

Hallinto-oikeuksien päättövaltaisten kokoonpanojen uudistaminen

Työryhmämietintö 2004:15

OIKEUSMINISTERIÖ

KUVAILULEHTI

Julkaisun päivämäärä 4.10.2004

Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri)		Julkaisun laji Työryhmämietintö	
Hallinto-oikeuksien ratkaisukokoonpanotyöryhmä		Toimeksiantaja Oikeusministeriö	
Hallintoneuvos Ahti Rihto (pj)		Toimielimen asettamispäivä 18.2.2004	
Julkaisun nimi Hallinto-oikeuksien päätösvaltaisten kokoonpanojen uudistaminen			
Julkaisun osat Esityksen pääasiallinen sisältö, yleisperustelut, yksityiskohtaiset perustelut, lakiehdotus			
Tiivistelmä <p>Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa. Nykyisessä hallinto-oikeuksien työtilanteessa tämä ei toteudu riittävän hyvin. Osa hallinto-oikeuksista on ruuhkautunut ja käsittelyajat ovat pidentyneet. Oikeusvarmuuden säilyttämiseksi korkealla tasolla ja valitusten käsittelyn nopeuttamiseksi hallintotuomioistuinten toimintaedellytyksiä tulee parantaa.</p> <p>Hallinto-oikeuksien kollegiaalista päätöksentekojärjestelmää voidaan pitää yleisesti ottaen perusteltuna, sillä Suomessa on hallintolainkäytössä kaksiasteinen tuomioistuinjärjestelmä. Alueellinen hallinto-oikeus on päätösvaltainen yleensä kolmijäsenisenä. Päätöksentekoon osallistuvat tuomarit tekevät ratkaisunsa esittelijän valmistelemien päätösehdotusten pohjalta. Oikeusturvaodotukset ja -vaatimukset ovat kuitenkin erityyppisissä asioissa erilaisia. Oikeusministeriön asettaman työryhmän on tämän vuoksi tullut harkita kokoonpanovaihtoehtojen lisäämistä ja niiden keventämistä sellaisissa oikeudellisesti yksinkertaisissa asiaryhmissä, joissa se ei vaarantaisi oikeusturvaa.</p> <p>Työryhmä on päättänyt ehdottamaan muutettavaksi hallinto-oikeuslakia. Ehdotuksen mukaan hallinto-oikeus olisi edelleen pääsääntöisesti päätösvaltainen kolmijäsenisenä, mutta laissa erikseen säädetyissä asioissa se olisi päätösvaltainen myös muussa kokoonpanossa. Ehdotuksen mukaan muita kokoonpanoja olisivat kahden hallinto-oikeustuomarin ja esittelemässään asiassa hallinto-oikeuden jäsenenä toimivan esittelijän muodostama kokoonpano, kahden hallinto-oikeustuomarin kokoonpano ja yhden hallinto-oikeustuomarin kokoonpano. Kunkin kokoonpanovaihtoehdon osalta olisi laissa erikseen lueteltu ne asiaryhmät, joissa peruskokoonpanoa suppeampi kokoonpano tulisi kysymykseen.</p> <p>Myös vesi- ja ympäristöasioissa olisi ehdotuksen mukaan mahdollista käyttää kolmen jäsenen kokoonpanoa nykyisen nelijäsenisyyden sijaan. Mielenterveysasioissa, jotka koskevat hoidon jatkamista, voitaisiin alustusasia ratkaista kokoonpanossa, jonka muodostaisi yksi lainoppinut jäsen ja yksi asiantuntijajäsen. Yhden tuomarin päätösvaltaa laajennettaisiin paitsi erikseen lueteltuihin asiaryhmiin niin myös eräisiin prosessuaalisiin ratkaisuihin.</p>			
Avainsanat: (asiasanat) hallinto-oikeudet, ratkaisukokoonpano			
Muut tiedot (Oskari- ja HARE-numero, muu viitenumero) OM 2/32/2004, OM004:00/2004			
Sarjan nimi ja numero Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2004:15		ISSN 1458-6452	ISBN 952-466-242-6
Kokonaissivumäärä 52	Kieli suomi	Hinta 15,00 €	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Edita Prima Oy		Kustantaja Oikeusministeriö	

PRESENTATIONSBLAD

JUSTITIEMINISTERIET

Utgivningsdatum 4.10.2004

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare)		Typ av publikation Arbetsgruppens betänkande	
Arbetsgruppen för reform av förvaltningsdomstolarnas domföra sammansättning		Uppdragsgivare Justitieministeriet	
Regeringsrådet Ahti Rihto (ordf.)		Datum då organet tillsattes 18.2.2004	
Publikation (även den finska titeln) Reform av förvaltningsdomstolarnas domföra sammansättning (Hallinto-oikeuksien päätösvaltaisten kokoonpanojen uudistaminen)			
Publikationens delar Propositionens huvudsakliga innehåll, allmän motivering, detaljmotivering, lagförslag			
Referat			
<p>Enligt 21 § i grundlagen har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol som är behörig enligt lag. På grund av förvaltningsdomstolarnas nuvarande arbetssituation kan denna rättighet inte tillräckligt sätt. I en del av förvaltningsdomstolarna har ärendena hopat sig och behandlingstiderna blivit längre. För att kunna garantera rättssäkerheten och skynda på behandlingen av besvär bör förvaltningsdomstolarnas verksamhetsbetingelser förbättras.</p> <p>Förvaltningsdomstolarnas kollegiala beslutssystem kan i allmänhet anses vara motiverat, eftersom förvaltningsrättskipningen i Finland bygger på ett domstolssystem med två instanser. Regionala förvaltningsdomstolar är vanligen domföra med tre medlemmar. Domarna som deltar i avgörandet fattar sitt beslut på basis av ett förslag till avgörande som uppgörs av föredraganden i ärendet. Förväntningarna och kravet på rättsskydd är emellertid olika i olika ärenden. Av denna anledning har den av justitieministeriet tillsatta arbetsgruppen haft i uppgift att utvärdera huruvida det finns behov att öka antalet alternativa sammansättningar och om sammansättningen bör göras lättare i sådana rättsligt enkla ärenden, där detta inte äventyrar individernas rättsskydd.</p> <p>Arbetsgruppen föreslår att lagen om förvaltningsdomstolarna ändras. Enligt förslaget skall förvaltningsdomstolen fortfarande som huvudregel vara domför med tre medlemmar, men i ärenden som skilt anges i lag är den domför även i andra sammansättningar. Enligt förslaget är de alternativa sammansättningarna sammansättning med två förvaltningsrättsdomare och en föredragande som i ett ärende han eller hon själv föredrar fungerar som ledamot i förvaltningsdomstolen, en sammansättning med två förvaltningsrättsdomare och en sammansättning med en förvaltningsrättsdomare. Enligt förslaget skall det i lag skilt för varje sammansättning anges de ärendegrupper, där en inskränkt sammansättning kommer i fråga.</p> <p>Enligt förslaget kan man även vid vatten- och miljöärenden tillämpa en sammansättning med tre medlemmar i stället för den nuvarande sammansättningen med fyra medlemmar. I ärenden enligt mentalvårdslagen som gäller beslut om att någon skall hållas kvar för fortsatt vård, kan ett underställningsmål enligt förslaget avgöras i en sammansättning med en lagfaren ledamot och en sakkunnigledamot. En domares beslutanderätt skall enligt förslaget utökas till att omfatta förutom de särskilt angivna ärenden även vissa processuella avgöranden.</p>			
Nyckelord förvaltningsdomstolarna, sammansättning vid avgörande			
Övriga uppgifter (Oskari- och HARE-numren, andra referensnumren) JM 2/32/2004, JM004:00/2004			
Seriens namn och nummer Justitieministeriets arbetsgruppsbetänkanden 2004:15		ISSN 1458-6452	ISBN 952-466-242-6
Sidoantal	Språk finska	Pris 15,00 €	Sekretessgrad offentlig
Distribution Edita Prima Oy		Förlag Justitieministeriet	

Oikeusministeriölle

Oikeusministeriö asetti 18.2.2004 työryhmän selvittämään hallinto-oikeuksien kokoonpanoja koskevien säännösten kehittämistä. Työryhmän tehtävänä oli laatia ehdotus hallinto-oikeuksien ratkaisukokoonpanojen joustavoittamiseksi ja keventämiseksi. Lähtökohdaksi oli asetettava eri kokoonpanojen tehokas ja kustannuksia säästävä työnjako oikeusvarmuudesta tinkimättä. Työryhmän tuli

selvittää vaihtoehtoiset kokoonpanomallit hallinto-oikeuksien toiminnan tehostamiseksi ja lisäresurssitarpeen vähentämiseksi. Näitä olivat ainakin

- yhden tuomarin toimivalta,
- niin sanotun kevennetyn kokoonpanon käyttöönotto joissakin asioissa ja
- asiantuntijajäsenen kuuluminen kolmen jäsenen ratkaisukokoonpanoon.

Työryhmän tuli ottaa työssään huomioon oikeusministeriön lainvalmisteluosastolla valmisteilla oleva hallituksen esitys, joka perustuu korkeimman hallinto-oikeuden valtioneuvostolle 10.3.2003 tekemään esitykseen.

Työryhmän tuli laatia ehdotuksensa hallituksen esityksen muotoon. Työryhmällä oli oikeus kuulla asiantuntijoita työnsä aikana.

Työryhmän puheenjohtajaksi kutsuttiin hallintoneuvos Ahti Rihto korkeimmasta hallinto-oikeudesta ja jäseniksi hallintoneuvos Pirkko Ignatius korkeimmasta hallinto-oikeudesta, osastopäällikkö Kari Kiesiläinen oikeusministeriöstä, ylituomari Hannu Renvall Turun hallinto-oikeudesta, erityisasiantuntija Janne Aer oikeusministeriöstä, hallinto-oikeustuomari Maija-Liisa Marttila Oulun hallinto-oikeudesta, hallinto-oikeustuomari Anja Talja Helsingin hallinto-oikeudesta, erityisasiantuntija Heikki Jukarainen oikeusministeriöstä ja hallinto-oikeussihteeri Irmeli Rautaharkko Vaasan hallinto-oikeudesta. Työryhmän sihteerinä toimivat Aer ja Jukarainen.

Työryhmän toimikausi oli 1.3.-31.10.2004.

Työryhmä on kokoontunut 8 kertaa.

Saatuun työnsä päätökseen työryhmä luovuttaa muistionsa kunnioittavasti oikeusministeriölle.

Helsingissä 4.10.2004.

Ahti Rihto

Pirkko Ignatius

Kari Kiesiläinen

Hannu Renvall

Janne Aer

Maija-Liisa Marttila

Anja Talja

Heikki Jukarainen

Irmeli Rautaharkko

Työryhmän ehdotus hallinto-oikeuksien päätösvaltaisten kokoonpanojen uudistamista koskeväksi hallituksen esitykseksi

ESITYKSEN KESKEINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi hallinto-oikeuslakia. Ehdotuksen mukaan hallinto-oikeus olisi edelleen pääsääntöisesti päätösvaltainen kolmijäsenisenä, mutta laissa erikseen säädetyissä asioissa se olisi päätösvaltainen myös muussa kokoonpanossa. Ehdotuksen mukaan muita kokoonpanoja olisivat kahden hallinto-oikeustuomarin ja esittelemässään asiassa hallinto-oikeuden jäsenenä toimivan esittelijän muodostama kokoonpano, kahden hallinto-oikeustuomarin kokoonpano ja yhden hallinto-oikeustuomarin kokoonpano. Kunkin kokoonpanovaihtoehdon osalta olisi laissa erikseen lueteltu ne asiaryhmät, joissa peruskokoonpanoa suppeampi kokoonpano tulisi kysymykseen.

Myös vesi- ja ympäristöasioissa olisi ehdotuksen mukaan mahdollista käyttää kolmen jäsenen kokoonpanoa. Tämän vuoksi ehdotetaan, ettei lakiin sisältyisi enää nykyisen hallinto-oikeuslain säännöstä, jonka mukaan vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisissa asioissa hallinto-oikeus on päätösvaltainen yleensä nelijäsenisenä.

