Pauliine Koskelo
3.11.2026

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: HE 103/2026 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hallintotuomioistuinten kokoonpanoja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa yllä mainitun hallituksen esityksen johdosta pyynnössä mainitun erityisen kysymyksen osalta. Lausuntopyynnön mukaan perustuslakivaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on kiinnitetty huomiota siihen, että päätösvaltaa peruskokoonpanoa suppeamman kokoonpanon muodostamisesta ja käyttämisestä ei ehdoteta säänneltäväksi laissa, vaan se määräytyisi työjärjestyksen mukaan tai voisi joissakin tapauksissa perustua yksittäisen tuomarin harkintaan. Minua on pyydetty arvioimaan sääntelyä tältä osin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan kannalta.

Kysymys koskee siis HE:ssä omaksuttua *sääntelytekniikkaa*. Pitäydyn asian arvioimisessa tältä kannalta ottamatta kantaa siihen, miten esityksessä on sisällöllisestä näkökulmasta määritetty eri kokoonpanojen päätösvaltaan ohjattavien asioiden rajaukset kullakin oikeudenalalla.

Käsitykseni mukaan lakiehdotukset eivät ole EIS 6 artiklasta johtuvien vaatimusten kannalta ongelmallisia. Perustelen tätä seuraavasti.

Lähtökohtaisesti on EIT:n oikeuskäytännön valossa selvää, että EIS 6 artikan 1 kohdan mukainen tuomioistuimen laillisuutta koskeva vaatimus (”*tribunal established by law*”) kattaa myös asian ratkaisemiseen toimivaltaisen tuomioistuimen kokoonpanon määräytymisen.[1] Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kokoonpanojen määräytymistä koskevien toimivaltasääntöjen tulisi välttämättä perustua tarkkaan ja yksityiskohtaisesti muotoiltuun parlamenttilakiin, jossa tulkinnan tai harkinnan varaa ei jää.

Ensiksi on todettava, että EIS:n määräyksissä käytetty ”lain” käsite ei ole sillä tavoin muodollinen, että se kattaisi ainoastaan parlamentin säätämät lait. Myös lain nojalla annetut alemman asteiset säädökset sekä tuomioistuinten oikeuskäytäntö kuuluvat lakikäsitteen piiriin. Sanottu soveltuu erityisesti ihmisoikeuksien sallittuja rajoitusperusteita koskeviin sopimusmääräyksiin. EIS 6 artiklan 1 kohdan mukainen vaatimus laillisesta tuomioistuimesta ei kuitenkaan koske oikeuden rajoittamisen edellytyksiä, vaan päinvastoin keskeisen

[1] *Guðmundur Andri Ástráðsson v. Islanti*, suuri jaosto 1.12.2020, kohta 213.

oikeusturvatakeen sisältöä, minkä vuoksi tässä yhteydessä on otettava huomioon tiettyjä erityisiä näkökohtia.

Tuomioistuimen laillisuuden vaatimus liittyy läheisesti oikeusvaltion perusteisiin sekä samaisen 6 artiklan 1 kohdan vaatimuksiin tuomioistuimen riippumattomuudesta ja puolueettomuudesta[2]. EIT:n oikeuskäytännössä onkin vakiintuneesti katsottu, että 6 artiklan 1 kohdassa edellytetty tuomioistuimen ”laillisuus” ei voi perustua toimeenpanovallan antamiin säädöksiin, vaan tuomiovallan järjestämisen (”judicial organisation”) tulee perustua parlamentin säätämään lakiin (ks. edellä mainittu *Astradsson v. Islanti*, kohta 214; *Pasquini v. San Marino,* kohta 100). Toisaalta oikeuskäytännössä on todettu, että 6 artiklan 1 kohdan sanamuoto viittaa sekä lailla perustettuun (”*by law*”) että lain mukaan (”*in accordance with the law*”) asetettuun lainkäyttöelimeen (*Momčilović v. Serbia*, 2.4.2013, kohta 29).

