun lain mukaista vahvennettua istuntoa koskevaa sääntelyä esitetään täydennettäväksi, jotta täysistuntoa suppeammassa vahvennetussa kokoonpanossa voitaisiin käsitellä sellaisia asioita, jotka ovat yhteisiä eri osastoille. Samalla esitetään, että vakuutusoikeuden vahvennettuja kokoonpanoja koskevat termit muutettaisiin vastaamaan hallinto-oikeuksien vastaavia vahvennettuja kokoonpanoja. Nykyinen vahvennettu istunto muutettaisiin koko osaston istunnoksi ja uusi vahvennettu kokoonpano olisi vahvennetun osastokokoonpanon istunto. Uuteen vahvennettuun osastokokoonpanoon kuuluisivat ylituomari, osaston johtajat ja kunkin osaston kaksi virassa vanhinta virantoimituksessa olevaa vakuutusoikeustuomaria sekä asiaa aikaisemmin käsitelleet jäsenet. Asia siirrettäisiin vahvennetun osastokokoonpanon istuntoon ylituomarin päätöksellä.

Vakuutusoikeuden kokoonpanosääntelyssä ilmenneet muutostarpeet koskevat niiden tarkentamista ja sitä, että kokoonpanojen käyttö olisi nykyistä joustavampaa. Kokoonpanosäännöksiä ehdotetaan täydennettäväksi siten, että asian käsittelyä varten voidaan määrätä ylimääräinen lääkärijäsen, mikäli vahvennetussa kokoonpanossa käsiteltävän asian erityinen lääketieteellinen laatu tai laajuus taikka monipuolinen lääketieteellinen harkinta sitä edellyttää. Lisäksi ehdotetaan, että lääketieteelliseen asiaan voitaisiin asian laadun tai laajuuden vuoksi määrätä tarvittaessa ylimääräinen lainoppinut jäsen.

Etuuksien takaisinperintää koskevien asioiden käsittelyn joustavoittamiseksi tulee oikeudenkäynnistä vakuutusoikeudesta annetun lain 4 §:ään lisätä säännös, jonka mukaan vakuutusoikeus on päätösvaltainen kaksijäsenisessä kokoonpanossa, jossa on kaksi lainoppinutta jäsentä, kun muutoksenhaku koskee opintotukilain 17 §:n mukaiseen vapaan tulon ylitykseen tai lainvoimaisen ratkaisuun perustuvaa liikaa maksetun etuuden takaisinperintää. Lainoppineen jäsenen ja lääkärijäsenen kokoonpanoa koskevan säännöksen käyttöalaa esitetään laajennettavaksi sellaisen muutoksenhakuajan jälkeen tulleen asian tutkimatta jättämiseen, jossa lääketieteellinen selvitys voi vaikuttaa asian ratkaisuun.

Lain 5 §:n 1 momenttia täsmennettäisiin ja siihen lisättäisiin uusi 7 kohta, jonka mukaan yksi jäsen voisi ratkaista valituksen opintotuen, sosiaaliturva-asioiden, tapaturma-asioiden tai työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan päätöksestä, jossa on ollut kysymys säännöksessä tarkoitettusta prosessuaalisesta asiasta.

Hallintotuomioistuinten päätösvaltaiset kokoonpanot Ruotsissa

Hallintotuomioistuinten toiminnasta ja organisaatiosta on säädetty laissa yleisistä hallintotuomioistuimista (289/1971). Laki koskee korkeinta hallinto-oikeutta (högsta förvaltningsdomstol), kamarioikeuksia (kammarrätt) ja hallinto-oikeuksia (förvaltningsdomstol). Korkein hallinto-oikeus käsittelee valitukset kamarioikeuden päätöksistä ja ylimääräistä muutoksenhakua koskevat asiat sekä muut valitusasiat, jotka on säädetty sen toimivaltaan.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa on vähintään 14 oikeusneuvosta. Pääasian tutkiminen edellyttää lain 4 a §:n mukaan vähintään viittä jäsentä asiassa, jossa on myönnetty valituslupa, korkein

hallinto-oikeus on ensimmäinen oikeusaste, hallintoprosessilain 35 §:ssä tarkoitetuissa asioissa taikka purkua tai menetetyt määräajan palauttamista koskevissa asioissa, jotka eivät ole yksinkertaisia. Tuomioistuin voi edellä mainituissa tapauksissa tehdä päätöksen neljällä jäsenellä, jos kolmesta on yksimielisiä ratkaisusta. Hallituksen päätöksistä lain 304/2006 nojalla tehdyt muutoshakemukset voidaan ratkaista kolmen tai neljän jäsenen kokoonpanossa, jos kyse on liian myöhään tehdyn hakemuksen tutkimatta jättämisestä tai asia on muutoin yksinkertainen. Muissa kuin lain 4 a §:ssä tarkoitetuissa asioissa korkein hallinto-oikeus päättää, kuinka monta jäsentä kuuluu päätösvaltaiseen kokoonpanoon. Tämä koskee myös sellaisia asioita, joissa on kyse valitusluvan myöntämisestä kamarioikeudessa ja valitusta päätöksestä, jolla valitus on jätetty tutkimatta.

Korkein hallinto-oikeus voi lain 5 §:n mukaan ratkaista asian täysistunnossa, jos asian käsittelyn aikana on ilmennyt, että päätösvaltaisen kokoonpanon käsitys asiasta eroaa oikeusperiaatteesta tai lain tulkinnasta, jonka korkein hallinto-oikeus on aikaisemmin omaksunut. Täysistunnossa voidaan tehdä päätös myös asiassa, jossa ratkaisulla on erityistä merkitystä lainkäytölle.

Kamarioikeudet käsittelevät valituksia ja ylimääräistä muutoshakua koskevia hakemuksia. Tuomioistuin on päätösvaltainen kolmen jäsenen kokoonpanossa. Erikseen säädetyissä asioissa kamarioikeuden kokoonpanoon voi kuulua kaksi lautamiestä. Kamarioikeus on päätösvaltainen ilman lautamiehiä käsittelemään asiaa tekemättä siinä ratkaisua sekä tekemään ratkaisun siitä, ettei tuomioistuin tutki pääasiaa. Valitusluvan myöntämisestä voi päättää kaksi lainoppinutta jäsentä, jos he ovat yksimielisiä. Yksi lainoppinut jäsen voi eräissä tapauksissa päättää valitusluvan myöntämisestä. Kaksi lainoppinutta jäsentä voi päättää valituksen jättämisestä tutkimatta, jos he ovat ratkaisusta yksimielisiä. Yksi lainoppinut jäsen voi päättää siitä, että valitus raukeaa sen tultua peruutetuksi.

Hallinto-oikeudet käsittelevät asiat, joissa on säädetty, että yleisessä hallinto-oikeudessa voidaan tehdä vaatimus tai hakea muutosta päätökseen. Hallinto-oikeus on päätösvaltainen kokoonpanossa, jossa on lainoppinut tuomari ja kolme lautamiestä. Lainoppineiden tuomarien ja lautamiesten määrää kokoonpanossa voidaan lisätä, jos siihen syytä asian laajuuden tai vaikeusasteen vuoksi. Eräissä kunnallisasioissa päätösvaltainen kokoonpano muodostuu tuomarista ja kahdesta erityisjäsenestä, joilla on hyvä perehtyneisyys kunnalliseen toimintaan. Yksi lainoppinut tuomari on päätösvaltainen käsittelemään asiaa ilman, että siinä tehdään asiaratkaisua. Hallinto-oikeus voi tehdä asiaratkaisun sisältävän päätöksen myös yhden tuomarin kokoonpanossa, jos ei ole erityistä syytä ratkaista asiaa täydessä kokoonpanossa, lain 18 §:n 4 momentissa tarkoitetuissa yksinkertaisissa tai siinä erikseen säädetyissä asioissa, josta lainkohdassa on lain nimikkeittäin luettelo.

