

LAUSUNTOJA JA SELVITYKSIÄ 2005:14

*Hallinto-oikeuksien päätösvaltaisten
kokoonpanojen uudistaminen*

Lausuntotiivistelmä

*Hallinto-oikeuksien päätösvaltaisten
kokoonpanojen uudistaminen*

Lausuntotiivistelmä

ISSN 1458-7149
ISBN 952-466-285-X
Oikeusministeriö
Helsinki

KUVAILULEHTI

OIKEUSMINISTERIÖ

Julkaisun päivämäärä
27.4.2005

<p>Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri)</p> <p>Liisa Heikkilä</p>	<p>Julkaisun laji Lausuntotiivistelmä</p>		
	<p>Toimeksiantaja Oikeusministeriö</p>		
	<p>Toimielimen asettamispäivä</p>		
<p>Julkaisun nimi Hallinto-oikeuksien päätösvaltaisten kokoonpanojen uudistaminen Lausuntotiivistelmä</p>			
<p>Julkaisun osat</p>			
<p>Tiivistelmä</p> <p>Julkaisu sisältää tiivistelmät 18 helmikuuta 2004 asetetun hallinto-oikeuksien päätösvaltaisten kokoonpanojen uudistamistyöryhmän mietinnöstä annetuista lausunnoista. Oikeusministeriö pyysi lausunnot 19 viranomaiselta ja yhteisöltä. Lausunnon antoi 18 tahoa.</p> <p>Suurin osa lausunnonantajista suhtautuu hallinto-oikeuksien tuomionvoivan kokoonpanon joustavoittamiseen myönteisesti. Samalla kuitenkin korostetaan oikeusturvanäkökulmasta sitä, että peruskokoonpanona tulee säilyä kolmen hallinto-oikeustuomarin kokoonpano. Yhden tuomarin kokoonpanoa kannatetaan erityisesti prosessuaalisissa ratkaisuissa. Eniten kritiikkiä kohdistetaan säännöksiin, jotka koskevat kahden tuomarin ja esittelijän tai kahden tuomarin kokoonpanoa.</p>			
<p>Avainsanat: (asiasanat) hallinto-oikeudet, ratkaisukokoonpano</p>			
<p>Muut tiedot tiedot (Oskari- ja HARE-numero, muu viitenumero) OM 2/32/2004, OM004:00/2004</p>			
<p>Sarjan nimi ja numero Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2005:14</p>	<p>ISSN 1458-7149</p>	<p>ISBN 952-466-285-X</p>	
	<p>Kieli suomi</p>	<p>Hinta</p>	<p>Luottamuksellisuus julkinen</p>
<p>Jakaja Oikeusministeriö</p>	<p>Kustantaja Oikeusministeriö</p>		

PRESENTATIONSBLAD

JUSTITIEMINISTERIET

Utgivningsdatum
27.4.2005

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare)		Typ av publikation Remissammandrag	
Liisa Heikkilä		Uppdragsgivare Justitieministeriet	
		Datum då organet tillsattes	
Publikation (även den finska titeln) Reform av förvaltningsdomstolarnas domföra sammansättning. Remissammandrag (Hallinto-oikeuksien päätösvaltaisten kokoonpanojen uudistaminen. Lausuntotivistelmä)			
Publikationens delar			
Referat Publikationen innehåller ett referat av utlåtandena om betänkandet från arbetsgruppen tillsatt den 18 februari 2004 för att utreda behovet av en reform av förvaltningsdomstolarnas domföra sammansättning. Justitieministeriet begärde utlåtanden av 19 myndigheter och sammanslutningar. Utlåtanden inkom från 18 av dem. Huvuddelen av remissinstanserna understöder arbetsgruppens förslag att öka antalet alternativa sammansättningar. Samtidigt betonas emellertid att förvaltningsdomstolen fortfarande som huvudregel skall vara domföra med tre medlemmar. Sammansättningen med en förvaltningsrättsdomare understöds särskilt i processuella frågor. Remissinstanserna förhöll sig mest kritiskt mot sammansättningen med två förvaltningsrättsdomare och en föredragande och sammansättningen med två förvaltningsrättsdomare.			
Nyckelord Förvaltningsdomstolarna, sammansättning vid avgörande			
Övriga uppgifter (Oskari- och HARE-numren, andra referensnumren) JM 2/32/2004, JM004:00/2004			
Seriens namn och nummer Justitieministeriet, Utlåtanden och utredningar 2005:14		ISSN 1458-7149	ISBN 952-466-285-X
Sidoantal	Språk finska	Pris	Sekretessgrad offentlig
Distribution Justitieministeriet		Förlag Justitieministeriet	

SISÄLLYSLUETTELO

1. Johdanto.....	2
2. Yhteenveto lausunnoista.....	3
3. Lausuntojen sisältö.....	3
3.1.Yleiset kannanotot.....	3
3.2.Kolmen tuomarin kokoonpano pääsääntönä.....	6
3.3.Yhden tuomarin kokoonpano.....	8
3.4.Kahden tuomarin ja esittelijän/ kahden tuomarin kokoonpano.....	11
3.5.Mielenterveyslain jatkohoitopäätökset.....	17
3.6.Säätämisyjärjestys.....	18

1. JOHDANTO

Oikeusministeriö asetti 18 päivänä helmikuuta 2004 työryhmän selvittämään hallinto-oikeuksien kokoonpanoja koskevien säännösten kehittämistä. Työryhmä luovutti mietintönsä (Työryhmämietintö 2004:15) ministeriölle 4 lokakuuta 2004.

Työryhmä ehdotti muutettavaksi hallinto-oikeuslakia seuraavasti:

- hallinto-oikeus olisi edelleen pääsääntöisesti päätösvaltainen kolmijäsenenä,
- laissa erikseen säädetyissä asioissa se olisi päätösvaltainen myös muussa kokoonpanossa
- muita kokoonpanoja olisivat
 - o kahden hallinto-oikeustuomarin ja esittelemässään asiassa hallinto-oikeuden jäsenenä toimivan esittelijän muodostama kokoonpano,
 - o kahden hallinto-oikeustuomarin kokoonpano ja
 - o yhden hallinto-oikeustuomarin kokoonpano.

Kunkin kokoonpanovaihtoehdon osalta laissa olisi erikseen lueteltu ne asiaryhmät, joissa peruskokoonpanoa suppeampi kokoonpano tulisi kysymykseen. Yhden tuomarin päätösvaltaa laajennettaisiin paitsi erikseen lueteltuihin asiaryhmiin myös erilaisiin prosessuaalisiin ratkaisuihin.

Erikseen on todettu, että myös vesi- ja ympäristöasioissa olisi mahdollista käyttää kolmen jäsenen kokoonpanoa ja jatkohoitoa koskevissa mielenterveysasioissa voitaisiin alistusasia ratkaista yhden lainoppineen ja yhden asiantuntijajäsenen kokoonpanossa.

