

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi hallinto-oikeuslain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi hallinto-oikeuslakia. Esityksen mukaan hallinto-oikeus olisi edelleen pääsääntöisesti päätösvaltainen kolmijäsenisenä. Muita kokoonpanoja olisivat kahden ja yhden hallinto-oikeustuomarin kokoonpano. Lisäksi asian esittelijä voitaisiin määrätä toimimaan hallinto-oikeuden jäsenenä kahden hallinto-oikeustuomarin ohella. Laissa lueteltaisiin erikseen ne asiaryhmät, joissa peruskokoonpanoa suppeampi kokoonpano tulisi kysymykseen.

Myös vesi- ja ympäristöasioissa peruskokoonpano olisi ehdotuksen mukaan kolmen jäsenen kokoonpano. Jos asian laatu sitä edellyttää, asia voidaan kuitenkin ratkaista nelijäsenisessä kokoonpanossa.

Kahden hallinto-oikeustuomarin ja hallinto-oikeuden jäsenenä toimivan esittelijän muodostama kokoonpano sekä kahden hallinto-oikeustuomarin kokoonpano olisivat sikäli vaihtoehtoiset, että niitä voitaisiin käyttää samoissa asiaryhmissä. Hallinto-oikeuden jäsenenä esittelemässään asiassa voisi toimia sellainen hallinto-oikeussihteeri, jolla on sii-

hen riittävä kokemus ja joka on erikseen määrätty toimimaan jäsenenä. Mielenterveysasioissa, jotka koskevat hoidon jatkamista, alustusasia voitaisiin ratkaista kokoonpanossa, jonka muodostaisi yksi lainoppinut jäsen ja yksi asiantuntijajäsen. Jos jäsenet kahden jäsenen kokoonpanossa eivät ole ratkaisusta yhtä mieltä, asia tulisi siirtää tavallisessa kolmijäsenisessä kokoonpanossa ratkaistavaksi.

Yhden tuomarin päätösvaltaa laajennettaisiin siten, että yksi tuomari voisi päättää siitä, onko hallinto-oikeus toimivaltainen käsittelemään siellä vireille pannun asian. Yksi tuomari voisi päättää asian käsittelyyn liittyvistä prosessinjohtotoimista sekä välitoimista, kuten täytäntöönpanoa koskevan määräyksen antamisesta ja suullisesta käsittelystä. Yhden tuomarin päätösvaltaa antaa lopullisia asiaratkaisuja laajennettaisiin nykyisestä siten, että yksi tuomari voisi ratkaista valitusasiat, jotka koskevat erilaisia tarkastus- ja virhemaksuja sekä ajokorttiasioita.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan syksyllä 2006.

SISÄLLYSLUETTELO

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYSLUETTELO.....	2
YLEISPERUSTELUT	4
1. Johdanto.....	4
2. Nykytila	5
2.1. Lainsäädäntö.....	5
Kokoonpanosäännösten kehittämisestä	5
Vuoden 1999 hallinto-oikeuslaki.....	6
Erytysäännöksiä päätösvaltaisesta kokoonpanosta.....	6
2.2. Nykytilan arviointi	7
3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset	8
3.1. Tavoitteet.....	8
3.2. Toteuttamisvaihtoehdot	9
Ratkaisukokoonpanojen keventäminen	9
Vaihtoehtoiset keinot	11
3.3. Keskeiset ehdotukset	12
Kolmen tuomarin kokoonpano pääsääntönä.....	12
Kahden tuomarin ja esittelijän muodostama kokoonpano	14
Kahden tuomarin kokoonpano	14
Yhden tuomarin ja asiantuntijajäsenen kokoonpano.....	15
Yhden tuomarin kokoonpano	15
4. Esityksen vaikutukset.....	16
4.1. Vaikutukset hallinto-oikeuksien toimintaan.....	16
Kahden tuomarin ja esittelijän tai kahden tuomarin kokoonpano	16
Yhden tuomarin ja asiantuntijajäsenen kokoonpano.....	17
Yhden tuomarin kokoonpano	17
4.2. Taloudelliset vaikutukset.....	17
4.3. Yhteiskunnalliset vaikutukset	18
5. Asian valmistelu.....	18
5.1. Valmisteluvaiheet ja -aineisto.....	18
5.2. Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen	18
6. Riippuvuus muista esityksistä	19
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	20
1. Lakiehdotuksen perustelut	20
2. Voimaantulo.....	30
3. Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	30
LAKIEHDOTUS	32
hallinto-oikeuslain muuttamisesta.....	32
LIITE.....	34

RINNAKKAISTEKSTIT	34
hallinto-oikeuslain muuttamisesta.....	34

YLEISPERUSTELUT

1. Johdanto

Oikeusturvan yhtenä osatekijänä on, että tuomioistuimet ratkaisevat asiat joutuisasti. Perustuslain 21 §:n 1 momentissa asetetaan vaatimus asian käsittelystä ilman aiheutonta viivytystä. Hallinto-oikeuksien nykyisessä työtilanteessa tämä vaatimus ei kuitenkaan toteudu riittävän hyvin. Jotta pystytään säilyttämään oikeusvarmuus korkealla tasolla, samalla kun pyritään nopeuttamaan valitusten käsittelyä, hallinto-oikeuksien käytännön toimintaedellytyksiä tulee parantaa.

Alueellinen hallinto-oikeus on päätösvaltainen yleensä kolmijäsenisenä. Päätöksentekoon osallistuvat tuomarit tekevät ratkaisunsa esittelijän valmisteleman päätösehdotuksen pohjalta. Hallinto-oikeuksissa käsitellään kuitenkin hyvin erityyppisiä asioita. Kaikki asiat eivät edellytä kolmen tuomarin ja esittelijän kokoonpanoa oikeusturvan varmistamiseksi. Hallinto-oikeuksien ratkaisukokoonpanoja koskevat hallinto-oikeuslain (430/1999) säännökset eivät mahdollista asian ratkaisemista peruskokoonpanoa suppeammassa kokoonpanossa, vaikka se asian laadun tai sen merkityksen perusteella olisi mahdollista oikeusturvan vaarantumatta.

Hallinto-oikeuksien kokoonpanoja kehittämällä voidaan vaikuttaa suotuisasti hallinto-oikeuksien työtilanteeseen, ja hallinto-oikeuksien voimavaroja voidaan kohdentaa nykyistä paremmin oikeusturvan kannalta merkittävien asioiden käsittelyyn. Hallinto-oikeuksien ratkaisukokoonpanojen joustavoittamisen ja keventämisen lähtökohtana on sellainen eri kokoonpanojen tehokas ja kustannuksia säästävä työnjako, joka edistää oikeusturvan toteutumista hallintolainkäytössä.

Oikeusministeriön yhtenä strategisena tavoitteena on panostaa tuomioistuimissa esiintyvien käsittelyviiveiden ja käsittelyajoissa ilmenevien erojen poistamiseen. Tämä tapahtuu yhtäältä vahvistamalla tuomioistuinten kokoonpanoja erityisesti niissä asiaryhmissä, joissa kokemuksen perusteella haetaan paljon muutosta ja muutetaan alempien asteiden ratkaisuja ja toisaalta keventämällä tuomioistuinten kokoonpanoja silloin, kun se voi tapahtua oikeusturvaa vaarantamatta. (oikeus-

ministeriö, Oikeuspolitiikan strategia ja kehitysnäkymiä vuosiksi 2003—2012)

Oikeusministeriössä on keväällä 2004 valmistunut hallintolainkäytön kehittämisohjelma 2004—2007. Kehittämisohjelmaan on koottu hallintolainkäytön kehittämistä koskevat valmisteluhankkeet. Tarkoituksena ei ole muuttaa hallintolainkäytön perusteita, vaan kehittää hallintolainkäytön organisatiota ja menettelyä niiden nykyisistä perusteista lähtien. Tämä esitys sisältyy kehittämisohjelmaan.

Korkeimman hallinto-oikeuden valtioneuvostolle tekemässä esityksessä hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön muuttamiseksi 10 päivänä maaliskuuta 2003 on todettu, että hallinto-oikeuksien ratkaistavaksi on viime vuosina tullut entistä laajempia, vaativampia ja yhteiskunnallisesti merkittävämpiä asioita. Ratkaistavien asioiden määrä on kääntynyt kasvuun ja asioiden käsittelyajat ovat pidentyneet. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan on tärkeää, että henkilövoimavarat kohdennetaan ratkaistaviin asioihin niiden laadun edellyttämällä tavalla mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti ja vain siinä laajuudessa kuin oikeusturvan varmistaminen kussakin tapauksessa edellyttää. Esitykseen sisältyi myös eräitä ehdotuksia hallinto-oikeuksien kokoonpanojen muuttamiseksi. Tältä osin korkein hallinto-oikeus toteusi, että tulevaisuudessa on tarkoituksena asiaryhmäkohtaisen tarkastelun perusteella arvioida, voidaanko hallinto-oikeuksien tuomi-onvoipaa kokoonpanoa koskevaa sääntelyä tehdä edelleen nykyistä joustavammaksi oikeussuojaa vaarantamatta.

Valtionhallinnon yleiseen tuottavuuden toimenpideohjelmaan kuuluvassa vuoden 2005 alussa valmistuneessa oikeusministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelmassa on kiinnitetty huomiota tähän esitykseen yhtenä alueellisten hallinto-oikeuksien tuottavuutta parantavana ja samalla asioiden käsittelyajoja nopeuttavana keinona. Tässä esityksessä näihin tavoitteisiin pyritään hallinto-oikeuksien päätösvaltaisia kokoonpanoja muuttamalla seuraavasti:

- erikseen laissa mainituissa asiaryhmissä esittelijät olisivat päätösvaltaisen hallinto-

oikeuden kokoonpanon jäseniä esittelemis-
sään asioissa,

- erikseen laissa mainituissa asiaryhmissä päätöksen voisivat tehdä myös kaksi hallinto-oikeustuomaria tai tuomari ja asiantuntijajäsen,

- yhden tuomarin päätösvaltaa prosessuaalisissa ratkaisuisa laajennetaan, ja erikseen säädetyissä asiaryhmissä yksi tuomari voisi tehdä myös asiaratkaisun.

Esityksen tuottavuusvaikutuksia on arvioitu jäljempänä esityksen kohdassa 4.2.

2. Nykytila

2.1. Lainsäädäntö

Kokoonpanosäännösten kehittymisestä

Vuonna 1955 lääninoikeudesta annetun lain (52/1955) mukaisesti lääninhallituksessa ratkaisi kolmijäseninen lääninoikeus lääninhallituksen toimialaan kuuluvat hallinto-oikeudelliset valitusasiat. Puheenjohtajana toimi maaherra, lääninneuvos tai lääninkamreeri. Lääninoikeuden muina jäseninä toimivat lääninasessori ja esittelijäjäsenenä se lääninhallituksen viran tai toimen haltija tahi ylimääräinen toimenhaltija, jonka tehtäviin käsiteltävän asian esittelemisen lääninhallituksessa kuului. Vuoden 1955 lääninoikeuslaki kumottiin vuonna 1974, jolloin tuli voimaan uusi lääninoikeuslaki (1021/74). Uuden lain 9 §:n mukaan lääninoikeus oli päätösvaltainen kolmijäsenisenä.

Esittelijöiden aseman kannalta vuoden 1974 lääninoikeuslain kokoonpanosäännös merkitsi merkittävää muutosta. Aikaisemman lainsäädännön mukaan esittelijät toimivat säännönmukaisesti lääninoikeuden jäseninä esittelemisissä asioissa, mikä uuden lain mukaan ei ollut enää mahdollista. Sääntely osoittautui epätydyttäväksi ja lääninoikeuslakia muutettiin (laki 1022/1978) siten, että lääninoikeudensihteeri, lääninsihteeri tai ylimääräinen esittelijä, jolla oli nuoremman lääninasessorin kelpoisuus, saattoi lääninoikeuden työtilanteen niin vaatiessa toimia jälleen esittelemisissä asioissa lääninoikeuden jäsenenä. Säännös oli voimassa vuoteen 1989 asti, jolloin se kumottiin.

Lisää joustavuutta kokoonpanosäännöksiin saatiin aikaan, kun lääninoikeuslakia muutettiin väliaikaisesti (lait 588/1982 ja 990/1984) niin, että lääninoikeus saattoi ratkaista tietyt yksinkertaiset veroasiat sekä tarkastus- ja pysäköintimaksuasiat esittelystä yksijäsenisenä, jos asian esittelijä ja sen ratkaiseva jäsen olivat ratkaisusta yhtä mieltä. Kokoonpanosäännökset olivat voimassa vuoden 1986 loppuun. Väliaikaisten muutosten syynä oli valitusasioiden ruuhkaantuminen. Yksijäsenisellä ratkaisukokoonpanolla katsottiin voitavan nopeuttaa yksinkertaisten veroasioiden käsittelyä ja siten kokonaisuudessaan lyhentää vero- ja muiden valitusten käsittelyaikoja (HE 56/1982 vp).

Muutettaessa lääninoikeuslakia vuonna 1989 poistettiin laista säännös, jonka nojalla esittelijä toimi esittelemässään asiassa jäsenenä. Lääninoikeuden jäsenen ollessa satunnaisesti estyneenä hoitamasta virkatehtäviään tai vuosilomalla saattoi kuitenkin yhtenä jäsenenä olla sellainen lääninoikeudensihteeri, jolla oli lääninoikeudentuomarin virkaan vaadittava kelpoisuus. Hallituksen esityksessä (HE 65/1988 vp) todettiin, ettei ole suotavaa, että olisi kovin monia erilaisia poikkeuksia tavoitteena olevasta peruskokoonpanosta kolme jäsentä ja esittelijä, kun otettiin huomioon lääninoikeuden asema tuomioistuinjärjestelmässä. Menettelyä ei myöskään pidetty oikeusturvan kannalta erityisen hyvänä ruuhkan purkamiskeinona.

Lääninoikeuksien asiamaarisen kasvettua aina ruuhkaantumiseen asti arvioitiin kokoonpanosäännöksiä uudelleen. Vuonna 1993 muutettiin lääninoikeuslakia väliaikaisesti vuoden 1996 loppuun asti siten, että lääninoikeuden tuomarin virkaan vaadittavan kelpoisuuden omaava lääninoikeuden esittelijä voi lääninoikeuden työtilanteen niin vaatiessa toimia esittelemässään asiassa lääninoikeuden jäsenenä. Kokoonpanon muuttamisen ei katsottu heikentävän asianosaisten oikeusturvaa, koska päätöksen tekemiseen osallistuisi tällöinkin kolme lääninoikeustuomarin kelpoisuuden omaavaa jäsentä, joten asian ratkaisemisessa tarvittava asiantuntemus turvattaisiin vastaavalla tavalla kuin aikaisemminkin. Muutoksen avulla oli tarkoitus turvata se, etteivät asioiden käsittelyajat olisi pidentyneet kohtuuttomasti läänin-

oikeuksien säästötoimenpiteiden vuoksi (HE 144/1993 vp).

Vuoden 1999 hallinto-oikeuslaki

Hallinto-oikeuslain (430/1999) 12 §:ssä säädetään hallinto-oikeuden päätösvaltaisuu-
desta. Lain 12 §:n 1 momentin mukaan hallinto-oikeus on päätösvaltainen kolmijäsenisenä, jollei laissa erikseen toisin säädetä. Tämä säännös vastaa aikaisempaa lääninoikeuslain 9 §:ää.

Vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisissa asioissa päätösvaltaisesta kokoonpanosta säädetään hallinto-oikeuslain 12 §:n 2 momentissa. Hallinto-oikeuslain 12 §:n 2 momenttia muutettiin lailla 106/2000. Voimassaolevan säännöksen mukaan vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisia asioita käsitellessään hallinto-oikeus on päätösvaltainen nelijäsenisenä, jollei laissa erikseen säädetä suurempaa jäsenmäärää. Näiden asioiden käsitelyssä kokoonpanoon kuuluu vähintään kaksi lainoppinutta jäsentä, joista toinen toimii puheenjohtajana. Hallituksen esityksen (HE 84/1999 vp) mukaan säännös vastaa käytännössä useimmiten käytettyä nelijäsenistä kokoonpanoa. Lainkohdan alkuperäisen sanamuodon mukaan vesilain mukaisten asioiden päätösvaltaisesta kokoonpanosta säädetään vesilain 15 luvun 14 §:n 2 momentissa ja vesiasetuksen 20 b ja 20 c §:ssä. Tuoloin voimassa olleen vesilain 15 luvun 14 §:n 2 momentin mukaan vesiylöikeus oli päätösvaltainen, kun läsnä oli puheenjohtaja sekä asetuksessa säädetty määrä vesiylöikeudenneuvoksia, vähintään kaksi. Vesiasetuksen 20 b §:n mukaan vesiylöikeus oli päätösvaltainen kolmi-, neli-, viisi- tai kuusi-jäsenisenä sen mukaan kuin 20 c §:ssä säädetään. Vesilaissa ja -asetuksessa oli lähtökoh-
tana kolmijäseninen kokoonpano. Käytännössä vesiylöikeudessa oli hallituksen esityksen mukaan asiat ratkaistu useimmiten nelijäsenisessä kokoonpanossa.

Yhden jäsenen päätösvallostaa on säädetty hallinto-oikeuslain 12 §:n 3 momentissa, jonka mukaan jos valitus tai muussa hallintolainkäyttöasiassa esitetyt vaatimukset on peruutettu kokonaan, yksi jäsen voi tehdä siitä johtuvan ratkaisun. Yksi jäsen voi päättää, et-

tä asiassa toimitetaan suullinen käsittely tai katselmus, ja tehdä niiden toimittamiseen liittyvät ratkaisut sekä päättää myös muista asian valmisteluun liittyvistä toimenpiteistä.

Hallinto-oikeuksissa osallistuu hallinto-oikeuslain 7 §:n mukaan kolmen lakimiestuomarin lisäksi eräissä mielenterveyslain (1116/1990), lastensuojelulain (683/1983), kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/1977), päihdehuoltolain (41/1986) ja tartuntatautilain (583/1986) mukaisissa asioissa asiantuntijajäsen näiden asioiden käsitelyyn. Muusta toimenpiteestä kuin lopullisesta pääasiallisesta hallinto-oikeus voi päättää ilman asiantuntijajäsentä.

Eryissä säännöksiä päätösvaltaisesta kokoonpanosta

Hallinto-oikeuden päätösvallostaa on säädetty eräissä asioissa hallinto-oikeuslaista poikkeavalla tavalla. Ulkomaalaislain 193 §:n 2 momentin mukaan Helsingin hallinto-oikeus voi käsitellä ulkomaalaislain 103 §:ssä tarkoitettua asiaa koskevan valituksen yhden tuomarin kokoonpanossa ja lain 199 §:n 1 momentin mukaan hallinto-oikeus voi ratkaista täytäntöönpanon kieltämistä ja keskeyttämistä koskevan hakemuksen yhden tuomarin kokoonpanossa esittelystä. Ulkomaalaislain 199 §:n mukainen yhden tuomarin päätösvalta koskee kaikkia ulkomaalaislain mukaisia täytäntöönpanon kieltämistä ja keskeyttämistä koskevia asioita. Sen sijaan lain 193 §:n 2 momentin mukainen yhden tuomarin päätösvalta on rajoitettu seuraaviin 103 §:ssä tarkoitettuihin kansainvälistä suojelua koskeviin asioihin:

1) hakemus on jätetty tutkimatta sillä perusteella, että

- hakija on saapunut ulkomaalaislain 99 §:ssä määritellystä turvallisesta turvapaikkamaasta, jossa hän on saanut tai olisi voinut saada lain 87 ja 88 §:ssä tarkoitettua suojelua ja jonne hänet voidaan palauttaa,

- hakija voidaan lähettää toiseen valtioon, joka vastuuvaltion määrittämisestä annetun neuvoston asetuksen mukaan on vastuussa turvapaikkahakemuksen käsitelystä.