Kahden hallinto-oikeustuomarin ja esittelemässään asiassa hallinto-oikeuden jäsenenä toimivan esittelijän muodostama kokoonpano sekä kahden hallinto-oikeustuomarin kokoonpano olisivat sikäli vaihtoehtoiset, että niitä voitaisiin käyttää samoissa asiaryhmissä. Mielenterveysasioissa, jotka koskevat hoidon jatkamista, voitaisiin alistusasia ratkaista kokoonpanossa, jonka muodostaisi yksi lainoppinut jäsen ja yksi asiantuntijajäsen. Kahden hallinto-oikeuden jäsenen kokoonpanolta edellytetään lisäksi, että jäsenet ovat ratkaisusta yhtä mieltä. Hallinto-oikeuden jäsenenä esittelemässään asiassa voisi toimia sellainen hallinto-oikeussihteeri, jolla on siihen riittävä kokemus ja joka on erikseen määrätty toimimaan jäsenenä.

Yhden tuomarin päätösvaltaa laajennettaisiin siten, että yksi tuomari voisi tehdä ratkaisun asiassa, joka on pantu vireille väärässä viranomaisessa. 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 sanktionluonteisia maksuja sekä ajokorttiasioita.

SISÄLLYSLUETTELO

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

SISÄLLYSLUETTELO

YLEISPERUSTELUT

- 1. Johdanto**
- 2. Nykytila**
 - 2.1. Lainsäädäntö**
 - 2.2 Nykytilan arviointi**
- 3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset**
 - 3.1 Tavoitteet**
 - 3.2 Toteuttamisvaihtoehdot**
 - 3.3 Keskeiset ehdotukset**
- 4. Esityksen vaikutukset**

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

- 1. Lakiehdotuksen perustelut**
- 2. Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys**

LAKIEHDOTUS

Laki hallinto-oikeuslain muuttamisesta

1. Johdanto

Oikeusturvaan kuuluu, että tuomioistuimet ratkaisevat asiat joutuisasti. Perustuslain 21 §:n 1 momentissa asetetaan vaatimus asian käsittelystä ilman aiheetonta viivytystä. Hallinto-oikeuksien nykyisessä työtilanteessa tämä vaatimus ei toteudu riittävän hyvin. Oikeusvarmuuden säilyttämiseksi korkealla tasolla ja valitusten käsittelyn nopeuttamiseksi hallinto-oikeuksien toimintaedellytyksiä tulee parantaa.

Alueellinen hallinto-oikeus on päätösvaltainen yleensä kolmijäsenisenä. Päätöksentekoon osallistuvat tuomarit tekevät ratkaisunsa esittelijän valmisteleman päätösehdotuksen pohjalta. Hallinto-oikeuksissa käsitellään 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 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. (oikeusministeriö, 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 organisaatiota ja menettelyä niiden nykyisistä perusteista lähtien. Tämä esitys sisältyy kehittämisohjelmaan.

Korkeimman hallinto-oikeuden valtioneuvostolle tekemässä esityksessä hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön muuttamiseksi 10.3.2003 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 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 korkeimman hallinto-oikeus totesi, että tulevaisuudessa on tarkoituksena asiaryhmäkohtaisen tarkastelun perusteella arvioida, voidaanko hallinto-oikeuksien tuomionvoipaa kokoonpanoa koskevaa sääntelyä tehdä nykyistä joustavammaksi oikeussuojaa vaarantamatta.

Esityksen tavoitteena on alueellisten hallinto-oikeuksien toiminnan tehostaminen työn tuottavuutta parantamalla sekä hallintolainkäyttöasioiden käsittelyn nopeuttaminen. Näihin tavoitteisiin pyritään hallinto-oikeuksien päätösvaltaisia kokoonpanoja muuttamalla seuraavasti:

- erikseen laissa mainituissa asiaryhmissä esittelijät olisivat päätösvaltaisen hallinto-oikeuden kokoonpanon jäseniä esittelemissään asioissa,
- erikseen laissa mainituissa asiaryhmissä päätöksen voisivat tehdä myös kaksi hallinto-oikeustuomaria tai tuomari ja asiantuntijajäsen, jotka ovat päätöksestä yksimielisiä
- yhden tuomarin päätösvaltaa prosessuaalisissa ratkaisuisa laajennetaan, ja erikseen säädetyissä asiaryhmissä yksi tuomari voisi tehdä myös asiaratkaisun.

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 esittelijäjäsena se lääninhallituksen viran tai toimen haltija tahi ylimääräinen toimenhaltija, jonka tehtäviin käsiteltävän asian esittelemine 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 esittelemissään 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 esittelemässään asiassa 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).

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 asiamäärien 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 lääninoikeuksien säästötoimenpiteiden vuoksi. (HE 144/1993 vp)

Vuoden 1999 hallinto-oikeuslaki

Hallinto-oikeuslain (430/1999) 12 §:ssä säädetään hallinto-oikeuden päätösvaltaisuudesta. 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 käsittelyssä 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 20b ja 20 c §:ssä. Tuolloin voimassaolleen vesilain 15 luvun 14 §:n 2 momentin mukaan vesiylioikeus oli päätösvaltainen, kun läsnä oli puheenjohtaja sekä asetuksessa säädetty määrä vesiylioikeudenneuvoksia, vähintään kaksi. Vesiasetuksen 20 b §:n mukaan vesiylioikeus oli päätösvaltainen kolmi-, neli-, viisi- tai kuusijäsenisenä sen mukaan kuin 20 c §:ssä säädetään. Vesilaissa ja -asetuksessa oli lähtökohtana kolmijäseninen kokoonpano. Käytännössä vesiylioikeudessa oli hallituksen esityksen mukaan asiat ratkaistu useimmiten nelijäsenisessä kokoonpanossa.

Yhden jäsenen päätösvallassa 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, että 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 mukaisissa asioissa asiantuntijajäsen. Muusta toimenpiteestä kuin lopullisesta pääasiaratkaisusta hallinto-oikeus voi päättää ilman asiantuntijajäsentä.

Erityissäännöksiä päätösvaltaisesta kokoonpanosta

Hallinto-oikeuden päätösvallasta 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 käsittelystä.

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 tarkoitettua kohtelua kohteeksi ja jonne hänet voidaan palauttaa,
- hakemus on katsottu lain 101 §:ssä määritellyllä tavalla ilmeisen perusteettomaksi,
- hakija on tehnyt lain 102 §:ssä tarkoitettua uusintahakemuksen, joka ei sisällä uusia asian ratkaisuun vaikuttavia perusteita maahan jäämiselle.

Ulkomaalaislain 193 §:n 2 momenttia vastaava säännös on myös vuoden 1991 ulkomaalaislain 61 §:ssä. Aikaisemmin ulkomaalaislain 34 a §:ssä (1269/97) oli säännökset ilmeisen perusteetonta turvapaikkahakemusta koskevan Ulkomaalaisviraston hylkäävän päätöksen alistamisesta Uudenmaan lääninoikeuden vahvistettavaksi. Alistusasia voitiin käsitellä yhden tuomarin kokoonpanossa. Ulkomaalaislain 61 §:n säännös lisättiin ulkomaalaislakiin käsiteltäessä HE:tä 15/2000 vp. Valiokuntakäsittelyn aikana katsottiin, ettei hallituksen esityksen perustana ollut alistusmenettelyä ollut syytä säilyttää laissa, vaan alistusmenettelyä koskevat nopeutetut menettelyt omaksuttiin osaksi valituksen käsittelyä (HaVM 13/2000 vp ja PeVL 16/2000 vp).

Verojen ja maksujen perimisestä ulosottoin annettua lain 9 §:n mukaan valitusta tai perustevalitusta käsittelevä viranomaisena 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.

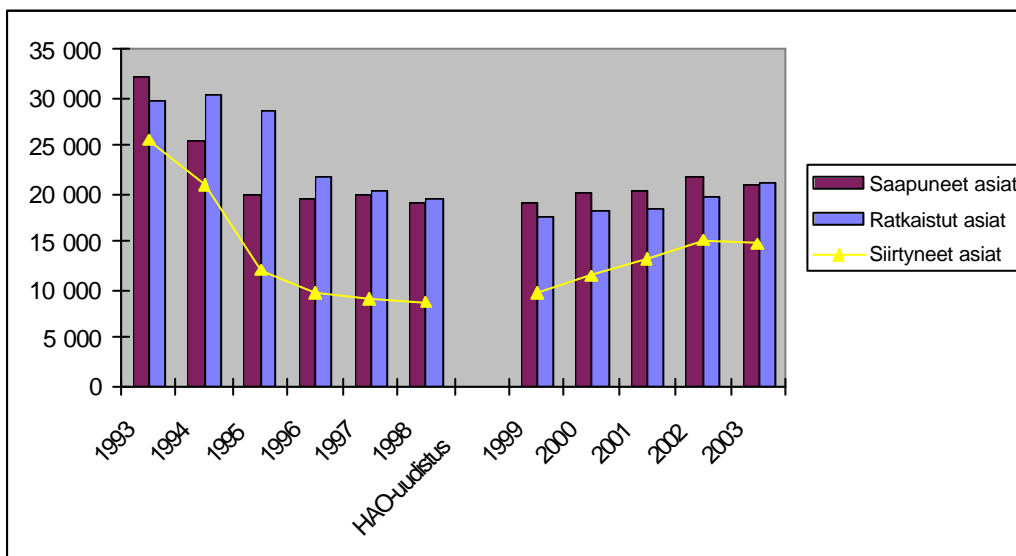
2.2. Nykytilan arviointi

Hallinto-oikeuksissa vireillä olevien asioiden määrä on kasvanut. Lainsäädännön muutoksilla on uusissa asiaryhmissä ensiasteen muutoksenhaku ohjattu alueellisiin hallinto-oikeuksiin hallintoviranomaisten ja korkeimman hallinto-oikeuden sijasta. Esimerkkinä voidaan mainita

maankäyttö- ja rakennuslailla 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 perusteellisessa selvittelyssä ja seikkaperäisissä perusteluissa. 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-oikeuksiin saapui vuonna 2003 yhteensä 20 836 asiaa ja ratkaistiin 21 236 asiaa. Vuodelle 2004 siirtyi 14 784 asiaa. Hallinto-oikeuksien työtilanne kehittyi myönteisempään suuntaan vuonna 2003 siten, että asioita saapui noin 900 ja ratkaistiin noin 1 300 enemmän kuin vuonna 2002. Huolimatta tästä myönteisestä kokonaistilanteen kehityksestä on hallinto-oikeuksista osa edelleen ruuhkautunut ja käsittelyajat pidentyneet.

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 vuoteen 2003 asti. 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.



Vuoden 2005 talousarvion valmistelun yhteydessä on hallinto-oikeuksille alustavasti asetettu vuodeksi 2005 toiminnalliseksi tavoitteeksi, että asioita ratkaistaan 21 500 kappaletta.

Käsittelyajat hallinto-oikeuksissa ovat pidentyneet vuodesta 1998 vuoteen 2003 selvästi. Vuoden 2005 talousarvion valmistelun yhteydessä on hallinto-oikeuksille alustavasti asetettu vuodeksi 2005 toiminnalliseksi tavoitteeksi, että keskimääräinen käsittelyaika on 8 kuukautta.

Pääasiaryhmät	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Veroasiat		8,2	8,9	10,2	10,6	14,3
Kunnallisasiat		7,7	7,8	10,1	10,1	10,7
Rakennus - ympäristöasiat		7,1	8,2	9,7	10,3	10,8
Vesiasiat		5,4	3,7	7,6	7,8	9,3
Sosiaaliasi		4,1	4,8	5,5	5,4	6,6
Ulkomaalaisasiat				5,7	7,3	9,3
Muut asiat		5	5,6	8	7,3	7,3
Kaikki asiat	6,1	6	6,5	8	8	9,4

Hallinto-oikeudet ovat kovin erilaisia asiamäärien sekä henkilöstön kokonaismäärän ja eri henkilöstöryhmien keskinäisen määrän suhteen. Vuonna 2003 ratkaisujen määrät, henkilöstöjen määrät, tuottavuus ratkaisuna suhteessa henkilötöyvuosiin, seuraavalle vuodelle ratkaistavaksi siirtyneiden asioiden määrät ja arvio viimeksi mainittujen ratkaisemiseen kuluvasta ajasta olivat seuraavat:

	Ratkaistiin	Henkilöstömäärä (htv)	Tuottavuus (ratkaisu/htv)	Siirtyi seuraavalle vuodelle	Arvioitu kesto siirtyneille (kk)
Helsinki	8.163	133	61	6.022	8,8
Hämeenlinna	2.602	51	51	1.882	8,7
Kouvola	1.542	30	51	1.404	10,8
Kuopio	2.297	46	50	1.900	9,8
Oulu	1.266	28	45	803	7,7
Rovaniemi	794	15,5	51	338	5,2
Turku	2.580	52,5	49	1.306	6,1
Vaasa	1.992	72	28	1.127	6,9

Arvio siitä, kuinka kauan kaikkien siirtyneiden asioiden ratkaiseminen kestäisi, on laskettu kunkin hallinto-oikeuden vuoden 2003 tuottavuuden perusteella. Tämä laskelma ei ole todellinen asioiden kesto kuvaava aikamäärä, sillä vuonna 2004 tulee vireille jatkuvasti sellaisia asioita, jotka on käsiteltävä kiireellisemmin kuin osa siirtyneistä asioista. Vuoden 2004 osalta käsittelyaika on arvioitu talousarvion valmistelun yhteydessä keskimäärin 8,5 kuukaudeksi.