Työryhmän mietinnöstä on pyydetty lausunnot:

- korkeimmalta hallinto-oikeudelta,
- hallinto-oikeuksilta,
- valtioneuvoston oikeuskanslerilta,
- eduskunnan oikeusasiamieheltä,
- valtiovarainministeriön henkilöstöosastolta,
- Hallinto-oikeustuomarit ry:ltä,
- Valtionhallinnon erityisalojen ja tuomioistuinten diplomi-insinöörit ry:ltä,
- Oikeushallinnon henkilökunta OHK ry:ltä,
- Suomen Lakimiesliitto ry:ltä,
- Tuomariunioni ry:ltä,
- Suomen Asianajajaliitolta ja
- Julkiset oikeusavustajat ry:ltä.

Muut paitsi valtiovarainministeriön henkilöstöosasto ovat antaneet lausunnon. Oikeushallinnon Henkilökunta OHK ry:llä ei ole ollut huomautettavaa lausuntoon. Tuomariunioni ry on puolestaan ilmoittanut, että se ei anna mietinnöstä omaa lausuntoa, vaan viittaa Hallinto-oikeustuomarit ry:n asiasta antamaan lausuntoon.

2. YHTEENVETO LAUSUNNOISTA

Suurin osa lausunnonantajista suhtautuu hallinto-oikeuksien tuomionvoivan kokoonpanon joustavoittamiseen myönteisesti. Samalla kuitenkin korostetaan oikeusturvanäkökulmasta sitä, että peruskokoonpanona tulee säilyä kolmen hallinto-oikeustuomarin kokoonpano, mihin asia tulee aina voida siirtää, jos ratkaistavana olevan kysymyksen laatu sitä edellyttää. Eri kokoonpanovaihtoehtojen sääntelyn selkeyttä pidetään myös tärkeänä, jotta niiden soveltaminen olisi mahdollisimman yksinkertaista.

Yhden tuomarin kokoonpanoa kannatetaan erityisesti prosessuaalisissa ratkaisuisissa. Jonkin verran epäilyä esitetään kuitenkin siitä, soveltuuko menettely suullisen käsittelyn tai katselmuksen epääviin päätöksiin taikka täytäntöönpanoa koskeviin määräyksiin.

Eniten kritiikkiä kohdistetaan säännöksiin, jotka koskevat kahden tuomarin ja esittelijän tai kahden tuomarin kokoonpanoa. Sen lisäksi, että esitetään jonkin verran vaihtelevia näkökantoja kevennettyyn kokoonpanoon otettaviksi soveltuvista asiaryhmistä, myös itse kokoonpanovaihtoehtoja arvioidaan kriittisesti. Kahden tuomarin ja vakinaisessa virassa olevan esittelijän kokoonpanoa pidetään sinänsä mahdollisena. Nyt esitetty asiaryhmäjako mahdollistaa tuomarikokemuksen ja tuomarina toimimisesta edellytettävän korvauksen saamisen epäloogisesti kuitenkin vain yksinkertaisimmissa asioissa, jotka normaalisti eivät ole lainkaan kokeneempien esittelijöiden valmisteltavina.

Kahden tuomarin kokoonpanoa pidetään ongelmallisena erityisesti koska siinä on kokoonpanon määrittäjänä yksimielisyysvaatimus. Vaihtoehtoisuuden kahden tuomarin ja esittelijän kokoonpanon kanssa katsotaan myös voivan aiheuttaa epäselvyyttä ratkaisukokoonpanojen käytännön määrittämisessä. Tässä kokoonpanovaihtoehdossa on tosin mahdollista, että toinen tuomareista toimii esittelijänä eli siihen osallistujien määrä voi olla myös pienempi kuin sen kanssa vaihtoehtoisen kokoonpanon, mutta kun otetaan huomioon asiaryhmäjaon mukainen asioiden sisältö, tällaisten yksinkertaisten asioiden valmistelun ei pitäisi ylipäättään kuulua tuomarille.

3. LAUSUNTOJEN SISÄLTÖ

3.1. YLEISET KANNANOTOT

Korkein hallinto-oikeus viittaa launnessaan hallinto-oikeuksien keskeiseen asemaan tuomioistuinelaitoksessa ja korostaa kollegisen tuomioistuinkokoonpanon olennaista merkitystä oikeusturvan kokonaisuuden kannalta.

Helsingin hallinto-oikeus pitää mietinnössä esitettyjä hallinto-oikeuksien tuomionvoipiien kokoonpanojen muutoksia lähtökohtaisesti kannatettavina. Samalla hallinto-oikeus tuo esiin, että yksijäsenisen kokoonpanon mahdollisuus olisi periaatteessa kannatettava myös tilanteessa, jossa hallinto-

oikeuteen tulee vireille satoja tai jopa tuhansia valituksia asiassa, jossa itse oikeuskysymys on jo ratkaistu korkeimman hallinto-oikeuden päätöksellä tai Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ennakkoratkaisulla.

Turun hallinto-oikeus kannattaa työryhmän ehdotuksia päätösvaltaisten kokoonpanojen keventämisestä. Hallinto-oikeus toteaa lausunnossaan olevan kiistatonta, että hallinto-oikeuksissa käsiteltävät asiat ovat juridiselta vaikeusasteeltaan ja yksilöön ja yhteiskuntaan kohdistuvilta vaikutuksiltaan toisistaan huomattavastikin poikkeavia. Kun käsiteltävien asioiden määrä ei vähene niiden laadun monipuolistuessa ja vaikeutuessa, on oikeusturvaan kuuluvan joutuisan käsittelyn saavuttamiseksi ja ylläpitämiseksi pyrittävä mahdollisuuksien mukaan ja harkitusti rationalisoimaan menettelytapoja. Lainkäytön yhtenäisyyden valvonta voidaan ottaa riittävästi huomioon tehtävien organisoinnissa.

Kouvolan hallinto-oikeus toteaa, että aikoinaan kolmen tuomarin kokoonpanoon siirryttiin oikeusturvasyistä. Hallinto-oikeus pitää epäselvänä, ovatko nämä syyt nyttemmin olennaisesti muuttuneet, mutta ilmoittaa, ettei vastusta kevennettyjen kokoonpanojen käyttöönottamista, jos sellaisiin halutaan jälleen siirtyä. Niitä tulisi kuitenkin lisätä maltillisesti ja tällöin erityisesti oikeudellisesti selkeissä ja/tai kiireellisissä asioissa. Samalla tulee varmistaa oikeuskäytännön yhtenäisyys. Hallinto-oikeus epäilee, että eri kokoonpanovaihtoehtoja on liikaa, jolloin kokonaisuudesta tulee vaikeasti hahmotettava. Yksinkertaisempaa olisi ottaa käyttöön puheenjohtajan, tarkastavan jäsenen ja esittelijäjäsenen kokoonpano, jossa esittelijäjäsenenä voisi toimia myös hallinto-oikeussihteeri. Myös nykylainsäädännön mahdollistamaa esittelijäjäsenen käyttämistä voidaan lisätä.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus esittää lausunnossaan vahvaa kritiikkiä kokoonpanojen uudistushankkeen valmistelua kohtaan ja toteaa, että mietinnön pohjalta ei tulisi ryhtyä tässä vaiheessa lainsäädäntötoimiin.