2) hakemus on ratkaistu nopeutetussa menettelyssä sillä perusteella, että

- hakija on saapunut lain 100 §:ssä määritellystä turvallisesta alkuperämaasta, jossa hän ei ole vaarassa joutua lain 87 tai 88 §:ssä tarkoitetun kohtelun kohteeksi ja jonne hänet voidaan palauttaa,

- hakemus on katsottu lain 101 §:ssä määritellyllä tavalla ilmeisen perusteettomaksi,

- hakija on tehnyt lain 102 §:ssä tarkoitetun uusintahakemuksen, joka ei sisällä uusia asian ratkaisuun vaikuttavia perusteita maahan jäämiselle.

Verojen ja maksujen perimisestä ulosotto- toimin annetun lain 10 §:n mukaan valitusta tai perustevalitusta käsittelevä viranomainen saa määrätä puheenjohtajansa, jäsenensä tai esittelijänsä käsittelemään ja ratkaisemaan ulosoton kieltämistä tai keskeyttämistä koskevia hakemuksia.

Oikeusapulain 27 §:n 2 momentin mukaan hallinto-oikeus voi ratkaista oikeusapua koskevan asian myös yhden lainoppineen tuomarin kokoonpanossa.

2.2. Nykytilan arviointi

Hallinto-oikeuksissa vireillä olevien asioiden määrä on kasvanut ja käsittelyajat ovat pidentyneet vuodesta 1998 vuoteen 2004 keskimääräisestä 6 kuukaudesta 8,8 kuukauteen. Lainsäädännön muutoksilla on uusissa asiaryhmissä ensiasteen muutoksenhaku ohjattu alueellisiin hallinto-oikeuksiin hallinto- viranomaisten ja korkeimman hallinto-oikeuden sijasta. Esimerkkinä voidaan mainita maankäyttö- ja rakennuslailla 2000-luvun alussa hallinto-oikeuksiin siirretyt kaavavalitukset, jotka merkittäväällä tavalla ovat lisänneet hallinto-oikeuksien työmäärää. Hallituksen esityksessä (HE 112/2004 vp) eräksi hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön muutoksiksi ohjataan muutoksenhaku useissa asioissa alueellisiin hallinto-oikeuksiin korkeimman hallinto-oikeuden asemasta. Yksittäisten lakien vaikutus hallinto-oikeuksien työmäärään saattaa olla vähäinen, mutta useiden samansuuntaisten lainsäädäntöhankkeiden aiheuttama kasautumisvaikutus johtaa työmäärän olennaiseen lisäykseen. Käsittelyaikojen pidentymiseen on vaikuttanut myös kasvanut oikeusturvavaatimus, mikä näkyy asioiden perusteellisissa selvittelyssä ja seik-

kaperäisissä perusteluissa. Suulliset käsittelyt ovat lisääntyneet ja päätökset ovat olennaisesti pidentyneet valtaosassa asioita.

Hallinto-oikeuksien edellytykset ratkaista viivytyksettä niissä vireillä olevat asiat riippuu ennen kaikkea hallinto-oikeuksiin kunakin vuonna saapuneiden asioiden ja edeltävältä vuodelta siirtyneiden asioiden määristä.

Hallinto-oikeusuudistuksen suunnitteluvaiheessa olivat lääninoikeuksiin saapuneiden asioiden lukumäärät olleet onnistuneen verotuksen oikaisujärjestelmän ansiosta useiden vuosien ajan laskusuunnassa ja seuraavalle vuodelle siirtyneiden asioiden määrä vastasi vain noin puolen vuoden työmäärää. Uudistuksen jälkeen eli vuodesta 1999 lähtien saapuneiden asioiden määrä on kasvanut. Seuraavalle vuodelle siirtyneiden asioiden määrä on kasvanut, vaikka hallinto-oikeudet ovat vuosittain ratkaisseet asioita edellistä vuotta enemmän. Vuonna 2003 siirtyneiden asioiden määrässä tapahtui lievää laskua lähinnä siksi, että tuolloin ratkaistiin runsaasti sellaisia veroasioita, jotka olivat odottaneet korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätöksiä.

Hallinto-oikeuksiin saapui vuonna 2004 yhteensä 21 049 asiaa ja ratkaistiin 21 101 asiaa. Vuodelle 2005 siirtyi 14 726 asiaa. Vuoteen 2003 verrattuna asioita saapui noin 200 enemmän ja ratkaistiin noin sata vähemmän.

Vuoden 2006 talousarvion valmistelun yhteydessä on hallinto-oikeuksille alustavasti asetettu vuodeksi 2006 toiminnalliseksi tavoitteeksi, että asioita ratkaistaan 21 200 kappaletta.

Hallintolainkäyttöön kuuluvilla asioilla on useimmiten erittäin suuri merkitys yksittäiselle henkilölle. Tämä korostuu erityisesti siinä, että hallintomenettelyssä tehtävät päätökset voidaan usein panna täytäntöön valituksesta huolimatta. Toisaalta valituksen käsittely lykkää usein täytäntöönpanoa sellaisessa tapauksessa, missä hallintoviranomaisen päätös on ollut luvan tai edun myöntävä. Hallintotuomioistuimissa käsiteltävillä asioilla on monesti myös laajoja yhteiskunnallisia ja kansantaloudellisia vaikutuksia, esimerkiksi maankäytön suunnittelua, rakentamista ja verotusta koskevillä alueilla. Kun tätä taustaa vasten otetaan huomioon alueellisiin

hallinto-oikeuksiin ohjautuvien asiamäärien jatkuva kasvu ja samanaikainen pyrkimys käsittelyaikojen lyhentämiseen, asianmukaisen oikeusturvan varmistaminen edellyttää, että hallinto-oikeuksien toimintaedellytyksiä parannetaan.

3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1. Tavoitteet

Tavoitteita tuomioistuiminnalle asetettaessa on lähdettävä tuomioistuinten perustehtävästä, oikeusturvan toteuttamisesta. Tämä puolestaan edellyttää, että oikeudenkäynti on varmaa, luotettavaa, nopeaa ja asiakkaalle kustannuksiltaan kohtuullista.

Varmuudella tarkoitetaan, että oikeudenkäynti antaa varmat takeet oikeaan ratkaisuun pääsemisestä, olipa kyse sitten näyttö- tai lainsoveltamiskysymyksestä. Tavoitteena on saada käytettävissä olevan prosessin keinoin asia luotettavasti selvitettyksi. Asiakkaiden on voitava kokea tuomioistuinmenettely luotettavaksi ja ratkaisut oikeiksi. Sekä asianosaisten että julkisuuden tulisi pitää tuomioistuinten toimintaa puolueettomana ja ammattitaitoisena. Ratkaisu on saatava riittävän nopeasti niin, ettei asia menetä merkitystään asianosaisten kannalta. Kustannukset eivät saa olla tuomioistuimen asiakkaalle niin korkeita, että ne estävät tosiasiallisesti oikeusturvan hakemisen.

Tuomioistuinten riippumattomuuteen kuuluu, etteivät mitkään ulkopuoliset tahot saa vaikuttaa tuomioistuinten varsinaiseen tuomitsemistoimintaan. Toisaalta yhteiskunnan intressissä on, että tuomioistuinlaitoksen ylläpitämiseen myönnettävillä voimavaroilla saadaan mahdollisimman korkeatasoista oikeusturvaa. Viime kädessä näistä voimavaroista päätetään eduskunnassa hallituksen talousarvioehdotuksen ja erilaisten lainsäädäntömuutosten kautta. Yksi mahdollisuus pyrkiä parantamaan tuomioistuinten toimintaedellytyksiä on pyrkiä optimoimaan jo olemassa olevia tuomioistuinten voimavaroja esimerkiksi säätämällä muutoksia tuomioistuinten vähimmäiskokoonpanoihin.

Tuomioistuimen ratkaisukokoonpanolla on vaikutuksia ainakin varmuuteen, luotettavuuteen ja nopeuteen. Voidaan olettaa, että mitä useampi tuomari osallistuu päätöksen tekemiseen, sitä paremmat edellytykset on sille, että päästään oikeaan ratkaisuun. Luotettavuuteen vaikuttavat suuresti kuitenkin muutkin tekijät, kuten tuomioistuimen menettelytavat ja päätöksen perustelut. Asianosaisten oikeudenkäyntikustannuksiin ei kokoonpanolla juurikaan ole vaikutusta.

Selkeästi ratkaisukokoonpanon laajuudella on vaikutus asioiden käsittelyaikoihin eli siihen, kuinka nopeasti asiat tuomioistuimessa ratkaistaan.

Hallinto-oikeudet ovat muutoksenhaku-tuomioistuimina pääsääntöisesti päätösvaltaisia kolmijäsenisinä. Merkittävä osa asioiden käsittelyajasta hallinto-oikeuksissa kuluu nykyisellään siihen, että asiat odottavat valmistelu- ja ratkaisuvuoroaan. Tämä ns. odotusai-ka lyhenisi, jos osassa asioita ratkaisu voitaisiin tehdä pienemmässä kuin kolmen tuomarin kollegiossa. Hallinto-oikeuksien kokoonpanoja koskevat säännökset eivät kuitenkaan tällä hetkellä mahdollista sitä, että ratkaisukokoonpanoissa otettaisiin huomioon asian laatu tai sen merkitys muutoksenhakijan oikeusturvan kannalta. Tavoitteena tulisi kuitenkin olla, että joka kerran, kun tuomari osallistuu kollegiossa lopullisen päätöksen tekemiseen, hän tuottaa työpanoksellaan oikeusturvaan todellista lisäarvoa. Prosessin johtaminen puolestaan tehostuisi, jos mahdollisimman pitkälti luovuttaisiin prosessinjohtoratkaisujen tekemisestä kollegiaalisessa järjestyksessä.

Hallinto-oikeuksien ratkaisukokoonpanon joustavoittamisella tavoitellaan sitä, että hallinto-oikeuksien henkilöstövoimavarat kohdennettaisiin ratkaistaviin asioihin niiden laadun edellyttämällä tavalla mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti ja siinä laajuudessa kuin oikeusturvan varmistaminen kussakin tapauksessa edellyttää. Keventämällä kokoonpanoja ratkaistujen asioiden määrä henkilötyövuotta kohden samalla kasvaa. Kun tuottavuus paranee, yksittäisen asian käsittelyaika lyhenee ja sitä kautta oikeusturva paranee. Joustavoittaminen ratkaisukokoonpanoja keventämällä on kuitenkin mahdollista vain siinä määrin, etteivät oikeusvarmuus tai yleinen luottamus hallintotuomioistuinten ratkaisutoimintaan vaarannu.

3.2. Toteuttamisvaihtoehdot

Ratkaisukokoonpanojen keventäminen

Aikaisemmissa lääninoikeuksia ja hallinto-oikeuksia koskevissa lainsäädännön uudistuksissa on 1970-luvulta lähtien tavoitteena pidetty kolmen jäsenen ja esittelijän peruskokoonpanoa. Suppeampiin kokoonpanoihin on suhtauduttu torjuvasti, eikä lainsäädäntöön ole otettu pysyviä säännöksiä peruskokoonpanon vaihtoehdoista. Lääninoikeuksien ruuhkaantumisen vuoksi peruskokoonpanon asemaa painottavasta lähtökohdasta on kuitenkin jouduttu eri aikoina joustamaan. Kysymys vaihtoehtoisista kokoonpanoista oli pohdittavana jo vuoden 1989 lääninoikeusdistuksen yhteydessä.

Vuonna 1985 mietintönsä jättänyt hallintolainkäyttökomitea (KM 1985:48) ehdotti, että lääninoikeuden esittelijä voisi toimia esittelemissään asioissa jäsenenä. Lisäksi ehdotettiin pysyvä valtuus yksijäseniseen käsittelyyn asian laadun puolesta rajattuihin asioihin. Hallituksen esityksellä lääninoikeuslain muuttamiseksi (HE 65/1988 vp) ei näitä ehdotuksia toteutettu. Tältä osin hallituksen esityksessä yhtäältä todettiin, ettei ole suotavaa, että olisi kovin monia poikkeuksia tavoitteena olevasta peruskokoonpanosta kolme jäsentä ja esittelijä. Toisaalta katsottiin, että muutoksenhakutuomioistuimessakin voi olla niin yksinkertaisia ja vähäisiä asioita, että oikeusturvan kannalta voitaisiin pitää riittävänä yksijäsenistä menettelyä, joka tapahtuu jäsenen kanssa asian ratkaisusta samaa mieltä olevan esittelijän myötävaikutuksella. Tästä ei kuitenkaan tehty ehdotusta.

Uudemmissa selvityksissä on peruskokoonpanoa suppeampien kokoonpanojen käytön mahdollisuuteen suhtauduttu aikaisempaa myönteisemmin, eikä peruskokoonpanon mahdollisimman laaja käyttö ole enää samanlainen tavoite. Yhtenä syynä suhtautumisessa tapahtuneeseen muutokseen on hovioikeuksissa tapahtunut kehitys. Hovioikeuksissa peruskokoonpanon rinnalla on käytössä kahden jäsenen ja esittelijän muodostama kokoonpano. Myös yhdelle jäsenelle on annettu itsenäistä päätösvaltaa.

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea (komiteamietintö 2003:3) on todennut, että

hallintotuomioistuimissa käsitellään aineellisoikeudellisesti hyvin monenlaisia asioita, joiden oikeudellinen vaikeusaste vaihtelee. Lisäksi asiat eroavat toisistaan sen suhteen, kuinka laajalle ulottuvia vaikutuksia päätöksillä on. Hallintotuomioistuinten toimintakenttä on edelleen laajenemassa ja yhä useammat asiaryhmät tulevat muutoksenhakuoikeuden piiriin. Käsiteltävien asioiden erilaisuuden vuoksi olisi perusteltua ottaa asioiden monimuotoisuus huomioon myös tuomionvoivassa kokoonpanossa. Hallinto-oikeuksien osalta voitaisiin komitean mielestä harkita mahdollisuutta ottaa käyttöön kolmijäsenistä kokoonpanoa suppeampi kokoonpano eräissä tarkkaan valituissa asiaryhmissä. Kevennetyt kokoonpanot nopeuttaisivat käsittelyä ja parantaisivat oikeussuojan tehokkuutta. Lisäksi kevennetyssä kokoonpanossa voitaisiin joustavasti järjestää suullisia käsittelyjä. Mikäli asia toisaalta vaatisi laajemman kokoonpanon esimerkiksi silloin, kun esillä olisi uusi oikeuskysymys, asia tulisi joustavasti voida ottaa käsiteltäväksi peruskokoonpanossa.

Valitusten käsittelyn nopeuttamista yhteiskunnan tai alueiden kehittämisen kannalta merkittävissä asioissa käsitelleen työryhmän (oikeusministeriön työryhmämietintö 2004:1) mukaan oikeusturvaodotukset ja -vaatimukset ovat erityyppisissä asioissa erilaisia. Kokoonpanon keventäminen yhteiskunnallisesti merkittävien asioiden käsittelyssä ei ole perusteltua, mutta sitä voitaisiin harkita sellaisissa oikeudellisesti yksinkertaisissa asiaryhmissä, joissa se ei vaarantaisi oikeusturvaa. Tällöin hallinto-oikeuksien voimavaroja voitaisiin kohdentaa nykyistä paremmin merkittävien asioiden käsittelemiseen.

Hallinto-oikeuksissa noudatettavasta menettelystä on säädetty hallintolainkäyttölaisissa (586/1996). Hallintolainkäyttölaki on säädetty joustavaksi yleislaiksi, jota voidaan soveltaa erityyppisissä valitusviranomaisissa. Hallintolainkäyttölain mukaisessa menettelyssä voidaan siten käyttää erilaisia kokoonpanovaihtoehtoja, eikä näiden kokoonpanovaihtoehtojen käyttöön otto edellytä hallintolainkäyttölain muuttamista.

Hallituksen esitykseen (HE 112/2004 vp) eräksi hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön muutoksiksi sisältyvät ehdotukset

hallinto-oikeuksien päätösvaltaisten kokoonpanojen muuttamisesta koskevat eräitä menettelykysymyksiä sekä asioita, joissa ratkaisukokoonpanoon kuuluu lainoppineiden jäsenten lisäksi asiantuntijajäsen. Ehdotukset koskevat siinä määrin suppeaa osaa hallinto-oikeuksien asioista, ettei niillä ole vaikutusta hallinto-oikeuksissa käsiteltävien asioiden keskimääräisiin käsittelyaikoihin. Jotta kokoonpanojen keventämisellä olisi vaikutusta käsittelyaikoihin, kokoonpanosäätelyä on muutettava siten, että myös pienempi päätösvaltainen kokoonpano kuin kolmen tuomarin kokoonpano on mahdollinen riittävän suuressa osassa hallinto-oikeuden käsittelemistä asioista.

Kokoonpanovaihtoehtoina tulevat kysymykseen kolmen tuomarin, kahden tuomarin ja esittelijän muodostama kokoonpano sekä yhden tuomarin kokoonpano.

Vähäisin muutos nykyiseen peruskokoonpanoon on *esittelijän aseman muuttaminen esittelijäjäseneksi* samalla, kun yksi tuomareista jätettäisiin pois kokoonpanosta. Tällainen kokoonpanovaihtoehto on ollut käytössä hovioikeuksissa jo kymmenen vuotta, aluksi määräaikaisesti, ja 1 päivänä lokakuuta 2003 lukien pysyvästi. Samoin vakuutus oikeudessa on tällainen kokoonpanomahdollisuus. Hovioikeudessa tällainen kokoonpano on mahdollista vain tarkoin rajatuissa asioissa ja tietyn erityisen kelpoisuuden omaavilla esittelijöillä. Vakuutus oikeudessa puolestaan esittelijä voi toimia tuomarin asemassa huomattavasti useimmissa tapauksissa. Esittelijälle ei vakuutus oikeudessa ole asetettu hänen toimiessaan esittelijäjäseneä erityisiä kelpoisuusehtoja.

Hovioikeuksissa käytössä olevan järjestelmän omaksuminen vuonna 1993 perustui alun perin määräaikaisiin ns. ruuhkanpurkulakeihin ja ne vakinaistettiin, kun asiamäärät jatkoivat kaikista toimenpiteistä huolimatta kasvuaan. Alkuvaiheessa lakivaliokunta korosti järjestelyn poikkeuksellisuutta ja väliaikaisuutta. Kollegisesta päätöksenteosta hovioikeuksissa ei ollut tuolloin valmiutta luopua, ja yhden jäsenen päätösvallasta säädettiin vasta kymmentä vuotta myöhemmin. Yhden jäsenen kokoonpanon käytöstä saadut kokemukset ovat olleet myönteisiä.

Vakuutus oikeutta koskeva laki on annettu

vuonna 2003, mutta siinä on pääasiassa pyritty ajanmukaistamaan aikaisempi vuonna 1958 annettu laki vakuutus oikeudesta (14/1958). Vakuutus oikeutta koskevassa laissa kokoonpanot eivät ole joustavia, eikä vakuutus oikeutta koskevassa laissa ole säännöksiä yhden tuomarin kokoonpanosta. Tältä osin vakuutus oikeuslaki poikkeaa hovioikeuksia ja markkinaoikeutta koskevasta lainsäädännöstä, joissa on käyttöön otettu vaihtoehtoiset ja joustavat kokoonpanot. Toisaalta vakuutus oikeudessa esittelijä toimii säännönmukaisesti jäsenenä sellaisissa asioissa, joissa ei ole mukana asiantuntijajäseniä eli muissa kuin lääketieteellisissä asioissa. Vakuutus oikeussihteerin asema on päätösvalan osalta siten verrattavissa vakuutus tuomarin asemaan, vaikka vakuutus oikeus laissa ei ole säännelty vakuutus sihteerin virassapysymis oikeutta hänen toimiessaan esittelemässään asiassa lakimies jäsenenä.