Tässä yhteydessä on erotettava toisistaan kaksi eri kysymystä. Näistä ensimmäinen koskee sitä, mitkä kysymykset tuomioistuimen ”laillisuuden” kannalta vaativat nimenomaan parlamenttilaissa annettua sääntelyä. Toinen kysymys liittyy laillisuuden vaatimukseen laajemmassa merkityksessä, toisin sanoen siihen, että tuo vaatimus kattaa tuomioistuimen toimintaa, kuten sen kokoonpanoa yksittäistapaukissa, koskevien sääntöjen noudattamisen riippumatta siitä, sisältyvätkö nuo kansallisen oikeuden säännöt parlamenttilakiin vai muuhun laillisesti luotuun normistoon [3].

Rajanveto näiden eri kysymysten kesken ei ole oikeuskäytännössä tullut tarkkaan täsmennetyksi. Selvää on, että tuomioistuinten olemassaolon perustan tulee olla parlamenttilaissa, mikä käsittää niiden perustamisen sekä niiden toimivallan sääntelyn (”legislation on the establishment and competence of judicial organs”; *Richert v. Puola*, 25.10.2011, kohta 41, *Casali v. San Marino*, 22.10.2026, § 113.). Toimivallan sääntelyn puolestaan täytyy kattaa myös päätösvaltaista kokoonpanoa koskevat säännökset (*Gorguiladzé v. Georgia,* 20.10.2009).

Selvää on toisaalta myös, ettei toimivaltaisten lainkäyttöyksiköiden tai päätösvaltaisten kokoonpanojen sääntelyn parlamenttilain tasolla tarvitse olla pikkutarkkaa tai yksiselitteistä, jotta 6 artiklan 1 kohdan vaatimus laillisesta tuomioistuimesta täyttyisi; ks. esim. *Pasquini v. San Marino*, 2.5.2019, *Maciszewski v. Puola*, 23.6.2020, *Bahaettin Uzan v. Turkki* 24.2.2021. Esimerkiksi tapauksessa *Pasquini* pidettiin riittävänä, että implisiittisesti valintakriteerinä eri kokoonpanovaihtoehtojen kesken oli asian vaikeusaste (”complexity of a given case, ks. ratkaisun kohta 112). Tuore komiteapäätös *Perez Farin and Others v. Espanja*, 28.5.2026,

---

[2] *Lavents v. Latvia*, 28.11.2002, kohta § 114; *Astradsson*, kohdat 231 ja 233.

[3] Ks. esim. *Lavents v. Latvia*, kohta 114 : La « loi » visée par cette disposition est donc non seulement la législation relative à l'établissement et à la compétence des organes judiciaires, mais également toute autre disposition du droit interne dont le non-respect rend irrégulière la participation d'un ou de plusieurs juges à l'examen de l'affaire. Il s'agit notamment des dispositions relatives aux mandats, aux incompatibilités et à la récusation des magistrats.

voidaan myös mainita esimerkkinä asiasta, jossa tuomioistuimen kokoonpanoa koskeva valitus katsottiin ilmeisen perusteettomaksi tilanteessa, jossa kokoonpanon määräytyminen oli tapahtunut lain nojalla annetun alemman asteisen normin mukaan. – Huomattakoon tässä yhteydessä, että EIT:ssä kriteerinä jaostoa suppeamman komiteakokoonpanon käytölle on se, että valitus koskee kysymystä, jonka osalta oikeuskäytäntö on vakiintunut (”well-established case-law”), mikä ei välttämättä ole selväpiirteinen peruste.

Oikeuskäytännössä on myös nimenomaisesti todettu, että vaikka tuomiovallan järjestämistä ei voida jättää myöskään lainkäyttöviranomaisten vapaan harkinnan varaan, tämä ei sulje pois sitä, että asiaa koskeva lainsäädäntö jättää tuomioistuimille tulkinnan ja myös harkinnan varaa lainsäädännön asettamissa puitteissa (esim. yllä mainittu *Pasquini v. San Marino*, kohta 100, *Fruni v. Slovakia*, 21.6.2011, kohta 134, *Miracle Europe Kft v. Unkari*, 12.1.2016, kohta 51).