Yksityiskohtaiset perustelut

Laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta

6 §. Pykälän 4 momenttia muutettaisiin siten, että kahden jäsenen kokoonpano olisi päätösvaltainen valituslupa-asioissa nykyistä laajemmin. Eesityksen mukaan kahden jäsenen kokoonpano olisi päätösvaltainen ratkaisemaan valituslupahakemusta koskevan asian kaikissa ulkomaalaislain mukaisissa asioissa, toimeentulotuesta annetun lain mukaisissa asioissa sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain mukaista maksua koskevissa asioissa.

Kahden jäsenen kokoonpano on ollut 1.9.2016 voimaan tulleen lainmuutoksen jälkeen päätösvaltainen käsittelemään ja ratkaisemaan ulkomaalaislain 6 luvussa tarkoitetun kansainvälistä suojelua koskevan valituslupa-asian. Kahden jäsenen kokoonpanon toimivuudesta näissä asioissa saatujen kokemusten perusteella kokoonpanon käyttöalaa olisi perusteltua laajentaa siten, että se koskisi kaikkia ulkomaalaislain mukaisia asioita. Ulkomaalaisasioiden käsittelyssä ei tällöin olisi tarpeen erikseen arvioida, voidaanko valituslupahakemus kokonaisuudessaan käsitellä pääsääntöisessä kahden jäsenen kokoonpanossa vai edellyttääkö samassa päätöksessä muuhun kuin ulkomaalaislain 6 lukuun perustuva ratkaisu valituslupahakemuksen käsittelemistä kolmen jäsenen kokoonpanossa. Tämä osaltaan nopeuttaisi näiden asioiden käsittelyä.

Lisäksi kahden jäsenen kokoonpanossa voitaisiin ratkaista toimeentulotuesta annetun lain sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain mukaista maksua koskevia asioita. Mainituissa asioissa on valitusluvan myöntämisen edellytyksistä säädetty suppeammin kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun laissa. Ulkomaalaislain mukaan valituslupa voidaan myöntää, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi tai jos luvan myöntämiseen on muu erityisen painava syy. Toimeentulotuesta annetun lain sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain mukaisissa asioissa valituslupa on myönnettävä vain, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Kaksijäsenisessä kokoonpanossa käsitelty asia olisi siirrettävä laajempaan, kolmen tai viiden jäsenen kokoonpanoon, mikäli jäsenet eivät olisi ratkaisusta yksimielisiä.

Pykälän 5 momentin 3 kohtaan lisättäisiin mahdollisuus jättää purkuhakemus ja siihen liittyvä vaatimus tutkimatta yhden jäsenen kokoonpanossa, mikäli asiassa ei käytetä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 118 §:n 5 momentin mukaisesti lainoppinutta avustajaa tai asiamiestä. Velvoite avustajan käyttämisestä koskee muuta hakijaa kuin viranomaista tai hallintotuomioistuinta.

Pykälän 5 momenttiin lisättäisiin uusi 4 kohta, jossa säädettäisiin päätösvalta yhden jäsenen kokoonpanolla jättää tutkimatta valituslupahakemus oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 81 §:n 2 momentissa tarkoitetussa tilanteessa. Pääasiassa valituslupahakemuksia on jätetty tutkimatta myöhästymisperusteella.

Pykälän 5 momenttiin lisättäisiin uusi 5 kohta, jonka mukaan päätösvalta asian käsittelyn raukeamisesta olisi yhden jäsenen kokoonpanolla silloin, kun valituslupahakemus peruutetaan.

Pykälän 5 momenttiin esitettävien lisäystenkin osalta sovellettaisiin momentin johtolauseessa esitettyä velvoitetta siirtää asian käsittely saman pykälän 1, 2 tai 4 momentissa tarkoitettuun monijäseniseen kokoonpanoon, jos ratkaistavan asian laatu sitä edellyttää. Käytännössä näin tulee toimia, mikäli asia on oikeudellisesti epäselvä tai tulkinnanvarainen.

7 §. Pykälän 1 momenttia muutettaisiin siten, että periaatteellisesti merkittävä tai muuten laajakantoisen lainkäyttöasia tai sen osa voitaisiin täysistuntokäsittelyn tai koko jaoston istunnon sijaan käsitellä uudessa vahvennetussa jaostokokoonpanossa. Vahvennetussa jaostokokoonpanossa olisi ratkaisunmukaista käsitellä asioita, joissa ratkaistava oikeudellinen kysymys ei liity ainoastaan yhden jaoston käsittelemiin asioihin, vaan asiassa tehtävä ratkaisu tulisi otettavaksi huomioon muiden jaostojen lainkäyttöraatkaisuissa. Kysymykseen voisi tulla esimerkiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain soveltamisalaan, hallintotuomioistuinten toimivaltaan, tuomarinteelliseen tai oikeudenkäyntikulujen korvaamiseen liittyvä kysymys. Tällaisen laajakantoisemman

oikeudellisen ratkaisun tekeminen edellyttää, että muita kuin kyseistä asiaryhmää käsittelevän jaoston jäseniä osallistuu asian ratkaisemiseen. Asian käsittely vahvennetussa jaostokokoonpanossa tulisi koko jaoston istunnon sijasta kyseeseen silloin, kun asian käsittelyä ei olisi kuitenkaan tarpeen viedä täysistunnon ratkaistavaksi.

Lisäksi momenttiin tehtäisiin tarkennus, jonka mukaan vahvennetussa kokoonpanossa voitaisiin erityisesti määrätä käsiteltäväksi asia, jossa poiketaan merkittävästi aikaisemmasta vakiintuneesta oikeuskäytännöstä.

Pykälän 2 momenttia muutettaisiin niin, että lainkäyttöasian siirtämisestä käsiteltäväksi vahvennetussa jaostokokoonpanossa päättäisi presidentti vastaavasti kuin asian siirtämisestä täysistuntoon.

13 §. Pykälään lisättäisiin uusi 2 momentti, jossa säädettäisiin lain 7 §:n mukaiseen vahvennettuun jaostokokoonpanoon osallistuvista jäsenistä. Säännöksen mukaan vahvennettuun jaostokokoonpanoon käsiteltäväksi määrätyn asian ratkaisemiseen osallistuisivat presidentti, jaostojen puheenjohtajat ja varapuheenjohtajat sekä ne jäsenet, jotka ovat kuuluneet siihen kokoonpanoon, joka on käsitelty asiaa ennen kuin sen käsittely on päätetty siirtää vahvennettuun jaostokokoonpanoon.

Pykälän nykyiset 2 ja 3 momentit siirtyisivät uusiksi 3 ja 4 momenteiksi. Uuteen 4 momenttiin tehtäisiin tekniluonteinen muutos, jossa nykyinen 2 momenttiin oleva viittaus muutettaisiin viittaukseksi uuteen 3 momenttiin.

