Kirjallinen lausunto 2.11.2026
Pekka Pohjankoski
HE 103/2026 vp

Perustuslakivaliokunta
Eduskunta

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE HALLINTOTUOMIOISTUINTEN KOKOONPANOJA KOSKEVAN LAINSÄÄDÄNNÖN UUDISTAMISEKSI – HE 103/2026 vp

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minua toimittamaan kirjallisen asiantuntijalausunnon otsikossa mainitusta asiasta. Kunnioittavasti esitän lausuntonani seuraavan.

I. Kysymyksenasettelu ja tarkastelun kohde

1. Kyseessä on hallituksen esitys, jolla ehdotetaan korkeimman hallinto-oikeuden, hallinto-oikeuksien ja Ahvenanmaan hallintotuomioistuimen sekä vakuutusoikeuden kokoonpanosäännösten uudistamista. Kokoonpanosäännöksiä uudistettaisiin vastaamaan joustavammin erilaisiin ratkaisutilanteisiin hallintotuomioistuimissa niin, että tuomioistuinten ratkaisukokoonpanoa voitaisiin tarpeen mukaan joko supistaa tai laajentaa peruskokoonpanosta.

2. Valiokunta on ohjeistanut asiantuntijalausunnon laatimisessa minua seuraavasti:

   Perustuslakivaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on kiinnitetty huomiota siihen, että päätösvaltaa peruskokoonpanoa suppeamman kokoonpanon muodostamisesta ja käyttämisestä ei ehdoteta säänneltäväksi laissa vaan se määräytyisi työjärjestyksen mukaan tai se voisi joissakin tapauksissa perustua yksittäisen tuomarin harkintaan. Miten arvioitte ehdotettua sääntelyä tältä osin perusoikeuskirjan ja sitä koskevan [Euroopan unionin tuomioistuimen] oikeuskäytännön kannalta?

3. Keskityn tarkastelussani valiokunnan ohjeistuksen mukaisesti hallituksen esityksessä ehdotettuihin muutoksiin sikäli kuin ne koskevat nimenomaan tuomioistuinten peruskokoonpanoa *suppeamman* kokoonpanon käyttämistä. Valiokunnan kysymyksenasettelussa keskeistä on se, miten päätösvalta tällaisen suppeamman kokoonpanon muodostamisesta ja käyttämisestä järjestetään sekä miten Euroopan unionin (EU) oikeus mahdollisesti vaikuttaa tämän asian arviointiin.

4. Valiokunnan ohjeistusta seuraten tarkastelen tätä kysymystä pyydetysti erityisesti EU-oikeuden, ml. perusoikeuskirja (POK), ja EU-tuomioistuimen (EUT) ratkaisukäytännön valossa.

II. Tuomioistuinten ratkaisukokoonpanon merkitys EU-oikeuden kannalta

5. Tuomioistuinten ratkaisukokoonpanon määräytyminen liittyy EU-oikeuden kannalta jäsenvaltion kansallisen tuomioistuinlaitoksen järjestämiseen, joka on sinänsä jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluva asia. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 19 artiklan 1 kohtaa, joka koskee jäsenvaltioiden tuomioistuimia osana EU:n hajautettua lainkäyttöjärjestelmää, on kuitenkin nyttemmin vakiintuneesti tulkittu EUT:n käytännössä niin, että se edellyttää tiettyjä oikeusvaltiotakeita kaikkien sellaisten jäsenvaltioiden tuomioistuinten järjestäytymisessä, jotka saattavat lausua unionin oikeuden tulkinnasta tai soveltamisesta.[1] SEU 19 artiklan 1 kohtaa tulkitaan vakiintuneesti yhdessä perusoikeuskirjan 47 artiklan kanssa, joka koskee oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen.