Vuoden 2005 talousarvioehdotuksen tuomioistuinlaitosta koske vassa selvitysosasta ilmenee, että tuomioistuinlaitoksen kanssa käytäviä tulosneuvotteluja varten määritellään tuomioistuimille kaikissa asteissa optimaaliset käsittelyajat asiaryhmittäin. Yleistavoitteena on, ettei mikään asia viivy tuomioistuimessa vuotta pitempään.

Asioiden käsittelyn nopeuttaminen edellyttäisi, että hallinto-oikeuksien henkilövoimavarat kohdennetaan ratkaistaviin asioihin niiden laadun edellyttämällä tavalla mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti ja siinä laajuudessa kuin oikeusturvan varmistaminen kussakin tapauksessa edellyttää. Yhtenä vaihtoehtoisena keinona asian käsittelyn nopeuttamiseksi on hallinto-oikeuksien päätösvaltaisia kokoonpanoja koskevien säännösten muuttaminen. Hallinto-oikeus on pääsääntöisesti päätösvaltainen kolmijäsenisenä. Hallinto-oikeuksien kokoonpanoja koskevat säännökset eivät mahdollista sitä, että hallinto-oikeuden ratkaisukokoonpanossa otetaan huomioon asian laatu tai sen merkitys hakijan oikeusturvan kannalta.

Hallituksen esityksen (112/2004 vp) eräksi hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön muutoksiksi keskeisenä tavoitteena on hallintotuomioistuinten toimintaedellytysten parantaminen. Tavoitteena on myös nopeuttaa asioiden käsittelyä hallintotuomioistuimissa. Näihin tavoitteisiin pyritään seuraavilla toimenpiteillä:

- valitusten ohjaamisella alueellisiin hallinto-oikeuksiin,
- valitusoikeuden rajoittamisella muutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen
- hallintotuomioistuinten päätösvaltaista kokoonpanoa muuttamalla

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

3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1. Tavoitteet

Tavoitteita tuomioistuintoiminnalle 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 selvitetyn. 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 tosiasiaa oikeusturvan hakemisen.

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.

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. Ratkaisukokoonpanon laajuudella on selkeästi vaikutus siihen, kuinka nopeasti asiat tuomioistuimessa ratkaistaan. Asianosaisten oikeudenkäyntikustannuksiin ei kokoonpanolla juurikaan ole vaikutusta.

Tuomioistuinten riippumattomuuteen kuuluu, etteivät mitkään ulkopuoliset tahot saa vaikuttaa tuomitsemistoimintaan. Toisaalta yhteiskunnan intressissä on, että tuomioistuinlaitoksen ylläpitämiseen myönnettävillä voimavaroilla saadaan korkeatasoista oikeusturvaa. Viime kädessä näistä voimavaroista päätetään eduskunnassa ja hallituksessa talousarvioehdotuksen ja erilaisten lainsäädäntömuutosten kautta. Yksi tapa vaikuttaa tuomioistuinten voimavaroihin on säätää muutoksia tuomioistuinten vähimmäiskokoonpanoihin.

Hallinto-oikeuksien ratkaisukokoonpanon joustavoittamisella tavoitellaan ratkaisutoiminnan tuottavuuden parantamista. Keventämällä kokoonpanoja ratkaistujen asioiden määrä henkilötyövuotta kohden kasvaa. Kun tuottavuus paranee, yksittäisen asian käsittelyaika lyhenee ja sitä kautta oikeusturva paranee. Joustavoittaminen ratkaisukokoonpanoja keventämällä on kuitenkin kohdistettava siten, etteivät muut oikeusturvan tärkeät tekijät kuten erityisesti oikeusvarmuus ja luotettavuus nopeutumisen myötä heikkene.

Merkittävä osa asioiden käsittelyajasta hallinto-oikeuksissa kuluu nykyisellään siihen, että asiat odottavat valmistelu- ja ratkaisuvuoroaan. Tämä ns. odotusaika lyhenisi, kun tuomareille kollegiossa ei tulisi ratkaistavaksi nykyistä määrää asioita. Tavoitteena on, että joka kerta, kun tuomari osallistuu kollegiossa lopullisen päätöksen tekemiseen, hän tuottaa työpanoksellaan oikeusturvaan lisäarvoa. Prosessin johtaminen tehostuu, kun mahdollisimman pitkälti luovutaan prosessinjohtoratkaisujen tekemisestä kollegiaalisessa järjestyksessä.

3.2. Toteuttamisvaihtoehdot

Ratkaisukokoonpanojen keventäminen

Tuomioistuimet eivät itse voi juurikaan vaikuttaa vireille tulevien asioiden määrään, joten käsittelyn nopeuttamiseen on löydettävä vaihtoehtoja muualta. Hallinto-oikeuksien asioiden käsittelyn nopeuttaminen nykyisin voimavaroin voi tapahtua tehokkaammin, jos kevennetään ratkaisukokoonpanoja. Kokoonpanovaihtoehtoina tulevat kysymykseen kolmen tuomarin, kahden tuomarin, kahden tuomarin ja esittelijän muodostama kokoonpano sekä yhden tuomarin kokoonpano.

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 vaihtoehtoista. Lääninoikeuksien ruuhkaantumisen vuoksi peruskokoonpanon

asemaa painottavasta lähtökohdasta on kuitenkin jouduttu eri aikoina joustamaan. Kysymys vaihtoehtoisista kokoonpanoista oli pohdittavana jo vuoden 1989 lääninoikeusuudistuksen 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 ja yhdelle jäsenelle on annettu itsenäistä päätösvaltaa.

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea (oikeusministeriön 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 merkittävässä asioissa käsitelleen työryhmän (oikeusministeriön työryhmämietintö 2004:1 s. 32) 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 voitaisiin hallinto-oikeuksien voimavaroja kohdentaa nykyistä paremmin merkittävien asioiden käsittelemiseen.

Hallinto-oikeuksissa noudatettavasta menettelystä on säädetty hallintolainkäyttölaiissa (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.

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 1.10.2003 lukien pysyvästi. Samoin vakuutusosoikeudessa on tällainen kokoonpanomahdollisuus. Hovioikeudessa tällainen kokoonpano on mahdollista vain tarkoin rajatuissa asioissa ja tietyn erityisen kelpoisuuden omaavilla esittelijöillä. Vakuutusosoikeudessa puolestaan esittelijä voi toimia tuomarin asemassa huomattavasti useimmissa tapauksissa. Esittelijälle ei vakuutusosoikeudessa 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.

Vakuutusosoikeutta koskeva laki on annettu vuonna 2003, mutta siinä on pääasiassa pyritty ajanmukaistamaan aikaisempi vuonna 1958 annettu laki vakuutusosoikeudesta (14/1958). Vakuutusosoikeutta koskevassa laissa kokoonpanot eivät ole joustavia, eikä vakuutusosoikeutta koskevassa laissa ole säännöksiä yhden tuomarin kokoonpanosta. Tältä osin vakuutusosoikeuslaki poikkeaa hovioikeuksia ja markkinaoikeutta koskevasta lainsäädännöstä, joissa on käytöön otettu vaihtoehtoiset ja joustavat kokoonpanot. Toisaalta vakuutusosoikeudessa esittelijä toimii säännönmukaisesti jäsenenä sellaisissa asioissa, joissa ei ole mukana asiantuntijajäseniä eli muissa kuin lääketieteellisissä asioissa. Vakuutusosoikeussihteerin asema on päätösvallan osalta siten verrattavissa vakuutustuomarin asemaan, vaikka vakuutusosoikeuslaissa ei ole säännelty vakuutussihteerin virassapysymisoikeutta hänen toimiessaan esittelemään asiaa lakimiesjäsenenä.

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 esittelemissään asioissa ratkaisijoita.

Valtaosa hallinto-oikeuksien esittelijöinä toimivista hallinto-oikeussihteereistä ovat tehtävässään hyvin kokeneita. Keskimäärin he ovat toimineet esittelijänä noin 10 vuotta. Hallinto-oikeudessa on runsaasti asioita, joissa ratkaistavan oikeuskysymyksen intressi on vastaava tai vähäisempi kuin edellä mainituissa tuomioistuimissa esittelijäjäsenkokoonpanossa ratkaistavissa asioissa. 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 samanvertainen 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 asiaryhmiin, joissa oikeuskysymykset ja näyttökysymykset ovat normaalia selkeämpiä.

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

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

Yhden tuomarin päätösvalta on säännelty varsin laajaksi hovioikeudessa. Yksi jäsen voi tehdä paitsi prosessuaalisia ja prosessinjohtollisia ratkaisuja myös eräissä erikseen mainituissa asiaryhmissä lopullisia pääasiaratkaisuja. Hovioikeuksissa ei aikaisemmin ollut mahdollista ratkaista asiaa miltään osin yhden jäsenen toimesta, tämä mahdollisuus toteutettiin vasta 1.10.2003 voimaan tulleella oikeudenkäymiskaaren muutoksella. Myös markkinaoikeutta koskevassa lainsäädännössä yhden tuomarin päätösvalta on prosessuaalisissa ratkaisuisa säädetty laajaksi.

Hallinto-oikeuksissa yhden jäsenen päätösvalta on nykyisin erittäin rajoitettu. Yksi jäsen voi tehdä lopullisen ratkaisun, jos esitetyt vaatimukset on peruutettu kokonaan. Yksi jäsen voi myös päättää, että asiassa toimitetaan suullinen käsittely tai katselmus, ja tehdä niiden toimittamiseen liittyvät ratkaisut sekä päättää myös muista asian valmisteluun liittyvistä toimenpiteistä. Yhden tuomarin valtaa päättää prosessuaalisista ja prosessin johtoon 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 asianmäärältään riittävän suuria yksinkertaisia ja vähäisiä asioita, joiden saattaminen yksijäseniseen menettelyyn olisi lääninoikeuden toiminnan järjestelyn kannalta mielekäästä ja samalla oikeusturvan toteutumisen puolesta mahdollista. Hallinto-oikeuksissa käsiteltävien asioiden ala on kuitenkin merkittävästi laajentunut sitten vuoden 1989 lääninoikeusuudistuksen ja monissa uusissa asiaryhmissä muutoksenhaku on ohjattu hallinto-oikeuksiin varsinkin vuoden 1996 hallintolainkäyttölain voimaantulon jälkeen. Yhden tuomarin päätösvalttaan kuuluvien asiaryhmien osoittaminen on nykyisin mahdollista.

Vaihtoehtoiset keinot

Vaihtoehtoisina keinoina asioiden käsittelyn nopeuttamiseen ja siten ruuhkien vähentämiseen voidaan pitää henkilöstön lisäämistä, asiaryhmäjaon tai tuomiopiiri- jaon uudistamista sekä ratkaisukokoonpanojen keventämistä. Yhtenä keinona voidaan pitää myös hallinto-oikeuksien työmenetelmien kehittämistä tuomaripainotteisempaan suuntaan.

Yksinkertaisin ratkaisu olisi hallinto-oikeuksien *henkilöstön lisääminen*. Valitusten 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. Työryhmä on kuitenkin ehdottanut, että hallinto-oikeuksien henkilöstöresursseja lisätään kahdella tuomarin viralla.

Hallinto-oikeuksien virkarakenteen kehittämistä on selvitetty oikeusministeriön työryhmän mietinnössä Hallinto-oikeuksien virkarakenteen kehittäminen (oikeusministeriö, 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 kokonaismäärä ei pienisi. Ehdotuksella ei ole kustannusvaikutuksia.