Hallinto-oikeudet ovat selvittäneet menettelytapojensa kehittämistarpeita vuonna 2003 sisäisenä selvitystyönä (Anja Sahla & Heikki Jukarainen: Hallinto-oikeuksien työmenetelmäselvitys 2003). Tästä selvityksestä ilmenee, että niin sanotun kolmannen jäsenen panos ratkaisutoiminnassa ei ole niin merkittävä kuin ehkä teoreettisesti on ajateltu. Selvityksen mukaan ratkaisukokoonpanoja saattaisi olla perusteltua pyrkiä keventämään siten, että kokeneista esittelijöistä tehtäisiin esittelemässään asioissa ratkaisijoita.

Valtaosa hallinto-oikeuksien esittelijöinä toimivista hallinto-oikeussihteereistä ovat tehtävässään hyvin kokeneita. Keskimäärin he ovat toimineet esittelijänä noin 10 vuotta. Hallinto-oikeudessa on myös runsaasti asioita, joissa ratkaistavan oikeuskysymyksen intressi on verrattavissa edellä mainituissa tuomioistuimissa esittelijäjäsenekokoonpanossa ratkaistaviin asioihin. Lisäksi esittelijäjäseneä toimimisella olisi myönteistä vaikutusta hallinto-oikeuksien esittelijöiden aseman ja tehtävien hoitamisen kannalta. Osallistuminen ratkaisun tekemiseen on lopputuloksen kannalta vaikuttavampaa kuin esittelijällä oleva oikeus esittää eriävä mielipiteensä ratkaisun suhteen.

Vaihtoehto, jossa päätöksen tekemiseen osallistuisi *kaksi tuomaria* ja esittelijä, olisi tuottavuuden parantamisen kannalta saman-

vertainen kuin edellä kuvattu vaihtoehto. Eroavuutena olisi, että tämä korostaisi tuomarin ja esittelijän välistä virkamiesoikeudellista ja perustuslaista lähtevää eroa. Tuomareiden ollessa eri mieltä asian ratkaisemiseen tulisi kuitenkin ottaa vielä kolmas tuomari. Tällainen tilanne voisi jäädä satunnaiseksi silloin, kun kahden tuomarin kokoonpanon käyttö rajattaisiin etukäteen sellaisiin asiarhyymiin, joissa oikeuskysymykset ja näyttökysymykset ovat normaalia selkeämpiä.

Merkittävin tuottavuuden parantuminen syntyisi, jos *yksi tuomari* ratkaisisi hallinto-oikeuksissa osan asioista. Tällöin verrattuna nykytilanteeseen säästyisi kahden tuomarin työpanos. Lisäksi istuntojen järjestäminen helpottuisi merkittävästi.

Hovioikeudessa yksi jäsen voi tehdä paitsi prosessuaalisia ja prosessinjohtollisia ratkaisuja myös eräissä erikseen mainituissa asiarhyimissä lopullisia pääasiaratkaisuja. Hovioikeuksissa ei aikaisemmin ollut mahdollista ratkaista asiaa miltään osin yhden jäsenen kokoonpanossa, tämä mahdollisuus toteutettiin vasta 1 päivänä lokakuuta 2003 voimaan tulleella oikeudenkäymiskaaren muutoksella. Myös markkinaoikeutta koskevassa lainsäädännössä yhden tuomarin päätösvalta on prosessuaalisissa ratkaisuissa säädetty laajaksi.

Hallinto-oikeuksissa yhden jäsenen päätösvalta on nykyisin erittäin rajoitettu. Yhden tuomarin valtaa päättää prosessuaalisista ja prosessinjohtoon liittyvistä asioista voidaan nykyisestä laajentaa. Lisäksi on tarkasteltava, missä määrin yksi tuomari voisi tehdä myös pääasiaratkaisuja sellaisissa asioissa, joissa oikeusturvan tarve ei edellytä laajempaa kokoonpanoa.

Vuoden 1989 lääninoikeusuudistuksen yhteydessä harkittiin mahdollisuutta ottaa käyttöön pysyvänä järjestelynä yksijäseninen menettely eräissä asioissa. Hallituksen esityksen (HE 65/1988 vp) mukaan yksijäsenistä menettelyä ei kuitenkaan ehdotettu, koska ei ollut osoitettavissa sellaisia asiamäärältään riittävän suuria yksinkertaisia ja vähäisiä asioita, joiden saattaminen yksijäseniseen menettelyyn olisi lääninoikeuden toiminnan järjestelyn kannalta mielekästä ja samalla oikeusturvan toteutumisen puolesta mahdollista. Hallinto-oikeuksissa käsiteltävien asioiden ala on kuitenkin merkittävästi laajentunut sit-

ten vuoden 1989 lääninoikeusuudistuksen ja monissa uusissa asiarhyimissä muutoksenhaku on ohjattu hallinto-oikeuksiin varsinkin vuoden 1996 hallintolainkäyttölain voimaantulon jälkeen. Yhden tuomarin päätösvaltaan kuuluvien asiarhyimien osoittaminen on nykyisin mahdollista.

Vaihtoehtoiset keinot

Ratkaisukokoonpanojen keventämiselle vaihtoehtoisina keinoina asioiden käsittelyn nopeuttamiseen ja siten ruuhkien vähentämiseen voidaan pitää henkilöstön lisäämistä ja asiarhyimäjaon tai tuomiopiiri- ja uudistamista. Yhtenä keinona voidaan pitää myös hallinto-oikeuksien työmenetelmien kehittämistä tuomaripainotteisempaan suuntaan.

Yksinkertaisin ratkaisu olisi hallinto-oikeuksien *henkilöstön lisääminen*. Valituksen käsittelyn nopeuttamista yhteiskunnan tai alueiden kehittämisen kannalta merkittävässä asiassa käsitelleen työryhmän (oikeusministeriö, työryhmämietintö 2004:1) mukaan valitusten käsittelyä tulisi pyrkiä nopeuttamaan ensisijaisesti muiden keinojen kuin resurssilisäysten avulla.

Hallinto-oikeuksien virkarakenteen kehittämistä on selvitetty oikeusministeriön työryhmän mietinnössä Hallinto-oikeuksien virkarakenteen kehittäminen (työryhmämietintö 2004:9). Työryhmä on ehdottanut, että oikeusministeriö tekisi periaatepäätöksen hallinto-oikeuksien henkilöstörakenteen kehittämisestä vuosien 2005–2014 aikavälillä siten, että hallinto-oikeustuomarien ja hallinto-oikeuden kansliahenkilökunnan virkoja lisätään samalla, kun hallinto-oikeussihteerin virkoja lakkautetaan. Hallinto-oikeuksien henkilöstön kokonaisuus ei pienene. Ehdotuksella ei ole kustannusvaikutuksia.

Tässä esityksessä on lähtökohtana ollut esittää vaihtoehtoja hallinto-oikeuksien tuottavuuden parantamiselle. Henkilöstön määrän lisääminen ei luonnollisestikaan paranna tuottavuutta ainakaan sikäli kuin tuottavuus lasketaan ratkaistujen asioiden määränä henkilötövuosien suhteen.

Asiarhyimäjaon tai tuomiopiiri- ja uudistaminen merkitsisi, että hallinto-oikeuksien keskinäistä asiallista tai alueellista toimivaltaa koskevia säännöksiä muutettaisiin. Hal-

linto-oikeuksien tuomiopiirit muodostuvat yhdestä tai useammasta maakuntajakolain mukaisesta maakunnasta. Vaasan hallinto-oikeuden tuomiopiiri käsittää kuitenkin koko maan, kun on kysymys vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisista asioista. Helsingin hallinto-oikeudella on myös tuomiopiirinä koko maa, kun on kysymys turvapaikka-asioista, tulliasioista, autoveroasioista ja arvonlisäveroasioista. Näiden asioiden jakamista kaikkien hallinto-oikeuksien kesken on aika-ajoin pohdittu, mutta tässä asiassa on ilmennyt siinä määrin tarvetta lisäselvityksiin, ettei tällainen lainsäädäntöuudistus ole vielä edennyt hallituksen esitykseksi. Viimeksi tämä asia oli arvonlisäveroasioiden osalta esillä valmisteltaessa hallituksen esitystä eduskunnalle eräksi hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön muutoksiksi (HE 112/2004 vp). Nyt kysymyksessä olevan esityksen yhteydessä ei ole ollut mahdollista tehdä tämän asian suhteen uusia lisäselvityksiä.

Hallinto-oikeuksissa käsittelyajat ja tuottavuus poikkeavat jonkin verran toisistaan. Tuomiopiirien uudelleen järjestämisestä saataisi syntyä pitkällä aikavälillä jonkin verran tuottavuuden paranemista, kun asiamäärät pienemmissäkin hallinto-oikeuksissa kasvaisivat ja saavutettaisiin enemmän rutiinia sellaisissakin asiaryhmissä, joissa nykyisellään voi eräissä tuomioistuimissa tulla vireille vain muutamia asioita vuodessa. Tuomiopii-rijako on kuitenkin nykyisellään selkeä ja hallinto-oikeudet ovat toimineet nykyisellä tuomiopiiirijaolla ja tehtäväjaolla vasta vajaat viisi vuotta. Tässä vaiheessa tuomiopiiirijaon uudistamisen voidaankin arvioida olevan epätarkoituksenmukaista ja aiheuttavan vain tarpeetonta sekaannusta suhteessa mahdollisesti saavutettavaan toiminnan tehostumiseen.

Asioiden siirtäminen ruuhkautuneimmista hallinto-oikeuksista vähemmän ruuhkautuneisiin saattaisi tulla kysymykseen ainakin tilapäisesti. Tällainen siirtomenettely vaatii kuitenkin käytännössä runsaasti järjestelytyötä, mikä puolestaan vähentää siirrosta tuottavuutena saatavaa hyötyä.

Tuomaripainotteista valmistelua on käsitellyt hallinto-oikeuksien henkilöstörakenteen kehittämistä pohtinut työryhmä (oikeus-

ministeriö, työryhmämietintö 2004:9). Työryhmä on ehdottanut, että hallinto-oikeuksien työtapoja ja henkilöstörakennetta on tarpeen kehittää siten, että tuomarit osallistuvat nykyistä enemmän asioiden valmisteluun ja ratkaisun perusteluun. Samalla nykyistä suurempi osa ratkaisuihin kuuluvasta rutiinityöstä delegoitaisiin kansliahenkilöstölle.

Kolmen tuomarin kokoonpanossa esittelijänä on nykyisen hallinto-oikeuslain mukaan joko hallinto-oikeustuomari, hallinto-oikeussihteeri tai notaari. Lainsäädäntö sallii jo nyt sen, ettei asian käsittelyyn tarvitse välttämättä osallistua ratkaisukokoonpanon ulkopuolista esittelijää.

Tuomaripainotteisen valmistelun ei voida itsessään arvioida merkittävästi vaikuttavan asioiden käsittelyaikoja lyhentävästi. Tuomarien osallistuminen asioiden valmisteluun on tuomarin työajan käytön osalta riippuvainen siitä, missä määrin kunkin tuomioistuimen työtilanne edellyttää esittelijäperusteisen valmistelun lisäksi tuomarien osallistumista valmisteluun. Nykyisessä esittelyyn perustuvassa järjestelmässä tuomarin suorittama valmistelu voi toimia lähinnä muuta esittelyä täydentävänä, koska tuomarit voivat valmistella asioita lähinnä siinä määrin kuin esittelijöiden valmisteleminen asioiden käsittelyltä siihen jää aikaa.

3.3. Keskeiset ehdotukset

Kolmen tuomarin kokoonpano pääsääntönä

Esityksen mukaan hallinto-oikeuslain 12 §:ää muutettaisiin ja lakiin lisättäisiin uusi 12 a ja 12 b §. Hallinto-oikeuslain 12 §:n 1 momentin mukaista pääsääntöä, että hallinto-oikeus on päätösvaltainen kolmijäsenisenä, jollei laissa erikseen toisin säädetä, ei esitetä muutettavaksi.

Vesi- ja ympäristöasiat käsitellään nykyisen hallinto-oikeuslain 12 §:n 2 momentin mukaan nelijäsenisessä kokoonpanossa. Vesi- ja ympäristöasioiden kokoonpanosäännösten joustavuuden lisäämiseksi on syytä alentaa vähimmäiskokoonpano näissäkin asioissa kolmijäseniseksi. Kolmijäseninen vähimmäiskokoonpano vesiasioissa oli mahdollinen vesilain ja sittemmin myös hallinto-oikeuslain nojalla siihen asti, kunnes hallin-

to-oikeuslain 12 §:n 2 momentti muutettiin lailla 106/2000. Lääninoikeuksissa ympäristölupa-asiat käsiteltiin kolmijäsenisessä kokoonpanossa.

Osa vesi- ja ympäristöasioista on niin yksinkertaisia, että tällaiset asiat tulisi olla mahdollista ratkaista kolmijäsenisessä kokoonpanossa. Vaasan hallinto-oikeudesta saatujen tietojen mukaan aikaisemmin voimassa olleiden vesilain säännösten nojalla, jotka siis mahdollistivat erilaisten kokoonpanojen käytön, 40—50 prosenttia vesi-asioista käsiteltiin neljän jäsenen kokoonpanossa ja loput kolmen tai viiden jäsenen kokoonpanossa. Kolmen jäsenen kokoonpanojen käyttäminen määrättyissä yksinkertaisissa asioissa ei ole vaarantanut oikeusturvaa eikä tuottanut muutoinkaan käytännössä ongelmia. Vaasan hallinto-oikeuden mukaan on kuitenkin tärkeää, että mahdollisuus myös nelijäseniseen kokoonpanoon säilytetään. Näin siitä syystä, että vesi- ja ympäristöasioissa on paljon asioita, joissa kahden lakimiesjäsenen lisäksi tarvitaan sekä tekniikan että luonnontieteen alan jäsenen erityisosaamista. Ehdotettu muutos toteutettaisiin muuttamalla hallinto-oikeuslain 12 §:n 2 momenttia.

Hallinto-oikeuslakiin ehdotetaan uutta 12 a ja 12 b §:ää, joissa on sääntely muiden kuin 12 §:n mukaisten kokoonpanojen käytön edellytyksistä. Kunkin kokoonpanon osalta on erikseen mainittu ne asiaryhmät, joiden mukaisissa valitusasioissa kevennetty kokoonpano on sallittu. Hallinto-oikeuksissa kevennettyjen kokoonpanojen käyttäminen on lähtökohtaisesti mahdollista ainoastaan osassa hallinto-oikeuksien käsittelemiä asioita. Kolmen jäsenen kokoonpano olisi edelleen pääsääntöinen kokoonpano eli ns. peruskokoonpano. Muiden kokoonpanojen soveltamisalasta olisi laissa erikseen säännökset.

Perustuslain voidaan katsoa edellyttävän, että kokoonpanoista säädetään laissa eikä päätösvaltaista kokoonpanoa koskeva sääntely saa jäädä lain tasolla epätäsmälliseksi ja avoimeksi. Tämä edellyttää, että laissa luetaan ne asiat, joissa kevennettyä kokoonpanoa voidaan käyttää, joko yleisin kriteerein tai asiaryhmäkohtaisesti taikka näiden yhdistelmänä. Tuomioistuinelaitoksen kehittämis-

komitea (komiteanmietintö 2003:3) on esittänyt kannanottonaan, että hallinto-oikeuksien osalta tulisi, oikeusturvanäkökohdat huomioon ottaen, määrittellä laissa asiaryhmittäin asiat, jotka voitaisiin käsitellä kolmea jäsentä suppeammassa kokoonpanossa.

Hovioikeuslain 9 §:n 1 momentissa on kahden jäsenen ja esittelijän kokoonpanon perusteena riita-arvon tai rangaistusseuraamuksen suuruus, ja lisäksi on mainittu eräitä asiaryhmiä, joissa voidaan aina käyttää kevennettyä kokoonpanoa. Nämä kriteerit on alun perin tarkoitettu määrittämään ne asiat, joissa olisi tullut hakea muutoksenhakulupaa hovioikeudelta, joten niitä ei ole varsinaisesti laadittu silmällä pitäen kevennetyn kokoonpanon tarkoituksenmukaista käyttöalaa. Hallintolainkäytössä ei riita-arvoja eikä sanktioita voida yleisesti käyttää samalla tavoin kriteerinä asian yksinkertaisuudelle, koska asiaryhmät asiallisesti poikkeavat toisistaan merkittävästi. Toisaalta sellaiset yleiset kriteerit kuin asian yksinkertaisuus tai vähäisyys ovat hyvin epämääräisiä ja tulkinnanvaraisia. Kokoonpanosäännöksiä soveltamisen tulisi olla mahdollisimman helppoa ja mekaanista, jottei kokoonpanosäännösten keventäminen itsessään johtaisi vaikeasti ratkaistaviin tulkintaongelmiin.

Asioiden jakaminen peruskokoonpanoon ja suppeampiin kokoonpanoihin tulee tehdä yhtenäisten perusteiden mukaan. Perustuslain 21 §:n vaatimukset huomioon otettuna keskeisenä kriteerinä voidaan pitää oikeusturvan tarvetta. Tuomioistuinelaitoksen kehittämiskomitea (komiteanmietintö 2003:3) on esittänyt, että arvioitaessa mihin asiaryhmiin suppeampi kokoonpano soveltuisi, tulisi ottaa huomioon muun ohessa oikeussuojan tarve, asioiden oikeudellinen rutiiniluonteisuus, taloudellisen intressin vähäisyys ja samalla asioiden runsaslukisuus sekä mahdollisuus jatkomuutoksenhakuun.

Oikeusturvaa on tarkasteltava sekä menetelyn että asian lopputuloksen kannalta. Se, miten asianosainen kokee tuomioistuinkäsittelyn oikeudenmukaisuuden, riippuu merkittävästi nimenomaan menettelystä. Hallintolainkäyttömenettely on paljon kirjallista menettelyä, joten asianosaisen kannalta menettelyllinen oikeusturva voidaan turvata, vaikka asian käsittelyyn osallistuisi perusko-

koonpanoa vähemmän tuomareita. Prosessin-johdolliset toimet, täytäntöönpanon kieltämistä ja keskeyttämistä koskevat ratkaisut ja muut väliaikaistoimet voisivat kuulua pääsääntöisesti yhden tuomarin ratkaistaviin kysymyksiin. Nämä toimet tulevat joka tapauksessa arvioiduksi ratkaisukokoonpanon toimesta ennen pääasiaratkaisua.

Tarkasteltaessa oikeusturvaa nimenomaan lopputuloksen kannalta kollegisella päätöksenteolla on merkitystä erityisesti asioissa, jotka koskevat oikeudellisesti vaikeita tulkin- taongelmia, yhteiskunnallisesti merkittäviä ja laaja-alaisia kysymyksiä taikka asianosaisten kannalta tärkeitä ja tosiseikastoltaan epäselviä tilanteita. Näissä tilanteissa monijäsenisyys tuo päätösharkintaan erilaisia näkökulmia ja laajemman asiantuntemuksen. Suppeammassa kokoonpanossa voidaan näin ollen käsitellä sellaisia valitusasioita, jotka ovat oikeudellisesti yksinkertaisia ja joissa ei ole laajaa oikeudenkäyntiaineistoa. Lisäksi voidaan edellyttää, että asiat ovat yleensä tosiseikaston osalta suhteellisen yksinkertaisia eivätkä edellytä laaja-alaista selvittelyä. Myös oikeuskäytännön vakiintuneisuus puoltaa yleensä suppeamman kokoonpanon käyttöä.

Esityksellä ei ole vaikutuksia hallinto-oikeuksien nykyisen esittelyjärjestelmän kannalta eikä sitä ehdoteta miltään osin muutettavaksi. Kaikki asiat ratkaistaisiin edelleen esittelystä hallinto-oikeuslain 18 §:n mukaisesti, tosin myös hallinto-oikeustuomari voisi toimia esittelijänä. Asiaa ratkaiseva hallinto-oikeustuomari ei kuitenkaan voisi olla itse esittelijänä käsitellessään yhden jäsenen päätösvaltaan kuuluvia asioita, vaan tällöin asiaa käsiteltäessä tulee olla aina mukana myös toinen henkilö esittelijänä.