Mietinnön tavoitteenasettelun osalta hallinto-oikeus katsoo, että sekä tavoitteenasettelu että sen kytkeytyminen alueellisten hallinto-oikeuksien toiminnan tavoitteistoon, näiden tuomioistuinten käytännön toimintaan ja näiden tuomioistuinten nykyiseen perus- ja ihmisoikeusnormiston sitomaan muutoksenhakutuomioistuimen rooliin on puutteellinen ja epäselvä suhteessa työryhmän tehtävään ja sen merkitykseen. Näin erityisesti, koska kysymys ei ole pelkästään teknisestä lainsäädäntömuutoksesta. Hallinto-oikeus on lausunnossaan perustellut laajasti näitä näkemyksiään.

Hämeenlinnan hallinto-oikeuden lausunnon mukaan mietinnön todellinen tavoite on saada aikaan taloudellisia säästöjä alueellisissa hallinto-oikeuksissa. Kokoonpanoratkaisulla kiinnittyneenä henkilöstörakenneratkaisuihin on oletettu ehkä voitavan lyhentää edullisesti käsittelyaikoja. Mietinnön epäanalyttinen lähestymistapa on johtanut siihen, että näiden säästötoimien vaikutuksia hallintotuomioistuinten toiminnan monisyiseen tavoitejärjestelmään ja nykyaikaiseen rooliin ei ole punnittu asiaankuuluvalla tavalla lainkaan. Mietinnössä ei ole myöskään riittäviä taloudellisia seurauksia koskevia analyysejä ja johtopäätöksiä eikä näin muodoin takeita siitä, että arvioidut taloudelliset säästöt sellaisenaan olisivat lopulta toteutettavissa. Myöskään realitietoon perustuvia takeita oikeudenkäyntien kaikkinaisen laadun säilymisestä tai parantumisesta ei ole esitetty.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus toteaa, että mietinnössä on viitattu peruskokoonpanoa suppeampien kokoonpanojen käytön mahdollisuuden eräänä perusteena hovioikeuksissa tapahtuneeseen kehitykseen. Tätä näkökulmaa ei kuitenkaan käsitellä asianmukaisesti vertaillen ja arvioiden hovioikeuden oikeudenkäyntimenettelyjä nykyisin käytössä olevaan tosiasialliseen virallisperiaatteen mukaiseen

menettelyyn alueellisissa hallinto-oikeuksissa eriteltyinä vielä erilaisissa asioissa. Jos ei tehdä tällaista asian selvittämiseen (aineelliseen prosessinjohtoon) liittyvää vertailua, ei voida hakea malliakaan toisesta järjestelmästä.

Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa on meneillään prosessin laatuhanke, josta tulevaisuudessa on mahdollisesti saatavissa reaalityötä henkilökuntarakennepohdiskeluihin ja kokoonpanojärjestelyihin, mutta tästäkään kokeilusta saatavista tiedoista ja tuloksista voidaan tehdä välittömiä ja kaavamaisia henkilökuntarakennetta koskevia johtopäätöksiä. Kokeilussa on kyse reaalityöiden keräämisestä ja tämän reaalityötä sisältävät kokeilun tulokset on nivottava myöhemmin yhteen. Vasta tällaisen systemaattisen työn jälkeen kyetään vetämään pitemmälle meneviä hallinto-oikeuksien kehittämistä koskevia johtopäätöksiä.

Kokoonpanovaihtoehdot ovat Hämeenlinnan hallinto-oikeuden mukaan eräs osatekijä, jota voidaan sinänsä miettiä suunniteltaessa hallinto-oikeuksien toimintaa tulevaisuudessa. Ei kuitenkaan ole asianmukaista lainsäädäntötyötä irrottaa tätä osatekijää muista merkittävämmistä tämän kehitystyön osatekijöistä. Kehittämisen on perustuttava kokonaisvaltaiseen näkemykseen, sillä muutoin varsinaiset asiakkaiden ja oikeusjärjestyksen kannalta keskeisimmät ja tärkeät osatekijät hämärtyvät ja erilaiset toiminnan kannalta lopulta kuitenkin toissijaiset tavoitteet saattavat nousta keskeisiksi.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus toteaa edelleen, että tuomioistuimen yksittäistapauksittaisen ratkaisukokoonpanon valintaan liittyvien perusteiden tulisi joka tapauksessa sisältyä lakiin ja tuomioistuimen ratkaisutoimivalta kokoonpanon osalta on oltava asia, joka voi olla samalla jatkovalituksen valitusperusteena.

Lopuksi Hämeenlinnan hallinto-oikeus huomauttaa, että ehdotusta voidaan kritisoida myös siitä, että siinä on ehdotettu liian monia erilaisia kokoonpanoja ja vähempiarvoisiksi tai yksinkertaisiksi luokiteltujen asioiden määrät ovat mietinnön omienkin laskelmien mukaan sellaisia, ettei ole aihetta puhua varsinaisessa mielessä ehdotuksen mukaisesti peruskokoonpanosta ja muusta kokoonpanosta.

Kuopion hallinto-oikeus katsoo lausunnossaan, että ratkaisukokoonpanoja voidaan lähtökohtaisesti keventää työryhmän esittämillä perusteilla. Ratkaistaessa, miten tämä voidaan toteuttaa, on otettava huomioon mm. oikeussuojakeinon erityispiirteet (alustus, valitus, hakemus), asiaryhmän erityispiirteet, aineellisen lainsäädännön taustalla olevat intressi- ja muut etujärjestelyt, hallinto-oikeuden omasta prosessista johtuvat erityispiirteet (onko prosessin osana suullinen käsittely tai katselmus), ratkaisukokoonpano pohjapäätöksessä jne. Asiaa on arvioitava myös perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta.

Vaasan hallinto-oikeus kannattaa pääpiirteissään työryhmän esitystä.

Oulun hallinto-oikeus pitää ehdotettua uudistusta myönteisenä. Hallinto-oikeus kuitenkin huomauttaa, että epätietoisuutta saattaa syntyä sen suhteen, kuinka toimitaan tilanteessa, jossa asiaa käsittelevä kokoonpano on erimielinen päätösvaltaisen kokoonpanon laajuudesta.

Rovaniemen hallinto-oikeus katsoo lausunnossaan, että hallinto-oikeuksissa käsiteltävien asioiden erilaisuus ja monimuotoisuus huomioon ottaen tuomionvoivan kokoonpanon joustavoittaminen voi olla perusteltua. Kokoonpanosäännösten tulee kuitenkin olla riittävän selkeitä, jotta niiden soveltamisesta ei aiheudu tulkintaongelmia.