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

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

Tuomiopiirien uudelleen järjestämisestä saattaisi syntyä pitkällä aikavälillä jonkin verran tuottavuuden paranemista, kun asiämäärät pienemmissäkin hallinto-oikeuksissa kasvaisivat ja saavutettaisiin enemmän rutiinia sellaisissakin asiaryhmissä, joissa nykyisellään voi eräissä tuomioistuimissa tulla vireille vain muutamia asioita. Hallinto-oikeudet ovat kuitenkin nykyisellä tuomiopiiri- jaon ja tehtäväjaolla toimineet vasta vajaat viisi vuotta. Hallinto-oikeuksissa käsittelyajat ja tuottavuus toki poikkeavat jonkin verran toisistaan. Tuomiopiirijako on kuitenkin nykyisellään selkeä ja sen uudistaminen tuottaisi ainakin jonkun aikaa sekaannusta, kun eri viranomaisia jouduttaisiin laajalti ohjaamaan uusiin valitusosoituksiin. Asianosaisetkin saattaisivat kokea tällaisesta muutoksesta hankaluuksia, jos asioiminen ensiasteen tuomioistuimeen muuttuu toiseen tuomioistuimeen.

Asioiden siirtäminen ruuhkautuneimmista hallinto-oikeuksista vähemmän ruuhkautuneisiin saattaisi tulla kysymykseen ainakin tilapäisesti. Tällainen järjestely vaatii kuitenkin paljon käytännön järjestelytyötä ja mahdollinen hyöty voisi tästä syystä pienentyä huomattavasti.

Tuomaripainotteista valmistelua on käsitellyt hallinto-oikeuksien henkilöstörakenteen kehittämistä pohtinut työryhmä (oikeusministeriö, 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. 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. Tämä mahdollistaa ratkaisukokoonpanojen keventämisen esimerkiksi suullista käsittelyä edellyttävissä asioissa. Käytännössä suulliset käsittelyt sitovat varsin merkittävällä tavalla niihin osallistuvien työaikaa, mikä vähentää esittelijän mahdollisuutta keskittyä muiden asioiden valmisteluun. Tämän vuoksi olisi syytä käytännössä pyrkiä vähentämään esittelijöiden osallistumista suullisiin käsittelyihin asioissa, jotka eivät edellytä laajempaa esittelijän suorittamaa valmistelua.

Hallinto-oikeuksien toiminnan kehittämiseksi tuomaripainotteisempaan suuntaan tuomarien roolia asioiden valmistelussa voitaisiin korostaa muuttamalla hallinto-oikeuslain 18 §:ää siten, että tehdään ero asian valmistelun ja esittelyn välillä. Hallinto-oikeustuomarin toimiessa asian valmistelijana, hän ei ole esittelijän asemassa eikä häntä ole muutoinkaan syytä rinnastaa esittelijään, kuten nykyisessä hallinto-oikeuslain 18 §:ssä. Lainkohta voitaisiin muuttaa kuuluvaksi esimerkiksi seuraavasti: Lainkäyttöasiat ratkaistaan hallinto-oikeustuomarin valmistelusta tai hallinto-oikeussihteerin taikka notaarin esittelystä. Työryhmä ei ole kuitenkaan tältä osin tehnyt ehdotusta, koska hallinto-oikeuslain 18 §:n tarkistaminen ei ole kuulunut työryhmän toimeksiannon piiriin.

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 valmistelemien asioiden käsittelyltä siihen jää aikaa.

3.3. Keskeiset ehdotukset

Kolmen tuomarin kokoonpano pääsääntönä

Ehdotuksen mukaan hallinto-oikeuslain 12 §:ää muutettaisiin ja lakiin lisättäisiin uusi 12 a §. Hallinto-oikeuslain 12 §:n 1 momentin mukaista pääsääntöä, että hallinto-oikeus on päätösvaltainen kolmijäsenisenä, jollei laissa erikseen toisin säädetä, ei esitetä muutettavaksi. Tätä säännöstä täydennettäisiin siten, että momentin loppuun lisättäisiin uusi lause, jonka mukaan hallinto-oikeus voi käsitellä lain 12 a §:ssä tarkoitetut asiat tuomioistuimen harkinnan mukaan siinä säädettyssä muussa kokoonpanossa.

Vesi- ja ympäristöasiat käsitellään nykyisen hallinto-oikeuslain 12 §:n 2 momentin mukaan nelijäsenisessä kokoonpanossa. Vesi- ja ympäristöasioiden kokoonpanosäännösten joustavuuden lisäämiseksi olisi syytä alentaa vähimmäiskokoonpano näissäkin asioissa kolmijäseniseksi. Kolmijäseninen vähimmäiskokoonpano vesiasioissa oli mahdollinen vesilain ja sittemmin myös hallinto-oikeuslain nojalla siihen asti, kunnes hallinto-oikeuslain 12 §:n 2 momentti muutettiin lailla 106/2000. Läänioikeuksissa 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 vesiasioista 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. Ehdotettu muutos toteutettaisiin poistamalla laista hallinto-oikeuslain 12 §:n 2 momentin vesi- ja ympäristöasioita koskeva erityissäännös, minkä jälkeen kolmen tuomarin kokoonpanoa koskeva pääsääntö koskisi myös vesi- ja ympäristöasioiden käsittelyä Vaasan hallinto-oikeudessa.

Hallinto-oikeuslakiin ehdotetaan uutta 12 a §:ää, jossa 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 epätasemmiliseksi ja avoimeksi. Tämä edellyttää, että laissa luetellaan ne asiat, joissa kevennettyä kokoonpanoa voidaan käyttää, joko yleisin kriteerein tai asiaryhmäkohtaisesti taikka näiden yhdistelmänä. Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea (oikeusministeriö komiteanmietintö 2003:3) on esittänyt kannanottonaan, että hallinto-oikeuksien osalta tulisi, oikeusturvanäkökohdat huomioon ottaen, määritellä laissa asiaryhmittäin asiat, jotka voitaisiin käsitellä kolmea jäsentä suppeammassa kokoonpanossa.

Hovioikeuslain 9 §:n 1 momentissa on 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 hadittu silmällä pitäen kevennetyn kokoonpanon tarkoituksenmukaista käyttöalaa. Hallintolainkäytössä ei riita-arvoja eikä sanktiota 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. Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea (oikeusministeriö 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 runsaslukuisuus sekä mahdollisuus jatkomuutoksenhakuun.

Oikeusturvaa on tarkasteltava sekä menettelyn että asian lopputuloksen kannalta. Se, miten asianosainen kokee tuomioistuin käsittelyn oikeudenmukaisuuden, riippuu merkittävästi nimenomaan menettelystä. Hallintolainkäyttömenettely on yleensä kirjallinen, eikä asianosaisen kannalta ole juuri merkitystä, montako tuomaria asian käsittelyyn on osallistunut. Menettelyllinen oikeusturva voidaan

turvata, vaikka asian käsittelyyn osallistuu peruskokoonpanoa vähemmän tuomareita. Prosessinjohtolliset 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 pääasiantarkistusta. Tarkasteltaessa oikeusturvaa nimenomaan lopputuloksen kannalta kollegisella päätöksenteolla on merkitystä, kun hallintolainkäyttöasia koskee oikeudellisesti vaikeita tulkintaongelmia, yhteiskunnallisesti merkittävää ja laaja-alaista kysymystä taikka asianosaisten kannalta tärkeää ja tosiseikastoltaan epäselvää tilannetta. Näissä tilanteissa monen jäsenen osallistuminen asian ratkaisemiseen 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.

Ehdotuksella ei ole vaikutuksia hallinto-oikeuksien nykyisen esittelyjärjestelmän kannalta eikä sitä esitetä miltään osin muutettavaksi. Kaikki asiat ratkaistaisiin edelleen esittelystä hallinto-oikeuslain 18 §:n mukaisesti, ja myös hallinto-oikeustuomari voisi toimia esittelijänä. Asiaa ratkaiseva hallinto-oikeus tuomari 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

Ehdotetun hallinto-oikeuslain 12 a §:n 1 momentti koskee kolmijäsenistä kokoonpanoa, johon kuuluu kaksi jäsentä ja 12 a §:n 4 momentissa säädetty kelpoisuusehdot täyttävä asian esittelijä. Kahden tuomarin ja esittelijän muodostama kokoonpano ja kahden jäsenen kokoonpano ovat päätösvaltaisia laissa erikseen mainituissa valitusasioissa. Kokoonpano, jossa on jäsenenä kaksi 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 nimitetä 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 tarkoitettulla 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

Ehdotetun hallinto-oikeuslain 12 a §:n 1 momentti koskee paitsi kolmijäsenistä kokoonpanoa, johon kuuluu kaksi jäsentä ja esittelijä, myös kaksijäsenistä kokoonpanoa. Asia voidaan ratkaista kahden tuomarin kokoonpanossa edellyttäen, että molemmat jäsenet ovat ratkaisusta yksimieliset. Kahden jäsenen kokoonpano on päätösvaltainen laissa erikseen mainituissa valitusasioissa.

Hallinto-oikeuksien henkilöstörakennetta pyritään muuttamaan aikaisempaa tuomaripainotteisempaan suuntaan, mikä merkitsee, että tuomarin osuus asioiden valmistelussa kasvaa. Toisaalta myös esittelijöiden lukumäärä vähenee nykyisestä. Tämän kehityssuuntauksen kannalta ei ole tarkoituksenmukaista sitoa kevennetyn kokoonpanon käyttömahdollisuutta siihen, että kolmantena jäsenenä toimisi esittelijä. Tuomaripainotteinen henkilöstörakenne edellyttää, että voidaan käyttää myös kevennettyä kokoonpanoa, jonka muodostavat kaksi tuomaria, jotka voivat ratkaista asian ollessaan yksimielisiä.

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, jos he ovat yksimielisiä, ja jos asia koskee mielenterveyslain (1116/1990) mukaista hoidon jatkamista koskevan päätöksen alistamista hallinto-oikeuden vahvistettavaksi. Kyse on kahden jäsenen kokoonpanoa koskevasta erityissäännöksestä, jossa kahden jäsenen kokoonpano muodostuu hallinto-oikeustuomarista ja mielenterveysasioihin määrätystä asiantuntijajäsenestä.

Alistusasioissa hallinto-oikeuksissa on kolmen lakimiesjäsenen lisäksi asiantuntijajäsen. Hallituksen esityksessä (HE 112/2004 vp) eräiksi hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön muutoksiksi on 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 nimenomaan jatkohoitopäätöksiä. Nämä päätökset koskevat potilaan hoidon jatkamista jo aloitetun hoitajakson aikana. Mielenterveyslain mukaan potilaan tahdosta riippumattomat, hoidon jatkamista koskevat päätökset on kolmen ja kuuden kuukauden määräajoin alistettava hallinto-oikeuden vahvistettavaksi. Näissä alistusasioissa useamman lainoppineen jäsenen vaatimus ei käytännössä lisää potilaan oikeusturvaa. Tämän vuoksi jatkohoitopäätökset voidaan käsitellä yhden lakimiesjäsenen ja asiantuntijajäsenen kokoonpanossa. Asiaan liittyvien oikeudellisten ongelmien sitä edellyttäessä, voidaan jatkohoitoalistuksetkin aina tarpeen mukaan käsitellä peruskokoonpanossa.

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 esitetään muutos, jonka mukaan yksi jäsen saisi myös hylätä suullista käsittelyä koskevan 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) eräiksi 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 ratkaisuvallta mahdollistaisi tuomioistuimen toiminnan merkittävän tehostamisen, mikäli sen käyttöala olisi lainsäädännössä riittävän laaja.

Hallintolainkäyttölain 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 päätösvaltan tulisi koskea prosessuaalisten ja prosessinjohtollisten ratkaisujen lisäksi lopullisten pääasiantekaisujen tekemistä erikseen määritellyissä asiaryhmissä. Yhden tuomarin kokoonpanosta ehdotetaan säädettäväksi 12 a §:n 3 momentissa. Sen mukaan hallinto-oikeus olisi päätösvaltainen myös yksijäsenisenä, jos valitus koskee pääasiallisesti erikseen lueteltujen lakien mukaista muutoksenhakuasiaa. Yhden tuomarin päätökset tehdään hallinto-oikeuden normaalia käsittelyjärjestystä noudattaen esittelystä, mikä osaltaan varmistaa oikeusturvaa asiaryhmissä, jotka kuuluisivat yhden tuomarin päätösvaltaan.