Kahden tuomarin ja esittelijän muodostama kokoonpano

Ehdotettu hallinto-oikeuslain 12 a §:n 1 momentti koskee kolmijäsenistä kokoonpanoa, johon kuuluu kaksi jäsentä ja 12 a §:n 4 momentissa säädetty kelpoisuusehdot täytävä asian esittelijä. Kahden tuomarin ja esittelijän muodostama kokoonpano on päätösvaltainen laissa erikseen mainituissa valitusasioissa. Kokoonpano, jossa on jäsenenä kak-

si hallinto-oikeustuomaria ja asian esittelijänä toimiva hallinto-oikeussihteeri, vastaisi hovioikeuslain 9 §:n mukaista kevennettyä kokoonpanoa.

Hallinto-oikeuksissa työskentelevät hallinto-oikeussihteerit ovat hallinto-oikeuslain 10 §:n mukaan hallinto-oikeuden esittelijöitä. Hallinto-oikeussihteerien virkatehtäviin ei kuulu toimiminen hallinto-oikeuden jäsenenä eikä muutoinkaan tuomiovallan käyttäminen. Esittelijät eivät ole samassa perustuslain mukaisessa riippumattomassa asemassa kuin vakituiset tuomarit eikä heitä myöskään nimetä tehtävänsä tavalla, joka vastaa tuomarin nimittämistä koskevan lain vaatimuksia. Esittelijän toimiminen päätösvaltaisen kokoonpanon jäsenenä muodostaa poikkeuksen siitä lähtökohdasta, että tuomiovallan tulee yleensä kuulua tuomarin virassa oleville henkilöille.

Kahden tuomarin ja esittelijän muodostamassa kokoonpanossa esittelijän tulisi olla hallinto-oikeussihteeri ja hänellä tulisi olla riittävä kokemus kyseisten asioiden esittelystä hallinto-oikeudessa. Määräaikaisten esittelijöiden palvelussuhdeturva on siinä määrin heikko, ettei heidän toimimisensa hallinto-oikeuden jäsenenä ole tuomarin riippumattomuuden kannalta hyväksyttävää. Esittelijä ei olisi toimiessaan tässä pykälässä tarkoitulla tavalla kokoonpanon jäsenenä tuomarin nimittämisestä annetun lain mukainen määräaikainen tuomari. Esittelijöillä olisi kuitenkin kokoonpanon jäsenenä toimiessaan tuomarille kuuluva virassapysymisoikeus kuitenkin sillä tavoin rajoitettuna, että virassapysymisoikeus koskisi vain esittelijän toimintaa kokoonpanon jäsenenä.

Kahden tuomarin kokoonpano

Ehdotettu hallinto-oikeuslain 12 a §:n 1 momentti koskee paitsi kolmijäsenistä kokoonpanoa, johon kuuluu kaksi jäsentä ja esittelijä, myös kaksijäsenistä kokoonpanoa. Kahden jäsenen kokoonpano on päätösvaltainen laissa erikseen mainituissa valitusasioissa. Selvyyden vuoksi ehdotetaan lain 12 a §:n 3 momentissa säädettäväksi, että asiassa, missä kaksijäsenisen kokoonpanon jäsenet eivät ole ratkaisusta yksimieliset, asia tulee siirtää peruskokoonpanoon.

Hallinto-oikeuksissa toimivat esittelijöinä myös notaarit, jotka esittelevät keskimäärin noin 20 prosenttia kaikista ratkaistuista asioista. Notaarit eivät kuitenkaan ole lakimiehiä eivätkä he näin ollen voi toimia esittelemisään asioissa jäsenenä kahden tuomarin ja esittelijän kokoonpanossa. Tämän vuoksi tarpeellinen kokoonpanon keventäminen notaarien esittelemisissä asioissa saavutetaan vain käyttämällä kahden tuomarin ratkaisukokoonpanoa.

Lisäksi on otettava huomioon, että hallinto-oikeuksien henkilöstörakennetta pyritään muuttamaan aikaisempaa tuomaripainotteisempaan suuntaan, mikä merkitsee, ettei ole tarkoituksenmukaista sitoa kevennetyn kokoonpanon käyttömahdollisuutta siihen, että ylipäättään kolmantena jäsenenä toimisi esittelijä. Kahden jäsenen kokoonpanon ratkaistavaksi tarkoitettut asiat ovat kuitenkin siinä määrin yksinkertaisia valitusasioita, että niiden valmistelemisen ei käytännössä tulisi kuin poikkeustilanteissa kuulua tuomarille.

Yhden tuomarin ja asiantuntijajäsenen kokoonpano

Ehdotetun hallinto-oikeuslain 12 a §:n 2 momentin mukaan hallinto-oikeus olisi päätösvaltainen kaksijäsenisessä kokoonpanossa, jossa on lainoppinut jäsen ja asiantuntijajäsen, ja jos asia koskee mielenterveyslain (1116/1990) mukaista hoidon jatkamista koskevan päätöksen alistamista hallinto-oikeuden vahvistettavaksi. Kyse on kahden jäsenen kokoonpanoa koskevasta erityisäännöksestä, jossa kahden jäsenen kokoonpano muodostuu hallinto-oikeustuomarista ja mielenterveysasioihin määrätystä asiantuntijajäsenestä.

Mielenterveyslain mukaisissa alustussasioissa hallinto-oikeuksissa on nykyisin kolmen lakimiesjäsenen lisäksi asiantuntijajäsen. Hallituksen esityksessä (HE 112/2004 vp) eräksi hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön muutoksiksi on jo ehdotettu, että asiantuntija kuuluisi yhden lakimiesjäsenen sijasta tuomionvoipaan kokoonpanoon. Esityksen mukaan kysymyksessä oleville asioille on tyypillistä, että niiden ratkaiseminen perustuu asiantuntijajäsenen erityisammattitaitoon.

Mielenterveysasioissa on edellä mainituilla perusteilla mahdollista supistaa ratkaisukokoonpanon vähimmäisvaatimusta sellaisissa asioissa, joissa ratkaisu painottuu nimenomaan asiantuntijajäsenen erityisammattitaitoon, eikä asiaan liity sellaisia oikeudellisia ongelmia, jotka edellyttäisivät useamman lainoppineen jäsenen käyttöä. Tällaisina asioina voidaan pitää jatkohoitopäätöksiä, jotka koskevat potilaan hoidon jatkamista jo aloitetun hoitajakson aikana. Mielenterveyslain mukaan potilaan tahdosta riippumattomat, hoidon jatkamista koskevat päätökset on määräajoin alistettava hallinto-oikeuden vahvistettavaksi. Näissä alustussasioissa useamman lainoppineen jäsenen vaatimus ei käytännössä lisää potilaan oikeusturvaa. Tämän vuoksi hallinto-oikeudelle alistetut jatkohoitopäätökset voidaan käsitellä yhden lakimiesjäsenen ja asiantuntijajäsenen kokoonpanossa. Asiaan liittyvien oikeudellisten ongelmien sitä edellyttäessä voidaan jatkohoitolistuksetkin aina tarpeen mukaan käsitellä peruskokoonpanossa. Lisäksi jos alistetusta päätöksestä on myös valitettu, alustussasia käsitellään samassa kokoonpanossa kuin valitusasia.

Yhden tuomarin kokoonpano

Nykyisen lain mukaan yksi jäsen voi päättää, että asiassa toimitetaan suullinen käsittely tai katselmus, mutta ei hylätä tätä koskevaa vaatimusta. Tältä osin ehdotetaan muutosta, jonka mukaan yksi jäsen saisi myös hylätä sellaisen vaatimuksen. Yksi jäsen voisi tehdä lisäksi suullisen käsittelyn tai katselmuksen toimittamiseen liittyvät ratkaisut sekä päättää myös muista asian valmisteluun liittyvistä toimenpiteistä. Hallituksen esityksessä (HE 112/2004 vp) eräksi hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön muutoksiksi on ehdotettu, että yhden jäsenen ratkaistaviin asioihin lisättäisiin asiat, joissa on kysymys siitä, onko valitus tai muu hallintolainkäyttöasia pantu vireille säädetyssä määräajassa.

Nykyisellään hallinto-oikeuslain mukainen yhden tuomarin päätösvalta on hovioikeuksiin ja markkina-oikeuteen nähden suppea. Yhden tuomarin ratkaisovalta mahdollistaisi tuomioistuimen toiminnan merkittävän tehostamisen, mikäli sen käyttöala olisi lain-

säädännössä riittävän laaja. Hallinto-oikeuslain 12 §:n 3 momenttia, joka sääntelee yhden tuomarin päätösvaltaa hallinto-oikeuksissa, ehdotetaan täydennettäväksi. Momentin alkuosa, jonka mukaan yksi jäsen voi ratkaista asian, jos siinä on kyse vaatimuksen peruuttamisesta, jäisi ennalleen. Yksi jäsen saisi myös ratkaista asian, jossa on kyse asian vireillepanosta myöhästyneenä. Uusi säännös olisi sen sijaan, että yksi jäsen voisi ratkaista asian myös, jos asia on pantu vireille viranomaisessa, jonka toimivaltaan se ei kuulu. Lisäksi yksi jäsen voisi päättää hallintolainkäyttölain 32 §:ssä tarkoitetun täytäntöönpanoa koskevan määräyksen antamisesta.

Yhden tuomarin päätösvallan tulisi koskea prosessuaalisten ja prosessinjohtolisten ratkaisujen lisäksi lopullisten pääasiantekojen tekemistä erikseen määritellyissä asiaryhmissä. Yhden tuomarin kokoonpanosta ehdotetaan säädettäväksi 12 b §:ssä. Sen mukaan hallinto-oikeus olisi päätösvaltainen myös yksijäsenenä, jos valitus koskee erikseen lueteltujen lakien mukaista muutoksenhakuasiaa. Yhden tuomarin päätökset tehdään hallinto-oikeuden normaalia käsittelyjärjestystä noudattaen esittelystä, mikä osaltaan varmistaa oikeusturvaa asiaryhmissä, jotka kuuluivat yhden tuomarin päätösvaltaan.

Yhden tuomarin päätösvallan laajentaminen on oikeusturvan kannalta perusteltua asioissa, joissa kahden muun tuomarin mukana olon ei voida katsoa olevan tarpeellista oikeusturvan takaamiseksi. Yhden tuomarin päätösvallan laajentaminen vastaa tavoitetta muuttaa hallinto-oikeuksien toimintaa ja henkilöstörakennetta tuomaripainotteisemmaksi.

4. Esityksen vaikutukset

4.1. Vaikutukset hallinto-oikeuksien toimintaan

Hallinto-oikeuksien ratkaisukokoonpanojen keventäminen vaikuttaa tuomareiden työpanoksen käyttöön. Kun asia ratkaistaan nykyiseen verrattuna joko yhtä tai kahta tuomaria pienemmässä kokoonpanossa, heidän työpanoksensa voidaan tältä osin suunnata muiden asioiden ratkaisemiseen. Tästä puolestaan seuraa tuomioistuimen ratkaisukapa-

siteetin kasvua. Kasvun hyödyntäminen edellyttää istuntojen organisoimista siten, että kokoonpanosta vapautuville tuomareille ohjautuu samanaikaisesti muita asioita. Tuomariryön säästö voidaan pyrkiä ohjaamaan erityisesti niihin asiaryhmiin, missä käsittelyajat ovat nykyisellään pidentyneet

Hallinto-oikeuksissa ei ole järjestetty työajan seurantaakaan siitä, kuinka paljon tuomarit ovat käyttäneet työpanostaan tässä esityksessä tarkoitettujen, erilaisiin kevennettyihin kokoonpanoihin soveltuvien asioiden käsittelyyn ja ratkaisemiseen. Työpanoksen säästö joudutaan näin ollen arvioimaan. Tässä esityksessä tehty arvio tuomarien vuotuisesta työtuntien määrästä ja eri asioihin käytettävästä työajasta perustuu esitystä valmistelleen työryhmän jäsenten käytännön kokemuksen.

Kahden tuomarin ja esittelijän tai kahden tuomarin kokoonpano

Kahden tuomarin ja esittelijän sekä kahden tuomarin kokoonpanossa nykyiseen kolmen tuomarin kokoonpanoon verrattuna säästetään ns. kolmannen jäsenen työpanos. Kolmannella jäsenellä tarkoitetaan sellaista ratkaisuun osallistuvaa tuomaria, joka ei toimi kyseissä asiassa esittelijän esityksen tarkastajana eikä istunnon puheenjohtajana. Lähes kaikilla hallinto-oikeudentuomareilla jaoston puheenjohtajia lukuun ottamatta on jatkuvasti kolmannen jäsenen tehtäviä.

Esityksen mukaisia hallinto-oikeuslain 12 a §:n 1 momentissa tarkoitettuja asioita ratkaistiin vuonna 2003 kaikissa hallinto-oikeuksissa yhteensä noin 6 400 kappaletta, mikä on 30 prosenttia kaikista päätöksistä.

Jos kokoonpanossa ns. kolmantena tuomarina toimiva jäsen olisi käyttänyt tällaisen asian käsittelyyn keskimäärin tunnin ja hänen vuotuinen tehokas työtunneissa laskettu työmääränsä olisi 1 600 tuntia, merkitsisi tämä kaikissa hallinto-oikeuksissa yhteensä neljän henkilötyövuoden työpanoksen käyttämistä tällaisiin työtehtäviin.

Esittelijöiden määrääminen tuomioistuimen kokoonpanoon jäseneksi on parannus esittelijöiden asemaan. Arveltavasti se edesauttaa työmotivaation ylläpitämistä, kun vakinai-

seksi tuomariksi nimittäminen vie usein jopa vuosikymmeniä. Kokemus tuomarin työstä voi myös parantaa esittelijöiden valmiuksia saada tavoittelemansa tuomarin virka.

Yhden tuomarin ja asiantuntijajäsenen kokoonpano

Potilas voi valittaa hallinto-oikeuteen mielenterveyslain nojalla tehdyistä hoitotoimispäätöksistä joko siinä vaiheessa, kun potilas ensimmäisen kerran otetaan hoitoon tai hoitoa päätetään jatkaa. Jos hoitoon määrätty on alaikäinen, päätös on aina alistettava hallinto-oikeuden vahvistettavaksi. Lisäksi täysi-ikäisen potilaan tahdosta riippumattomat, hoidon jatkamista koskevat päätökset on määrääjain alistettava hallinto-oikeuden vahvistettavaksi. Tällöin asia tulee siis vireille hallinto-oikeuteen, vaikka asianosainen ei itse päätöksestä valittaisikaan.

Mielenterveysasioita ei ole eritelty siten, että tilastoista kävisi ilmi, paljonko hoidon jatkamista koskevia, tässä esityksessä tarkoitettuja puhtaita alustusasioita hallinto-oikeuksissa on vuosittain käsitelty, joten niiden määrä joudutaan arvioimaan. Määrät poikkeavat eri hallinto-oikeuksissa, koska pitkäaikaispotilaita on sijoitettu enemmän valtion mielisairaaloihin. Kevennetyssä kokoonpanossa ratkaistavien asioiden määrän vuonna 2003 voidaan arvioida hallinto-oikeuksiin tehtyjen kyselyjen mukaan olleen noin 1 930 asiaa.

Kaikki mielenterveysasiat ratkaistaan nykyisellään hallinto-oikeuksissa kolmen tuomarin ja asiantuntijan kokoonpanossa. Eduskunnassa vireillä olevassa hallituksen esityksessä (HE 112/2004 vp) on ehdotettu kokoonpanon keventämistä siten, että kokoonpanosta jäisi pois yksi tuomari.

Tämän esityksen vaikutusta arvioitaessa voidaan ottaa tältä osin lähtökohdaksi, että tuomareiden työpanoksesta säästyisi kahden tuomarin työpanos nykyiseen kokoonpanoon verrattuna. Näin ollen edellä mainitun hallituksen esityksen vaikutus sisältyy tähän arviointiin.

Jos kokoonpanossa puheenjohtajana ja ns. kolmantena tuomarina toimivat jäsenet olisivat käyttäneet tällaisen asian käsittelyyn kumpikin keskimäärin viisitoista minuuttia ja

heidän kummankin vuotuinen tehokas työtunneissa laskettu työmääränsä olisi 1 600 tuntia, merkitsisi tämä kaikissa hallinto-oikeuksissa yhteensä 0,6 henkilötyövuoden työpanoksen käyttämistä tällaisiin työtehtäviin.

Yhden tuomarin kokoonpano

Yhden tuomarin kokoonpanossa jäsenten työpanoksesta säästyisi kahden tuomarin työpanos nykyiseen kokoonpanoon verrattuna.

Esityksen mukaisessa hallinto-oikeuslain 12 b §:ssä tarkoitettuja asioita ratkaistiin vuonna 2003 yhteensä 2 964 kappaletta ja niiden osuus kaikista käsiteltävistä asioista oli 14 prosenttia.

Laskelmaan ei ole otettu ulkomaalaislain mahdollistaman yhden tuomarin kokoonpanon vaikutusta, koska sellainen kokoonpano on ollut voimassa tästä esityksestä riippumatta. Samoin on asianlaita oikeusapulain mahdollistaman yhden tuomarin kokoonpanon osalta.

Jos kokoonpanossa puheenjohtajana ja ns. kolmantena tuomarina toimivat jäsenet olisivat käyttäneet nyt tarkasteltavana olevan asian käsittelyyn kumpikin keskimäärin puoli tuntia ja heidän kummankin vuotuinen tehokas työtunneissa laskettu työmääränsä olisi 1 600 tuntia, merkitsisi se sitä, että kaikissa hallinto-oikeuksissa käytettäisiin yhteensä 1,9 henkilötyövuotta näissä asioissa puheenjohtajan ja kolmannen jäsenen työtehtäviin.

4.2. Taloudelliset vaikutukset

Uudistuksen tavoitteena on toiminnan tehostuminen. Lähtökohdانا on, että oikeushallinnon kustannukset eivät kokonaisuutena tarkastellen nouse. Toisaalta varsinaisista kustannussäästöistäkään ei ole kysymys. Mikäli kevennetyt ratkaisukokoonpanot tulevaisuudessa käytettäisiin hallinto-oikeuksissa aina, kun siihen tämän esityksen perusteella olisi mahdollisuus, se merkitsisi edellä olevien laskelmien mukaan laskennallisesti tuotavuusvaikutuksena arviolta 6,5 tuomarin henkilötyövuoden eli tuomarin palkkauksesta riippuen noin 446 000—495 000 euron oh-

jautumista tehokkaammin. Aivan näin suureen tuottavuuden lisääntymiseen tuskin käytännössä päästään, sillä kevennettyjen kokoonpanojen asiaryhmissäkin tullaan edelleen osassa asioista käyttämään normaalia, kolmen tuomarin kokoonpanoa asian laadun niin vaatiessa. Aina myöskään ei ole tarkoituksenmukaista järjestää erillistä, kevyempää ratkaisukokoonpanoa, vaikka edellytykset siihen sinänsä olisivat olemassa.

Siltä osin kuin esitys koskee kokoonpanoja, joissa esittelijät toimivat hallinto-oikeuden jäsenenä, esityksellä on myös suoranaisia kustannusvaikutuksia. Hovioikeuden esittelijöille suoritetaan erilliskorvaus silloin, kun he kuuluvat päätösvaltaiseen kokoonpanoon. Esittelijöiden toimimisesta hovioikeuslain 9 §:ssä tarkoitettulla tavalla hovioikeuden jäsenenä suoritetaan palkkio sen mukaan kuin oikeusministeriö on asiasta erikseen määrännyt. Oikeusministeriön viimeisin määräys palkkiosta on annettu 17 päivänä joulukuuta 2003, oikeusministeriön päätös numero 92/123/2003. Sen mukaan hovioikeuden esittelijälle voidaan maksaa sellaisesta ratkaistusta asiasta, jonka käsittelyssä esittelijä on toiminut hovioikeuden jäsenenä, palkkiota 45 euroa. Seulontamenettelyssä ratkaistusta asiasta esittelijälle voidaan maksaa enintään 30 euroa. Hallinto-oikeuden esittelijät voidaan työn sisällön puolesta rinnastaa hovioikeuden esittelijöihin, joten myös heille tulisi maksaa palkkio hallinto-oikeuden jäsenenä toimimisesta esittelemisensä asioissa. Palkkion voidaan myös arvioida olevan tarpeellinen edistämään muutoksen käyttöönottoa ja omaksumista. Kustannusvaikutus tältä osin olisi edellä arvioidun 6 400 jutun osalta 30 euron mukaan laskien 233 280 euroa. Asiasta ei aiheudu määrärahan lisästarpeita valtion talousarvioon, mutta se vähentää kokoonpanojen monipuolistamisella saavutettavaa laskennallista hyötyä.