6. Tässä oikeudellisessa kehikossa tuomioistuinten ratkaisukokoonpanojen määräytymisperusteiden merkitys tuomioistuimissa liittyy olennaisesti ”laillisesti perustetun tuomioistuimen” käsitteeseen. Kyseinen käsite sisältyy perusoikeuskirjan 47 artiklan 2 kohtaan sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohtaan, jotka on tältä osin lähtökohtaisesti samansisältöiset.[2] Tällaisen tuomioistuimen on oltava perustettu etukäteisesti lailla, millä ei viitata pelkästään siihen, että tuomioistuin on alkujaan perustettu lainsäädännöllä, vaan myös sekä yksittäisen ratkaisukokoonpanon määräytymisen että riippumattoman oikeudelliseen ratkaisutoiminnan takeisiin.[3] EUT:n mukaan näiden takeiden noudattaminen ja niiden valvomisen mahdollistaminen on tarpeen muun ohella siksi, jotta tuomioistuimet voivat nauttia luottamusta demokraattisessa yhteiskunnassa.[4]

7. Perinteisesti on katsottu, että ”lailla perustamisen” vaatimus pyrkii vallanjakoperiaatteen näkökulmasta välttämään ennen kaikkea sitä, että oikeuslaitoksen järjestäminen jätettäisiin täytäntöönpanovallan harkintaan. EUT on kuitenkin katsonut lisäksi, että säädännäiseen oikeuteen perustuvissa maissa oikeuslaitoksen järjestämistä ei voida jättää pelkästään oikeusviranomaisten (tuomioistuinten) harkintavaltaan, mikä ei kuitenkaan sulje pois sitä, että niille tunnustetaan tiettyä toimivaltaa tulkita asiaa koskevaa kansallista lainsäädäntöä.[5] Vaatimukset ”laillisesti perustetusta tuomioistuimesta” edellyttävät EUT:n mukaan muun muassa sitä, että ratkaisukokoonpanojen muodostamista koskevat säännöt ovat läpinäkyviä ja yksityisten tiedossa.[6]

---

[1] Ks. mm. asia C-64/16, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, ECLI:EU:C:2018:117, 40 kohta, sekä yhd. asiat C-558/18 ja C-563/18, Miasto Łowicz ja Prokurator Generalny, ECLI:EU:C:2020:234, 34 kohta.
[2] Euroopan unionin perusoikeuskirjan selitykset. EUVL 14.12.2007, C 303, s. 30.
[3] Ks. näin mm. yhd. asiat C-542/18 RX-II ja C-543/18 RX-II, Simpson v. neuvosto ja HG v. komissio, ECLI:EU:C:2020:232, 73 kohta.
[4] Ks. esim. asia C-197/23, S.S.A. v. C. sp. z.o.o., ECLI:EU:C:2024:956, 65 kohta
[5] Yhd. asiat C-554/21, C-622/21 ja C-727/21, Financijska agencija v. HANN-INVEST ym., ECLI:EU:C:2024:594, 56 kohta.
[6] Yhd. asiat C-554/21, C-622/21 ja C-727/21, Financijska agencija v. HANN-INVEST ym., ECLI:EU:C:2024:594, 59 kohta.

8. Sen lisäksi, että tuomioistuinten toiminnan tulee perustua lakiin, on niiden oltava POK 47 artiklan mukaisesti puolueettomia ja riippumattomia. EUT:n oikeuskäytännössä viitataan vakiintuneesti osana tuomioistuimen riippumattomuuden arviointia tuomioistuimen ns. ”ulkoisen” riippumattomuuden osatekijään. Tällä viitataan siihen, että tuomareiden on oltava suojattu sellaisilta ulkoisilta tekijöiltä, jotka voivat vaarantaa heidän riippumattoman ratkaisutoimintansa. Tällaisiin tekijöihin sisältyvät erilaiset suorat ja epäsuorat vaikuttamisyritykset. ”Ulkoisessa” riippumattomuudessa on kyse ennen kaikkea tuomareiden riippumattomuudesta suhteessa lainsäädäntö- ja toimeenpanovaltaan. EUT on kuitenkin käytännössään todennut, että tuomareiden riippumattomuus on turvattava tältä osin myös tuomioistuinten sisältä käsin tapahtuvalta aiheettomalta vaikuttamiselta.[7]

9. Näin ollen välijohtopäätöksenä voidaan katsoa, että paitsi tuomioistuimen myös ratkaisukokoonpanon tulee perustua lakiin ja että tuomarien toiminnan osana ratkaisukokoonpanoa tulee olla riippumatonta ulkoisesta vaikuttamisesta, ml. tuomioistuimen sisältä käsin tapahtuvista ratkaisukokoonpanon ulkopuolelta tulevasta vaikuttamisesta.