Hallinto-oikeuslaki

7 §. *Asiantuntijajäsenet.* Hallinto-oikeuslain 7 §:n 2 momenttiin tehtäisiin täsmennys, jonka mukaan hallinto-oikeus olisi päätösvaltainen tekemään pykälän 1 momentissa tarkoitettussa asiassa tutkimatta jättämispäätöksen ilman asiantuntijajäsentä. Säännös oli sisällynyt jo hallinto-oikeuslakia edeltäneeseen lääninoikeuslain (1021/1974) 11 §:ään (242/1989), jota koskeneiden yksityiskohtaisten perustelujen mukaan 11 §:n 3 momentin säännös mahdollisti muun ohella sen, että lääninoikeus teki päätöksen ilman asiantuntija- tai lisäjäsentä silloin, kun pääasian ratkaisemisen edellytykset eivät täytyneet eli tehtäessä päätös asian tutkimatta jättämisestä.

12 §. *Hallinto-oikeuden päätösvaltaisuus.* Hallinto-oikeuslain 12 §:n 3 momenttiin tehtäisiin täsmennykset, joiden mukaan hallinto-oikeus olisi päätösvaltainen tekemään yhden lainoppineen jäsenen kokoonpanossa välipäätöksiä ilman esittelyä. Yksi lainoppinut jäsen voisi tarvittaessa ilman esittelyä päättää, että asiassa toimitetaan suullinen valmistelu, suullinen käsittely, katselmus tai tarkastus, ja tehdä niiden toimittamiseen liittyvät ratkaisut sekä päättää muista asian valmisteluun liittyvistä toimenpiteistä taikka hylätä suullisen käsittelyn, suullisen valmistelun, katselmuksen tai tarkastuksen toimittamista koskevan vaatimuksen.

Säännöksen tarkentaminen olisi tarpeen, koska korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen 28.1.2021/H125 mukaan hallinto-oikeus ei voi yksijäsenisenä antaa pääasiasratkaisua ilman esittelyä. Muutoksella estettäisiin sen tulkintavaikutuksen syntyminen, että vaatimus esittelystä koskisi myös tehtäviä välipäätöksiä. Valmistelun ollessa hallinto-oikeuksissa nykyisin aiempaa tuomaripainotteisempaa on tarkoituksenmukaista, että asian valmistelusta vastaava tuomari voi edelleen tehdä prosessin kuluessa välipäätökset yksin ilman, että niitä esitellään toiselle tuomarille. Tämä edistää esimerkiksi täytäntöönpanokieltoa koskevien vaatimusten joutuisaa käsittelyä tilanteissa, joissa asian käsittelyn nopeudella on oikeusturvan kannalta keskeinen merkitys. Erityisesti Ahvenanmaan

hallintotuomioistuimessa, jossa ei ole esittelijöitä, on jatkossakin voitava tehdä mainittuja välipäätöksiä yhden hallintotuomarin muodostamassa kokoonpanossa ilman esittelyä.

12 a §. Hallinto-oikeuden kokoonpano eräissä asioissa. Hallinto-oikeuslain 12 a §:n 1 momenttiin lisättäisiin uusi 14 kohta, jonka mukaan hallinto-oikeus olisi kahden jäsenen kokoonpanossa päätösvaltainen asiassa, jossa on kysymys kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten annetun lain (907/2017), kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä annetun lain (908/2017) tai kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain (719/2018) soveltamisesta. Mainituissa asioissa on kysymys muihin ulkomaalaislain mukaisiin oleskelulupiin verrattavista asioista, joista on säädetty ulkomaalaislain sijaan direktiivin implementointiin tarkoitetuissa erillislaeissa. Ulkomaalaislain soveltamista koskevat asiat on säädetty käsiteltäväksi kahden jäsenen kokoonpanossa. Mainittujen erillislakien säätämisen yhteydessä ei ollut erikseen harkittu vaikutusta hallinto-oikeuden kokoonpanoon muutoksenhaussa. Tältä osin kysymys olisi aikaisemman oikeustilan palauttamisesta.

15 a §. Vahvennettu osastokokoonpano. Hallinto-oikeuslakiin lisättäisiin säännös uudesta vahvennetusta osastokokoonpanosta. Nykyisin lainkäytön yhdenmukaisuuden kannalta tai muuten periaatteellisesti merkittävä asia voidaan siirtää täysistuntoon tai koko osaston istuntoon. Täysistunnon järjestäminen niin, että siihen osallistuisivat kaikki hallinto-oikeuden tuomarit, on ainakin isoimmista tuomioistuimissa käytännössä vaikeaa ja usein epätarkoituksenmukaista. Vahvennettu osastokokoonpano lisäisi nykyisten täysistunnon ja koko osaston istunnon rinnalle uuden osastojen rajat ylittävän mutta kohtuullisen kokoisen ja toimivamman kokoonpanon, jossa voitaisiin ratkaista useampaa kuin yhtä osastoa koskevia, oikeuskäytännön yhtenäisyyden kannalta merkittäviä asioita. Tällaisia olisivat erityisesti asiat, joissa on ratkaistavana periaatteellisesti merkittäviä prosessuaalisia kysymyksiä.

Uuden 15 a §:n 1 momentin mukaan vahvennettuun osastokokoonpanoon osallistuisivat hallinto-oikeuden ylituomari puheenjohtajana, hallinto-oikeuden osastojen johtajat sekä asian käsittelyyn aikaisemmin osallistuneet hallinto-oikeustuomarit, mahdollinen asiantuntijajäsen sekä luonnontieteen tai tekniikan alaan perehtynyt jäsen tai jäsenet, mikäli asian käsittelyyn on osallistunut useampi asiantuntijajäsen. Vahvennetun osastokokoonpanon laajuus vaihtelisi eri hallinto-oikeuksissa riippuen osastojen lukumäärästä. Hallinto-oikeuksissa, joissa on neljä osastoa, kokoonpanoon osallistuisi ylituomari, neljä osaston johtajaa ja kolme asiaa aikaisemmin käsitellyttä muuta jäsentä, jolloin kokoonpanon jäsenten lukumäärä olisi yhteensä kahdeksan jäsentä. Mikäli osaston johtaja olisi jo osallistunut asian käsittelyyn jo aiemmin, tämä vähentäisi lukumäärän seitsemään. Kahden osaston hallinto-oikeuksissa lukumäärä olisi enimmillään kuusi jäsentä.

Pykälän 2 momentin mukaan vahvennettu osastokokoonpano olisi päätösvaltainen, kun läsnä on ylituomarin ja osastojen johtajien lisäksi vähintään puolet asiaa aikaisemmin käsitelleen kokoonpanon jäsenistä. Jäsenille saattaa eri syistä tulla este osallistua vahvennettuun osastokokoonpanoon. Tämän vuoksi olisi tarpeen säätää vahvennetun osastokokoonpanon päätösvaltaisuudesta. Vahvennetun osastokokoonpanon tarkoitus osastorajat ylittävänä kokoonpanona edellyttäisi, että ylituomari ja osaston johtajat osallistuvat päätöksentekoon. Vahvennetun osastokokoonpanon käsittelyyn sovellettaisiin, mitä tuomioistuinlain (673/2016) 13 luvun 3 ja 4 §:ssä säädetään ylituomarin tai osaston johtajan sijaisista. Sen sijaan asiaa aikaisemmin käsitelleen kokoonpanon osalta riittäisi, että asiaa kokoonpanon jäsenistä puolet eli käytännössä kaksi kolmesta osallistuu kokoonpanoon. Näin

ollen yksi jäsen voisi olla poissa ilman, että sillä on vaikutusta vahvennetun osastokokoonpanon toteutumiseen. Mikäli asia olisi käsitelty aiemmin vahvennetussa neljän jäsenen kokoonpanossa, vahvennettu osastokokoonpano olisi päätösvaltainen, mikäli siihen osallistuisi kaksi asiaa aiemmin käsitelleen kokoonpanon jäsenistä.