4.3. Yhteiskunnalliset vaikutukset

Kokoonpanojen joustavoittaminen vahvistaa asianosaisten mahdollisuuksia saada valitusasiansa käsitellyksi nopeammin alueellisissa hallinto-oikeuksissa. Nopeutumisvaikutuksen ratkaisutoimintaan voidaan arvioida

olevan merkittävä, kun sitä verrataan hallinto-oikeuksien työtilanteen ja henkilöstörakenteen kehitykseen viimeisten viiden vuoden aikana. Lisäksi yksittäisellä tuomarilla on uudistuksen myötä jonkin verran paremmat mahdollisuudet keskittyä laajojen asioiden ratkaisutoimintaan, minkä puolestaan voidaan arvioida parantavan päätösten laatua laajoissa ja samalla vaikeissa asioissa.

5. Asian valmistelu

5.1. Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Oikeusministeriö asetti 18 päivänä helmikuuta 2004 työryhmän selvittämään hallinto-oikeuksien kokoonpanoja koskevien säännösten kehittämistä. Työryhmän tehtävänä oli laatia ehdotus hallinto-oikeuksien ratkaisukokoonpanojen joustavoittamiseksi ja keventämiseksi. Lähtökohdaksi asetettiin eri kokoonpanojen tehokas ja kustannuksia säästävä työnjako oikeusvarmuudesta tinkimättä. Työryhmä luovutti mietintönsä (oikeusministeriön työryhmämietintö 2004:15) ministeriölle 4 päivänä lokakuuta 2004.

5.2. Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Työryhmämietinnöstä pyydettiin lausunnot korkeimmalta hallinto-oikeudelta, kaikilta hallinto-oikeuksilta, valtioneuvoston oikeuskanslerilta, eduskunnan oikeusasiamieheltä, valtiovarainministeriön henkilöstöosastolta, Hallinto-oikeustuomarit ry:ltä, Valtionhallinnon erityisalojen ja tuomioistuinten diplomi-insinöörit ry:ltä, Oikeushallinnon henkilökunta OHK ry:ltä, Suomen Lakimiesliitto ry:ltä, Tuomariunioni ry:ltä, Suomen Asianajajaliitolta ja Julkiset oikeusavustajat ry:ltä. Lausunnoista on laadittu tiivistelmä (oikeusministeriö, Lausuntoja ja selvityksiä 2005:14). Lausunnonantajista suurin osa kannattaa ainakin pääosin esityksen mukaista hallinto-oikeuksien tuomionvoivan kokoonpanon joustavoittamista. Saatu lausuntopalaute on perusteluissa ilmenevin tavoin otettu huomioon tässä esityksessä.

6. Riippuvuus muista esityksistä

Esityksellä on liittymäkohtia parhaillaan eduskunnassa käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen eräksi hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön muutoksiksi (HE

112/2004 vp). Myös tuossa esityksessä on ehdotettu muutoksia hallinto-oikeuslain 12 §:n 2 ja 3 momentin päätösvaltaisuus-säännöksiin, ja ne on otettu huomioon tässä esityksessä.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotuksen perustelut

12 §. Hallinto-oikeuden päätösvaltaisuus. *Pykälän 1 momentin* mukaan hallinto-oikeus olisi päätösvaltainen kolmijäsenisenä, jollei toisin ole säädetty. Säännös vastaa nykyistä hallinto-oikeuslain 12 §:n 1 momenttia, jota ei tältä osin ehdoteta muutettavaksi. Kysymys on hallinto-oikeuden kokoonpanoa koskevasta pääsäännöstä.

Lain 12 a ja 12 b §:ssä tarkoitetut asiat voidaan käsitellä kolmijäsenisessä kokoonpanossa, mikäli asian laatu ja asianosaisten oikeusturva sitä edellyttää. Säännös korostaisi kolmijäsenisen kokoonpanon asemaa säännönmukaisena kokoonpanona hallinto-oikeudessa ja varmistaisi sen, että tarpeen mukaan voidaan sellaisetkin asiat, jotka muutoin voitaisiin käsitellä kahden jäsenen ja esittelijän kokoonpanossa tai yhden jäsenen toimesta, saattaa aina käsiteltäväksi laajemmassa kokoonpanossa.

Sen ratkaiseminen, käsitelläänkö asia kolmen tuomarin muodostamassa pääsääntöisessä kokoonpanossa vai lain 12 a tai 12 b §:ssä säädettyssä suppeammassa kokoonpanossa, on lainkäyttöasia, eikä kokoonpanoista päättäminen kuulu hallinto-oikeuden sisäiseen johtamiseen. Kokoonpanon laajuudesta päättää kulloinkin asiaa käsittelevä kokoonpano. Perusteena kokoonpanon valinnalle olisi sen varmistaminen, ettei oikeusturva asiassa vaarannu. Hovioikeuksien kevennetyjen kokoonpanojen osalta lakivaliokunta (LaVM 19/1997 vp) korosti, että kevennetyn kokoonpanon käyttäminen on hovioikeuden harkinnassa. Vaikka kevennetyn kokoonpanon käyttäminen olisi mahdollista, on valio-kunnan mukaan vaikeat ja hankalat asiat kuitenkin aina tarvittaessa ratkaistava peruskokoonpanossa. Näin voidaan huolehtia siitä, ettei valittajien oikeusturva vaarannu.

Asian laatu viittaa puolestaan sen oikeudelliseen vaikeuteen ja asialliseen laajuuteen. Laajat ja monimutkaiset sekä yhteiskunnallisesti merkittävät ratkaisut tulisi tehdä yleensä kolmijäsenisessä kokoonpanossa. Myöskään linjaratkaisuja tai ennakkopäätösluonteisia

ratkaisuja ei ole syytä tehdä suppeassa kokoonpanossa. Kokoonpanosta päättäminen jäisi kuitenkin viime kädessä tuomioistuimen harkintaan, asianosaisella ei olisi oikeutta vaatia, että valitus tulisi käsitellä 1 momentin mukaisessa kokoonpanossa silloinkin, kun edellytykset käsitellä asia suppeammassa kokoonpanossa olisivat 12 a tai 12 b §:n mukaisesti olemassa. Ei ole myöskään prosessuaalisesti tarkoituksenmukaista, että muutoksenhaun yhteydessä jouduttaisiin tutkimaan säännönmukaisesti kokoonpanon oikeellisuus prosessinedellytyksenä.

Menettelylliset seikat, kuten suullisen käsittelyn tai katselmuksen toimittaminen, eivät yleensä edellytä asian käsittelyä peruskokoonpanossa. Suullisen käsittelyn tai katselmuksen tarve ei välttämättä merkitse, että asian laatu edellyttäisi peruskokoonpanoa. Suullinen käsittely ja katselmuksen osa asian selvittämistä ja kirjallista käsittelyä täydentävä selvityskeino. Suullinen käsittely ja katselmuksen voidaan toimittaa myös suppeammassa kokoonpanossa. Yksikin tuomari voi toimittaa suullisen käsittelyn tai katselmuksen erityisesti sellaisessa asiassa, joka muutoinkin kuuluu yhden tuomarin ratkaistaviin. Suullisen käsittelyn määrien lisääminen on myös käytännössä helpompaa, jos suullinen käsittely toimitetaan suppeassa kokoonpanossa.

Kokoonpanosäännöksissä luetellaan tyhjentävästi ne asiaryhmät, joissa suppeampi kokoonpano on perusteltu ja mahdollinen. Suppeampaa kokoonpanoa ei tule soveltaa päätösvaltasäännöstä laajentavasti tulkiten sellaisiin muutoksenhakuasioihin, jotka voitaisiin rinnastaa johonkin luettelossa mainittuun asiaryhmään. Sellaisessa tilanteessa, jossa hallinto-oikeuslaissa nyt mainittu laki olisi kumottu ja korvattu uudella vastaavalla säännöksellä, voidaan suppeampaa kokoonpanoa käyttää uuden lain mukaisiin muutoksenhakuasioihin, mikäli ne ovat asiallisesti samanlaisia kuin aikaisemmin. Asetelma on erilainen, jos uusi laki sisältää olennaisesti uuden tyyppisiä valitusasioita, kuten tapahtui maankäyttö- ja rakennuslaissa, joka ohjasi

kaavavalitukset hallinto-oikeuksiin. Tällaisessa tilanteessa suppeampaa kokoonpanoa ei voida käyttää uuden lain mukaisissa muutoksenhakuasioissa.

Pykälän 2 momenttiin sisällytettäisiin erityissäännös päätösvaltaisuudesta vesi- ja ympäristönsuojeluasioissa ja hallinto-oikeuslain 7 §:ssä tarkoitetuissa mielenterveyslain, lastensuojelulain, kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain, päihdehuoltolain ja tartuntatautilain mukaisissa asioissa, joissa on mukana asiantuntijajäsen. Hallinto-oikeuslain 7 §:n mukaisten asioiden osalta säännös vastaa hallituksen esityksessä (HE 112/2004 vp) eräksi hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön muutoksiksi siitä esitettyä.

Vesi- ja ympäristöasioissa olisi ehdotuksen mukaan nyttemmin mahdollisuus käyttää myös kolmen jäsenen kokoonpanoa. Hallinto-oikeuslain 12 §:n 2 momentissa oleva säännös nelijäsenisestä kokoonpanosta ehdotetaan kuitenkin myös säilytettäväksi vaihtoehtoisena kokoonpanona tilanteissa, joissa asian laatu sitä edellyttää. Nykyisen lain mukaan vesi- ja ympäristöasioissa on nelijäsenisessä kokoonpanossa vähintään kaksi lainoppinutta jäsentä, joista toinen toimii puheenjohtajana. Esityksessä lainoppineiden jäsenten vähimmäismäärä pysyisi ennallaan. Ehdotetulla säännöksellä on käytännössä vaikutusta lähinnä niissä tilanteissa, joissa nykyisin käsittelyyn osallistuu kolme lainoppinutta jäsentä ja yksi asiantuntijajäsen. Nämä asiat voitaisiin käsitellä uusien säännösten nojalla kahden lainoppineen jäsenen ja yhden asiantuntijajäsenen kokoonpanossa.

Pykälän 3 momentin mukaan jos valitus tai muussa hallintolainkäyttöasiassa esitetyt vaatimukset on peruutettu kokonaan, yksi jäsen voisi tehdä siitä johtuvan ratkaisun. Tämän lisäksi yksi jäsen voisi ratkaista asian, jossa kysymys on siitä, onko valitus tai muu hallintolainkäyttöasia pantu vireille oikeassa määräajassa tai viranomaisessa, jonka toimivaltaan sen käsittely ei kuulu. Yksi jäsen voisi päättää myös hallintolainkäyttölain 32 §:ssä tarkoitetun täytäntöönpanoa koskevan määräyksen antamisesta. Yksi jäsen voisi päättää, että asiassa toimitetaan suullinen käsittely tai katselmus taikka hylätä sitä koskevan vaatimuksen, ja tehdä niiden toimittami-

seen liittyvät ratkaisut sekä päättää myös muista asian valmisteluun liittyvistä toimenpiteistä.

Voimassaolevan hallinto-oikeuslain 12 §:n 3 momentin mukaan yksi jäsen voi tehdä ratkaisun, jos valitus, hakemus tai asiassa esitetyt vaatimukset on peruutettu kokonaisuudessaan. Yksi jäsen voi myös yksin päättää suullisen käsittelyn tai katselmuksen toimittamisesta. Ehdotetulla säännöksellä laajennettaisiin yhden jäsenen päätösvaltaa merkittävästi prosessuaalisissa ratkaisuissa. Uudemmassa lainsäädännössä on muutoksenhakutuomioistuimissa laajennettu yhden jäsenen päätösvaltaa. Oikeudenkäymiskaaren 2 luvun 8 §:n mukaan hovioikeuden yksi jäsen on päätösvaltainen tekemään säännöksessä erikseen luetelluissa tilanteissa prosessuaalista laatua olevan ratkaisun. Markkinaoikeuslain 9 §:n 1 momentin mukaan yksi lainoppinut jäsen voi tehdä ratkaisun, jos valitus, hakemus tai asiassa esitetyt vaatimukset on peruutettu kokonaisuudessaan taikka asia jätetään tutkimatta tai sillensä. Lainoppinut jäsen voi yksin päättää väliaikaisista kielloista ja valmistelussa tarpeellisista toimista.

Yhden jäsenen päätösvaltan laajentaminen ainakin samassa laajuudessa kuin hovioikeudessa ja markkinaoikeudessa on hallinto-oikeuksien toiminnan joustavoittamiseksi ja yksinkertaistamiseksi tarpeellista. Yhden jäsenen päätösvaltan sääntely voidaan prosessuaalisten ratkaisujen osalta toteuttaa samalla tavoin kuin markkinaoikeudessa luettelemalla ne asiatyypit, jotka yksi jäsen voi ratkaista. Yksi tuomari voisi päättää valituksen tai muun hallintolainkäyttöasian tutkimatta jättämisestä sillä perusteella, että asia on pantu vireille säädetyn määräajan jälkeen. Samankaltaisesta tilanteesta on kyse silloin, kun hallinto-oikeus päättää asian siirtämisestä ilman, että tehdään erikseen päätöstä sen tutkimatta jättämisestä. Tämän vuoksi on syytä laajentaa yhden jäsenen päätösvalta koskemaan myös asian siirtämistä. Yhden jäsenen päätösvaltaa ei voida kuitenkaan laajentaa koskemaan valituksen jättämistä tutkimatta valitusoikeuden puuttumisen vuoksi, koska valitusoikeus määräytyy hallinto-oikeudessa aineellisella eikä prosessuaalisella perusteella. Valitusoikeuden määräytymistä koskevat kysymykset ovat hallintolainkäytössä olleet

perinteisesti oikeudellisesti vaikeita eivätkä sen vuoksi lähtökohtaisesti sovellu vain yhden tuomarin ratkaistaviin asioihin.

Sekä hovioikeuslain että markkinaoikeuslain mukaan yksi jäsen on päätösvaltainen tekemään väliaikaistoimia koskevia ratkaisuja. Jo nykyisin hallinto-oikeudessa yksi jäsen voi ratkaista verojen ja maksujen perimisestä ulosottoimin annetun lain (367/1961) nojalla verojen ja maksujen ulosoton kieltämistä ja keskeyttämistä koskevat hakemukset. Samoin ulkomaalaislain (301/2004) mukaan täytäntöönpanon kieltämistä ja keskeyttämistä koskevan hakemuksen voi ratkaista ulkomaalaisasiassa yksi tuomari. Lainsäädännössä ei ole siten nähty estettä sille, että täytäntöönpanon kieltoasia käsitellään yhden jäsenen kokoonpanossa. Tämä järjestely on syytä laajentaa koskemaan kaikkia hallinto-oikeuden käsittelemiä sanottuja asioita.

Hallintolainkäyttölain 32 §:n mukaan valitusviranomaisen voi kieltää päätöksen täytäntöönpanon tai määrätä sen keskeytettäväksi tai antaa muun täytäntöönpanoa koskevan määräyksen. Hallituksen esityksessä (HE 112/2004 vp) eräksi hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön muutoksiksi on ehdotettu, että hallintolainkäyttölain 79 §:ää muutettaisiin siten, että kielletäisiin erikseen valittaminen hallinto-oikeuden asian käsittelyn aikana tekemästä päätöksestä, joka koskee muutoksenhau alaisen päätöksen täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä. Valituskielto ei koskisi muunlaisten täytäntöönpanoa koskevien määräysten antamista.

Yhden tuomarin päätösvalta koskisi hallintolainkäyttölain 32 §:ssä tarkoitettua määrära-
yksen antamista. Valtaosa näistä määräyksistä koskee täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä. Muun tyyppiset määräykset ovat käytännössä harvinaisia. Menettelyllisesti ei ole eroa, koskeeko määräyksen antaminen täytäntöönpanon kieltoa tai keskeyttämistä taikka muun tyyppistä määräystä. Tämän vuoksi ei ole syytä rajoittaa yhden tuomarin päätösvaltaa hallintolainkäyttölain 32 §:ssä tarkoitettujen määräysten laadun perusteella. Päätösvalta koskisi myös muussa laissa tarkoitettua täytäntöönpanoa koskevan määräyksen antamista, joten yhden tuomarin päätösvalta käsitellä täytäntöönpano-
asioita olisi yleinen. Täytäntöönpanoa kos-

kevan määräyksen antamista koskevan päätösvaltan perusteella yksi tuomari voisi myös hylätä täytäntöönpanoa koskevan määräyksen antamista koskevan vaatimuksen tai peruuttaa taikka muuttaa aikaisemmin annettua määräystä. Kysymys olisi tällöin kuitenkin aina välitoimesta, joten yhden tuomarin päätösvalta ei tätä kautta ulottuisi esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain 144 §:ssä säännellyn rakennustöiden aloittamisluvan ratkaisemiseen.

Ehdotetun 3 momentin mukaan yksi jäsen voisi myös päättää, että asiassa toimitetaan suullinen käsittely tai katselmus taikka hylätä sitä koskevan vaatimuksen. Nykyisen hallinto-oikeuslain 12 §:n 3 momentin mukaan yksi jäsen voi päättää, että asiassa toimitetaan suullinen käsittely tai katselmus. Yksi jäsen ei voi nykyisin siis hylätä suullisen käsittelyn tai katselmuksen pyyntöä. Suullinen käsittely ja katselmus on hallintolainkäyttölain mukaan kuitenkin vain kirjallista menettelyä täydentävä selvitysmuoto. Suullisen käsittelyn ja katselmuksen toimittamisesta päättäminen on osa asian valmistelua. Valmisteluun liittyvät päätökset tekee hallinto-oikeuslain mukaan yleensä yksi jäsen. On tarkoituksenmukaista, että suullista käsittelyä koskevat päätökset voi tehdä yksi jäsen siinäkin tilanteessa, kun vaatimus suullisesta käsittelystä hylätään. Näin erityisesti asioissa, joissa lopullisen asiaratkaisunkin tämän esityksen mukaan voi tehdä yksi jäsen. Asian laadun vuoksi voidaan kysymys suullisen käsittelyn tai katselmuksen toimittamisesta tarpeen mukaan jatkossakin aina saattaa käsiteltäväksi kolmen jäsenen kokoonpanossa.

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea (komiteanmietintö 2003:3) on todennut, että olisi selvítettävä, voisiko oikeudenkäyntiä kehittää niin, että asianosainen saisi jo ennen pääasiaratkaisua tiedon siitä, että asiassa ei todennäköisesti tulla järjestämään suullista käsittelyä. Välipäätöksen antaminen on komitean mielestä perusteltua etenkin silloin, kun asianosaiselle on erityisen tärkeää saada heti tietää kielteinen vastaus, jotta hän voi ottaa sen huomioon valmistellessaan oikeudenkäyntikirjelmää.

Suullista käsittelyä koskevat ratkaisut tulee tehdä mahdollisimman varhaisessa vaiheessa menettelyä. Sen ratkaiseminen, järjestetään-

kö asiassa suullinen käsittely tai katselmus, edellyttää asiassa kertyneeseen kirjalliseen aineistoon tutustumista. Suullista käsittelyä tai katselmusta koskevan vaatimuksen hylkääminen edellyttää siten nykyisin, että kolme tuomaria tutustuu valitusasiakirjoihin. Mikäli suullisen käsittelyn vaatimus tutkitaan jo menettelyn alkuvaiheessa, joutuvat kaikki asian käsittelyyn osallistuvat tuomarit tutustumaan asiakirjoihin sekä tuossa vaiheessa että uudelleen asiaa lopullisesti ratkaistessaan. Kokoonpanovaatimus johtaa siten osittain kaksinkertaiseen työhön, mikä ei ole tarkoituksenmukaista asian viivytyksettömän käsittelyn kannalta.