10. Tarkempaa johtoa ratkaisukokoonpanojen muodostumiselle asetettavista vaatimuksista EU-oikeudessa voidaan pyrkiä saamaan EUT:n ratkaisujen lähemmästä tarkastelusta. Eräissä EUT:n ratkaisuissa on käsitelty nimenomaisesti kysymyksiä, jotka ovat koskeneet esimerkiksi ratkaisukokoonpanon muuttamisen merkitystä laillisesti perustetun tuomioistuimen ja tuomioistuinten riippumattomuuden vaatimusten näkökulmasta. Seuraavat esimerkit havainnollistavat ratkaisukäytäntöä:

    - Asiassa *Hann-Invest ym.* oli kyse tilanteesta, jossa määräykset tuomioistuimen työjärjestyksessä mahdollistivat menettelyn, jossa päällikkötuomarin nimittämä tuomari (ns. rekisteröintituomari) saattoi kieltäytyä rekisteröimästä toimivaltaisen ratkaisukokoonpanon tuomiota ja siten asiallisesti vaikuttaa ratkaisuun kokoonpanon ulkopuolelta. EUT katsoi kyseisen menettelyn yhteensopimattomaksi SEU 19 artiklan ja POK 47 artiklan kanssa.[8]

    - Asiassa *S.S.A.* kansallinen menettelysääntö esti valitustuomioistuinta tutkimasta, oliko ensimmäisen asteen tuomioistuimessa yhden tuomarin kokoonpanossa ratkaistuille asioille määrätty asioiden jakolistasta poikkeava tuomari asianmukaisin perustein. EUT katsoi kansallisen menettelysäännöksen olevan muun ohella SEU 19 artiklan 1 kohdan ja POK 47 artiklan vastainen.[9]

    - Asiassa *PFE* arvioitiin tilannetta, jossa Italian ylimmän hallintotuomioistuimen (*Consiglio di Stato*) jaoston näkemys käsiteltävänä olevan kysymyksen unionin oikeuden mukaisuudesta poikkesi kyseisen tuomioistuimen täysistunnon linjasta. Soveltuvien kansallisten säännösten mukaan jaoston olisi tullut siirtää asia

[7] Ks. yhd. asiat C-554/21, C-622/21 ja C-727/21, Financijska agencija v. HANN-INVEST ym., ECLI:EU:C:2024:594, 54 kohta.
[8] Yhd. asiat C-554/21, C-622/21 ja C-727/21, Financijska agencija v. HANN-INVEST ym., ECLI:EU:C:2024:594.
[9] Asia C-197/23, S.S.A. v. C. sp. z.o.o., ECLI:EU:C:2024:956.

täysistunnon käsiteltäväksi, jolloin sen mahdollisuus itsenäisesti esittää Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 267 artiklan mukainen ennakkoratkaisupyyntö EUT:lle olisi estynyt. EUT katsoi asian olosuhteissa, että kansallinen sääntely oli SEUT 267 artiklan vastainen.[10]

11. EUT:n ratkaisukäytäntö on koskenut siten muun ohella tuomioistuinten työjärjestysmääräyksiä, joiden perusteella on ollut mahdollista vaikuttaa toimivaltaisen ratkaisukokoonpanon itsenäiseen ratkaisutoimintaan; kansallisia menettelysäännöksiä, jotka ovat rajoittaneet valitustuomioistuimen mahdollisuutta tarkastella normaalista juttujaosta poikkeavaa asioiden siirtämistä tuomarilta toiselle, sekä sääntelyä, jossa asian laajennettuun kokoonpanoon siirtämisen seurauksena alkuperäinen kokoonpano ei ole voinut itsenäisesti päättää prosessuaalisesta välitoimiratkaisusta.