16 §. Asian siirtäminen käsiteltäväksi täysistunnossa, vahvennetussa osastokokoonpanossa tai koko osaston istunnossa. Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin maininta uudessa 15 a §:ssä säädettävästä vahvennetusta osastokokoonpanosta. Pykälän 2 momentin mukaan asian siirtämisestä vahvennettuun osastokokoonpanoon päättäisi ylituomari. Vahvennettuun osastokokoonpanoon osallistuisivat osastojen johtajat. Näin ollen ylituomari olisi oikea taho päättämään asian siirtämisestä vahvennettuun kokoonpanoon.

Laki oikeudenkäynnistä vakuutusosoikeudessa

4 §. Vakuutusosoikeuden päätösvaltaisuus kaksijäsenisenä. Pykälän 1 momenttiin tehtäisiin lisäys, jonka mukaan kaksijäseninen kokoonpano, jossa on lainoppinut jäsen ja lääkärijäsen, olisi päätösvaltainen ratkaisemaan muutoksenhakuasian, jossa on kysymys muutoksenhakuajan jälkeen tulleen asian jättämisestä tutkimatta ja jossa lääketieteellinen selvitys voi vaikuttaa asian ratkaisemiseen.

Pykälään lisättäisiin uusi 2 momentti, jossa säädettäisiin vakuutusosoikeuden päätösvaltaisuudesta kahden lainoppineen jäsenen kokoonpanossa. Kahden lainoppineen jäsenen kokoonpano olisi uuden 2 momentin 1 kohdan mukaan päätösvaltainen muutoksenhakuasiassa, jossa on kyse opintotukilain (65/1994) 17 §:n mukaisesta vapaan tulon ylityksestä ja joka koskee mainitun lain 27 §:n 4 momentin mukaisesti tehtyä takaisinperintäpäätöstä. Näissä asioissa takaisinperintä ei perustu lainvoimaiseen ratkaisuun vaan vapaan tulon ylitys ja siitä johtuva takaisinperintä on ratkaistu samalla päätöksellä.

Lisäksi kahden lainoppineen jäsenen kokoonpano olisi 2 kohdan mukaan päätösvaltainen, mikäli muutoksenhakuasia koskisi lainvoimaiseen ratkaisuun perustuvaa liikaa maksetun etuuden takaisinperintää, joka etuuslakien mukaan kuuluu vakuutusosoikeuden toimivaltaan. Asiassa voisi olla kysymys esimerkiksi kansaneläkelain (568/2007) 75 §:n, työttömyysturvalain (1290/2002) 11 luvun 10 §:n, yleisestä asumistuesta annetun lain (938/2014) 31 §:n, eläkkeensaajan asumistuesta annetun lain (571/2007) 33 §:n tai muusta kuin 1 kohdan mukaisesta opintotukilain 27 §:n mukaisesta takaisinperinnästä. Edellytyksenä olisi lisäksi, ettei asiassa ratkaistavana olevan kysymyksen laatu edellytä kolmijäsenisen kokoonpanon käyttämistä. Takaisinperintäasia voitaisiin edelleen ratkaista viiden jäsenen kokoonpanossa sen mukaan kuin asian laatu edellyttää.

Pykälän nykyinen 2 momentti siirtyisi uudeksi 3 momentiksi.

5 §. Vakuutusosoikeuden päätösvaltaisuus yksijäsenisenä. Pykälän 1 momentin johdantolauseeseen lisättäisiin selvyuden vuoksi viittaus kaksijäsenisen kokoonpanon tarpeettomuudesta perusteena yksijäsenisen kokoonpanon päätösvaltaisuuteen.

Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin uusi 7 kohta, jonka mukaan yksi lainoppinut jäsen olisi päätösvaltainen, jos kyse olisi muutoksenhausta opintotuen muutoksenhakulautakunnan, sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan, tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan tai työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan päätökseen, jossa olisi kyse momentissa edellä 1–6 kohdassa tarkoitettua asiasta.

9 §. Asian siirtäminen käsiteltäväksi täysistunnossa, vahvennetun osastokokoonpanon istunnossa tai koko osaston istunnossa. Vakuutusoikeudessa otettaisiin käyttöön uusi, nykyistä osastokohtaista vahvennettua istuntoa laajempi mutta täysistuntoa suppeampi kokoonpano. Uuteen kokoonpanoon osallistuvista jäsenistä säädettäisiin tarkemmin uudessa 10 a §:ssä. Uusi vahvennetun osastokokoonpanon istunto olisi tarpeen laajakantoisille tai periaatteellisesti merkityksellisille asioille tai tilanteissa, jossa asian ratkaisu todennäköisesti poikkeaa aikaisemmasta käytännöstä, ja joissa ratkaistava kysymys koskettaa vakuutusoikeuden eri osastoja.

Hallinto-oikeuksiin ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen on vastaavasti esitetty uusia vahvennettuja kokoonpanoja nykyisen koko tuomioistuimen täysistunnon ja osasto- tai jaostokohtaisen laajennetun kokoonpanon väliin. Terminologisen johdonmukaisuuden vuoksi myös vakuutusoikeudessa vastaavasta uudesta kokoonpanosta käytettäisiin jatkossa nimitystä vahvennetun osastokokoonpanon istunto. Vakuutusoikeuden nykyisen osastokohtaisen vahvennetun istunnon nimitys muutettaisiin koko osaston istunnoksi. Tätä koskevat muutokset sisältyisivät 11 §:n muutokseen.

Pykälään tehtäisiin tarvittavat lisäykset uudesta vahvennetun osastokokoonpanon istunnosta. Pykälän otsikkoon ja 1 momenttiin tehtäisiin uutta kokoonpanoa koskevat muutokset. Pykälän 2 momenttiin tehtävän muutoksen mukaan asian siirtämisestä uuteen vahvennetun osastokokoonpanon istuntoon päättäisi ylituomari. Lisäksi momenttiin tehtäisiin terminologinen muutos koko osaston istunnosta, johon siirtämisestä päätöksen tekisi ylituomari tai osaston johtaja. Säännös vastaisi tältä osin menettelyä nykyisen osastokohtaisen vahvennetun istunnon osalta.

Uuden vahvennetun osastokokoonpanon jäsenistä säädettäisiin uudessa 10 a §:ssä.