Yhden tuomarin päätösvaltan laajentaminen on oikeusturvan kannalta perusteltua asioissa, joissa kahden muun tuomarin mukana olon ei voida katsoa olevan tarpeellista oikeusturvan takaamiseksi. Hallinto-oikeustuomareiden ammattitaitoa voidaan nykyisin pitää siinä määrin korkeana, että hallinto-oikeustuomarit voivat myös yksin ratkaista hallintolainkäyttöasioita. Tämän osoittaa Helsingin hallinto-oikeudessa ilmeisen perusteettomien turvapaikka-asioiden käsittelystä saatu kokemus. Yhden tuomarin päätösvaltan laajentaminen vastaa tavoitetta muuttaa hallinto-oikeuksien toimintaa ja henkilöstörakennetta tuomaripainotteisemmaksi.

4. Esityksen vaikutukset

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 jonkun toisen asian ratkaisemiseen. Tästä puolestaan seuraa tuomioistuimen ratkaisukapasiteetin kasvua. Kasvun hyödyntäminen edellyttää kuitenkin istuntojen organisoimista siten, että kokoonpanosta vapautuville tuomareille ohjautuu samanaikaisesti muita asioita.

Hallinto-oikeuksissa ei ole järjestetty työajan seuranta siitä, kuinka paljon tuomarit ovat käyttäneet työpanostaan tässä esityksessä tarkoitettujen, erilaisiin kevennettyihin kokoonpanoihin soveltuvien asioiden tutkimiseen. Työpanoksen säästö joudutaan näin ollen arvioimaan. Lähtökohtana on, että tuomarit eivät käytä kaikkiin asioihin yhtä paljon työpanostaan. Eri asiaryhmiin ja asioihin ryhmien sisällä käytetään enemmän aikaa kuin toisiin. Tuomareillakin on paljon yksilöllisiä eroja. Yleisesti on arvioitava, että tähän esitykseen valikoitujen asiaryhmien asioihin istunnon puheenjohtajana ja kolmantena jäsenenä toimivat tuomarit käyttävät suhteellisesti huomattavasti vähemmän työpanostaan verrattuna esityksen ulkopuolelle jäävien asiaryhmien asioihin.

Tässä 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 ratkaisukokoonpano

Kahden tuomarin ja esittelijän sekä kahden tuomarien 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 mukaisessa hallinto-oikeuslain 12 a §:n 1 momentissa tarkoitettuja asioita ratkaistiin vuonna 2003:

Muutoksenhaku koskenut pääasiassa alla olevia lakeja kokonaan tai osaksi	Helsinki	Hämeenlinna	Kouvola	Kuopio	Oulu	Rovaniemi	Turku	Vaasa	Kaikki
TVL 1)	294	187	68	96	45	76	258	122	1138
KiinteistöveroL 2)	13	22	8	3	5	4	24	13	93
AutoveroL 3)	180								180
AjoneuvoveroL 4)	47								47
MetsänhoitoyhdistysL 5)									
PerVL 6)	36	17	7	18	4	6	20	12	117
MRL 7)	305	152	85	91	78	66	130	55	962
JäteL 8)	15	29	27	19	3	1	28	8	130
VäestöL 9)	7	3	0	0	2	1	6	0	19
KotikuntaL 10)									
NimiL 11)	3	2	0	0	0	0	6	0	11
SiviilipalvelusL 12)	58	1	0	0	0	0	0	0	59
JärjestysL 13)	3	2	1	3	1	1	2	1	14
KokoontL 14)									
ElatusturvaL 15)	22	18	7	17	8	4	23	10	109
SosiaalihuoltoL 16)	79	73	24	62	35	18	106	20	417
ToimentulotukiL 17)	221	148	116	204	122	108	185	69	1173
PäivähoitoL 18)	6	4	5	3	7	3	4	1	33
VammaispalveluL 19)	119	105	50	66	36	23	46	27	472
SosH:n AsiakasmaksuL 20)									
UlkomaalaisL 21)	1191	21	148	26	19	4	27	12	1448
PassiL 22)	4	2	2	1	0	0	3	1	13
PerusopetusL 23)	69	44	1	15	6	1	39	5	179
TuomioistuinMaksuL 24)									
Valtion MaksuperusteL 25)	6	0	0	1	0	0	2	0	9
MaksuvapautusL 26)									
Perintökaari 27)									
Yhteensä	2669	824	549	623	370	316	904	355	6600
Osuus kaikista päätöksistä	33 %	32 %	36 %	27 %	29 %	40 %	36 %	18 %	31 %

- 1) Tässä on arvioitu, että kolmannes kaikista tuloverolain (1535/1992) mukaisista valitusasioista voisi kuulua kevennetyn ratkaisukokoonpanon piiriin.
- 2) Kiinteistöverolaki (654/1992)
- 3) Helsingin hallinto-oikeudessa ratkaistiin vuonna 2003 yhteensä 900 autoverolain (1482/1994) mukaista asiaa.

Koska lainsäädäntöä on kuitenkin muutettu, jatkossa ei vuosittain voida arvioida ratkaistavan kuin ehkä viidennes kyseisen vuoden asiamäärästä.

- 4) Ajoneuvoverolaki (1281/2003)
- 5) Lukumääräisesti näitä metsänhoitoyhdistyksistä annetun lain (534/1998) mukaisia metsänhoitomaksua koskevia asioita on vähän eikä niitä voida tilastollisesti erotella Muut asiat diaarinumeron perusteella tilastoiduista ryhmästä Muut maksut.
- 6) Tässä on arvioitu, että puolet kaikista perintö- ja lahjaverolain (376/1940) mukaisista valitusasioista voisi kuulua kevennetyn ratkaisukokoonpanon piiriin.
- 7) Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 18 luvussa tarkoitettu lupa-asiat tai 23 luvussa tarkoitettu poikkeuksen myöntäminen.
- 8) Jätelaki (1072/1993)
- 9) Väestötietolaki (507/1993)
- 10) Lukumääräisesti näitä kotikuntalain (201/1994) mukaisia asioita on vähän eikä niitä voida tilastollisesti erotella väestötietolain diaarinumeron perusteella tilastoiduista ryhmästä, mihin ne tavallisimmin on kirjattu.
- 11) Nihililaki (694/1985)
- 12) Siviilipalveluslaki (1723/1991)
- 13) Järjestyslakiin (612/2003) liittyvät asiat on kirjattu ja tilastoitu diaariin Yleinen järjestys ja julkiset hovit kohdalle. Pääosa näistä asioista on ampuma-asettain mukaisia asioita. Järjestyslakiin liittyviä valitusasioita voisi näissä olla korkeintaan yksi kymmenesosa.
- 14) Lukumääräisesti näitä kokoontumislain (530/1999) mukaisia asioita on vähän eikä niitä voida tilastollisesti erotella Muut asiat diaarinumeron perusteella tilastoiduista ryhmästä Yleinen järjestys ja julkiset hovit.
- 15) Elatusturvalaki (671/1998)
- 16) Sosiaalihuoltolakiin (710/1982) liittyviä asioita on tilastoitu diaarin Muut sosiaalipalvelut ja Muut sosiaalihuoltoasiat kohtaan.
- 17) Toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) mukaista asioista vähäinen osa käsitellään hallintoriita-asioina. Niitä ei ole tarkoitettu käsitellä kevennyksessä kokoonpanossa.
- 18) Laki lasten päivähoitosta (36/1973)
- 19) Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (380/1987)
- 20) Näitä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (734/1992) mukaisista asioista ei voida tilastollisesti erotella Muut Sosiaalipalvelut tai Muut sosiaaliasiat diaarinumeron perusteella tilastoiduista ryhmistä. Toisaalta ne tulevat otetuksi huomioon näissä kohdissa.
- 21) Tässä kohdassa ulkomaalaislain (301/2004) mukaisista asioista on Helsingin hallinto-oikeuden osalta vähennetty ne asiat, jotka käsitellään yhden tuomarin kokoonpanossa. Niitä oli vuonna 2003 yhteensä 349 asiaa.
- 22) Passilaki (642/1986)
- 23) Diaarinumeroiden perusteella tilastoidaan kaikki opetustoimeen liittyvät asiat samaan ryhmään kuuluviksi. Ainakin kaksi kolmannesta näistä valitusasioista kuitenkin kuuluu perusopetuslain (628/1998) piiriin.
- 24) Lukumääräisesti näitä tuomioistuinten ja eräiden oikeushallintoviranomaisten suoritteista perittävistä maksusta annetun lain (774/1993) mukaisia asioita on vähän eikä niitä voida tilastollisesti erotella Muut asiat diaarinumeron perusteella tilastoiduista ryhmästä muut maksut.
- 25) Valtion maksuperustelain (150/1992) mukaisia asioita on vähän eikä niitä voida tilastollisesti erotella Muut asiat diaarinumeron perusteella tilastoiduista ryhmästä Muut maksut.
- 26) Maksuvapautuslaki (529/1980)
- 27) Lukumääräisesti näitä perintökaaren (40/1965) mukaisia valtion perinnöstä luopumisasioita on vähän eikä niitä voida tilastollisesti erotella diaarinumeron perusteella tilastoiduista ryhmästä Muut asiat.

Jos kokoonpanossa ns. kolmantena tuomarina toimiva jäsen olisi käyttänyt tällaisen asian käsittelyyn keskimäärin puoli tuntia ja hänen vuotuinen tehokas työtunneissa laskettu työmääränsä olisi 1600 tuntia, merkitsisi tämä kaikissa hallinto-oikeuksissa yhteensä 4,1 henkilötyövuoden työpanoksen käyttämistä tällaisiin työtehtäviin.

Yhden tuomarin ja asiantuntijan ratkaisukokoonpano mielenterveysasioissa

Potilas voi valittaa hallinto-oikeuteen mielenterveyslain nojalla tehdyistä hoitoon ottamispäätöksistä 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 kolmen tai kuuden kuukauden määräajoin 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 alustusasioita hallinto-oikeuksissa on vuosittain käsitelty, joten niiden määrä joudutaan arvioimaan. Määrät poikkeavat eri hallinto-oikeuksissa, koska pitkäaikaispotilaita on sijoitettu enemmän valtion mielisairaaloihin.

Seuraava arvio perustuu kyselyyn eri hallinto-oikeuksista ja koskee vuonna 2003 ratkaistuja asioita:

	MT-asioita yhteensä	Jatkohoitopäätöksien osuus kaikista	Kevennetyssä ratkaisutavinen määrä
Helsinki	600	75 %	450
Hämeenlinna	281	66 %	187
Kouvola	207	66 %	138
Kuopio	749	75 %	562
Oulu	179	66 %	119
Rovaniemi	62	66 %	41
Turku	259	66 %	173
Vaasa	347	75 %	260
Yhteensä	2684		1930

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 arvioon.

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 1600 tuntia, merkitsisi tämä kaikissa hallinto-oikeuksissa yhteensä 0,6 henkilötyövuoden työpanoksen käyttämistä tällaisiin työtehtäviin.

Yhden tuomarin ratkaisukokoonpano

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

Esityksen mukaisessa hallinto-oikeuslain 12 a §:n 1 momentissa tarkoitettuja asioita ratkaistiin vuosina 2002 ja 2003:

Vuosi	Ajokorttiasiat		Pysäköintivirhe- maksut		Tarkastusmaksut		TV-lupamaksut		Ajoneuvojen siirtämisasiat		Yhteensä	
	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002
Helsinki	102	49	404	421	734	576	338	402	185	231	1763	1679
Hämeenlinna	43	31	128	120	28	11	82	110	2	4	283	276
Kouvola	13	8	126	44	3	5	111	43	0	0	253	100
Kuopio	20	26	40	50	1	0	57	60	0	0	118	136
Oulu	14	14	103	97	0	0	76	52	1	0	194	163
Rovaniemi	15	14	25	18	0	0	24	32	0	0	64	64
Turku	35	17	91	82	4	0	69	100	0	0	199	199
Vaasa	24	31	16	20	48	56	2	1	0	0	90	108
Yhteensä	266	190	933	852	818	648	759	800	188	235	2964	2725

Osuus kaikista tuomioistuimessa käsiteltävistä asioista:

Vuosi	Yllämainitut		Kaikki asiat		Prosenttia	
	2003	2002	2003	2002	2003	2002
Helsinki	1763	1679	8164	7319	22 %	23 %
Hämeenlinna	283	276	2602	2611	11 %	11 %
Kouvola	253	100	1543	1353	16 %	7 %
Kuopio	118	136	2297	2124	5 %	6 %
Oulu	194	163	1266	1262	15 %	13 %
Rovaniemi	64	64	794	686	8 %	9 %
Turku	199	199	2581	2577	8 %	8 %
Vaasa	90	108	1992	1915	5 %	6 %
Yhteensä	2964	2725	21239	19847	14 %	14 %

Laskelmaan ei ole otettu ulkomaalaislain mahdollistaman yhden tuomarin kokoonpanon vaikutusta, koska sellainen kokoonpano on ollut voimassa tästä työryhmän ehdotuksesta 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 1600 tuntia, merkitsisi se sitä, että kaikissa hallinto-oikeuksissa käytettäisiin yhteensä 1,9 henkilötyövuotta näissä asioissa puheenjohtajan ja kolmannen jäsenen työtehtäviin.