12. Edellä mainituissa tilanteissa EUT on katsonut kansallisen sääntelyn EU-oikeuden kanssa yhteensopimattomaksi. Sikäli kuin tästä ratkaisukäytännöstä on johdettavissa jokin yleisempi näkökohta, EUT vaikuttaa korostavan usein sitä seikkaa, että tuomioistuimen toimivaltaisen ratkaisukokoonpanon tulisi lähtökohtaisesti saada itse päättää, siirretäänkö jokin asia käsiteltäväksi eri kokoonpanossa. Kyseiset ratkaisut tulee kuitenkin lukea kukin asiayhteydessään eikä niistä tule tehdä liian suoraviivaisia yleistyksiä.

III. Asian arviointia

13. Kuten edellä on todettu, hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi mahdollisuudesta käsitellä eräitä asiaryhmiä tuomioistuimen peruskokoonpanoa suppeammissa kokoonpanoissa. Perusteet tällaisien suppeampien kokoonpanojen käytölle ilmenisivät sinänsä laista. Nämä perusteet kiinnittävät suppeamman kokoonpanon käytön muun ohella siihen, että asiassa ratkaistavana olevan kysymyksen laatu tai laajuus ei edellytä peruskokoonpanon käyttämistä, tai esimerkiksi siihen, että kyseessä ovat tietyt nimenomaisesti laissa mainitut selkeät tai yksinkertaiset asiat.

14. Toisaalta päätösvaltaa peruskokoonpanoa suppeamman kokoonpanon muodostamisesta ja käyttämisestä ei ehdoteta nimenomaisesti säänneltäväksi lain tasolla. Hallituksen esityksestä kuitenkin käy useasta kohdasta ilmi, että se, käsitelläänkö asia peruskokoonpanossa vai suppeammassa kahden jäsenen kokoonpanossa tai yksijäsenisessä kokoonpanossa ”kuuluu ratkaistavaksi kulloinkin asiaa käsittelevälle kokoonpanolle”.[11] Tällä voidaan ajatella tarkoitettavan yhtäältä sitä, että asiaa käsittelevä kokoonpano päättää omasta toimivallastaan ratkaista asia kyseisessä kokoonpanossa, ja toisaalta sitä, että asiaa käsittelevä kokoonpano voi päättää asian siirtämisestä suppeampaan kokoonpanoon.

15. Tämä lähestymistapa vaikuttaa sinänsä olevan linjassa EUT:n edellä kuvatun oikeuskäytännön kanssa, jossa on usein eri tilanteissa korostettu toimivaltaisen ratkaisukokoonpanon riippumattomuutta.

[10] Ks. asia C-689/13, Puligienica Facility Esco SpA (PFE) v. Airgest SpA ym., ECLI:EU:C:2016:199, 36 kohta.
[11] Ks. esim. hallinto-oikeuksien osalta hallituksen esityksen s. 40, 43–44, 51, 57, ja vakuutusoikeuden osalta s. 64.

16. Hallituksen esityksessä tältä osin omaksuttu lähestyminen johtaa tilanteisiin, joissa peruskokoonpanoa suppeamman kokoonpanon käytöstä päättää viime kädessä asianomaisen suppean kokoonpanon jäsen tai jäsenet. Lainkäytön perusperiaatteisiin kuuluu se, että asiaa käsittelevä ratkaisukokoonpano varmistuu itse toimivaltaisuudestaan. Tämä voi yksijäsenisen kokoonpanon tapauksessa tarkoittaa sitä, että ratkaisu asian käsittelystä tällaisessa kokoonpanossa perustuu yksittäisen tuomarin harkintaan, joka on kuitenkin sidottua laissa määritettyihin perusteisiin tällaisen kokoonpanon käytöstä. En näe tässä periaatteellista ongelmaa EU-oikeuden kannalta tai yleisemmin.