10 a §. Vahvennetun osastokokoonpanon istunto. Lakiin lisättäisiin uusi 10 a §, jossa säädettäisiin uudesta vahvennetun osastokokoonpanon istunnosta. Pykälän 1 momentin mukaan vahvennetun osastokokoonpanon istuntoon osallistuisivat puheenjohtajana ylituomari sekä muina jäseninä kunkin osaston johtaja ja kunkin osaston kaksi virassa vanhinta virantoimituksessa olevaa vakuutusoikeustuomaria, jotka olivat määrättyinä virantoimitukseen kyseiselle osastolle silloin, kun asia määrättiin käsiteltäväksi vahvennetun osastokokoonpanon istunnossa, sekä asiaa aikaisemmin käsitelleet jäsenet.

Pykälän 2 momentin mukaan vahvennetun osastokokoonpanon istunto olisi vakuutusoikeuden nykyisten vahvennettujen kokoonpanojen päätösvaltaisuutta koskevien säännösten tapaan päätösvaltainen, kun vähintään kaksi kolmasosaa kokoonpanon jäsenistä olisi läsnä. Ottaen huomioon vahvennetun osastokokoonpanon tarkoitus osastorajat ylittävänä kokoonpanona sen päätösvaltaisuus edellyttäisi, että osastojen johtajista ja kahdesta virassa vanhimmasta virantoimituksessa olevasta vakuutusoikeustuomarista olisi läsnä vähintään kaksi kultakin osastolta. Vakuutusoikeudessa osaston johtajan sijaisena toimii asianomaisen osaston virassa vanhin virantoimituksessa oleva vakuutusoikeustuomari, joten joko osaston johtaja tai toinen saman osaston virassa vanhimmista vakuutusoikeustuomareista voi olla poissa ilman, että se estäisi vahvennetun osastokokoonpanon istunnon päätösvaltaisuuden.

11 §. Koko osaston istunto. Pykälään ja sen otsikkoon tehtäisiin terminologiset muutokset, koska nykyisen vahvennetun istunnon nimitys muutettaisiin koko osaston istunnoksi. Pykälän 1 ja 2 momenttiin tehtäisiin tätä koskevat muutokset. Lisäksi säännöstä täsmennettäisiin siten, että koko osaston istuntoon osallistuisivat ne vakuutusoikeustuomarit, jotka olivat määrättyinä kyseiselle osastolle silloin, kun asia määrättiin käsiteltäväksi koko osaston istunnossa. Kuten nykyisinkään, asessori ei

kuuluisi koko osaston istunnon kokoonpanoon muutoin kuin asiaa aikaisemmin käsitelleenä jäsenenä.

11 a §. Lisäjäsenen määrääminen. Lakiin lisättäisiin säännös kokoonpanon vahventamisesta yhdellä lainoppineella jäsenellä. Voimassa olevan lain mukaan vakuutusoikeus ei voi vahventaa lääketieteellisen asian monijäsenistä kokoonpanoa lainoppineella jäsenellä. Tähän voi yksittäistapauksessa olla tarvetta asian laadun tai laajuuden vuoksi. Pykälän 1 momentin mukaan vakuutusoikeuden kolmi- tai viisijäsenistä kokoonpanoa voitaisiin lääketieteellisessä asiassa vahventaa yhdellä lainoppineella jäsenellä, jos se asian laadun, laajuuden tai muun erityisen syyn vuoksi on perusteltua.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin mahdollisuudesta vahventaa vakuutusoikeuden vahvennettuja kokoonpanoja ylimääräisellä lääkärijäsenellä. Momentin mukaan vakuutusoikeuden täysistuntoa, vahvennetun osastokokoonpanon istuntoa tai koko osaston istuntoa voitaisiin lääketieteellisessä asiassa vahventaa yhdellä lääkärijäsenellä, jos se asian laadun, laajuuden tai muun erityisen syyn vuoksi olisi perusteltua.

Suhde perustuslakiin

Esityksessä ehdotetaan hallintotuomioistuinten kokoonpanosäännösten keventämistä ja osin joustavoittamista.

Perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. Perustuslain 98 §:ssä säädetään tuomioistuinlaitoksen rakenteesta. Ylimpiä tuomioistuimia ja valtakunnanoikeutta lukuun ottamatta perustuslaissa ei ole säännöksiä tuomioistuinten kokoonpanosta. Perustuslain 100 §:n 2 momentin mukaan korkein hallinto-oikeus on toimivaltainen viisijäsenisenä, jollei laissa erikseen säädetä muuta jäsenmäärää.

Perustuslaissa ei siten aseteta erityisiä vaatimuksia hallinto-oikeuden eikä vakuutusoikeuden päätösvaltaisesta kokoonpanosta.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi asiaryhmittäin ne asiat, jotka korkein hallinto-oikeus olisi toimivaltainen käsittelemään ja ratkaisemaan kevyemmässä kuin viiden jäsenen kokoonpanossa.

Korkein hallinto-oikeus olisi päätösvaltainen kahden jäsenen kokoonpanossa valituslupa-asiassa tiettyissä erikseen määrätyissä asiaryhmissä. Yhden jäsenen toimivalta olisi rajoitettu asioihin, joissa todetaan pääasian ratkaisulle olevan este.

Ehdotettujen säännösten mukaan korkeimman hallinto-oikeuden päätösvaltainen kokoonpano vaihtelisi asian laadun mukaan. Asia voitaisiin käsitellä säännönmukaista kevyemmässä kokoonpanossa vain niissä asioissa, joissa kokoonpano on ratkaisusta yksimielinen. Asianosaisen oikeusturvan sitä edellyttäessä asia tulee siirtää laajempaan kokoonpanoon. Käsitteilyn asianmukaisuus tulee siten turvattua.

Kuten perustuslakivaliokunta on todennut (PeVL 53/2014 vp ja PeVL 2/2006 vp), päätösvaltaisen kokoonpanon keventäminen käsittelyn asianmukaisuutta vaarantamatta mahdollistaa tuomioistuinten voimavarojen oikean kohdentamisen esimerkiksi vaativien ja vähemmän vaativien asioiden käsittelyyn.

Lakiehdotukset

Laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta

lisätään korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 13 §:ään uusi 2 momentti, jolloin nykyinen 2 ja 3 momentti siirtyvät uudeksi 3 ja 4 momentiksi, sekä muutetaan lain 6 §:n 4 ja 5 momenttia sekä 7 §:n 1 ja 2 momenttia, seuraavasti:

Nykyinen säännös	Muutosehdotus
<p>6 §</p> <p>-----</p> <p>Korkein hallinto-oikeus on päätösvaltainen myös kahden jäsenen kokoonpanossa ratkaisemaan valituslupahakemusta koskevan asian ja siihen liittyvän vaatimuksen ulkomaalaislain (301/2004) 6 luvussa tarkoitettussa kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa, jollei ratkaistavana olevan kysymyksen laatu edellytä kolmijäsenisen kokoonpanon käyttämistä. Asia voidaan käsitellä ja ratkaista kahden jäsenen kokoonpanossa myös, kun valituksenalaisella päätöksellä on samalla ratkaistu muulla perusteella haettu oleskelulupa ja päätetty maasta poistamisesta ja maahantulokiellosta. Kaksijäsenisessä kokoonpanossa käsitelty asia on siirrettävä laajemman kokoonpanon ratkaistavaksi, jos jäsenet eivät ole ratkaisusta yksimielisiä.</p> <p>Korkein hallinto-oikeus on päätösvaltainen myös yhden jäsenen kokoonpanossa käsittelemään ja ratkaisemaan, jollei ratkaistavana olevan kysymyksen laatu edellytä 1, 2 tai 4 momentissa tarkoitettua monijäsenisen kokoonpanon käyttämistä:</p> <ol style="list-style-type: none">1) pääasiasta erillisen oikeusapulain (257/2002) mukaisen oikeusavun myöntämisen, muuttamisen ja lakkaamisen sekä avustajalle tulevan palkkion ja korvauksen määräämisen avustajan tehtävän päättyessä tuomioistuimessa;2) täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä taikka muuta täytäntöönpanosta annettava määräystä koskevan hakemus- tai valitusasian;	<p>6 §</p> <p>-----</p> <p>Korkein hallinto-oikeus on päätösvaltainen myös kahden jäsenen kokoonpanossa ratkaisemaan valituslupahakemusta koskevan asian ja siihen liittyvän vaatimuksen <i>ulkomaalaislain (301/2004) mukaisessa asiassa, toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) mukaisessa asiassa ja sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (734/1992) mukaisesta maksua koskevassa asiassa</i>, jollei ratkaistavana olevan kysymyksen laatu edellytä kolmijäsenisen kokoonpanon käyttämistä. Kaksijäsenisessä kokoonpanossa käsitelty asia on siirrettävä laajemman kokoonpanon ratkaistavaksi, jos jäsenet eivät ole ratkaisusta yksimielisiä.</p> <p>Korkein hallinto-oikeus on päätösvaltainen myös yhden jäsenen kokoonpanossa käsittelemään ja ratkaisemaan, jollei ratkaistavana olevan kysymyksen laatu edellytä 1, 2 tai 4 momentissa tarkoitettua monijäsenisen kokoonpanon käyttämistä:</p> <ol style="list-style-type: none">1) pääasiasta erillisen oikeusapulain (257/2002) mukaisen oikeusavun myöntämisen, muuttamisen ja lakkaamisen sekä avustajalle tulevan palkkion ja korvauksen määräämisen avustajan tehtävän päättyessä tuomioistuimessa;2) täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä taikka muuta täytäntöönpanosta annettava määräystä koskevan hakemus- tai valitusasian;

<p>3) tutkimatta jättämisen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 118 §:ssä tarkoitetussa asiassa, jos korkein hallinto-oikeus on jo antanut päätöksen asianosaisen samaa asiaa koskevaan purkuhakemukseen, ja tällaiseen asiaan liittyvän vaatimuksen.</p>	<p>3) tutkimatta jättämisen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 118 §:ssä tarkoitetussa asiassa, jos korkein hallinto-oikeus on jo antanut päätöksen asianosaisen samaa asiaa koskevaan purkuhakemukseen, ja tällaiseen asiaan liittyvän vaatimuksen <i>sekä jos asiassa ei ole käytetty mainitun pykälän 5 momentin mukaisesti avustajaa;</i> 4) <i>valituslupahakemuksen tai valituksen tutkimatta jättämisen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 81 §:n 2 momentissa tarkoitetussa tilanteessa;</i> 5) <i>asian käsittelyn raukeamisen tilanteessa, jossa valituslupahakemus peruutetaan.</i></p>
<p>7 § Periaatteellisesti merkittävä tai muuten laajakantoinen lainkäyttöasia tai sen osa voidaan määrätä käsiteltäväksi täysistunnossa tai koko jaoston istunnossa.</p> <p>Lainkäyttöasian siirtämisestä käsiteltäväksi täysistunnossa päättää presidentti ja koko jaoston istunnossa jaoston puheenjohtaja.</p>	<p>7 § Periaatteellisesti merkittävä tai muuten laajakantoinen lainkäyttöasia tai sen osa <i>taikka asia, jossa ratkaisu voi merkittävästi poiketa aikaisemmasta vakiintuneesta oikeuskäytännöstä,</i> voidaan määrätä käsiteltäväksi täysistunnossa, <i>vahvennetun jaostokokoonpanon istunnossa</i> tai koko jaoston istunnossa.</p> <p>Lainkäyttöasian siirtämisestä käsiteltäväksi täysistunnossa <i>tai vahvennetussa jaostokokoonpanossa</i> päättää presidentti ja koko jaoston istunnossa jaoston puheenjohtaja.</p>
<p>13 §</p> <p>Jos 2 momentin mukaan määräytyvässä ratkaisukokoonpanossa olisi vähemmän kuin seitsemän jäsentä, asia on siirrettävä käsiteltäväksi täysistuntoon.</p>	<p>13 § -- <i>Vahvennettuun jaostokokoonpanoon käsiteltäväksi määrätyn asian ratkaisemiseen osallistuvat presidentti, jaostojen puheenjohtajat ja varapuheenjohtajat sekä ne jäsenet, jotka ovat kuuluneet asiaa aikaisemmin käsitelleeseen kokoonpanoon.</i> --- Jos 3 momentin mukaan määräytyvässä ratkaisukokoonpanossa olisi vähemmän kuin seitsemän jäsentä, asia on siirrettävä käsiteltäväksi täysistuntoon.</p>

Hallinto-oikeuslaki

lisätään hallinto-oikeuslain 12 a §:n 1 momenttiin uusi 14 kohta ja lakiin uusi 15 a § sekä muutetaan lain 7 §:n 2 momenttia, 12 §:n 3 momenttia ja 16 §:ää; seuraavasti

Nykyinen säännös	Muutosehdotus
<p>7 § Asiantuntijajäsenet ---</p> <p>Muusta toimenpiteestä kuin lopullisesta pääasiantuntijajäsenestä hallinto-oikeus voi 1 momentissa tarkoitetuissa asioissa kuitenkin päättää ilman asiantuntijajäsentä.</p>	<p>7 § Asiantuntijajäsenet ---</p> <p>Muusta toimenpiteestä kuin lopullisesta pääasiantuntijajäsenestä hallinto-oikeus voi 1 momentissa tarkoitetuissa asioissa kuitenkin päättää ilman asiantuntijajäsentä. <i>Sama koskee ratkaisua, jolla asia jätetään tutkimatta.</i></p>
<p>12 § Hallinto-oikeuden päätösvaltaisuus ---</p> <p>Jos valitus tai muussa hallintolainkäyttöasiassa esitetyt vaatimukset on peruutettu kokonaan, yksi lainoppinut jäsen voi tehdä siitä johtuvan ratkaisun. Yksi lainoppinut jäsen voi ratkaista myös asian, jossa on kysymys siitä, onko valitus tai muu hallintolainkäyttöasia pantu vireille määräajassa, sekä päättää siitä, onko hallinto-oikeus toimivaltainen käsittelemään siellä vireille pannun asian. Yksi lainoppinut jäsen voi päättää oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 14 luvussa tai muussa laissa tarkoitetun täytäntöönpanoa koskevan tai muun väliaikaisen määräyksen antamisesta. Yksi lainoppinut jäsen voi päättää, että asiassa toimitetaan suullinen valmistelu, suullinen käsittely, katselmus tai tarkastus, ja tehdä niiden toimittamiseen liittyvät ratkaisut sekä päättää myös muista asian valmisteluun liittyvistä toimenpiteistä. Yksi lainoppinut jäsen voi myös hylätä suullisen käsittelyn, suullisen valmistelun, katselmuksen tai tarkastuksen toimittamista koskevan vaatimuksen. Yksi lainoppinut jäsen voi toimittaa suullisen valmistelun. Yksi lainoppinut jäsen tai esittelijä voi suorittaa tarkastuksen. ---</p>	<p>12 § Hallinto-oikeuden päätösvaltaisuus ---</p> <p>Jos valitus tai muussa hallintolainkäyttöasiassa esitetyt vaatimukset on peruutettu kokonaan, yksi lainoppinut jäsen voi tehdä siitä johtuvan ratkaisun. Yksi lainoppinut jäsen voi ratkaista myös asian, jossa on kysymys siitä, onko valitus tai muu hallintolainkäyttöasia pantu vireille määräajassa, sekä päättää siitä, onko hallinto-oikeus toimivaltainen käsittelemään siellä vireille pannun asian. Yksi lainoppinut jäsen voi <i>ilman esittelyä</i> päättää oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 14 luvussa tai muussa laissa tarkoitetun täytäntöönpanoa koskevan tai muun väliaikaisen määräyksen antamisesta. Yksi lainoppinut jäsen voi <i>ilman esittelyä</i> päättää, että asiassa toimitetaan suullinen valmistelu, suullinen käsittely, katselmus tai tarkastus, ja tehdä niiden toimittamiseen liittyvät ratkaisut sekä päättää myös muista asian valmisteluun liittyvistä toimenpiteistä. Yksi lainoppinut jäsen voi myös <i>ilman esittelyä</i> hylätä suullisen käsittelyn, suullisen valmistelun, katselmuksen tai tarkastuksen toimittamista koskevan vaatimuksen. Yksi lainoppinut jäsen voi toimittaa suullisen valmistelun. Yksi lainoppinut jäsen tai esittelijä voi suorittaa tarkastuksen. ---</p>
<p>12 a § Hallinto-oikeuden kokoonpano eräissä asioissa</p>	<p>12 a § Hallinto-oikeuden kokoonpano eräissä asioissa</p>