Valtioneuvoston oikeuskansleri viittaa aluksi lausunnossaan apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkan 12.12.2003 valmistuneeseen hallinto-oikeusselvitykseen, missä yhtenä hallinto-oikeuksien työn tehostamiskeinona pohdittiin asioiden tai asiaryhmien käsittelyä kevennetyssä kokoonpanossa. Lisäksi oikeuskansleri toteaa, että oikeusturvasyistä tulisi vielä harkita säännöstä siitä, millä edellytyksillä tuomioistuimen on siirrettävä asia vahvempaan kokoonpanoon eikä jättää asiaa pelkästään hallinto-oikeuden harkintaan.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies ilmoittaa pitävänsä työryhmän peruslinjausta hallinto-oikeuksien kokoonpanojen keventämiseksi perusteltuna. Kolmen hallinto-oikeustuomarin kokoonpanon säilyminen peruskokoonpanona ja kevennetyjen kokoonpanojen käyttöalan asialliset rajaukset huomioon ottaen nyt esitetyt uudistukset eivät vaarantaisi oikeusturvaa. Apulaisoikeusasiamies yhtyy myös työryhmän näkemykseen siitä, että kokoonpanosäännöksiä soveltamisen tulisi olla mahdollisimman helppoa ja mekaanista. Samalla hän kuitenkin huomauttaa, että myöskään vaihtoehtoisia hallinto-oikeuksien toiminnan tehostamiskeinoja ei tule sulkea pois.

Hallinto-oikeustuomarit ry toteaa, että hallinto-oikeuden asiakkaan kannalta oikeusturvaan kuuluu oikeusvarmuuden ohella myös käsittelyn joutuisuus. Tämä kokonaisuus huomioon ottaen on tarkoituksenmukaista ohjata voimavaroja käsiteltävänä olevan asian laadun mukaan siten, että selvästi yksinkertaiset asiat voitaisiin käsitellä pienemmässä kuin normaalikokoonpanossa. Näiden eri ratkaisukokoonpanovaihtoehtojen tulee kuitenkin olla selkeät.

Valtionhallinnon erityisalojen ja tuomioistuinten diplomi-insinöörit ry katsoo lausunnossaan, että työryhmämietinnössä esitetyt ehdotukset valitusten käsittelyn nopeuttamiseksi tinkimättä kuitenkaan oikeusvarmuudesta ovat pääosin hyviä.

Suomen Lakimiesliitto ry ei kannata uudistusta työryhmän esittämässä laajuudessa. Niin kuin työryhmä on todennut, oikeusturvaan kuuluu asioiden joutuisa ratkaiseminen ja siihen tulee pyrkiä muun muassa toiminnan tarkoituksenmukaisella järjestämisellä. Oikeusvarmuutta ei kuitenkaan saa heikentää. Toimintamalli ei siten voi olla vain se, että asiamäärien kasvaessa tuomioistuimen toimivaltaista kokoonpanoa supistetaan. Kollegion monipuolisuuden ja asiantuntemuksen vähentäminen vaarantaa ratkaisujen laatua.

Julkiset oikeusavustajat ry katsoo, että esitys on perusteltu eikä vaaranna asianosaisen henkilön oikeusturvaa toteutettuna siten kuin lakiehdotus edellyttää.

3.2. KOLMEN TUOMARIN KOKOONPANO PÄÄSÄÄNTÖNÄ

Työryhmän ehdotus

Nykyistä hallinto-oikeuslain mukaista pääsääntöä, jonka mukaan hallinto-oikeus on päätösvaltainen kolmijäsenisenä, jollei laissa erikseen toisin säädetä, ei esitetä muutettavaksi. Vesi- ja ympäristöasioiden kokoonpanosäännösten joustavuuden lisäämiseksi olisi syytä alentaa vähimmäiskokoonpano näissäkin asioissa kolmijäseniseksi. Muutos ehdotetaan toteutettavaksi poistamalla laista hallinto-oikeuslain 12 §:n 2

momentin vesi- ja ympäristöasioita koskeva erityissäännös ja lisäämällä ehdotettuun 12 §:n 1 momenttiin lainoppineiden jäsenten määrää koskeva säännös.

Lausunnonantajien kannanotot

Korkein hallinto-oikeus pitää työryhmän lähtökohtaa kolmijäsenisestä peruskokoonpanosta hallinto-oikeuksissa ehdottoman välttämättömänä.

Ehdotettujen säännösten lähtökohta, jossa kolmen jäsenen kokoonpano on edelleen pääsääntö ja laissa luetellaan erikseen asiat, joissa kevennettyjä kokoonpanoja voidaan käyttää, on **Kouvolan hallinto-oikeuden** mukaan oikea.

Vaasan hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että työryhmä on muotoillut lakiehdotuksen 12 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen niin, että hallinto-oikeus olisi aina, ellei laissa erikseen toisin säädetä, päätösvaltainen kolmijäsenisenä. Koska hallinto-oikeuden nelijäsenisestä ratkaisukokoonpanosta vesiasioissa ja ympäristönsuojelulainsäädännön alaan kuuluvissa asioissa ei ole säännöstä muualla lainsäädännössä kuin kumottavaksi tulevassa hallinto-oikeuslain 12 §:n 2 momentissa, uusi 12 §:n 1 momentti tarkoittaisi sitä, että kaikki vesi- ja ympäristöasiat pitäisi jatkossa ratkaista kolmijäsenisessä kokoonpanossa. Tämä ei ole perustelujen mukaan kuitenkaan ollut työryhmän tarkoitus ja Vaasan hallinto-oikeus korostaakin, että nelijäsenisen kokoonpanon tulee jatkossakin olla tällaisissa asioissa pääsääntö ja sen ilmetä suoraan laista. On esimerkiksi hyvin paljon asioita, joissa kahden lakimiesjäsenen lisäksi tarvitaan sekä tekniikan- että luonnontieteen alan jäsenen erityisosaamista. Vaasan hallinto-oikeus huomauttaa samalla, että vesi- ja ympäristöasioihin osallistuvat tekniikan- ja luonnontieteen alan jäsenet eivät ole "asiantuntijajäseniä", kuten työryhmä on kirjoittanut, vaan he ovat hallinto-oikeustuomareita siinä kuin lainoppineet jäsenetkin.

Oulun hallinto-oikeus huomauttaa, että vaarana oikeusvarmuuden kannalta joissakin tapauksissa saattaa olla, että peruskokoonpanoa ei käytännössä esimerkiksi työtilannesyistä käytetä, vaikka oikeusturvasyyt sitä edellyttäisivät.

Rovaniemen hallinto-oikeuden mielestä peruskokoonpanona tulee ehdottomasti säilyä nykyinen kolmen tuomarin kokoonpano.

Hallinto-oikeustuomarit ry toteaa lausunnossaan, että hallinto-oikeuskäsittelyä edeltää useimmissa asiaryhmissä hallinnon sisäinen oikaisu- ja muutoksenhakuvaihe, joten hallinto-oikeudet ovat selkeästi Suomen hovioikeuksiin ja Ruotsin kamarioikeuksiin verrattavia muutoksenhakutuomioistuimia. Lisäksi hallinto-oikeuksien ratkaisut jäävät asiassa usein ainoaksi tuomioistuinratkaisuksi. Hallinto-oikeudessa käsiteltävien asioiden sisältämän oikeusturvaintressin vuoksi on yhdistyksen mukaan välttämätöntä, että asiat pääsääntöisesti ratkaistaan kollegiaalisesti kolmen tuomarin kokoonpanossa.