17. Mitä tulee mahdollisuuteen antaa suppeampien kokoonpanojen käyttöä koskevia määräyksiä tuomioistuimen työjärjestyksessä, voidaan todeta, että työjärjestyksissä osaltaan määrätään asioiden lähettämisestä tällaisiin kokoonpanoihin. Tuomioistuinlain (673/2016) 8 luvun 7 §:ssä säädetään muun ohella, että ”[a]siat on jaettava valmisteltaviksi ja ratkaistaviksi työjärjestyksessä vahvistettujen perusteiden mukaisesti. Näiden perusteiden on oltava selkeitä ja niiden on turvattava asianosaisten oikeus saada asiansa ratkaistuksi riippumattomasti, puolueettomasti ja joutuisasti”.

18. Työjärjestys, jonka vahvistaa tuomioistuinlain 8 luvun 9 §:n mukaan tuomioistuimen päällikkötuomari, täydentää tuomioistuinten toiminnasta laissa säädettyä. Työjärjestyksellä ei tule puuttua tuomareiden riippumattomuuden ja itsenäisen ratkaisutoiminnan valtiosääntöisiin takeisiin. Perustuslakivaliokunta on todennut tuomioistuinlain säätämisen yhteydessä, että työjärjestykseen pohjautuva sääntely ei muodostu ongelmalliseksi perustuslain kannalta sikäli kuin työjärjestyksen sisältö rajautuu koskemaan tuomioistuinten sisäisiä määräyksiä.[12]

19. On nähdäkseni mahdollista yhtäältä määrätä työjärjestyksessä asioiden jakamisesta ja toisaalta samanaikaisesti katsoa, että kyseiset kokoonpanot ovat toimivaltaisia ratkaisemaan kysymyksen siitä, voidaanko asia lopulta käsitellä kyseisessä kokoonpanossa. Siten sikälikin kuin työjärjestyksessä esimerkiksi katsottaisiin, että tuomioistuimen päällikkötuomari päättää, mitkä asiat konkreettisesti jaetaan suoraan suppeampiin ratkaisukokoonpanoihin, tämä ei olisi ongelmallista, jos päällikkötuomarin ratkaisu ei viime kädessä sido ratkaisukokoonpanon harkintaa siitä, voidaanko asia käsitellä tällaisessa suppeassa kokoonpanossa.

20. Tältä osin on kuitenkin mahdollista pohtia, tulisiko peruskokoonpanoa suppeamman kokoonpanon käytöstä päättämisestä olla nimenomainen laintasoinen säännös ainakin tiettyjä tilanteita silmällä pitäen. Asian *siirtämisestä laajempaan kokoonpanoon* ja siihen liittyvän päätöksen tekemisestä ja tekijästä on perinteisesti säädetty laissa.[13] Tältä osin voisi olla loogista, että myös asian *siirtämisestä suppeampaan kokoonpanoon* säädettäisiin

[12] PeVL 14/2016 vp, s. 5.
[13] Ks. esim. laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta (1265/2006) 7 § sekä hallinto-oikeuslaki (430/1999) 16 §.

vastaavasti laissa. Eräissä tilanteissa selkeyden lisääminen erityisesti tältä osin voisi olla hyödyllistä.[14]

21. EU-oikeudesta, ml. perusoikeuskirjasta, tai EUT:n toistaiseksi antamasta oikeuskäytännöstä ei nähdäkseni aiheudu suoranaista velvoitetta tähän, mutta siitä ei toisaalta myöskään johdu sille estettä.

Kunnioittavasti, Oxfordissa 2.11.2026,

Pekka Pohjankoski

OTT, LL.M. (Harvard), varatuomari, Esq. (N.Y.)
Oikeustieteen tutkijatohtori, Turun yliopisto

[14] Tähän problematiikkaan liittyen eduskunnan apulaisoikeusasiamies on vuonna 2022 antamassaan Helsingin hovioikeuden työjärjestyksen kokoonpanomääräystä koskevassa ratkaisussaan katsonut, että ”olisi periaatteellisista syistä tärkeää harkita otettavaksi lakiin jokaisen käytettävissä olevan kokoonpanovaihtoehdon osalta tarkkarajainen säännös siitä, kuka tai ketkä päättävät kokoonpanon valinnasta”. EOAK/44/2001, 1.4.2022, s. 13.