Jos suullisen käsittelyn tai katselmuksen pitämisestä päättäisi yksi jäsen, tällöin väli-päätös siitä, ettei suullista käsittelyä tai katselmusta toimiteta, voitaisiin tehdä nykyistä varhaisemmassa vaiheessa menettelyä. Asianaosaisten oikeusturvan voidaan katsoa edellyttävän, että tällainen ratkaisu annetaan yleensä ennen pääasian ratkaisemista. Asianosaiselle voitaisiin samassa yhteydessä varata tilaisuus esittää kirjallista lisäselvitystä, mikäli hän pitää sitä tarpeellisena. Tällöin mahdollisesti suullisessa käsittelyssä esitettäväksi aiottu lisäselvitys olisi mahdollista toimittaa ajoissa hallinto-oikeuteen, eikä siihen jouduttaisi nojautumaan vasta muutoksenhakuvaiheessa.

Päätös suullisen käsittelyn vaatimuksen hylkäämisestä ei ole valituskelpoinen. Yhden jäsenen tekemä suullisen käsittelyn tai katselmuksen hylkäävä ratkaisu ei kuitenkaan tulisi myöskään sillä tavoin oikeusvoimaiseksi, ettei asiassa voitaisi myöhemmin tehdä uutta päätöstä suullisen käsittelyn tai katselmuksen toimittamisesta joko yhden jäsenen toimesta tai käsiteltäessä asiaa laajemmassa kokoonpanossa. Tähän saattaa olla perusteena jo asianosaisen myöhemmin toimittama uusi selvitys, joka osoittaa suullisen käsittelyn tarpeellisuuden. Asian käsittelyn kulussa prosessinjohdollisena toimenä tapahtunut suullisen käsittelyn vaatimuksen hylkääminen ei sisällä myöskään sellaisen ennakkollisen kannan ottamista asiaan, mikä perusteella vaatimuksen hylännyt tuomari tulisi esteelliseksi osallistumaan myöhemmin saman asian käsittelyyn.

12 a §. *Hallinto-oikeuden kokoonpano*

eräissä asioissa. Pykälän 1 momentin mukaan hallinto-oikeus olisi päätösvaltainen myös kolmijäsenisessä kokoonpanossa, johon kuuluu kaksi jäsentä ja 4 momentissa säädettyt kelpoisuusehdot täyttävä asian esittelijä, jos valitus koskee pykälässä lueteltuja asiaryhmiä. Samoissa asiaryhmissä hallinto-oikeus olisi päätösvaltainen vaihtoehtoisesti myös kahden jäsenen muodostamassa kokoonpanossa.

Kolmijäseninen kokoonpano, jossa esittelijä toimii esittelemisensä asioissa jäsenenä, on täydentävä kokoonpanovaihtoehto, jonka käyttäminen edellyttää, että esittelijä on määrätty toimimaan jäsenenä esittelyissään. Hallinto-oikeuden esittelijänä toimivan hallinto-oikeussihteerin virka-asema ja -velvollisuudet eivät ole verrattavissa tuomariin. Esittelijän virkatehtäviin ei kuulu tuomiovallan käyttö, minkä vuoksi esittelijän toimiminen jäsenenä on virkamiesoikeudellisesti lisätehtävä, johon esittelijä erikseen suostumuksensa mukaan määrätään ja josta hänelle tulee suorittaa erillinen korvaus. Tällainen järjestely on käytössä hovioikeuksissa. Järjestelyn avulla hallinto-oikeudet saavat käyttöönsä mahdollisuuden käyttää esittelijöitä rajoitusti tuomarin tehtävissä ilman, että esittelijät varsinaisesti nimitettäisiin määräaikaiseen hallinto-oikeustuomarin virkaan.

Esittelijöiden tosiasiallinen käyttäminen jäsentehävissä riippuu kulloinkin tähän tarkoitukseen käytettävissä olevista määrärahoista. Esitelytehtävissä käytettäviä notaareja ei puolestaan ole mahdollista lainkaan käyttää jäsentehävissä. Näistä syistä vastaavia asiaryhmiä varten ehdotetaan vaihtoehtoisena kokoonpanona käytettäväksi kahden jäsenen muodostamaa kokoonpanoa. Asia ratkaistaisiin tällöin normaalisti esittelystä, jolloin esittelijänä toimisi hallinto-oikeussihteeriksi tai notaari. Myös toinen tuomareista voisi toimia esittelijänä, mutta tämän mahdollisuuden käyttäminen laajemmin ei ole perusteltua, kun otetaan huomioon tässä kokoonpanossa käsiteltävien asioiden laatu. Ylipäätään kahden jäsenen kokoonpanon käyttö on tarkoituksenmukaista vain suhteellisen selvissä ja yksinkertaisissa asioissa. Tämän kokoonpanon käytölle asettaa rajoituksen se, että käytännössä kaksi jäsentä voi päättää asian vain, mikäli he ovat yksimielisiä.

Muutoksenhakuasian olisi pääasiallisesti koskettava jonkin pykälässä mainitun lain mukaista asiaa, ja samassa kokoonpanossa olisi voitava käsitellä myös pääasian yhteydessä esitetyt muut vaatimukset. Valitusasioiden yhteydessä esitetään usein vahingonkorvauksen tai kantelun luonteisia taikka muita vaatimuksia, jotka eivät kuulu hallinto-oikeuden toimivaltaan. Nämä vaatimukset voidaan ratkaista samassa kokoonpanossa kuin pääasiakin. Tässä pykälässä tarkoitettuna kokoonpanossa ei voida käsitellä kuitenkaan muita hallintolainkäyttöasioita kuin valituksia, joten hallintoriita-asiat ja ylimääräisenä muutoksenhakuna tehdyt kantelut eivät kuulu sen päätösvaltaan. Niissä kyse on hallinto-oikeudessa ensimmäisenä asteena käsiteltävistä asioista ja oikeusturva vaatii tämän vuoksi peruskokoonpanon käyttämistä.

Pykälässä tarkoitettu kokoonpano on tarkoituksenmukainen sellaisissa asiaryhmissä, joissa valitusasiat ovat yleensä oikeudellisesti selkeitä ja niitä koskeva oikeuskäytäntö vakiintunut. Myös oikeudenkäyntiaineiston tulisi yleensä olla sillä tavoin suppea, ettei asioiden laajuus edellytä laajempaa kokoonpanoa.

1 kohta. Tuloverotuksessa edellä kuvatun tyyppisiä asioita ovat ennen kaikkea vähennysjärjestelmään liittyvät kysymykset. Kevennetyn kokoonpanon piiriin tulisivat tuloverolakia (1535/1992) koskevat valitusasiat sikäli kuin ne koskevat lain III osan 1 luvun 31 §:ssä tarkoitettuja luonnollisia vähennyksiä, 3 luvun pääomatulosta tehtäviä vähennyksiä, 4 luvun 71—73 §:ien mukaisia matkakustannusten korvauksia, 5 luvun ansiotulosta tehtäviä vähennyksiä sekä lain VI osan 1 luvussa säädettyjä verosta tehtäviä vähennyksiä tai 3 luvussa säädettyä alijäämähyvitystä.

Muita verotuksen piirissä olevia kevennettyyn kokoonpanoon soveltuvia asioita ovat kiinteistöverolakiin (654/1992), autoverolakiin (1482/1994) ja ajoneuvoverolakiin (1281/2003) perustuvat verot sekä metsänhoitoyhdistyksistä annetun lain (534/1998) mukainen metsänhoitomaksu. Näitä asioita koskevat valitukset ovat yleensä sillä tavoin rajoitettuja ja teknisiä luonteeltaan, että niiden käsittely on kevennetyssä kokoonpanossa perusteltua. Perintö- ja lahjaverolaissa

(378/1940) tarkoitettun omaisuuden arvon määrittämistä koskevissa asioissa on vakiintunut oikeuskäytäntö ja nämäkin asiat voidaan luonteeltaan teknisinä hyvin käsitellä kevennetyssä kokoonpanossa.

2 kohta. Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) nojalla tehdään pääosin kolmen tyyppisiä hallintopäätöksiä, joihin voidaan hallinto-oikeudessa hakea muutosta: kaavapäätöksiä, lupapäätöksiä ja valvonta-asian ratkaisuja. Kaava-asiat eivät laaja-alaisuutensa ja niihin liittyvien oikeudellisten tulkintakysymysten vuoksi sovellu lähtökohdaisestikaan kevennettyyn kokoonpanoon. Valvonta-asiat ovat lain tai muun säännöksen noudattamatta jättämisestä aiheutuneita velvoittamispäätöksiä, jotka viime kädessä pannaan täytäntöön pakkokeinoin. Valvonta-asioihin liittyy usein sellaisia selvitys- ja oikeuskysymyksiä, jotka oikeusturvan toteutumiseksi edellyttävät käsittelemistä peruskokoonpanossa hallinto-oikeudessa.

Sen sijaan rakentamiseen liittyvät lupa-asiat ovat olennaisesti kaava-asioita suppeampia ja niihin liittyvät selvitys- ja oikeuskysymykset yleensä selkeämpiä kuin valvonta-asioissa. Maankäyttö- ja rakennuslain 18 luvussa säännellään rakentamisen ja muiden toimenpiteiden luvanvaraisuudesta. Kyse on rakennusluvasta, toimenpideluvasta, rakennuksen purkamisluvasta ja maisematyöluvas- ta. Kun rakennuslupa on myönnetty olemassaolevan kaavan perusteella, valitusasian ratkaiseminen ei yleensä sisällä sellaisia selvitys- tai oikeuskysymyksiä, joiden ratkaiseminen edellyttäisi kolmen tuomarin kokoonpanoa. Valitusasian käsittely suppeassa kokoonpanossa ei kuitenkaan yleensä olisi perusteltua, milloin rakennusluvan myöntäminen edellyttää myös suunnittelutarveratkaisua. Suunnittelutarveratkaisu sisältää sellaista kaavapäätöstä vastaavaa kokonaisuuskäytäntöä maankäytön suunnittelusta sovellettuna yksittäistapaukseen, joka hallinto-oikeudessa yleensä olisi käsiteltävä peruskokoonpanossa kuten kaavavalituksetkin.

Lupa-asioihin liittyy lain 23 luvussa säännelty poikkeaminen, jossa on kyse siitä, että kunta tai alueellinen ympäristökeskus voivat erityisestä syystä myöntää poikkeuksen maankäyttö- ja rakennuslaissa säädettyistä tai sen nojalla annetuista rakentamista koskevis-

ta säännöksistä, määräyksistä, kielloista ja muista rajoituksista. Vähäisiä poikkeuksia voidaan myöntää myös rakennuslupan yhteydessä. Poikkeamisedellytyksin voidaan myöntää myös rakennuslupa tilapäiseen rakennukseen. Poikkeamisasiat ovat laadultaan vaihtelevia. Osa asioista on sellaisia, että ne voidaan hyvin käsitellä hallinto-oikeudessa suppeammassakin kokoonpanossa. Oikeuskäytäntö poikkeamispäätöksissä on vakiintunut jo maankäyttö- ja rakennuslakia edeltävän lainsäädännön ajalta ja erityisesti alueellisten ympäristökeskusten kokemus ja asiantuntemus niiden käsittelemisestä hyvä.

Sekä lupa- että poikkeamispäätösten käsitteleminen peruskokoonpanossa voi kuitenkin yksittäiseen asiaan liittyvien vaikeiden selvitys- ja oikeuskysymysten vuoksi olla aiheellista.

3 kohta. Jätelain (1072/1993) perusteella hallinto-oikeuksissa käsitellään pääasiassa maksuvalituksia. Oikeudellisesti kyse on yksinkertaisista asioista eikä asioiden ratkaisemiseen liity myöskään vaikeaa näytön arviointia. Tämän vuoksi ei ole estettä käsitellä näitä asioita niiden laadun perusteella kevenetyssä kokoonpanossa.

4 kohta. Väestötietolain (507/1993) mukaiset muutoksenhakuasiat koskevat väestötietojärjestelmässä olevan tiedon oikaisua sekä tietojen luovuttamista koskevia päätöksiä. Näiltä osin ei ole kyse sellaisista yksilön oikeusturvaa koskevista oikeudellisesti ongelmallisista ratkaisuista, jotka edellyttäisivät asian käsittelyä peruskokoonpanossa. Samalla perusteella myös kotikuntalain (201/1994) mukaiset muutoksenhakuasiat voidaan käsitellä suppeammassa kokoonpanossa. Kotikuntalain mukaisissa asioissa voi kotikuntaa koskevan merkinnän ohella olla kyse myös uhkasakosta tai ilmoitusrikemaksun määrittämisestä. Rikesakkoasiat voidaan käräjäoikeuksissakin ratkaista yhden tuomarin kokoonpanossa eikä tältä osin ole syytä arvioida, että kotikuntalain mukaisissa rikemaksuasioissa oikeusturva edellyttäisi kolmen tuomarin kokoonpanoa.

Nimilain (694/1985) perusteella voi hakea hallinto-oikeudessa muutosta maistraatin päätökseen, jolla on hylätty hakemus sukunimen tai etunimen muuttamisesta. Näihin muutoksenhakuasioihin liittyvä oikeudellinen

intressi ei edellytä asian käsittelyä aina kolmen jäsenen kokoonpanossa, vaan asiat voidaan käsitellä myös kevenetyssä kokoonpanossa.

5 kohta. Siviilipalveluslain (1723/1991) mukaiset muutoksenhakuasiat hallinto-oikeuksissa koskevat siviilipalveluskeskuksen päätöksiä siviilipalvelulaitokseen määrittämisestä sekä kurinpitorangaistuksen määrittämisestä siviilipalvelusmiehelle. Siviilipalveluslaitokseen määrittäminen on siviilipalveluslain 8 §:ssä mainituilla perusteilla siviilipalveluskeskuksen harkinnassa, minkä vuoksi valitusasian käsittelyyn ei liity oikeudellisesti vaikeita kysymyksiä. Siviilipalvelusmiehelle voidaan määrätä siviilipalveluslain 24 §:n mukaan kurinpitorangaistuksina varoitus, työtä yli säännönmukaisen työajan tai päivärahan menetys. Rangaistusten laatu huomioon ottaen oikeusturvan kannalta on riittävää, että valitus käsiteltäisiin hallinto-oikeudessa suppeammassa kuin kolmen tuomarin kokoonpanossa. Käräjäoikeuksissa rikesakko- ja rangaistusmääräysasiat käsitellään yhden tuomarin kokoonpanossa.

6 kohta. Järjestyslain (612/2003) perusteella tehtyihin hallintopäätöksiin haetaan muutosta hallinto-oikeudessa. Tällaiset päätökset koskevat yleensä järjestyksenvalvontatehtäviin liittyviä lupia. Kokoontumislain (530/1999) mukaisia poliisin päätöksiä koskeva muutoksenhaku kohdistuu yleensä päätöksiin, joilla kokouksen järjestämistä ei ole hyväksytty ilmoituksen mukaisesti. Asian luonteen vuoksi tällaiset asiat on voitava ratkaista viivytyksettä, jotta muutoksenhakumahdollisuus ei menettäisi merkitystään. Järjestyksen valvontaa ja kokoontumisoikeuden toteuttamista koskevat säännökset ovat selkeitä eikä lain soveltamiseen yleensä liity oikeudellisesti vaikeita kysymyksiä. Asioiden ratkaisemisessa on kyse pikemmin yksittäisen tapauksen olosuhteiden arvioinnista, mikä voidaan suorittaa oikeusturvaa vaarantamatta myös suppeammassa kuin kolmen tuomarin kokoonpanossa.

7 kohta. Elatusturvalain (671/1998) mukaisia muutoksenhakuasioita hallinto-oikeuksissa ovat elatustuen tarkistamiseen ja lakauttamiseen liittyvät valitukset. Näiden asioiden ratkaisemiseen ei liity oikeudellisia tulkintakysymyksiä, vaan kyse on asianosai-

sen olosuhteiden muutoksen arvioinnista, missä nojaututaan vakiintuneeseen käytäntöön. Asian ratkaiseminen voi tapahtua myös kevennetyssä kokoonpanossa.

Muutoksenhaku sosiaaliviranomaisten päätöksiin muodostaa merkittävän osan hallinto-oikeuksissa käsiteltävistä asioista. Useiden lakien mukaisissa asioissa on muodostunut vakiintunut käytäntö, jonka perusteella asiat voidaan yhdenmukaisia perusteita noudattaen ratkaista. Sosiaaliasioiden asianosaisten oikeusturvan tarve on hyvin korostunut, minkä vuoksi kevennetyssä kokoonpanossa tulisi käytännössä käsitellä lähinnä sellaisia asioita, jotka ovat sekä näytön että oikeuskysymyksen osalta selviä ja voidaan ratkaista vakiintuneiden ratkaisulinjojen perusteella. Sosiaaliasioiden näytön ristiriitaisuuden voidaan ajatella puoltavan asian käsittelyä peruskokoonpanossa. Tällä perusteella lastensuojelulain mukaiset asiat on jätetty kokonaisuudessaan esityksen ulkopuolelle, ja ne käsitellään myös jatkossa aina peruskokoonpanossa. Oikeusvarmuuden takaaminen ei kuitenkaan vaadi, että kaikentyyppiset muutoksenhaut sosiaaliviranomaisten päätöksiin käsiteltäisiin hallinto-oikeuksissa kolmen tuomarin kokoonpanossa, vaan nämä asiat voidaan käsitellä myös suppeammassa kahden tuomarin ja esittelijän tai kahden tuomarin kokoonpanossa. Tällaisia muutoksenhakuasioita ovat seuraavien lakien mukaiset asiat: sosiaalihuoltolaki (710/1982), laki toimeentulotuesta (1412/1997), laki lasten päivähoidosta (36/1973), laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (380/1987) sekä laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista (734/1992).

8 kohta. Ulkomaalaislain (301/2004) mukaiset muutoksenhakuasiat koskevat pääasiassa oleskelulupa- ja turvapaikka-asioita. Ulkomaalaislain erityissäännöksen mukaan valitukset sellaisista turvapaikkapäätöksistä, joissa hakemus on hylätty ilmeisen perusteetomana, on jo nykyisellään voitu ratkaista yhden tuomarin kokoonpanossa. Myös muulla kuin kansainvälisen suojelun tarpeen perusteella haettuihin oleskelulupa-asioihin sisältyy sellaisia valitusasioita, jotka ovat oikeudellisesti ongelmattomia ja joissa oikeusturva ei edellytä asian käsittelyä kolmen tuomarin kokoonpanossa. Tämän vuoksi myös

niissä olisi syytä olla mahdollisuus tarvittaessa käyttää kevennetyä kokoonpanoa.

9 kohta. Passilain (642/1986) perusteella viranomaisen tekemään päätökseen voi hakea muutosta hallinto-oikeudessa. Näissä asioissa on yleensä kyse siitä, että passia ei ole myönnetty tai se on peruutettu. Tältä osin päätöksenteon edellytykset on säädelty tarkasti laissa, eikä viranomaisilla ole merkittävää harkintavaltaa päätöksenteossa. Passiasioiden tehtyihin valituksiin ei liity sellaisia oikeudellisia ongelmia, jotka vaatisivat aina kolmen tuomarin osallistumisen niiden käsitelyyn. Passiasioiden luonteen vuoksi valitukset tulisi myös voida ratkaista viivytyksettä, jottei muutoksenhakumahdollisuus menettäisi ajan kulumisen vuoksi merkitystään.