Kolmen tuomarin peruskokoonpano on suhteellisen yksinkertaisissakin asioissa lisäksi tärkeää oikeuskäytännön yhdenmukaisuuden ja oikeusvarmuuden takaamiseksi tilanteissa, joissa kokoonpanoon kuuluu tuomari, joka jaostokierron vuoksi on kyseisissä asiaryhmissä aivan aloittelija. Hallinto-oikeuksista enin osa on organisoitu siten, että jaostot ovat ainakin jossain määrin erikoistuneita tiettyihin asiaryhmiin, jolloin tuomareidenkin ammattitaidon monipuolistaminen edellyttää säännönmukaista kiertoa eri jaostoilla.

Perehtyminen uusiin asiaryhmiin tapahtuu tarkoituksenmukaisimmalla ja tehokkaimmalla tavalla osallistumalla asioiden ratkaisemiseen kolmen tuomarin muodostamassa peruskokoonpanossa.

Suomen Asianajajaliitto pitää tärkeänä työryhmän lähtökohtaa; kolmen tuomarin kokoonpanon on oltava hallinto-oikeuksissa edelleen selkeä pääsääntö, josta poiketaan vain sellaisissa nimenomaisesti säädetyissä asiaryhmissä, joissa oikeusturvavaatimukset ja -odotukset tämän sallivat. Asianajajaliitto katsoo lisäksi, että laista tulee ilmetä nimenomaisesti, että asia voidaan aina käsitellä peruskokoonpanossa, jos sen laatu sitä edellyttää. Tähän voi olla aihetta esimerkiksi silloin, jos asiaan liittyvät oikeudelliset tai näyttöpäselvyydet edellyttävät useamman jäsenen harkintaa. Asianajajaliitto korostaa sitä, että erityisesti monimutkaiset sekä yhteiskunnallisesti merkittävät tai muuten ennakkopäätösluonteiset ratkaisut tulee tehdä peruskokoonpanossa. Hallinto-oikeustuomareiden on huolehdittava siitä, että tällaiset asiat myös käytännössä siirretään ratkaistavaksi peruskokoonpanossa, erityisesti ottaen huomioon, että ehdotuksen mukaan asianosaisella ei ole oikeutta vaatia valituksen käsittelyä peruskokoonpanossa silloin, kun edellytykset sen käsittelylle suppeammassa kokoonpanossa ovat ehdotettujen säännösten mukaan olemassa.

Päätösvaltaisen kokoonpanon supistaminen asioissa, joissa asian käsittelyyn osallistuu asiantuntijajäseniä tai muita kuin lainoppineita hallinto-oikeuden jäseniä, on Suomen Asianajajaliiton mukaan ongelmallista, sillä asiantuntijajäsenen mielipide ratkaisisi asian, jos lakimiesjäsenet ovat eri mieltä keskenään. Asianajajaliiton käsityksen mukaan tuomioistuinten kokoonpanoa koskevassa sääntelyssä tulisi lähteä siitä, että lakimieskoulutusta vailla olevan asiantuntijan mielipide ei muodostuisi tuomioistuimen päätöksenteon kannalta ratkaisevaksi.

Valtionhallinnon erityisalojen ja tuomioistuinten diplomi-insinöörit ry korostaa, että monet vesi- ja ympäristöasiat ovat teknistä asiantuntemusta vaativia, laajoja ja ympäristöllisesti, yhteiskunnallisesti sekä taloudellisesti merkittäviä. Ympäristölupa-asioissa on lisäksi otettava huomioon, että vuoden 2000 lainmuutoksen yhteydessä yhteen lupa-asiaan koottiin useita aikaisemmin erikseen luvitettuja asioita (esimerkiksi vesiasiat, jätehuolto, meluasiat, ilmansuojelu). Samalla lisättiin uusia elementtejä lupa-asian käsittelyyn (esimerkiksi paras käyttökelpoinen tekniikka, BAT ja energiatehokkuus), jotka korostavat teknisen asiantuntemuksen merkitystä. Näin ollen vesi- ja ympäristölupa-asiat edellyttävät oikeusvarmuuden vuoksi sekä asiassa tarvittavan teknisen asiantuntemuksen vuoksi riittävän laajaa kokoonpanoa. Vaikka lakiehdotuksen 12 §:ssä määriteltä vähimmäiskokoonpano saattaakin olla perusteltua joissakin yksinkertaisissa vesi- ja ympäristöasioissa, siitä ei yhdistyksen mukaan saa tulla yksinomaista käytäntöä kokoonpanoja määrättäessä. Tämän peruskokoonpanon osalta yhdistys esittää lisäksi harkittavaksi, että siinä olisi vain yksi lainoppinut jäsen, joka toimisi puheenjohtajana.

3.3.YHDEN TUOMARIN KOKOONPANO

Työryhmän ehdotus

Yhden jäsenen päätösvalan laajentaminen on hallinto-oikeuksien toiminnan joustavoittamiseksi ja yksinkertaistamiseksi tarpeellista. Yksi jäsen voi ratkaista jo nykyisin asian, jos siinä on kyse vaatimuksen peruuttamisesta. Yksi jäsen saisi myös ratkaista asian, jossa on kyse asian vireillepanosta myöhästyneenä. Uusi säännös olisi, että yksi jäsen voisi ratkaista asian myös, jos asia on pantu vireille viranomaisessa, jonka toimivaltaan se ei kuulu. Samoin yksi jäsen voisi päättää hallintolainkäyttölain 32 §:ssä tarkoitetun

täytäntöönpanoa koskevan määräyksen antamisesta. Nykyisin yksi jäsen voi päättää, että asiassa toimitetaan suullinen käsittely tai katselmus samoin kuin muista asian valmisteluun liittyvistä toimenpiteistä. On tarkoituksenmukaista, että niitä päätöksen voi tehdä yksi jäsen myös silloin, kun vaatimus suullisesta käsittelystä hylätään. Näiden prosessuaalisten ja prosessinjohtollisten ratkaisujen lisäksi yhden tuomarin päätösvallan tulisi koskea myös lopullisten pääasiaratkaisujen tekemistä valituksen koskiessa pääasiallisesti ehdotuksen 12 a §:n 3 momentissa erikseen lueteltujen lakien mukaista muutoksenhakuasiaa.

Lausunnonantajien kannanotot

Yhden tuomarin kokoonpanon laajentamiseen hallinto-oikeuksissa tulee **korkeimman hallinto-oikeuden** mukaan suhtautua pidättyvästi. Lisäksi korkeimman hallinto-oikeuden mukaan työryhmän yleisperusteluissa käyttämä ilmaisu yhden tuomarin päätösvaltaan siirrettävistä valitusasioista, jotka koskevat sanktionluonteisia maksuja, saattaa antaa liian väljän kuvan näistä asioista, kun niissä kuitenkin on kysymys vain eräistä määrältään rajatuista tarkastus- ja virhemaksuista. Korkein hallinto-oikeus on todennut näiden maksuasioiden osalta, että niiden muutoksenhaun ohjaaminen hallinto-oikeuteen voidaan ylipäänsä asettaa kysymyksenalaiseksi. Korkein hallinto-oikeus ilmoittaa, ettei kuitenkaan vastusta työryhmän esitystä, kun yksijäseninen kokoonpano on rajatusti eräissä prosessuaalisissa kysymyksissä nytkin mahdollinen.