Taloudellista vaikutuksista

Hovioikeuden esittelijöille suoritetaan erilliskorvaus silloin, kun he kuuluvat päätösvaltaiseen kokoonpanoon. Esittelijöiden toimimisesta hovioikeuslain 9 §ssä tarkoitetulla tavalla hovioikeuden jäsenenä suoritetaan palkkio sen mukaan kuin oikeusministeriö on asiasta määrännyt.

Oikeusministeriön uusin määräys on annettu 17.12.2003 nro OM 92/123/2003. Määräys on voimassa 1.1.2004-15.2.2005. 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. Vakuutusosikeussihteereille ei makseta lisäkorvausta heidän toimimisestaan lakimiesjäsenenä.

Hallinto-oikeussihteereitä tulee työn sisällön puolesta pikemminkin rinnastaa hovioikeuden esittelijöihin, joten myös palkkausjärjestelmä tulisi tältä osin olla yhtenäinen.

Yhteenveto esityksen vaikutuksista

Laskennallisesti esityksen mukaiset ratkaisukokoonpanojen keventämiset voisivat merkitä kaikkien hallinto-oikeuksien osalta yhteensä 6,6 tuomarin henkilötyövuoden säästymistä, mikäli kevennettyjä kokoonpanoja käytettäisiin aina, kun siihen olisi mahdollisuus. On kuitenkin arvioitava, että näidenkin asiaryhmien yksittäisissä asioissa tultaisiin käyttämään normaalia, kolmen tuomarin kokoonpanoa, koska tuomarit voivat arvioida oikeusturvan vaativan normaalia ratkaisukokoonpanoa. Aina myöskään ei ole tarkoituksenmukaista järjestää erillistä, kevyempää ratkaisukokoonpanoa, vaikka edellytykset siihen sinänsä olisivat olemassa.

Tuomarin työn säästöä voitaisiin käyttää siihen, että asioiden käsittelyaikoja voitaisiin pyrkiä lyhentämään niissä asiaryhmissä, missä käsittelyajat ovat nykyisellään pidentyneet ja oikeussuoja on tästä syystä erityisesti vaarantunut. Käsittelyn nopeutumista on vaikea etukäteen laskelmallisesti osoittaa konkreettisenä lukuna. Vaikutuksen voidaan arvioida olevan merkittävä, kun sitä verrataan hallinto-oikeuksien työtilanteen ja henkilöstörakenteen kehitykseen viimeisten viiden vuoden aikana. Kun yksittäinen tuomari uudistuksen myötä käsittelee vuosittain vähemmän asioita, hänellä on paremmat mahdollisuudet keskittyä tutkimaan laajoja asioita. Tällä voidaan parantaa päätösten laatua laajoissa ja samalla vaikeissa asioissa.

Esittelijöiden määrääminen tuomioistuimen kokoonpanoon jäseneksi on parannus esittelijöiden asemaan. Arveltavasti se edesauttaa työmotivaation ylläpitämistä, kun vakinaiseksi tuomariksi nimittäminen useinkin vie jopa vuosikymmeniä. Kokemus tuomarin työstä voi myös parantaa esittelijöiden valmiuksia saada tavoittelemansa tuomarin virka. Esittelijöiden määrääminen tuomioistuimen kokoonpanoon jäseneksi vaikuttaa edellyttäneen, että esittelijöille suoritetaan tästä erilliskorvaus. Kustannusten lisääntyminen jää kuitenkin vuosittain erikseen talousarvion yhteydessä arvioitavaksi ja ratkaistavaksi, kun tarkastellaan asioiden käsittelyaikojen kehittymistä.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotuksen perustelut

12 §:n 1 momentin mukaan hallinto-oikeus olisi päätösvaltainen kolmijäsenisenä, jollei toisin ole säädetty. Säännös vastaisi hallinto-oikeuslain 12 §:n 1 momenttia, jota ei tältä osin esitetä muutettavaksi. Kysymys on hallinto-oikeuden kokoonpanoa koskevasta pääsäännöstä. Lainkohtaan esitetään lisättäväksi säännös, jonka mukaan 12 a §:ssä tarkoitettu asia voidaan tuomioistuimen harkinnan mukaan käsitellä muussakin lain 12 a §:ssä säädettyssä kokoonpanossa. Säännös ilmaisee kokoonpanojen määräytymisen joustavuuden; asia voidaan sen laadun mukaan käsitellä suppeammassa tai laajemmassa kokoonpanossa.

Lain 12 a §: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 §:ssä säädettyssä suppeammassa kokoonpanossa, on lainkäyttöasia, eikä kokoonpanosta päättäminen kuulu hallinto-oikeuden sisäiseen johtamiseen. Kokoonpanon laajuudesta päättää kulloinkin asiaa käsittelevä kokoonpano. Perusteena kokoonpanon valinnalle olisi sen varmistaminen, ettei oikeusturva asiassa vaarannu. Hovioikeuksien kevennettyjen kokoonpanojen osalta lakivaliokunta (LaVM 19/1997 vp) korosti, että kevennetyn kokoonpanon käyttäminen on hovioikeuden harkinnassa. Vaikka kevennetyn kokoonpanon käyttäminen olisi mahdollista, on valiokunnan mukaan vaikeat ja hankalat asiat kuitenkin 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 §:n mukaisesti olemassa. Ei ole myöskään prosessuaalisesti tarkoituksenmukaista, että muutoksenhaun yhteydessä jouduttaisiin tutkimaan säännönmukaisesti kokoonpanon oikeellisuus prosessin edellytyksenä.

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 osana asian selvittämistä ja kirjallista käsittelyä täydentävä selvityskeino. Suullinen käsittely ja katselmuksen osana voidaan toimittaa myös suppeammassa kokoonpanossa. Yksikin tuomari voi toimittaa suullisen käsittelyn tai katselmuksen sellaisessa asiassa, joka muutoinkin kuuluu yhden tuomarin ratkaistaviin. Suullisen käsittelyn määrän 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 tässä laissa 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.

Myös vesi- ja ympäristöasioissa olisi ehdotuksen mukaan mahdollisuus käyttää kolmen jäsenen kokoonpanoa. Tämän vuoksi ehdotetaan, ettei lakiin enää sisältyisi nykyistä hallinto-oikeuslain 12 §:n 2 momentissa olevaa säännöstä, jonka mukaan vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisia asioita käsitellessään hallinto-oikeus on päätösvaltainen nelijäsenisenä, jollei laissa erikseen säädetä suurempaa jäsenmäärää. Ehdotettuun 12 §:n 1 momenttiin on tämän vuoksi lisättävä lainoppineiden jäsenten määrää koskeva säännös. Nykyisen lain mukaan vesi- ja ympäristöasioissa on nelijäsenisessä kokoonpanossa vähintään kaksi lainoppinutta jäsentä, joista toinen toimii puheenjohtajana. Ehdotuksessa 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.

Säännös, jonka mukaan kolmijäsenisessä kokoonpanossa on oltava kaksi lainoppinutta jäsentä, voitaisiin sijoittaa nyt 1 momenttiin. Tämä säännös koskisi siten kaikkia niitä asioita, joissa asian käsittelyyn osallistuu asiantuntijajäseniä tai muita kuin lainoppineita hallinto-oikeuden jäseniä. Näitä ovat vesi- ja ympäristönsuojeluasioiden ohella hallinto-oikeuslain 7 §:ssä tarkoitetut mielensterveyslain, lastensuojelulain, kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain, päihdehuoltolain ja tartuntatautilain mukaiset asiat. Tämä vastaa hallituksen esityksen (HE 112/2004 vp) eräksi hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön muutoksiksi mukaista ehdotusta siitä, että asiantuntija kuuluisi yhden lakimiesjäsenen sijasta tuomionvoipaan kokoonpanoon.

Pykälän 2 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 toimittamiseen 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 voisi 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 päätösvallan laajentaminen ainakin samassa laajuudessa kuin hovioikeudessa ja markkinaoikeudessa on hallinto-oikeuksien toiminnan joustavoittamiseksi ja yksinkertaistamiseksi tarpeellista. Yhden jäsenen päätösvallan 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 säädetyssä määräajan jälkeen. Asiallisesti 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 soveltu vain yhden tuomarin ratkaistaviin asioihin.

Sekä hovioikeuslain että markkinaoikeuslain mukaan yksi jäsen on päätösvaltainen tekemään väliaikaistoimia koskevia ratkaisuja. Jo nykyisin yksi jäsen voi käsitellä hallinto-oikeudessa verojen ja maksujen ulosoton kieltämistä ja keskeyttämistä koskevat hakemukset. Ulkomaalaislain mukaan täytäntöönpanon kieltämistä ja keskeyttämistä koskevan hakemuksen voi ratkaista ulkomaalaisasiassa yksi tuomari. Lainsäädännössä ei ole siten nähty estettä sille, että täytäntöönpanon kielloasia käsitellään yhden jäsenen kokoonpanossa. Tämä järjestely on syytä laajentaa koskemaan kaikkia hallinto-oikeuden käsittelemiä asioita.

Hallintolainkäyttölain 32 §:n mukaan valitusviranomaisella 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 muutoksenhaun alaisen päätöksen täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä. Valituskielto ei koskisi muunlaisten täytäntöönpanoa koskevien määräysten antamista.

Yhden tuomarin päätösvalta koskisi hallintolainkäyttölain 32 §:ssä tarkoitetun määräyksen antamista. Valtaosa näistä määräyksistä koskee täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä. Muun tyyppiset määräykset ovat käytännössä harvinaisia. Menettelyllisesti ei ole eroa, koskeeko määräyksen antaminen täytäntöönpanon kielloa 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 tarkoitetun täytäntöönpanoa koskevan määräyksen antamista, joten yhden tuomarin päätösvalta käsitellä täytäntöönpanoasioita olisi yleinen. Täytäntöönpanoa koskevan määräyksen antamista koskevan päätösvallan perusteella yksi tuomari voisi myös hylätä täytäntöönpanoa koskevan määräyksen antamista koskevan vaatimuksen tai peruuttaa taikka muuttaa aikaisemmin annettua määräystä. Sellaisissa asioissa, joissa asian laatu tai asianosaisten oikeusturva edellyttää laajempaa kokoonpanoa, täytäntöönpanoa koskevan määräyksen antamista koskeva kysymys tulisi ratkaista peruskokoonpanossa.

Ehdotetun 2 momentin mukaan yksi jäsen voisi 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 siten hylätä suullisen käsittelyn tai katselmuksen pyyntöä. Suullinen käsittely ja katselmus on hallintolainkäyttölain mukaan 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 myös suullista käsittelyä koskevat päätökset voi tehdä yksi jäsen myös silloin, kun vaatimus suullisesta käsittelystä hylätään.

Tuomioistuinelaitoksen kehittämiskomitea (komiteanmietintö 2003:3) on todennut, että olisi selvitetävää, voisiko oikeudenkäyntiä kehittää niin, että asianosainen saisi jo ennen pääasiantarkaisua 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 oikeudenkäyntikirjelmäänsä.