	<p>---</p> <p><i>14) kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten annetun lain (907/2017), kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä annetun lain (908/2017) tai kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain (719/2018) soveltamisesta.</i></p>
	<p><i>15 a § Vahvennettu osastokokoonpano</i></p> <p><i>Vahvennettuun osastokokoonpanoon osallistuvat hallinto-oikeuden ylituomari puheenjohtajana, hallinto-oikeuden osastojen johtajat sekä asian käsittelyyn aikaisemmin osallistuneet hallinto-oikeustuomarit ja mahdollinen asiantuntijajäsen tai luonnontieteen ja tekniikan alaan perehtynyt jäsen.</i></p> <p><i>Vahvennettu osastokokoonpano on päätösvaltainen, kun läsnä on ylituomarin ja osastojen johtajien lisäksi vähintään puolet asiaa aikaisemmin käsitelleen kokoonpanon jäsenistä.</i></p>
<p>16 § Asian siirtäminen käsiteltäväksi täysistunnossa tai koko osaston istunnossa</p> <p>Lainkäytön yhdenmukaisuuden kannalta tai muuten periaatteellisesti merkittävä tai laajakantoinen lainkäyttöasia tai sen osa voidaan siirtää käsiteltäväksi täysistunnossa tai koko osaston istunnossa.</p> <p>Lainkäyttöasian siirtämisestä käsiteltäväksi täysistunnossa päättää ylituomari ja koko osaston istunnossa ylituomari tai osaston johtaja.</p>	<p>16 § Asian siirtäminen käsiteltäväksi täysistunnossa, vahvennetussa osastokokoonpanossa tai koko osaston istunnossa</p> <p>Lainkäytön yhdenmukaisuuden kannalta tai muuten periaatteellisesti merkittävä tai laajakantoinen lainkäyttöasia tai sen osa voidaan siirtää käsiteltäväksi täysistunnossa, koko osaston istunnossa tai vahvennetussa osastokokoonpanossa.</p> <p>Lainkäyttöasian siirtämisestä käsiteltäväksi täysistunnossa päättää ylituomari, koko osaston istunnossa ylituomari tai osaston johtaja ja vahvennetussa osastokokoonpanossa ylituomari.</p>

Laki oikeudenkäynnistä vakuutusoikeudessa

lisätään lain 4 §:ään uusi 2 momentti, jolloin nykyinen 2 momentti siirtyy uudeksi 3 momentiksi sekä lisätään lakiin uusi 10 a ja 11 a §;
muutetaan 4 §:n 1 momenttia, 5 §:n 1 momenttia sekä 9 ja 11 §:ää, seuraavasti:

Nykyinen säännös	Muutosehdotus
<p>4 § Vakuutusoikeuden päätösvaltaisuus kaksijäsenisenä</p> <p>Vakuutusoikeus on päätösvaltainen kaksijäsenisessä kokoonpanossa, jossa on lainoppinut jäsen ja lääkärijäsen, jollei asiassa ratkaistavana olevan kysymyksen laatu edellytä kolmijäsenisen kokoonpanon käyttämistä. Edellytyksenä on, että ratkaistavana on muutoksenhakuasia, jossa on kysymys Kansaneläkelaitoksen ensimmäisenä asteena ratkaisemasta muusta kuin työkyvyttömyyseläkettä, työterveyshuollon korvausta tai kuntoutusetuutta koskevasta asiasta ja jossa lääketieteellinen selvitys voi vaikuttaa asian ratkaisuun.</p>	<p>4 § Vakuutusoikeuden päätösvaltaisuus kaksijäsenisenä</p> <p>Vakuutusoikeus on päätösvaltainen kaksijäsenisessä kokoonpanossa, jossa on lainoppinut jäsen ja lääkärijäsen, jollei asiassa ratkaistavana olevan kysymyksen laatu edellytä kolmijäsenisen kokoonpanon käyttämistä. Edellytyksenä on, että ratkaistavana on muutoksenhakuasia, jossa on kysymys Kansaneläkelaitoksen ensimmäisenä asteena ratkaisemasta muusta kuin työkyvyttömyyseläkettä, työterveyshuollon korvausta tai kuntoutusetuutta koskevasta asiasta taikka <i>muutoksenhakuajan jälkeen tulleen asian jättämisestä tutkimatta</i> ja joissa lääketieteellinen selvitys voi vaikuttaa asian ratkaisuun.</p> <p><i>Vakuutusoikeus on päätösvaltainen kahden lainoppineen jäsenen kokoonpanossa, jos asiassa ratkaistavana olevan kysymyksen laatu ei edellytä kolmijäsenisen kokoonpanon käyttämistä. Edellytyksenä on, että ratkaistavana on muutoksenhakuasia, jossa on kysymys</i></p> <p><i>1) opintotukilain (65/1994) 17 §:n mukaisesta vapaan tulon ylityksestä ja joka koskee lain 27 §:n 4 momentin mukaisesti tehtyä takaisinperintäpäätöstä;</i></p> <p><i>2) lainvoimaiseen ratkaisuun perustuvasta liikaa maksetun etuuden takaisinperinnästä.</i></p>
<p>Kaksijäsenisessä kokoonpanossa käsitelty asia on siirrettävä kolmijäsenisen kokoonpanon ratkaistavaksi, jos jäsenet eivät ole ratkaisusta yksimielisiä.</p>	<p>Kaksijäsenisessä kokoonpanossa käsitelty asia on siirrettävä kolmijäsenisen kokoonpanon ratkaistavaksi, jos jäsenet eivät ole ratkaisusta yksimielisiä.</p>
<p>5 § Vakuutusoikeuden päätösvaltaisuus yksijäsenisenä</p>	<p>5 § Vakuutusoikeuden päätösvaltaisuus yksijäsenisenä.</p>