Helsingin hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että lakiehdotuksessa jää epävarmuus siitä, koskeeko yksijäsenisessä kokoonpanossa ratkaistavaksi mahdollistettu täytäntöönpanoa koskeva määräys myös maankäyttö- ja rakennuslain 144 §:ssä säänneltyä rakennustöiden aloittamislupaa, joka on täytäntöönpanosäädöksenä erityislaatuinen lupapäätösominaisuutensa ja valituskelpoisuutensa vuoksi.

Turun hallinto-oikeus näkee esityksessä erityisen hyvänä asiana yhden jäsenen päätöksentekomahdollisuuden laajentamista prosessinjohtoon läheisesti liittyvissä asioissa.

Yksijäsenisistä kokoonpanoista **Kouvolan hallinto-oikeus** kannattaa täytäntöönpanoa koskevien määräysten siirtämistä yhden jäsenen kokoonpanoon. Suullisen käsittelyn tai katselmuksen osalta hallinto-oikeus pitää perusteltuna, että tällaisen päätöksen tekisi aina tarkastava jäsen. Sen sijaan esityksen 12 a §:n 3 momentin asiaryhmäkohtaisista yhden tuomarin kokoonpanoista tulisi hallinto-oikeuden mukaan oikeusturvan takaamiseksi luopua.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus toteaa, että ehdotuksen 12 a §:n 3 momentin asiaryhmät saattaisivat olla sellaisia, jotka voitaisiin siirtää suppeampaan kokoonpanoon ja ehdotuksen 12 §:n 2 momentin mukaisesti prosessiratkaisujen uskomisen yhdelle jäsenelle voi olla kannatettavaa ja johdonmukainen suunta.

Vaasan hallinto-oikeus kannattaa yhden jäsenen ratkaisuvallan laajentamista sekä prosessuaalisissa kysymyksissä että ehdotetuissa asiaryhmissä myös lopullisissa asiaratkaisuissa. Hallinto-oikeus kiinnittää kuitenkin huomiota suullisen käsittelyn ja katselmuksen osalta siihen, että ehdotettu muutos on käytännössä jossain määrin ongelmallinen, mikäli asian ratkaisuun osallistuvat muut jäsenet pitävät suullisen käsittelyn tai katselmuksen toimittamista tarpeellisena ja yksi jäsen on kuitenkin jo useita kuukausia aiemmin tehnyt kielteisen ratkaisun. Vaikka estettä uuden myönteisen ratkaisun tekemiselle ei ole, tilanne voi olla asianosaisille hämmäntävä, varsinkin jos asiassa ei ole ilmennyt uutta asiaan vaikuttavaa selvitystä. Joka tapauksessa vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisiin valitusasioihin ehdotettu säännös soveltuu huonosti. Viimeksi mainituissa asiaryhmissä suullisen käsittelyn tai katselmuksen pitämisen todellinen tarve ilmenee usein vasta sen jälkeen, kun tekniikan- ja luonnontieteiden alan hallinto-oikeustuomarit ovat perehtyneet

asiaan. Sama koskee myös ympäristönsuojelulain ja vesilain tarkoittamia tarkastuksia, jota mahdollisuutta työryhmä ei ole huomioinut.

Lakiehdotuksen 12 §:n 2 momentissa ei ole säädetty mahdollisuudesta käsitellä siinä tarkoitettu asia vaihtoehtoisesti muussa kevennyksessä kokoonpanossa, kuten on laita silloin, kun yhden jäsenen päätösvalta perustuu 12 a §:n 3 momenttiin. Siihen nähden, että ehdotuksessa on muutoinkin varsin laajasti sallittu asian laadun ja merkityksen huomioon ottaminen kulloinkin soveltuvaa ratkaisukokoonpanoa harkittaessa, **Oulun hallinto-oikeus** katsoo, että saattaisi olla perusteltua ulottaa tämä mahdollisuus kaikkiin yhden jäsenen päätösvaltaa koskeviin asioihin.

Rovaniemen hallinto-oikeus huomauttaa, että selvimmin yhden jäsenen toimivallan laajentaminen on perusteltua prosessuaalisten ratkaisujen osalta.

Oikeuskansleri epäilee soveltuuko suullista käsittelyä koskevan, erityisesti hylkäävän päätöksen tekeminen yhden jäsenen päätettäväksi. Koska päätös ei kuitenkaan tulisi sillä tavoin oikeusvoimaiseksi, ettei asiassa voitaisi tehdä uutta päätöstä, oikeuskansleri kuitenkin katsoo, että ehdotukselle voitaneen löytää perusteita.

Apulaisoikeusasiamies pitää mietinnössä esitettyjä laajennuksia yhden tuomarin päätösvaltaan prosessuaalisten ratkaisuiden tekemiseen perusteltuina. Se, että myös yhden tuomarin päätökset tehtäisiin normaalissa esittelyjärjestelyssä, toimii tarpeellisena menettelyllisenä oikeusturvatakeena. Hän yhtyy myös työryhmän näkemykseen siitä, että päätös hylätä pyydetyn suullisen käsittelyn järjestäminen ei jäävää po. ratkaisun tehnyttä hallinto-oikeustuomaria asian myöhemmästä käsittelystä.

Hallinto-oikeustuomarit ry katsoo, että työryhmän esitys yhden tuomarin kokoonpanosta voidaan sellaisenaan toteuttaa (lakiehdotuksen 12a § 3 mom). Yhden tuomarin ratkaisutoimivaltaan siirryttäessä olisi kuitenkin tärkeää korostaa sitä, että kynnys siirtää asia normaalikokoonpanoon olisi hyvin alhainen. Kokemus Helsingin hallinto-oikeudessa yhden jäsenen kokoonpanossa käsiteltävistä ilmeisen perusteettomista turvapaikka-asioista on osoittanut, että tällainen järjestelmä on toimiva.

Täytäntöönpanoa koskevan määräyksen osalta **valtionhallinnon erityisalojen ja tuomioistuinten diplomi-insinöörit ry** huomauttaa, että vesi- ja ympäristöasioissa saattaa täytäntöönpanoa koskevan päätöksen merkitys olla ympäristöllisesti, yhteiskunnallisesti ja taloudellisesti varsin merkittävä. Ainakin lain perusteluissa tulisi todeta, että merkittävissä asioissa täytäntöönpanopäätöksen tekee asian muiltakin osin ratkaiseva kokoonpano. Edellä sanottu soveltuu yhdistyksen mukaan myös suullisen käsittelyn, katselmuksen tai tarkastuksen (unohtunut kokonaan ehdotuksessa) pitämisestä päätettäessä.

Suomen Lakimiesliitto ry ei vastusta prosessiratkaisujen ja joidenkin massaluonteisten vähäisten maksujen siirtämistä yhden tuomarin ratkaistavaksi.

Suomen Asianajajaliitto kannattaa yhden tuomarin kokoonpanoa sellaisissa prosessuaalisissa ratkaisuissa, joissa on kysymys siitä, onko asia pantu vireille oikeassa määräajassa tai viranomaisessa. Asianajajaliitto kuitenkin korostaa, että asia tulee tällöinkin aina saattaa ratkaistavaksi kolmijäsenisessä kokoonpanossa, jos ratkaisun tekeminen edellyttää poikkeuksellisesti laajempaa harkintaa. Sen sijaan työryhmän ehdotukseen siitä, että hallinto-oikeus voisi päättää yksijäsenisenä myös täytäntöönpanoa koskevien määräysten antamisesta Suomen Asianajajaliitto suhtautuu kriittisesti.