On myös erotettava yhtäältä yleinen päätösvaltaisten kokoonpanojen ja niiden tuomari-vahvuuden määräytymistä koskeva sääntely ja toisaalta se, miten määräytyy tiettyjen tuomareiden osallistuminen asian käsittelevään kokoonpanoon yksittäistapauksissa. Ensin mainittu kysymys liittyy yleisiin kokoonpanovaatimuksiin asiaryhmien mukaan tai riippuen asian laadusta, kuten sen vaativuudesta (esim. edellä mainittu *Momčilović v. Serbia*, ja *Jeniţa Mocanu v. Romania*, 17.12.2013, kohta 41), kun taas jälkimmäinen liittyy päätösvaltaisen lainkäyttökokoonpanon muodostamiseen yksittäisessä asiassa eli siihen, ketkä henkilöt tulevat käsittelemään ja ratkaisemaan tietyn vireille tulleen asian (”*assignment of particular cases to judges*”). Siinä missä yleiset kokoonpanovaatimukset lähtökohtaisesti edellyttävät säädösperusteisten kriteerien määrittelyä, kokoonpanojen muodostaminen yksittäistapauksissa edellyttää viime kädessä tuomioistuimen sisällä noudatettavia järjestelyjä sen turvaamiseksi, ettei asianosaisten, ulkopuolisten tahojen tai esimerkiksi tuomioistuimen johdon tai hallinnon taholta voida epäasiallisin tavoin vaikuttaa siihen, ketkä tulevat osallistumaan yksittäisen asian käsittelyyn ja ratkaisemiseen (ks. *DMD Group AS v. Slovakia*, 5.10.2010, kohta 66, ja edellä mainittu *Miracle Europe Kft*, kohta 57) . Todettakoon selvyyden vuoksi, että nyt käsiteltävässä HE:ssä ei ole kysymys tästä jälkimmäisestä problematiikasta.

Edellä esitetyn perusteella voidaan todeta, että päätösvaltaisen kokoonpanon määräytymistä koskevan eduskuntalain sääntelyn ei EIS 6 artiklan kannalta tarvitse olla pikkutarkalla tai yksiselitteisellä tavalla laadittua. Sellainen vaatimus olisi monimutkaisessa maailmassa epärealistinen ja ylimitoitettu. Nyt ehdotetun kaltainen sääntelytekniikka ei sellaisenaan ole ongelmallinen. Ehdotettu säännöstö on käsitykseni mukaan sisällöllisesti riittävän yksityiskohtaista ja seikkaperäistä sekä lain soveltajille jäävää tulkinta- ja harkintavaltaa asianmukaisesti ohjaavaa ja rajoittavaa. Lainsäädännön laatua koskevien yleisten vaatimusten kannalta en näe lakiehdotuksissa erityisiä ongelmia.

Menettelylliseltä kannalta on selvää, että sille kokoonpanolle, jonka käsiteltäväksi lainkäyttöasia on (tuomioistuimen hallinnon taholta) osoitettu, kuuluu toimivalta tutkia ja ratkaista kokoonpanon päätösvaltaisuuden laillisuutta koskeva kysymys yksittäistapauksissa.

Asianosaisen oikeussuojan kannalta on niin ikään selvää, että asianosainen voi omassa asiassaan riitauttaa päätösvallan laillisuuden menettelyn aikana tai viimeistään muutoksenhaun keinoin (säännönmukaisessa tai ylimääräisessä muutoksenhaussa).

Tiivistäen:

EIT:n oikeuskäytäntö

- ei määrittele vaadittavaa säädöstasoa erilaisissa asioissa noudatettavien päätösvaltaisten kokoonpanojen määräytymisessä sovellettavien kriteerien suhteen eikä siis edellytä, että ne olisi kaikilta osin määriteltävä eduskuntalailla;
- ei estä kokoonpanojen määräytymistä koskevan lainsäädännön laatimista niin, että se rakentuu yleiskielisesti ilmaistujen kriteerien varaan;
- ei estä lainsäädännön laatimista tavalla, joka jättää lain soveltajille myös tulkinnan ja harkinnan varaa säännösten sisällön ohjaamissa ja rajaamissa puitteissa;
- edellyttää asianosaiselle mahdollisuutta riitauttaa kokoonpanon laillisuus yksittäistapauksessa (EIS 13 artikla).

Käsitykseni mukaan HE:n lakiehdotukset eivät ole näissä suhteissa ongelmallisia EIS 6 artiklan vaatimusten kannalta.