<p>Vakuutusosoikeus on päätösvaltainen yksijäseninä, jos asiassa ratkaistavana olevan kysymyksen laatu ei edellytä kolmi- tai viisijäsenen kokoonpanon käyttämistä ja ratkaistavana on asia, jossa on kysymys:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) vakuutusosoikeudessa vireille tulleen ja sen toimivaltaan kuulumattoman asian jättämisestä tutkimatta; 2) muutoksenhakuajan jälkeen tulleen asian jättämisestä tutkimatta; 3) uuden selvityksen johdosta etuuslaitokselle kokonaisuudessaan palautettavasta tai siirrettävästä asiasta; 4) ulosmittausta koskevasta asiasta ja siihen liittyvästä vaatimuksesta; 5) täytäntöönpanon keskeyttämistä koskevasta asiasta ja siihen liittyvästä vaatimuksesta tai muuta väliaikaista määräystä koskevasta asiasta; 6) asiasta, jossa valitus, hakemus tai asiassa esitetyt vaatimukset on peruutettu kokonaisuudessaan, ja tällaiseen asiaan liittyvästä vaatimuksesta. <p>----</p>	<p>Vakuutusosoikeus on päätösvaltainen yksijäseninä, jos asiassa ratkaistavana olevan kysymyksen laatu ei edellytä <i>kaksi-</i>, kolmi- tai viisijäsenen kokoonpanon käyttämistä ja ratkaistavana on asia, jossa on kysymys:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) vakuutusosoikeudessa vireille tulleen ja sen toimivaltaan kuulumattoman asian jättämisestä tutkimatta; 2) muutoksenhakuajan jälkeen tulleen asian jättämisestä tutkimatta; 3) uuden selvityksen johdosta etuuslaitokselle kokonaisuudessaan palautettavasta tai siirrettävästä asiasta; 4) ulosmittausta koskevasta asiasta ja siihen liittyvästä vaatimuksesta; 5) täytäntöönpanon keskeyttämistä koskevasta asiasta ja siihen liittyvästä vaatimuksesta tai muuta väliaikaista määräystä koskevasta asiasta; 6) asiasta, jossa valitus, hakemus tai asiassa esitetyt vaatimukset on peruutettu kokonaisuudessaan, ja tällaiseen asiaan liittyvästä vaatimuksesta; 7) <i>muutoksenhausta opintotuen muutoksenhakulautakunnan, sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan, tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan tai työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan päätökseen, jossa on kyse edellä 1-6 kohdassa tarkoitettusta asiasta.</i> <p>----</p>
<p>9 § Asian siirtäminen käsiteltäväksi täysistunnossa tai vahvennetussa istunnossa</p> <p>Jos lainkäyttöasian tai siihen kuuluvan kysymyksen ratkaisulla saattaa olla periaatteellista merkitystä lain soveltamisen kannalta tai asia on muutoin laajakantoinen taikka jos ratkaisu tulisi poikkeamaan aikaisemmasta käytännöstä, lainkäyttöasia tai sen osa voidaan siirtää käsiteltäväksi täysistunnossa tai vahvennetussa istunnossa.</p>	<p>9 § Asian siirtäminen käsiteltäväksi täysistunnossa, <i>vahvennetun osastokokoonpanon istunnossa tai koko osaston istunnossa</i></p> <p>Jos lainkäyttöasian tai siihen kuuluvan kysymyksen ratkaisulla saattaa olla periaatteellista merkitystä lain soveltamisen kannalta tai asia on muutoin laajakantoinen taikka jos ratkaisu tulisi poikkeamaan aikaisemmasta käytännöstä, lainkäyttöasia tai sen osa voidaan siirtää käsiteltäväksi täysistunnossa, <i>vahvennetun osastokokoonpanon istunnossa tai koko osaston istunnossa.</i></p>

<p>Asian siirtämisestä täysistuntoon päättää ylituomari ja vahvennettuun istuntoon ylituomari tai osaston johtaja.</p>	<p>Asian siirtämisestä täysistuntoon ja vahvennetun osastokokoonpanon istuntoon päättää ylituomari ja koko osaston istuntoon ylituomari tai osaston johtaja.</p>
	<p><i>10 a § Vahvennetun osastokokoonpanon istunto</i></p> <p><i>Vakuutusoikeuden vahvennetun osastokokoonpanon istuntoon osallistuvat puheenjohtajana ylituomari sekä muina jäseninä osastojen johtajat, kunkin osaston kaksi virassa vanhinta virantoimituksessa olevaa vakuutusoikeustuomaria, jotka olivat määrättyinä virantoimitukseen kyseiselle osastolle silloin, kun asia määrättiin käsiteltäväksi vahvennetun osastokokoonpanon istunnossa, ja asiaa aikaisemmin käsitelleet jäsenet.</i></p> <p><i>Vahvennetun osastokokoonpanon istunto on päätösvaltainen, kun vähintään kaksi kolmasosaa 1 momentissa tarkoitetuista jäsenistä on läsnä ja kun osastojen johtajista ja kahdesta virassa vanhimmasta virantoimituksessa olevasta vakuutusoikeustuomarista on läsnä vähintään kaksi kultakin osastolta.</i></p>
<p>11 § Vahvennettu istunto</p> <p>Vakuutusoikeuden vahvennettuun istuntoon osallistuvat puheenjohtajana ylituomari tai osaston johtaja sekä muina jäseninä asiaa aikaisemmin käsitelleet jäsenet ja muut samalla osastolla toimivat vakuutusoikeustuomarit.</p> <p>Vahvennettu istunto on päätösvaltainen, kun vähintään kaksi kolmasosaa jäsenistä on läsnä.</p>	<p>11 § Koko osaston istunto</p> <p>Vakuutusoikeuden koko osaston istuntoon osallistuvat puheenjohtajana ylituomari tai osaston johtaja sekä muina jäseninä asiaa aikaisemmin käsitelleet jäsenet ja muut samalla osastolla toimivat vakuutusoikeustuomarit, jotka olivat määrättyinä kyseiselle osastolle silloin, kun asia määrättiin käsiteltäväksi koko osaston istunnossa.</p> <p>Koko osaston istunto on päätösvaltainen, kun vähintään kaksi kolmasosaa jäsenistä on läsnä.</p>
	<p><i>11 a § Lisäjäsenen määrääminen</i></p> <p><i>Vakuutusoikeuden kolmi- tai viisijäsenistä kokoonpanoa voidaan lääketieteellisessä asiassa vahventaa yhdellä lainoppineella jäsenellä, jos se on tarpeen asian laadun, laajuuden tai muun erityisen syyn vuoksi.</i></p>

	<p><i>Vakuutusoikeuden täysistuntoa, vahvennetun osastokokoonpanon istuntoa tai koko osaston istuntoa voidaan lääketieteellisessä asiassa vahventaa yhdellä lääkärijäsenellä, jos se on tarpeen asian laadun, laajuuden tai muun erityisen syyn vuoksi.</i></p>
--	---