Kysymyksellä hallintopäätöksen täytäntöönpanon kieltämisestä tai keskeyttämisestä on asianosaiselle usein suuri merkitys. Tämän vuoksi on tarpeen huolehtia siitä, että hallinto-oikeuden harkitessa täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskevan määräyksen antamista päätösharkinnassa on käytettävissä riittävän laaja asiantuntemus ja myös edustettuna erilaisia näkökulmia. Asianajajaliitto katsoo, että tämä voidaan turvata sillä, että täytäntöönpanoasiat ratkaistaan edelleen peruskokoonpanossa. Työryhmän mietinnössä ei ole esitetty riittäviä perusteita yksijäsenisen kokoonpanon käyttöönotolle näissä asioissa. Asianajajaliitto huomauttaa myös, että peruskokoonpanon käyttö täytäntöönpanoasioissa on erityisen tärkeää siinä tapauksessa, että eduskunta hyväksyisi hallituksen esityksessä 112/2004 vp ehdotetun valituskiellon täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskevista hallinto-oikeuksien päätöksistä. Oikeusturvan kannalta ei voida pitää riittävänä, että täytäntöönpanoasiasta päättäisi yksi hallinto-oikeustuomari, jonka ratkaisusta asian-osaisella ei olisi valitusoikeutta.

Suomen Asianajajaliitto suhtautuu kielteisesti yhden tuomarin pääasiaa koskevan ratkaisuvallan käyttöönottoon. Työryhmän mietinnössä ei ole esitetty vakuuttavia perusteluja tällaiselle uudistukselle. Asianajajaliitto katsoo, ettei yhdestä hallinto-oikeudesta, Helsingin hallinto-oikeudesta, yhdestä asiaryhmästä, ulkomaalaisasioista, saaduilla yksilöimättömillä kokemuksilla voida tyydyttävällä tavalla perustella yhden tuomarin päätösvallan käyttöönottoa ehdotuksessa mainituissa seitsemässä eri asiaryhmässä. Asianajajaliitto katsoo, että ehdotetun 12 a §:n 3 momentissa tarkoitetut, lähinnä erilaisiin sanktionluonteisiin virhe- ja tarkistusmaksuihin sekä ajokortin peruuttamiseen ja poistamiseen liittyvät asiat ovat oikeusturvaintressiltään sen laatuista, että ne soveltuisivat käsiteltäväksi ehdotuksen 12 a §:n 1 momentin mukaisessa kevennetyissä kokoonpanossa. Peruskokoonpanoa tulisi kuitenkin käyttää näissäkin asioissa silloin, kun asian laatu ja asianosaisten oikeusturva sitä poikkeuksellisesti edellyttää.

3.4.KAHDEN TUOMARIN JA ESITTELIJÄN / KAHDEN TUOMARIN KOKOONPANO

Työryhmän ehdotus

Kahden tuomarin ja esittelijän muodostamaa kokoonpanoa ja kahden jäsenen kokoonpanoa esitetään päätösvaltaiseksi laissa erikseen mainituissa valitusasioissa. Kokoonpano, jossa on jäsenenä kaksi hallinto-oikeustuomaria ja asian esittelijänä toimiva hallinto-oikeussihteeri, vastaa hovioikeuslain 9 §:n mukaista kevennettyä kokoonpanoa. Vaihtoehtoisessa kahden tuomarin kokoonpanossa asia voidaan ratkaista edellyttäen, että molemmat jäsenet ovat ratkaisussa yksimieliset. Kahden jäsenen kokoonpanossa päätöksenteko tapahtuisi esittelystä, jolloin esittelijänä toimisi hallinto-oikeussihteeri tai notaari. Myös toinen tuomareista voi toimia esittelijänä, mikä saattaa esimerkiksi kiireellisissä asioissa olla tarkoituksenmukaista.

Valitusasioiden yhteydessä esitetään usein vahingonkorvaus- tai kantelun luonteisia tai muita vaatimuksia, jotka eivät kuitenkaan kuulu hallinto-oikeuden toimivaltaan. Nämä vaatimukset voidaan ratkaista samassa kokoonpanossa kuin pääasiakin.

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

Lausunnonantajien kannanotot

Peruskokoonpanoa suppeampien kokoonpanojen kohdentamisen osalta *korkein hallinto-oikeus* toteaa, että työryhmän käyttämä asiaryhmäkohtainen jako on luettelomainen. Korkein hallinto-oikeus katsoo kuitenkin työryhmän tavoin perustuslain edellyttävän, että tuomioistuimen lainmukaisesta kokoonpanosta on säädettävä riittävän yksityiskohtaisesti lailla niin, että kokoonpanoa koskeva sääntely ei jää epätäsmälliseksi ja avoimeksi.

Suppeampiin kokoonpanoihin otettavien asiaryhmien osalta korkein hallinto-oikeus on todennut, että niitä olisi syytä vielä harkita joiltakin osin. Esimerkkinä korkein hallinto-oikeus on maininnut, että ns. normaalimenettelyssä käsiteltävissä turvapaikka-asioissa ratkaisukokoonpanon supistaminen ei ole perusteltua.

Helsingin hallinto-oikeus esittää eräitä kokonaisia asiaryhmiä (eläinsuojelulaki 247/1996, pelastuslaki 468/2003, laki ylikuormamaksusta 51/1982, liikennevakuutuslaki 279/1959, jos vaatimukset koskevat 4 luvun 16 §:ssä säädettyä vakuutusmaksua vastaavaa hyvikettä sekä laki kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa ja puhtaanapidosta 669/1978) lisättäväksi suppeammassa kokoonpanossa käsiteltäviin asiaryhmiin siksi, että näissä asiaryhmissä ei ole juurikaan ilmennyt vaikeita tulkinta- tai muita oikeuskysymyksiä ja eräitä vaatimuksia (erillistä tonttijakoa ja tonttijaon muutosta, katusuunnitelmia, muiden yleisten alueiden suunnitelmia ja suunnittelutarveratkaisuja) lisättäväksi lakiehdotuksen 12 a §:n 1 momentin 7 kohtaan, koska ne tyypiltään vastaavat jo ko. kohdassa olevia vaatimuksia. Hallinto-oikeus esittää myös lakiehdotuksen 12 a §:n 1 momentin 21 kohtaa tarkennettavaksi siten, että supistettuun kokoonpanoon ei voitaisi ottaa vaatimuksia, jotka koskevat turvapaikan tai suojelun tarpeen perusteella myönnettävää oleskelulupaa koskevia vaatimuksia.

Lisäksi hallinto-oikeus huomauttaa, että mikäli hallinto-oikeussihteerien tehtäviin tulee esitetyn mukaisesti kuulumaan toimiminen esittelemässään asioissa hallinto-oikeuden jäsenenä, tulee myös palkkauksellisiin seikkoihin kiinnittää huomiota.