10 kohta. Perusopetuslain (628/1998) 42 §:n 1 momentin nojalla haetaan hallinto-oikeudessa muutosta opetuksen järjestäjän päätöksiin, jotka koskevat uskonnon ja elämäntutkimuksen opetusta, oppilaalle annettavaa varoitusta, oppilaan määräaikaista erottamista, opetuksen maksuttomuutta, oppilashuoltoa, koulumatkoja, majoitusta sekä tapaturman hoitoa ja terveydenhuoltoa. Lisäksi hallinto-oikeudesta haetaan muutosta lääninhallituksen päätöksiin, jotka koskevat valituksia oppilaaksi ottamisesta ja oppilaan siirtämisestä erityisopetukseen. Käytännössä yleisimmin perusopetuslain mukaiset valitukset koskevat koulumatkoja ja oppilaaksi ottamista. Perusopetukseen liittyviin muutoksenhakuasioihin liittyy harvoin oikeudellisesti vaikeasti ratkaistavia kysymyksiä, minkä vuoksi näiden valitusasioiden käsittely suppeammassa kokoonpanossa on perusteltua. Muun opetusta koskevan lainsäädännön osalta ei ole ehdotettu mahdollisuutta käsitellä vastaavia asioita suppeammassa kokoonpanossa, koska muun kuin perusopetuksen osalta valitukset ovat harvinaisempia. Oppilaitokset myös eroavat merkittävästi toisistaan, eikä muuta opetusta koskeva lainsäädäntö ole samalla tavoin yhtenäinen, vaan asioita käsiteltäessä joudutaan ottamaan huomioon kunkin koulutusalan erityispiirteet. Tämän vuoksi muun kuin perusopetuslain mukaiset asiat on edelleen syytä käsitellä aina peruskokoonpanossa.

11 kohta. Tuomioistuinten ja eräiden oikeushallintoviranomaisten suoritteista perittä-

vistä maksuista (701/1993) annetun lain 10 §:n (1546/2001) ja valtion maksuperustelain (150/1992) 11 b §:n mukaan maksun määräämistä koskevaan oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta siltä hallinto-oikeudelta, jonka tuomiopiirissä kyseisen viranomaisen toimipaikka sijaitsee. Kyseisten lakien mukaisten maksujen määräämisen perusteet on määritelty laissa ja maksun määrääminen on yksinkertainen tekninen toimenpide. Maksuvapautuslain (529/1980) perusteella valtiokonttori voi vapauttaa maksu- tai korvausvelvollisen valtiolle tulevan maksun tai korvauksen suorittamisesta. Näissä asioissa muutoksenhaun perusteena on yleensä se, että maksun perimistä pidetään kohtuuttomana. Tätä koskeva harkinta on yksittäistapauksellista ja riippuu maksuvelvollisen olosuhteista. Oikeusturvan kannalta on riittävää käsitellä valitukset suppeammassa kuin kolmen tuomarin kokoonpanossa.

12 kohta. Perintökaaren (40/1965) 5 luvun 2 §:n mukaan valtiokonttori voi päättää, että valtion saama omaisuus luovutetaan kokonaan tai osittain perittävän läheiselle tai esimerkiksi kunnalle. Valtiokonttorin päätökseen voi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Valtiokonttori voi päättää harkintansa mukaan omaisuuden luovuttamisesta, eikä kenelläkään ole lakiin perustuvaa oikeutta saada kyseistä omaisuutta haltuunsa. Valtiokonttorin päätöksiin ei liity siten sellaista asianosaisten oikeussuojan tarvetta, mikä edellyttäisi näiden oikeudellisesti yksinkertaisten asioiden käsittelyä hallinto-oikeuden peruskokoonpanossa.

Pykälän 2 momentissa olevan säännöksen mukaan hallinto-oikeus olisi päätösvaltainen kaksijäsenisessä kokoonpanossa, jossa on lainoppinut jäsen ja asiantuntijajäsen, jos asia koskee mielenterveyslain (1116/1990) mukaista hoidon jatkamista koskevan päätöksen alistamista hallinto-oikeuden vahvistettavaksi. Tältä osin esitys joustavoittaa edelleen mielenterveysasioiden käsittelykokoonpanoa verrattuna hallituksen esitykseen (HE 112/2004) eräksi hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön muutoksiksi. Alistusasioissa on nykyisin hallinto-oikeuksissa kolmen lakimiesjäsenen lisäksi asiantuntijajäsen. Hallituksen esityksessä esitetään perus-

kokoonpanoksi kahta lakimiesjäsentä ja asiantuntijajäsentä, mikä tässäkin esityksessä pysyy peruskokoonpanona.

Hallituksen esityksessä (HE 112/2004 vp) eräksi hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön muutoksiksi on todettu, että kysymyksessä oleville asioille on tyypillistä, että niiden ratkaiseminen perustuu asiantuntijajäsenen erityisammattitaitoon. Esimerkiksi mielenterveysasioissa ratkaisuun osallistuvan psykiatrijäsenen lääketieteellinen arviointi potilaan sairaudesta, hoidon tarpeesta ja mahdollisen hoitamatta jättämisen vaikutuksesta hänen terveydentilaansa on kaikissa tapauksissa ratkaisevaa hallinto-oikeuden arvioidessa, täytyvätkö hoidolle laissa säädetyt edellytykset. Toisaalta myös asiantuntijajäsenasioissa saattaa esiintyä sellaisia varsinaisia oikeudellisia ongelmia, joiden ratkaiseminen voi perustua vain lainoppineiden jäsenten koulutukseen ja ammattipätevyyteen. Tämänkaltaiset ongelmat ovat kuitenkin harvinaisia.

Hoitoon määräämistä koskevat alistusasiat käsiteltäisiin aina edelleen peruskokoonpanossa. Päätettäessä jo mielenterveyshoidossa olevan potilaan hoidon jatkamisesta oikeusturvan tarve ei ole yhtä korostunut kuin hoitoon määrättäessä. Tämän vuoksi kaksijäsenisen kokoonpanon käyttö olisi mahdollinen hoidon jatkamista koskevissa alistusasioissa. Oikeusturvan kannalta voidaan pitää riittävänä, että alistusasiat ratkaistaan yhden tuomarin ja asiantuntijajäsenen kokoonpanossa silloin, kun he ovat ratkaisusta yksimielisiä.

Pykälän 3 momenttiin on esityksessä selvyyden vuoksi otettu kahden jäsenen kokoonpanon erimielisyystilanteita varten säännös, jonka mukaan asia tulee aina siirtää kolmijäseniseen kokoonpanoon, jolleivät kaksi jäsentä pääse ratkaisusta yksimielisyyteen.

Pykälän 4 momentin mukaan 1 momentissa tarkoitettun esittelijän tulisi olla hallinto-oikeussihteri ja hänellä tulisi olla riittävä kokemus toimimisesta esittelijänä kyseisessä asiaryhmässä. Esittelijällä olisi perustuslaissa tuomarille säädetty virassapysymisoikeus hänen toimiessaan tässä pykälässä tarkoitettulla tavalla esittelemisään asioissa päätösvaltaisen kokoonpanon jäsenenä.

Lähtökohtana tuomioistuinten kokoonpanojen sääntelyssä voidaan pitää sitä, että päätösvaltaisen kokoonpanon on oltava riittävä takaamaan kaikissa tilanteissa perustuslain 21 §:n mukaisen oikeusturvan sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdan edellyttämän oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisen hallintolainkäytössä. Ratkaisukokoonpanoja on siten arvioitava lähtökohtaisesti tuomioistuimen toiminnalle yleisesti asetettavasta riippumattomuus- ja puolueettomuusvaatimuksesta käsin.

Asiaa on tarkasteltu lakivaliokunnan mietinnössä LaVM 23/1993 vp Euroopan ihmisoikeussopimuksen tuomioistuimille asettaman riippumattomuuden vaatimuksen täytymisen kannalta. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohta edellyttää, että jokaisella on oikeus "oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyyttestä". Valiokunta katsoi käräjäoikeuslaista antamansa mietinnön (LaVM 9/1993 vp) perusteluissa esitettyyn viitaten, että ihmisoikeussopimuksesta johtuvien tuomioistuimen ja tuomarin riippumattomuuden ja erottamattomuuden riittävinä takeina voidaan pitää sitä, että vakinaiset tuomarit muodostavat jaoston enemmistön ja että apujäsen nauttii tässä tehtävässään riittävää suojaa erottamista vastaan. Valiokunta ehdotti 1 §:n täydentämistä niin, että väliaikaiseen kokoonpanoon kuuluu kaksi vakinaista tai ylimääräistä jäsentä sekä esittelijä. Edelleen valiokunta ehdotti, että lakiehdotukseen lisätään uusi 2 §, jonka mukaan esittelijällä on hallitusmuodossa tuomarille säädetty virassapysymisoikeus sinä aikana, jona hän toimii laissa tarkoitettussa väliaikaisessa kokoonpanossa.

Esittelijän riippumattoman aseman kannalta pelkästään hänen virassapysymisoikeutensa sääntely ei ole ehkä riittävää. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuihin on vakiintuneesti katsottu tuomioistuinten jäsenen riippumattomuuden edellyttävän, että heidän toimikautensa on oltava riittävän pitkä takaamaan heidän riippumattoman asemansa (esim. *Le Compte, Van Leuven & De Meyere* 23.6.1981). Tämän vuoksi on edellytettävä,

että esittelijä on nimitetty hallinto-oikeussihteerin virkaan. Pelkästään määräaikaaisessa virkasuhteessa olevaa esittelijää ei ole syytä määrätä toimimaan tuomioistuimen jäsenenä esittelemissään asioissa.

Esittelijän toimiminen päätösvaltaisen kokoonpanon jäsenenä muodostaa poikkeuksen siitä lähtökohdasta, että tuomiovallan tulee yleensä kuulua tuomarin virassa oleville henkilöille. Koska kyse ei ole määräaikaaisesta tuomarin tehtävästä, esittelijän kelpoisuutta tehtävään ei sääntele laki tuomarin nimittämisestä. Esittelijän kelpoisuudesta toimia jäsenenä on tämän vuoksi säädettävä erikseen. Määräaikaisten esittelijöiden palvelussuhdeturva on siinä määrin heikko, ettei heidän toimimisensa hallinto-oikeuden jäsenenä ole tuomarin riippumattomuuden kannalta hyväksyttävää. Toiseksi on edellytettävä, että esittelijällä on riittävä kokemus siitä asiaryhmästä, johon kuuluvia asioita hän esittelee. Hallinto-oikeuden käsittelemät asiaryhmät poikkeavat toisistaan merkittävästi eikä esittelijän yhdessä asiaryhmässä, kuten toimentulotukiasioissa tai rakennusasioissa, saama kokemus anna riittävää kokemusta toimia jäsenenä tuloverotusta koskevista valitusasioissa. Tämän vaatimuksen täyttämiseksi hallinto-oikeudet voivat toteuttaa suunnitelmallista tehtäväkiertoa.

Hallinto-oikeussihteerin toimiminen hallinto-oikeuden jäsenenä esittelemissään asioissa edellyttää aina erikseen annettua määräystä. Hallinto-oikeuden jäsenenä toimiminen ei kuulu hallinto-oikeuslain mukaan esittelijän tehtäviin eikä esittelijä ole velvollinen toimimaan hallinto-oikeuden jäsenenä. Määräyksen antamista koskeva toimivalta kuuluisi ylituomarille, jonka harkinnassa määräyksen antaminen olisi. Kun hallinto-oikeuden esittelijä toimii jäsenenä esittelemissään asioissa, esittelijä ei ole tuomioistuimen jäsen määräaikaaisesti vaan esittelykohtaisesti. Esittelijää ei nimitettäisi tuomarin nimittämisestä annetun lain 15 §:ssä tarkoitettulla tavalla virkasuhteeseen määrääjäksi. Esittelijän toimissa jäsenenä esittelijällä ei ole myöskään hallinto-oikeuden tuomarille muutoin kuuluvaa päätösvaltaa ratkaista yksin asioita.

Hallinto-oikeuksien esittelijät eivät ole virassapysymisoikeuden suhteen samassa asemassa kuin tuomarit. Tilanne on erilainen

korkeimman hallinto-oikeuden esittelijöillä, jotka ovat korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain (74/1918) 11 §:n mukaan tuomarin asemassa. Esittelijöiden toimiminen esittelemisissä asioissa hallinto-oikeuden päätösvaltaisen kokoonpanon jäsenenä ei myöskään merkitse heidän virkamiesoikeudellisen asemansa muutosta. Esittelijän virassapysymisoikeudesta on sen vuoksi säädettävä erikseen hallinto-oikeuslaissa. Esittelijöillä olisi kokoonpanon jäsenenä toimiessaan tuomarille kuuluva virassapysymisoikeus kuitenkin sillä tavoin rajoitettuna, että virassapysymisoikeus voi koskea vain esittelijän toimintaa kokoonpanon jäsenenä.

12 b §. *Hallinto-oikeuden päätösvaltaisuus yksijäsenisenä.* Pykälän 1 momentin mukaan hallinto-oikeus olisi päätösvaltainen myös yksijäsenisenä, jos valitus koskee laissa erikseen mainittuja muutoksenhakuasioita. Vaikka hallinto-oikeudet muutoksenhakuomioistuimina toimivatkin lähtökohtaisesti kolmen jäsenen kokoonpanossa, yhden tuomarin päätösvaltan laajentaminen on kuitenkin prosessiekonomisesti perusteltua sellaisissa vähäisissä asioissa, joissa useamman tuomarin mukanaolon ei voida arvioida olevan välttämätöntä oikeusturvan takaamiseksi. Esimerkiksi Helsingin hallinto-oikeudessa tämä kokoonpanovaihtoehto on ilmeisen perusteettomien turvapaikka-asioiden käsittelyssä osoittautunut joustavaksi ja joutuisaksi menettelyksi.

Yhden tuomarin päätösvalta on syytä rajata samoin kuin muutkin kevennetyt kokoonpanot eli laissa erikseen lueteltuihin asiaryhmiin eikä perustaa yleisluonteiseen määrittelyyn kuten yksinkertaiset tai vähäiset asiat. Yhden tuomarin päätösvalta on poikkeus muutoksenhakuomioistuimen päätöskokoonpanon monijäsenisyydestä, minkä vuoksi yhden jäsenen päätösvalta on määriteltävä lain tasolla yksiselitteisesti. Toisaalta ei ole perusteita sille, että yhden jäsenen päätösvalta sidottaisiin esittelijän ehdotukseen, koska tällöin esittelijä käyttäisi osaltaan tuomiovaltaa. Päätösvalta tulee jättää yksinomaan tuomarille. Lähtökohtaisesti kaikilla hallinto-oikeuden tuomareilla on samanlainen riippumaton asema tuomiovaltan käyttäjinä, eikä yhden tuomarin päätösvaltaa ole syytä rajoittaa sen enempää ylituomarille kuin virkaiäl-

tään vanhemmille tuomareille. Määräaikaisilla tuomareilla on sama virassapysymisoikeus kuin vakituksilla tuomareilla sen määräajan kun he tuomareina toimivat. Yhden tuomarin päätösvaltaa ovat siten kelpoisia käyttämään kaikki vakituisesti tai määräajaksi nimitetyt tuomarit.

Tuomarin riippumattomuuden kannalta hyvin lyhyet määräajat tuomarinviran hoidossa voivat olla jossain määrin ongelmallisia. Edellyttäähän Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla, että määräaikaisen tuomarin virkakausi on riittävän pitkä. Tämä puoltaisi sitä, että käytännössä pyrittäisiin välttämään tilanteita, joissa yhden tuomarin päätösvaltaa käyttää tuomari, joka toimii tuomarin tehtävässä vain tilapäisluonteisesti.

Muutoksenhakuasian olisi pääasiallisesti koskettava pykälässä mainitun lain mukaista asiaa, ja samassa kokoonpanossa käsitellään myös pääasian yhteydessä esitetyt muut vaatimukset. Valitusasioiden yhteydessä esitetään usein vahingonkorvauksen tai kantelun luonteisia taikka muita vaatimuksia, jotka eivät kuulu hallinto-oikeuden toimivaltaan. Nämä vaatimukset voidaan ratkaista samassa kokoonpanossa kuin pääasiakin. Tässä pykälässä tarkoitettussa kokoonpanossa ei voida käsitellä kuitenkaan muita hallintolainkäyttöasioita kuin valituksia, joten hallintoriita-asiat ja ylimääräisenä muutoksenhakuna tehdyt kantelut eivät kuulu sen päätösvaltaan.

Yhden tuomarin päätökset tehtäisiin normaalisti esittelystä. Hallinto-oikeuksien sisäisen työnjaon kannalta on tarpeellista, että myös yhden tuomarin ratkaisemissa asioissa esittelijä huolehtii asian valmistelusta ja jälkitoimista. Ratkaisutoiminnan nopeuttamisen kannalta ei ole tarkoituksenmukaista, että välitoimet ja jälkityöt jäisivät asian ratkaisseeseen tuomarin tehtäviksi, mikä johtaisi tosiasiallisesti tuomarin työn tuottavuuden laskuun. Toisaalta oikeusvarmuutta ja yhdenmukaista oikeuskäytäntöä lisäisi, että ratkaisijana olevan tuomarin lisäksi asian käsittelyyn osallistuisi esittelijä, jolla yleensä on siinä asiaryhmässä laaja kokemus.

1-3 kohdat. Yhden tuomarin kokoonpano soveltuu erilaisista virhe- ja tarkastusmaksuista tehtyjen valitusten käsittelyyn. Tällaisia maksuja ovat pysäköintivirhemaksu, joukkoliikenteen tarkastusmaksu, television

luvattomasta käytöstä määrättyt maksut sekä ajoneuvojen siirtomaksut. Kyse on suhteellisen pienistä rahamääristä. Lainsäädäntö on selkeää ja yleisesti tiedossa. Virhe- ja tarkastusmaksuasian käsittelyyn liittyvää oikeusturvaintressiä voidaan verrata rikesakkoon, jota koskevan asian voi ratkaista yksi tuomari kärjäoikeudessa eikä tämän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla laki rikesakko-menettelystä (66/1983). Maksuja määrätään seuraavien lakien nojalla: laki pysäköintivirhemaksusta (248/1970); laki joukkoliikenteen tarkastusmaksusta (469/1979); laki valtion televisio- ja radorahastosta (745/1998) sekä laki ajoneuvojen siirtämisestä ja romuajoneuvojen hävittämisestä (151/1975).

4 kohta. Yhden tuomarin kokoonpanossa on tarkoituksenmukaista ratkaista myös tie liikennelain (267/1981) mukaiset ajokorttiasiat, joissa on yleensä kyse ajokortin väliaikaisesta poisottamisesta tai ajokorttiluvan peruuttamisesta. Nämä asiat ovat oikeudellisesti yksinkertaisia ja oikeusturvan tarve edellyttää, että ratkaisu tehdään mahdollisimman pikaisesti.

Muussa lainsäädännössä on eräitä asioita säädetty käsiteltäväksi hallinto-oikeudessa yhden tuomarin kokoonpanossa. Hallinto-oikeuslain kokoonpanoja koskevista säännöksissä on näiltä osin syytä *pykälän 2 momentissa* viitata kyseisiin erityissäännöksiin, jotta lain säännöksistä ilmenisivät kokoonpanoja koskevat oikeusohjeet kokonaisuudessaan. Yhden tuomarin päätösvaltaa koskevat ulkomaalaislain (301/2004) 193 §:n 2 momentti ja oikeusapulain (257/2002) 27 §:n 2 momentti.

Kokoonpanojen joustavan käytön mahdollistamiseksi ei ole tarkoituksenmukaista, että yhden tuomarin kokoonpanoon tarkoitettujen asioiden vaihtoehtoinen kokoonpano olisi ainoastaan peruskokoonpano. Yhden tuomarin kokoonpanossa käsiteltävät asiat tulisi siksi voida käsitellä myös muussa suppeammassa kokoonpanossa, mikäli se asian laadun vuoksi tai hallinto-oikeuden työtilanteen vuoksi on tarpeellista. Tämän vuoksi ehdotetaan *pykälän 3 momentissa*, että yhden tuomarin päätösvaltaan kuuluvat asiat voitaisiin käsitellä myös ehdotetun lainkohdan 1 momentissa tarkoitettussa kokoonpanossa.

2. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan syksyllä 2006.

3. Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Perustuslain 21 §:n 2 momentti sisältää lainsäätäjään kohdistuvan toimeksiannon oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeiden turvaamisesta lailla. Perustuslain 100 §:ssä on säännökset ylimpien tuomioistuinten kokoonpanosta ja tuomionvoipuudesta. Kärjäoikeuksien, hovioikeuksien, alueellisten hallinto-oikeuksien tai erityistuomioistuinten kokoonpanosta ei ole perustuslaissa säädetty. Näiden tuomioistuinten kokoonpanot määritetään tuomioistuimia koskevista laeissa.

Vuonna 1982 tehdyllä lainmuutoksella (588/1982) lääninoikeuslakiin lisättiin väliaikaisesti säännökset siitä, että lääninoikeus saattoi ratkaista tietyt yksinkertaiset veroasiat esittelystä yksijäsenisenä, jos asian esittelijä ja sen ratkaiseva jäsen olivat ratkaisusta yhtä mieltä. Eduskuntakäsittelyn aikana perustuslakivaliokunta antoi hallituksen esityksestä (HE 56/1982 vp) lausunnon (PeVL 4/1982 vp). Perustuslakivaliokunta katsoi, että lakiehdotus voitiin säätää tavallisena lakina. Valiokunta totesi, että kyseisissä asioissa lääninoikeus on hallinto-oikeudellinen muutoksenhakutuomioistuin, jonka ratkaisut jäävät pääsääntöisesti lopullisiksi, ja tältä osin lausui lisäksi seuraavaa:

"Oikeusturvan kannalta on yleensä edellytettävä, että muutoksenhakutuomioistuimet toimivat monijäsenisinä. Tämä onkin lääninoikeuden osalta pääsääntö, josta nyt kysymyksessä olevassa tapauksessa tehdään väliaikainen poikkeus eräiden veroasioiden osalta lääninoikeuksissa ratkaisematta olevien asioiden määrän vähentämiseksi. Verovaltustusten jatkuvasti lisääntynyt ruuhkautuminen ei ole kansalaisten yleisen oikeusturvan, verolainsäädännössä edellytetyn riittävän oikeussuojan vaatimuksen eikä hyvän hallinnon periaatteiden kanssa yhteensovittavissa. Riittävä oikeusturva ei toteudu pelkästään muutoksenhakumahdollisuudella, vaan muutoksenhaun on oltava sekä asiallisesti että ajallisesti tehokas. Tällöin on edellytettävä,

että kansalainen saa lainmukaisen verotuksen edellyttämän ratkaisun valitukseensa kohtuullisessa ajassa. Valiokunta pitää välttämättömänä, että kansalaisten oikeusturvaa vaarantava valitusratkaisujen kohtuuton viivästyminen ehkäistään vastaisuudessa muilla keinoilla ja monijäsenisyyden pysyvä toteutuminen lääninoikeuksien toiminnassa hallinto-oikeudellisena muutoksenhakutuomioistuimena turvataan. Tähän voidaan pyrkiä myös verolainsäädäntöä kehittämällä ja selkeyttämällä, verotusmenettelyä parantamalla ja lisäämällä henkilökuntaa verohallinnossa."

Hallinto-oikeuksien päätösvaltaisten kokoonpanojen keventäminen tässä ehdotuksessa esitetyllä tavalla ei muuta päätösvaltaisuutta koskevaa pääsääntöä, vaan hallinto-oikeudet ovat edelleen pääsääntöisesti päätösvaltaisia monijäsenisinä. Yhden jäsenen päätösvalta koskee ennalta määrättyjä asiarhymä, ja asia voidaan saattaa oikeusturvan sitä edellyttäessä käsiteltäväksi peruskokoonpanossa. Ehdotetut säännökset eivät muutoinkaan edellytä, että yhden jäsenen kokoonpanoon soveltuvat asiat tulisi aina ratkaista yhden jäsenen toimesta, vaan tätä kokoonpanoa käytettäessä joudutaan ottamaan huomioon tuomioistuimen muu työtilanne.

Lääninoikeuslakia ja hovioikeuslakia muutettiin vuonna 1993 väliaikaisesti siten, että lääninoikeuden ja hovioikeuden esittelijä voisi toimia esittelemässään asiassa jäsenenä. Lääninoikeuslakia koskevassa hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä (LaVM 15/1993 vp) lakivaliokunta tarkasteli ehdotusta myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen tuomioistuimille asettaman riippumattomuuden vaatimuksen kannalta, jota ei ollut selvitetty hallituksen esityksessä. Valiokunta

katsoi, että ihmisoikeussopimuksesta johtuvien tuomioistuimen ja tuomarin riippumattomuuden riittävinä takeina voidaan pitää sitä, että vakinaiset tuomarit muodostavat jaoston enemmistön ja että apujäsen nauttii tässä tehtävässään riittävää suojaa erottamista vastaan. Lääninoikeuslain 10 §:n 2 momentti turvasi sen, että vakinaiset jäsenet muodostivat aina enemmistön. Lääninoikeuslaissa ei sitä vastoin ollut säännöstä siitä, että esittelijät ovat erottamattomia apujäseninä toimissaan. Valiokunta katsoi, että lääninoikeuslakiin oli pysyvästi lisättävä apujäsenen erottamattomuutta koskeva säännös.

Myöhemmässä hovioikeuksia koskevassa lainsäädännössä on kokoonpanojen keventäminen voitu toteuttaa tavallisena lakia. Hovioikeuslain muutos, jolla vakinaistettiin esittelijän toimiminen jäsenenä esittelemässään asioissa, säädettiin tavallisena lakina (LaVM 19/1997 vp). Hovioikeuden yhden jäsenen päätösvaltaa koskeva säännös on säädetty tavallisena lakia. Kyseiseltä osin lakivaliokunta ei hallituksen esityksestä (HE 83/2001 vp) antamassaan mietinnössä (LaVM 27/2002 vp) ehdotukseen puuttunut.

Ehdotettu laki vastaa perustuslain edellyttämää säädöstasoa eikä se sisällä perustuslain kannalta ongelmallisia perusoikeusrajoituksia. Laki ei sisällä myöskään asetuksen antovaltuuksia. Näistä lähtökohdista on perusteltua katsoa, että esitykseen sisältyvä lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

hallinto-oikeuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan 26 päivänä maaliskuuta 1999 annetun hallinto-oikeuslain (430/1999) 12 §, sellaisena kuin se on osaksi laissa 106/2000, ja lisätään lakiin uusi 12 a ja 12 b § seuraavasti:

12 §

Hallinto-oikeuden päätösvaltaisuus

Hallinto-oikeus on päätösvaltainen kolmi-jäsenisenä, jollei laissa erikseen toisin säädetä.

Vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisen asioiden käsittelyssä kolmi-jäseniseen kokoonpanoon kuuluu kaksi lainoppinutta jäsentä ja luonnontieteen tai tekniikan alaan perehtynyt jäsen sekä 7 §:ssä tarkoitettujen asioiden käsittelyssä kaksi lainoppinutta jäsentä ja asiantuntijajäsen. Jos asiassa ratkaistavana olevan kysymyksen laatu sitä edellyttää, hallinto-oikeus voi ratkaista asian myös nelijäsenisessä kokoonpanossa. Nelijäseniseen kokoonpanoon kuuluu vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisissa asioissa vähintään kaksi lainoppinutta jäsentä ja 7 §:ssä tarkoitetuissa asioissa kolme lainoppinutta jäsentä. Puheenjohtajana toimii aina lainoppinut jäsen.

Jos valitus tai muussa hallintolainkäyttöasiassa esitetyt vaatimukset on peruutettu kokonaan, yksi jäsen voi tehdä siitä johtuvan ratkaisun. Yksi jäsen voi ratkaista myös asian, jossa on kysymys siitä, onko valitus tai muu hallintolainkäyttöasia pantu vireille määrääjässä, sekä päättää siitä, onko hallinto-oikeus toimivaltainen käsittelemään siellä vireille pannun asian. Yksi jäsen voi päättää hallintolainkäyttölain 32 §:ssä tai muussa laissa tarkoitetun täytäntöönpanoa koskevan määräyksen antamisesta. Yksi jäsen voi päättää, että asiassa toimitetaan suullinen käsittely tai katselmus, ja tehdä niiden toimittamiseen liittyvät ratkaisut sekä päättää myös muista asian valmisteluun liittyvistä toimen-

piteistä. Yksi jäsen voi myös hylätä suullisen käsittelyn tai katselmuksen toimittamista koskevan vaatimuksen.

12 a §

Hallinto-oikeuden kokoonpano eräissä asioissa

Hallinto-oikeus on päätösvaltainen myös kokoonpanossa, johon kuuluu joko kaksi jäsentä ja 4 momentissa säädetty kelpoisuusvaatimukset täyttävä asian esittelijä taikka kaksi jäsentä, jos 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 (1482/1994) tai ajoneuvoverolain (1281/2003) soveltamisesta, metsänhoitoyhdistyksistä annetun lain (534/1998) mukaisesta metsänhoitomaksusta tai perintö- ja lahjaverolaissa (378/1940) tarkoitetusta omaisuuden arvon arvioimisesta;

2) maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 18 luvussa tarkoitetusta lupa-asiasta tai 23 luvussa tarkoitetusta poikkeuksen myöntämisestä;

3) jätelain (1072/1993) soveltamisesta;

4) väestötietolain (507/1993), kotikuntalain (201/1994) tai nimilain (694/1985) soveltamisesta;

5) siviilipalveluslain (1723/1991) soveltamisesta;

6) järjestyslain (612/2003) tai kokoontumislain (530/1999) soveltamisesta;

7) elatusturvain (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 muutoin paitsi turvapaikkamenettelyssä tai suojelun tarpeen perusteella myönnettävän oleskeluluvan osalta;

9) passilain (642/1986) soveltamisesta;

10) perusopetuslain (628/1998) soveltamisesta;

11) tuomioistuinten ja eräiden oikeushallintoviranomaisten suoritteista perittävistä maksuista annetun lain (701/1993), valtion maksuperustelain (150/1992) tai maksuvapautuslain (529/1980) soveltamisesta tai

12) perintökaaren (40/1965) 5 luvun 2 §:n mukaisesta valtiolle tulleen perinnön luovuttamisesta.

Hallinto-oikeus on päätösvaltainen myös kaksijäsenisessä kokoonpanossa, jossa on lainoppinut jäsen ja asiantuntijajäsen, jos asia koskee mielenterveyslain mukaista hoidon jatkamista koskevan päätöksen alistamista hallinto-oikeuden vahvistettavaksi.

Kaksijäsenisessä kokoonpanossa käsitelty asia on siirrettävä kolmijäsenisen kokoonpanon ratkaistavaksi, jos jäsenet eivät ole ratkaisusta yksimieliset.

Edellä 1 momentissa tarkoitettua esittelijän tulee olla hallinto-oikeussihteeri, ja hänellä tulee olla riittävä kokemus kyseisten asioiden esittelystä hallinto-oikeudessa. Ylituomari

antaa esittelijälle määräyksen toimia tämän esittelemässä, 1 momentissa tarkoitetuissa asioissa päätösvaltaisen kokoonpanon jäsenenä. Esittelijällä on perustuslaissa tuomarille säädetty virassapysymisoikeus hänen toimiessaan tässä pykälässä tarkoitettulla tavalla hallinto-oikeuden jäsenenä.

12 b §

Hallinto-oikeuden päätösvaltaisuus yksijäsenisenä

Hallinto-oikeus on päätösvaltainen myös yksijäsenisenä ratkaistaessa muutoksenhakua asiaa, jossa on kysymys

1) pysäköintivirhemaksusta annetun lain (248/1970) tai joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetun lain (469/1979) soveltamisesta;

2) valtion televisio- ja radiorahastosta annetun lain (745/1998) mukaisesta televisiomaksun ja tarkastusmaksun määräämisestä;

3) ajoneuvojen siirtämisestä ja romuajoneuvojen hävittämisestä annetun lain (151/1975) soveltamisesta tai

4) tieliikennelain (267/1981) 5 luvussa

säädettyistä ajo-oikeus- ja ajokorttiasioista. Hallinto-oikeuden päätösvaltaisuudesta yhden tuomarin kokoonpanossa säädetään ulkomaalaislain 193 §:n 2 momentissa ja oikeusapulain (257/2002) 27 §:n 2 momentissa.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu asia voidaan käsitellä myös 12 a §:n 1 momentissa tarkoitettussa kokoonpanossa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuu-
ta 20 .

Naantalissa 23 päivänä kesäkuuta 2005

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Oikeusministeri *Johannes Koskinen*

Laki**hallinto-oikeuslain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 26 päivänä maaliskuuta 1999 annetun hallinto-oikeuslain (430/1999) 12 §,
sellaisena kuin se on osaksi laissa 106/2000, ja
lisätään lakiin uusi 12 a ja 12 b § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

12 §

Hallinto-oikeuden päätösvaltaisuus

Hallinto-oikeus on päätösvaltainen kolmi-jäsenisenä, jollei laissa erikseen toisin sääde-tä.

Vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisia asioita käsitellessään hallinto-oikeus on pää-tösvaltainen nelijäsenisenä, jollei laissa erik-seen säädetä suurempaa jäsenmäärää. Näiden asioiden käsittelyssä kokoonpanoon kuuluu vähintään kaksi lainoppinutta jäsentä, joista toinen toimii puheenjohtajana.

Jos valitus tai muussa hallintolainkäyttö-asiassa esitetyt vaatimukset on peruutettu kokonaan, yksi jäsen voi tehdä siitä johtuvan ratkaisun. Yksi jäsen voi päättää, että asiassa toimitetaan suullinen käsittely tai katselmus, ja tehdä niiden toimittamiseen liittyvät rat-kaisut sekä päättää myös muista asian val-misteluun liittyvistä toimenpiteistä.

Ehdotus

12 §

Hallinto-oikeuden päätösvaltaisuus

Hallinto-oikeus on päätösvaltainen kolmi-jäsenisenä, jollei laissa erikseen toisin sääde-tä.

Vesilain ja ympäristönsuojelulain mukais-ten asioiden käsittelyssä kolmi-jäseniseen ko-koonpanoon kuuluu kaksi lainoppinutta jä-sentä ja luonnontieteen tai tekniikan alaan perehtynyt jäsen sekä 7 §:ssä tarkoitettujen asioiden käsittelyssä kaksi lainoppinutta jä-sentä ja asiantuntijajäsen. Jos asiassa rat-kaistavana olevan kysymyksen laatu sitä edellyttää, hallinto-oikeus voi ratkaista asian myös nelijäsenisessä kokoonpanossa. Neli-jäseniseen kokoonpanoon kuuluu vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisissa asioissa vähintään kaksi lainoppinutta jäsentä ja 7 §:ssä tarkoitetuissa asioissa kolme lainoppi-nutta jäsentä. Puheenjohtajana toimii aina lainoppinut jäsen.

Jos valitus tai muussa hallintolainkäyttö-asiassa esitetyt vaatimukset on peruutettu kokonaan, yksi jäsen voi tehdä siitä johtuvan ratkaisun. *Yksi jäsen voi ratkaista myös asi-an, jossa on kysymys siitä, onko valitus tai muu hallintolainkäyttöasia pantu vireille määrääjässä, sekä päättää siitä, onko hallin-to-oikeus toimivaltainen käsittelemään siellä vireille pannun asian. Yksi jäsen voi päättää hallintolainkäyttölain 32 §:ssä tai muussa laissa tarkoitetun täytäntöönpanoa koskevan määräyksen antamisesta. Yksi jäsen voi*

päätää, että asiassa toimitetaan suullinen käsittely tai katselmus, ja tehdä niiden toimitamiseen liittyvät ratkaisut sekä päättää myös muista asian valmisteluun liittyvistä toimenpiteistä. *Yksi jäsen voi myös hylätä suullisen käsittelyn tai katselmuksen toimittamista koskevan vaatimuksen.*

12 a §

Hallinto-oikeuden kokoonpano eräissä asioissa

Hallinto-oikeus on päätösvaltainen myös kokoonpanossa, johon kuuluu joko kaksi jäsentä ja 4 momentissa säädetty kelpoisuusvaatimukset täyttävä asian esittelijä taikka kaksi jäsentä, jos 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 (1482/1994) tai ajoneuvoverolain (1281/2003) soveltamisesta, metsänhoitoyhdistyksistä annetun lain (534/1998) mukaisesta metsänhoitomaksusta tai perintö- ja lahjaverolaissa (378/1940) tarkoitetusta omaisuuden arvon arvioimisesta;

2) maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 18 luvussa tarkoitetusta lupa-asiasta tai 23 luvussa tarkoitetusta poikkeuksen myöntämisestä;

3) jätelain (1072/1993) soveltamisesta;

4) väestötietolain (507/1993), kotikuntalain (201/1994) tai nimilain (694/1985) soveltamisesta;

5) siviilipalveluslain (1723/1991) soveltamisesta;

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 muutoin paitsi turvapaikkamenettelyssä tai suojelun tarpeen perusteella myönnettävän oleskeluluvan osalta;

9) passilain (642/1986) soveltamisesta;

10) perusopetuslain (628/1998) soveltamisesta;

11) tuomioistuinten ja eräiden oikeushallintoviranomaisten suoritteista perittävistä maksuista annetun lain (701/1993), valtion maksuperustelain (150/1992) tai maksuvapautuslain (529/1980) soveltamisesta tai

12) perintökaaren (40/1965) 5 luvun 2 §:n mukaisesta valtiolle tulleen perinnön luovuttamisesta.

Hallinto-oikeus on päätösvaltainen myös kaksijäsenisessä kokoonpanossa, jossa on lainoppinut jäsen ja asiantuntijajäsen, jos asia koskee mielenterveyslain mukaista hoidon jatkamista koskevan päätöksen alistamista hallinto-oikeuden vahvistettavaksi.

Kaksijäsenisessä kokoonpanossa käsitelty asia on siirrettävä kolmijäsenisen kokoonpanon ratkaistavaksi, jos jäsenet eivät ole ratkaisusta yksimieliset.

Edellä 1 momentissa tarkoitetun esittelijän tulee olla hallinto-oikeussihteeri, ja hänellä tulee olla riittävä kokemus kyseisten asioiden esittelystä hallinto-oikeudessa. Ylituomari antaa esittelijälle määräyksen toimia tämän esittelemissä, 1 momentissa tarkoitetuissa asioissa päätösvaltaisen kokoonpanon jäsenenä. Esittelijällä on perustuslaissa tuomarille säädetty virassapysymisoikeus hänen toimiessaan tässä pykälässä tarkoitetulla tavalla hallinto-oikeuden jäsenenä.

12 b §

Hallinto-oikeuden päätösvaltaisuus yksijäsenisenä

Hallinto-oikeus on päätösvaltainen myös yksijäsenisenä ratkaistaessa muutoksenhakuasiaa, jossa on kysymys

1) pysäköintivirhemaksusta annetun lain (248/1970) tai joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetun lain (469/1979) soveltamisesta;

2) valtion televisio- ja radiorahastosta annetun lain (745/1998) mukaisesta televisiomaksun ja tarkastusmaksun määräämisestä;

3) ajoneuvojen siirtämisestä ja romuajoneuvojen hävittämisestä annetun lain (151/1975) soveltamisesta tai

4) tieliikennelain (267/1981) 5 luvussa säädetyistä ajo-oikeus- ja ajokorttiasioista.

Hallinto-oikeuden päätösvaltaisuudesta yhden tuomarin kokoonpanossa säädetään ulkomaalaislain 193 §:n 2 momentissa ja oikeusapulain (257/2002) 27 §:n 2 momentissa.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu asia voidaan käsitellä myös 12 a §:n 1 momentissa tarkoitettussa kokoonpanossa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
20 .