Suullista käsittelyä koskevat ratkaisut tulee tehdä mahdollisimman varhaisessa vaiheessa menettelyä. Sen ratkaiseminen, järjestetäänkö 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 välipäätös siitä, ettei suullista käsittelyä tai katselmusta toimiteta, voitaisiin tehdä nykyistä varhaisemmassa vaiheessa menettelyä. Asianosaisten oikeusturvan voidaan katsoa edellyttävän, että suullisen käsittelyn vaatimukseen annetaan yleensä ratkaisu ennen pääasian ratkaisemista. Asianosaiselle voitaisiin samassa yhteydessä varata tilaisuus esittää kirjallista lisäselvitystä, mikäli hän pitää sitä tarpeellisenä. Tällöin mahdollisesti suullisessa käsittelyssä esitettäväksi aiottu lisäselvitys olisi mahdollista toimittaa ajoissa hallinto-oikeuteen, eikä siihen jouduttaisi nojautumaan vasta muutoksenhakuvaiheessa.

Asian laadun vuoksi voidaan kysymys suullisen käsittelyn tai katselmuksen toimittamisesta tarpeen mukaan saattaa käsiteltäväksi kolmen jäsenen kokoonpanossa. Päätös suullisen käsittelyn vaatimuksen hylkäämisestä ei ole valituskelpoinen. Yhden jäsenen tekemä suullisen käsittelyn tai katselmuksen hylkäävä ratkaisu ei tulisi 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 kuluessa prosessinjohtollisena toimenä tapahtunut suullisen käsittelyn vaatimuksen hylkääminen ei sisällä myöskään sellaisen ennakkollisen kannan ottamista asiaan, minkä perusteella vaatimuksen hylännyt tuomari tulisi esteelliseksi osallistumaan myöhemmin saman asian käsittelyyn.

12 a §:n 1 momentin mukaan hallinto-oikeus olisi päätösvaltainen myös kolmijäsenisessä kokoonpanossa, johon kuuluu kaksi jäsentä ja 4 momentissa säädetyt kelpoisuusehdot täyttävä asian esittelijä, jos valitus koskee lainkohdassa lueteltuja asiaryhmiä. Samoissa asiaryhmissä hallinto-oikeus olisi päätösvaltainen myös kahden jäsenen muodostamassa kokoonpanossa edellyttäen, että kumpikin jäsen on ratkaisusta yksimielinen.

Kolmijäseninen kokoonpano, jossa esittelijä toimii esittelemissään 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 suoritetaan erillinen korvaus. Tällainen järjestely on käytössä hovioikeuksissa. Järjestelyn avulla hallinto-oikeudet saavat käyttöönsä mahdollisuuden käyttää esittelijöitä rajoitetusti tuomarin tehtävissä ilman, että esittelijät varsinaisesti nimitettäisiin määräaikaiseen hallinto-oikeustuomarin virkaan.

Esittelijöiden käyttäminen jäsen tehtävissä riippuu kulloinkin tähän tarkoitukseen käytettävissä olevista määrärahoista. Tämän vuoksi vastaavia asiaryhmiä varten esitetään vaihtoehtoisena kokoonpanona käytettäväksi kahden jäsenen muodostama kokoonpano. Asia ratkaistaisiin tällöin normaalisti esittelystä. Kaksi jäsentä voisi päättää asian, mikäli he olisivat yksimielisiä. Muussa tapauksessa asia tulisi siirtää kolmijäseniseen kokoonpanoon. Kahden jäsenen kokoonpanossa päätöksenteko tapahtuisi esittelystä, jolloin esittelijänä toimisi hallinto-oikeussihteerin tai notaari. Myös toinen tuomareista voi toimia esittelijänä, mikä saattaa esimerkiksi kiireellisissä asioissa olla tarkoituksenmukaista.

Muutoksenhakuasian olisi pääasiallisesti koskettava jonkin lainkohdassa 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 tarkoitettussa kokoonpanossa ei voida käsitellä kuitenkaan muita hallintolainkäyttöasioita kuin valituksia, joten hallintoriita-asiat ja ylimääräisenä muutoksenhakuna tehdyt kantelut eivät kuulu sen päätösvaltaan. Näissä kyse on hallinto-oikeudessa ensimmäisenä asteena käsiteltävistä asioista, joissa oikeusturva vaatiin 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.

1-6 kohdat. Tuloverotuksessa tämän 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, lain III osan 5 luvun ansiotulosta tehtäviä vähennyksiä sekä lain VI osan 1 luvussa säädetyt verosta tehtäviä vähennyksiä tai 3 luvussa säädettyä alijäämähyvitystä. Muita verotuksen piirissä olevia kevennettyyn kokoonpanoon soveltuvia asioita ovat kiinteistöverolakiin (654/1992); autoverolakiin (1482/1994); ajoneuvoverolakiin (1281/2003)

perustuvat verot sekä metsänhoitoyhdistyksistä annetun lain (534/1998) mukainen metsänhoitomaksun kantaminen. Näitä asioita koskevat valitukset ovat yleensä sillä tavoin rajoitettuja ja teknisiä luonteeltaan, että niiden käsittely on kevennettyssä kokoonpanossa perusteltua. Perintö- ja lahjaverolaissa (376/1940) tarkoitettujen omaisuuden arvon määrittämisestä koskevissa asioissa on vakiintunut oikeuskäytäntö ja nämäkin asiat voidaan luonteeltaan teknisinä hyvin käsitellä kevennettyssä kokoonpanossa.

7 kohta Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) nojalla tehdään pääosin kolmentyyppisiä 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 lähtökohtaisesti 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 maisematyöluvasta. 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 rakennusluvasta myöntäminen edellyttää myös suunnittelutarveratkaisua. Suunnittelutarveratkaisu sisältää sellaista kaavapäätöstä vastaavaa kokonaisharkintaa 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 säädetyistä tai sen nojalla annetuista rakentamista koskevista säännöksistä, määräyksistä, kielloista ja muista rajoituksista. Vähäisiä poikkeuksia voidaan myöntää myös rakennusluvasta 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 vakiintunutta 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

8 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 kevennettyssä kokoonpanossa.

9 ja 10 kohdat Väestötietolain (507/1993) mukaiset muutoksenhakuasiat koskevat väestötietojärjestelmässä olevan tiedon oikaisua sekä tietojen luovuttamista koskevia päätöksiä. Näiltä osin ei ole kyse sellaisista yksilön oikeusturva koskevista oikeudellisesti ongelmallisista ratkaisuksista, 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 määräämisestä. Rikemaksuasiat voidaan kärjäoikeuksissakin ratkaista yhden tuomarin kokoonpanossa eikä tältä osin ole syytä arvioida, että kotikuntalain mukaisissa rikemaksuasioissa oikeusturva edellyttäisi kolmen tuomarin kokoonpanoa.

11 kohta 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 kevennetyssä kokoonpanossa.

12 kohta Siviilipalveluslain (1723/1991) mukaiset muutoksenhakuasiat hallinto-oikeuksissa koskevat siviilipalveluskeskuksen päätöksiä siviilipalvelulaitoksen määräämisestä sekä kurinpitorangaistuksen määräämistä siviilipalvelusmiehelle. Siviilipalveluslaitokseen määrääminen on siviilipalveluslain 8 §:ssa 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. Kärjäoikeuksissa rikesakko- ja rangaistusmääräysasiat käsitellään yhden tuomarin kokoonpanossa.

13 ja 14 kohdat Järjestyslain (612/2003) perusteella tehtyihin hallintopäätöksiin haetaan muutosta hallinto-oikeudessa. Tällaiset päätökset koskevat yleensä järjestyksenvalvontatehtäviin liittyviä lupia. Kokoonmistilain (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 kokoonmistisoikeuden toteuttamista koskevat säännökset ovat selkeät eikä lain soveltamiseen yleensä liity oikeudellisesti vaikeita kysymyksiä. Asioiden ratkaisemisessa on kyse pikemmin yksittäisen tapauksen olosuhteiden arvioinnista, mikä voidaan suorittaa oikeusturva vaarantamatta myös suppeammassa kuin kolmen tuomarin kokoonpanossa.

15 kohta Elatusturvalain (671/1998) mukaisia muutoksenhakuasioita hallinto-oikeuksissa ovat elatustuen tarkistamiseen ja lakkauttamiseen liittyvät valitukset. Näiden asioiden ratkaisemiseen ei liity oikeudellisia tulkintakysymyksiä, vaan kyse on asianosaisten olosuhteiden muutoksen arvioinnista, missä nojaututaan vakiintuneeseen käytäntöön. Asian ratkaiseminen voi tapahtua myös kevennetyssä kokoonpanossa.

16-20 kohdat 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. Sosiaaliasioissa 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.

Sosiaaliasioissa näytön ristiriitaisuuden voidaan ajatella puoltavan asian käsittelyä peruskokoonpanossa. Tällä perusteella lastensuojelulain mukaiset asiat on jätetty kokonaisuudessaan ehdotuksen ulkopuolelle, ja ne käsitellään myös jatkossa aina peruskokoonpanossa. Oikeusvarmuuden takaaminen ei kuitenkaan vaadi, että kaikentyypiset 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).

21 kohta Ulkomaalaislain (301/2004) mukaiset muutoksenhakuasiat koskevat pääasiassa oleskelulupa- ja turvapaikka-asioita. Ulkomaalaislain erityissäännöksen mukaan valitukset sellaisista turvapaikkapäätöksistä, joissa hakemus on hylätty ilmeisen perusteettomana, voidaan ratkaista yhden tuomarin kokoonpanossa. Myös oleskelulupa-asioihin sisältyy sellaisia valitusasioita, jotka ovat oikeudellisesti ongelmattomia ja joissa oikeusturva ei edellytä asian käsittelyä kolmen tuomarin kokoonpanossa. Tämän vuoksi myös muissa ulkomaalaisasiassa kuin ilmeisen perusteettomissa turvapaikka-asioissa olisi syytä olla mahdollisuus tarvittaessa käyttää kevennettyä kokoonpanoa. Kevennetyn kokoonpanon mahdollisuutta ei ole myöskään syytä rajoittaa säädöstasolla turvapaikka-asioissa, koska niissä yleensä on kyse myös oleskeluluvan saamisesta muullakin perusteella. Kevennetyssä kokoonpanossa voitaisiin ratkaista esimerkiksi sellainen turvapaikka-asia, jossa turvapaikkahakemuksen perusteet ovat muutoin heikot, mutta oleskelulupaa on haettu myös muulla perusteella, kuten perhesiteiden tai opiskelun perusteella. Sen ratkaiseminen, voidaanko turvapaikka-asia ratkaista kevennetyssä kokoonpanossa vai edellyttääkö oikeusturva peruskokoonpanoa, jäisi asiaa käsittelevälle tuomioistuimelle.

22 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 säädely tarkasti laissa, eikä viranomaisilla ole merkittävää harkintavaltaa päätöksenteossa. Passiasioissa tehtyihin valituksiin ei liity sellaisia oikeudellisia ongelmia, jotka vaatisivat aina kolmen tuomarin osallistumisen niiden käsittelyyn. Passiasioiden luonteen vuoksi valitukset tulisi myös voida ratkaista viivytyksettä, jottei muutoksenhakumahdollisuus menettäisi ajan kulumisen vuoksi merkitystään.

23 kohta Perusopetuslain (628/1998) 42 §:n 1 momentin nojalla haetaan hallinto-oikeudessa muutosta opetuksen järjestäjän päätöksiin, jotka koskevat uskonnon ja elämäntietämisen 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.

24-26 kohdat Tuomioistuinten ja eräiden oikeushallintoviranomaisten suoritteista perittävistä maksuista (774/1993) 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.

27 kohta Perintökaaren 5:2:n (1401/1991) 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.

12 a §:n 2 momentin mukaan hallinto-oikeus olisi päätösvaltainen kaksijäsenisessä kokoonpanossa, jossa on lainoppinut jäsen ja asiantuntijajäsen, jos he ovat yksimielisiä, ja jos asia koskee mielenterveyslain (1116/1990) mukaista hoidon jatkamista koskevan päätöksen alistamista hallinto-oikeuden vahvistettavaksi.

Alistusasioissa on hallinto-oikeuksissa kolmen lakimiesjäsenen lisäksi asiantuntijajäsen. Hallituksen esityksessä (HE112/2004 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, täyttyvätkö 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 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. Asiat ratkaistaisiin esittelystä, jolloin esittelijänä toimisi hallinto-oikeussihteeri tai notaari.

12 a §:n 3 momentin mukaan hallinto-oikeus olisi päätösvaltainen myös yksijäsenenä, jos valitus pääasiallisesti koskee laissa erikseen mainittuja asioita. Yhden tuomarin päätösvaltan laajentaminen on perusteltua asioissa, joissa kahden muun tuomarin mukanaolon ei voida katsoa olevan tarpeellista oikeusturvan takaamiseksi. Hallinto-oikeustuomareiden ammattitaitoa voidaan pitää niin korkeana, että hallinto-oikeustuomarit voivat myös yksin ratkaista hallintolainkäyttöasioita. Tämän osoittaa Helsingin hallinto-oikeudessa ilmeisen perusteettomien turvapaikka-asioiden käsittelystä saatu kokemus.

Hallintolainkäyttökomitean (komiteanmietintö 1985:48) esityksen mukaan yhden jäsenen kokoonpano olisi koskenut tarkastus- ja pysäköintivirhemaksuja koskevia asioita sekä niihin verrattavia yksinkertaisia ja vähäisiä asioita. Lisäedellytyksenä oli, että esittelijän ja jäsenen tuli olla ratkaisusta yhtä mieltä. Kelpoisuus toimia yhden jäsenen kokoonpanossa rajoitettiin ylituomariin tai hänen määräämänsä vanhempaan lääninoikeudentuomariin.

Yhden tuomarin päätösvalta on syytä rajoittaa laissa erikseen lueteltuihin asiaryhmiin eikä perustaa yleisluonteiseen määrittelyyn kuten yksinkertaiset tai vähäiset asiat. Yhden tuomarin päätösvalta on poikkeus muutoksenhakutuomioistuimen 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 tuomiovallan käyttäjinä, eikä yhden tuomarin päätösvaltaa ole syytä rajoittaa sen enempää ylituomarille kuin virkaiältään vanhemmille tuomareille. Yhden tuomarin päätösvaltaa ovat siten kelpoisia käyttämään kaikki vakituisesti tai määräajaksi nimitetyt tuomarit. Määräaikaisilla tuomareilla on sama virassapysymisoikeus kuin vakituisilla tuomareilla sen määräajan kun he tuomareina toimivat. Tämän vuoksi ei ole syytä rajoittaa yhden tuomarin päätösvaltaa vain vakituksille tuomareille.

Tuomarin riippumattomuuden kannalta hyvin lyhyet määräajat 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 lyhyen määräajan vuoksi 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 tehtäväksi, 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.

1-4 kohdat Yhden tuomarin kokoonpano soveltuu erilaisista virhe- ja tarkastusmaksuista tehtyjen valitusten käsittelyyn. Tällaisia maksuja ovat pysäköintivirhemaksu, joukkoliikenteen tarkastusmaksu, television luvattomasta käytöstä määrätty maksut sekä ajoneuvojen siirtomaksut. Kyse on suhteellisen pienistä rahamääristä. Lainsäädäntö on selkeää ja yleisesti tiedossa. Virhe- ja tarkastusmaksuasian käsittelyyn liittyvää oikeusurvaintressiä voidaan verrata rikesakkoon, jota koskevan asian voi ratkaista yksi tuomari käräjäoikeudessa eikä tämän päätökseen edes saa hakea muutosta valittamalla (laki rikesakkomenettelystä 66/1983). Maksuja määrätään seuraavien lakien nojalla: laki pysäköintivirhemaksusta (248/1970); laki joukkoliikenteen tarkastusmaksusta (469/1979); laki valtion televisio- ja radiorahastosta (745/1998) sekä laki ajoneuvojen siirtämisestä ja romuajoneuvojen hävittämisestä (151/1975).

5 kohta Yhden tuomarin kokoonpanossa on tarkoituksenmukaista ratkaista myös tieliikennelain (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.

6 ja 7 kohdat Muussa lainsäädännössä on eräitä asioita säädetty käsiteltäväksi hallinto-oikeudessa yhden tuomarin kokoonpanossa. Hallinto-oikeuslain kokoonpanoja koskevissa säännöksissä on näiltä osin syytä 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, että yhden tuomarin päätösvaltaan kuuluvat asiat voitaisiin käsitellä myös ehdotetun 12 a §:n 1 momentissa tarkoitussa kokoonpanossa.

12 a §:n 4 momentin mukaan 2 momentissa tarkoitettujen esittelijän tulisi olla hallinto-oikeussihteeri 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 Euroopan ihmisoikeussopimuksen tuomioistuimille asettaman riippumattomuuden vaatimuksen täyttymisen kannalta. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohta edellyttää, että jokaisella on oikeus "oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin källisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan

nostetusta rikossyytteestä". Valiokunta katsoi käräjäoikeuslaista antamansa mietinnön (LaVM 9) 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 ratkaisussa on vakiintuneesti katsottu tuomioistuinten jäsenten 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 määräaikaisessa 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 määräaikaisesta 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 toimeentulotukiasioissa tai rakennusasioissa, samaa kokemusta anna riittävää kokemusta toimia jäsenenä tuloverotusta koskevissa 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 määräaikaisesti vaan esittelykohtaisesti. Esittelijää ei nimitettäisi tuomarin nimittämisestä annetun lain 15 §:ssä tarkoitettulla tavalla virkasuhteeseen määrääjäksi. Esittelijän toimiessa jäsenenä esittelijällä ei ole myöskään hallinto-oikeuden tuomarille muutoin kuuluvaa päätösvaltaa yksin ratkaista 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 esittelemissään asioissa hallinto-oikeuden päätösvaltaisen kokoonpanon jäsenenä ei myöskään merkitse heidän virkamiesoikeudellisen asemansa muutosta. Esittelijän virassapysymisoikeudesta on sen vuoksi säädettävä erikseen hallinto-oikeuslaissa. Esittelijöillä olisi

kuitenkin kokoonpanon jäsenenä toimiessaan tuomarille kuuluva virassapysymisoikeus kuitenkin sillä tavoin rajoitettuna, että virassapysymisoikeus voi koskea vain esittelijän toimintaa kokoonpanon jäsenenä.

2. 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. Käräjäoikeuksien, hovioikeuksien, alueellisten hallinto-oikeuksien tai erityistuomioistuinten kokoonpanosta ei ole perustuslaissa säädetty. Näiden tuomioistuinten kokoonpanot määritetään tuomioistuimia koskevissa laeissa.

Vuonna 1982 tehdyllä lainmuutoksella (588/1982) lääninoikeuslakiin lisättiin väliaika isesti 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. Verovalitusten 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 asiaryhmiä, 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 apujäsenenä toimiessaan. 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 esittelemisään 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.

LAKIEHDOTUS

Laki hallinto-oikeuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan 26 päivänä maaliskuuta 1999 annetun hallinto-oikeuslain (430/1999) 12 §, sellaisena kuin siitä on 12 §:n 2 momentti laissa 106/2000, lisätään lakiin uusi 12 a §:

12 §

Hallinto-oikeuden päätösvaltaisuus

1 mom

Hallinto-oikeus on päätösvaltainen kolmijäsenisenä, jollei laissa erikseen toisin säädetä. Kokoonpanoon tulee kuulua vähintään kaksi lainoppinutta jäsentä, joista toinen toimii puheenjohtajana. Hallinto-oikeus voi käsitellä tämän lain 12 a §:ssä tarkoitettut asiat siinä säädetyssä muussa kokoonpanossa.

2 mom

Jos valitus tai muussa hallintolainkäyttöasiassa esitetyt vaatimukset on peruutettu kokonaan, yksi jäsen voi tehdä siitä johtuvan ratkaisun. Yksi jäsen voi ratkaista asian, jossa on kysymys siitä, onko valitus tai muu hallintolainkäyttöasia pantu vireille määräajassa tai viranomaisessa, jonka toimivaltaan sen käsittely ei kuulu. 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, taikka hylätä sitä koskevan vaatimuksen, ja tehdä niiden toimittamiseen liittyvät ratkaisut sekä päättää myös muista asian valmisteluun liittyvistä toimenpiteistä.

12 a §

1 mom

Hallinto-oikeus on päätösvaltainen myös kolmijäsenisessä kokoonpanossa, johon kuuluu kaksi jäsentä ja 4 momentissa säädetyt kelpoisuusehdot täyttävä asian esittelijä, tai kaksijäsenisessä kokoonpanossa, jos jäsenet ovat ratkaisusta yksimieliset ja valitus koskee pääasiallisesti seuraavien lakien mukaista muutoksenhakuasiaa:

- 1) tuloverolaki (1535/1992); vaatimusten koskiessa lain III osan 1 luvun 31 §:n luonnollisia vähennyksiä, 3 luvun pääomatulosta tehtäviä vähennyksiä, 4 luvun 71-73 §:ien matkakustannusten korvauksia, lain III osan 5 luvun ansiotulosta tehtäviä vähennyksiä sekä lain VI osan 1 luvussa säädettyjä verosta tehtäviä vähennyksiä tai 3 luvussa säädettyä alijäämän hyvitystä;

- 2) kiinteistöverolaki (654/1992);
- 3) autoverolaki (1482/1994);
- 4) ajoneuvoverolaki (1281/2003);
- 5) laki metsänhoitoyhdistyksistä (534/1998); vaatimusten koskiessa metsänhoitomaksua;
- 6) perintö- ja lahjaverolaki (376/1940); vaatimusten koskiessa omaisuuden arvon määrittämistä;
- 7) maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999); vaatimusten koskiessa 18 luvussa tarkoitettua lupa-asiaa tai 23 luvussa tarkoitetun poikkeuksen myöntämistä;
- 8) jäte laki (1072/1993);
- 9) väestötietolaki (507/1993);
- 10) kotikuntalaki (201/1994);
- 11) nimilaki(694/1985);
- 12) siviilipalveluslaki (1723/1991);
- 13) järjestyslaki (612/2003);
- 14) kokoontumislaki (530/1999);
- 15) elatusturvalaki (671/1998);
- 16) sosiaalihuoltolaki (710/1982);
- 17) laki toimeentulotuesta (1412/1997);
- 18) laki lasten päivähoidosta (36/1973);
- 19) laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (380/1987);
- 20) laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista (734/1992);
- 21) ulkomaalaislaki (301/2004);
- 22) passilaki (642/1986);
- 23) perusopetuslaki (628/1998);
- 24) laki tuomioistuinten ja eräiden oikeushallintoviranomaisten suoritteista perittävistä maksuista (774/1993);
- 25) valtion maksuperustelaki (150/1992);
- 26) maksuvapautuslaki (529/1980);
- 27) perintökaari (40/1965); vaatimusten koskiessa valtion perinnön luovuttamista.

2 mom

Hallinto-oikeus on päätösvaltainen kaksijäsenisessä kokoonpanossa, jossa on lainoppinut jäsen ja asiantuntijajäsen, jos he ovat yksimielisiä ja asia koskee mielenterveyslain (1116/1990) mukaista hoidon jatkamista koskevan päätöksen alistamista hallinto-oikeuden vahvistettavaksi.

3 mom

Hallinto-oikeus on päätösvaltainen myös yksijäsenisenä, jos valitus koskee pääasiallisesti seuraavien lakien mukaista muutoksenhakuasiaa:

- 1) laki pysäköintivirhemaksusta (248/1970);
- 2) laki joukkoliikenteen tarkastusmaksusta (469/1979);
- 3) laki valtion televisio- ja radiorahastosta (745/1998); vaatimusten koskiessa televisio- ja tarkastusmaksun määrittämistä;
- 4) laki ajoneuvojen siirtämisestä ja romuajoneuvojen hävittämisestä (151/1975);
- 5) tieliikennelaki (267/1981); vaatimusten koskiessa lain 5 luvussa säädettyjä ajo-oikeus- ja ajokorttiasioita;

- 6) ulkomaalaislaki (301/2004); vaatimusten koskiessa 193 §:n 2 momentissa säädettyjä asioita;
- 7) oikeusapulaki (257/2002); vaatimusten koskiessa 27 §:n 2 momentissa säädettyjä asioita.

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

4 mom

Edellä 2 momentissa tarkoitettun esittelijän tulee olla hallinto-oikeussihteeri ja hänellä tulee olla riittävä kokemus kyseisten asioiden esittelystä hallinto-oikeudessa. Ylituomari antaa esittelijälle määräyksen toimia esittelemissään asioissa päätösvaltaisen kokoonpanon jäsenenä. Esittelijällä on perustuslaissa tuomarille säädetty virassapysymisoikeus hänen toimiessaan tässä pykälässä tarkoitettulla tavalla hallinto-oikeuden jäsenenä.