Turun hallinto-oikeus pitää tervetulleena, että hallinto-oikeussihteereille avautuu mahdollisuus toimia esittelemässään asiassa jäsenenä, mikä antaa heille mahdollisuuden saada kokemusta tuomarin tehtävistä. Hallinto-oikeus kiinnittää samalla kuitenkin huomiota siihen, että jäsenen aseman saaminen edellyttää ehdotuksessa esitettyjen kriteerien täyttymistä ja siihen, että jäsenenä toimiville esittelijöille toteutetaan samanlainen korvausjärjestelmä kuin mikä on hovioikeuksissa voimassa.

Kouvolan hallinto-oikeuden käsityksen mukaan kahden jäsenen ja vakinaisessa virassa olevan esittelijän kokoonpano on mahdollinen. Muutoin kaksijäsenisen kokoonpanon osalta hallinto-oikeus toteaa, että esittelijänä on ilmeisesti ajateltu toimivan muu kuin esittelijäjäsen. Tällöin jäsenten ollessa erimielisiä olisi laissa nimenomaan todettava, että asia tulee ratkaista normaalikokoonpanossa. Ei voitane pitää asiallisena, että erimielisyystilanteessa voitaisiin vaihtaa esittelijä kelpoisuusehdot täyttävään kokeneeseen esittelijään.

Yksimielisyysvaatimus kokoonpanon koon määrittäjänä samoin kuin kokoonpanon muuttaminen laajemmaksi asian laadun sitä edellyttäessä on Kouvolan hallinto-oikeuden mukaan ongelmallista. Kolmen tuomarin kollegio tunnistaa oikeudellisia ongelmia vähälukuisempia kokoonpanoja paremmin. Hallinto-oikeus esittää myös epäilynsä siitä, ovatko kevennettyihin kokoonpanoihin valitut asiaryhmät ylipäättään tyypillisesti oikeudellisesti helppoja ja/tai merkitykseltään vähäisiä ja huomauttaa, että lisäedellytykseksi kevennettyjen kokoonpanojen käytölle on asetettava jutun oikeudellinen yksinkertaisuus.

Kouvolan hallinto-oikeus huomauttaa myös, että esityksen yhteensovittamiseen eräksi hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön muutoksiksi annetun hallituksen esityksen (HE 112/2004) kanssa tulisi kiinnittää erityistä huomiota.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus toteaa mietinnön supistettuihin kokoonpanoihin valittavien asiaryhmien yleisistä valintakriteereistä, että ne ovat epäsystemaattisesti esitetyjä, kriteerijoukko on epäjohdonmukainen, ihmis- ja perusoikeusnäkökulma puuttuu, ja kriteerit ovat käytännössä sellaisia, että niiden perusteella on mahdotonta tehdä asialuokittelun perustaksi perusteltua pohjaa. Esimerkiksi supistetun kokoonpanon tuomareiden yksimielisyysvaatimus ei ole yleinen valintakriteeri. Myöskään mitään analyttistä ristiinarviointia siitä, miten kukin yleinen valintakriteeri on arvostettava eri hallintolainkäytön osapuolien aseman kannalta, ei ole tehty. Hallinto-oikeus on lausunnossaan perustellut näitä näkemyksiään yksityiskohtaisesti.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus määrittelee, että supistettuihin kokoonpanoihin ei tulisi ottaa ehdotetuista asiaryhmistä ainakaan veroasioita, maankäyttö- ja rakennuslakiin liittyviä asioita, siviilipalveluslain, kokoontumislain tai elatusturvalain mukaisia asioita eikä ulkomaalais- tai passiasioita. Hallinto-oikeus esittää epäilyjä myös sosiaaliasioiden ja perusopetuslain mukaisten asioiden käsittelylle supistetussa kokoonpanossa.

Alueellisissa hallinto-oikeuksissa ei ole Hämeenlinnan hallinto-oikeuden mukaan myöskään syytä lähteä kehittämään mietinnön mukaista puolinaista tuomarin virkaa vaan näissä tuomioistuimissa on esittelijän ja tuomarin virat pidettävä toisistaan erillisenä. Jäsenmääräyksiä kyllä voidaan antaa, mutta tuomarin kelpoisuutta alhaisempi erityiskelpoisuus näissä tilanteissa ei ole siis paikallaan. Ainakin Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa riittää tuomarin kelpoisuuden täyttäviä esittelijöitä jäsen tehtäviin. Samaten rahakysymys on esittelijöiden jäsen tehtävien osalta hoidettava niin, että he saavat normaalin tuomarin palkan jäsenyöstään.

Kuopion hallinto-oikeus toteaa, että työryhmä on päätenyt hyvin yksityiskohtaiseen asiaryhmäluetteloon, mutta muunlainen ratkaisu (veroasiat, euroraja) ei liene mahdollinen edes osittain, kun otetaan huomioon hallinto-oikeuden toimivaltaan kuuluvien asioiden kirjo. Kun asia aina tarvittaessa voidaan siirtää kolmijäseniseen kokoonpanoon, Kuopion hallinto-oikeus ilmoittaa kannattavansa työryhmän ehdotuksia eikä käy kriittisesti arvioimaan ehdotusta asiaryhmittäin.

Vaasan hallinto-oikeus pitää hyvänä esitystä, minkä mukaan kokenut esittelijä voisi esittelemässään asiassa toimia hallinto-oikeuden jäsenenä. Vaasan hallinto-oikeus kannattaa muutoinkin kevennettyjä kokoonpanoja ja esittää, että riittävän kokemuksen omaavan esittelijän asemaa voitaisiin oikeusturvanäkökohtien siitä vaarantumatta harkita kehitettäväksi myös pidemmälle niin, että hänen osallistumisensa tulisi kysymykseen hallinto-oikeuden harkinnan mukaan kaikissa asiaryhmissä. Vaasan hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että nyt esitetty lakiehdotus voi toteutuessaan saada aikaan esittelijöiden välistä eriarvoisuutta, kun työryhmän esittämissä suppeammassa ja yksinkertaisemmissä asiaryhmissä kokenut esittelijä saisi palkanlisää kun taas laajemmissa tai vaikeissa asioissa toimivalla, ehkä pitkänkin kokemuksen omaavalla esittelijällä ei palkanlisän saamiseen olisi mahdollisuutta. Luettelon mukaisissa asiaryhmissä toimiva esittelijä saisi myös tulevaisuudessa viranhakutilanteissa merkityksellistä kokemusta tuomarina toimimisesta, jota etua ei kertyisi luettelon ulkopuolisissa asiaryhmissä toimiville esittelijöille.

Kevennettyyn kokoonpanoon valitut asiaryhmät soveltuvat Vaasan hallinto-oikeuden mukaan lähtökohtaisesti hyvin kevennettyyn kokoonpanoon. Asiaryhmälueutelon kohdan 7 osalta hallinto-oikeus kuitenkin vielä harkittavaksi, soveltuvatko nämä asiat kevennettyyn kokoonpanoon, sillä maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset lupaa ja poikkeamista koskevat valitusasiat eivät hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan pääsääntöisesti ole oikeudellisesti yksinkertaisia asioita, vaan samassakin valituksessa tulee usein esille monia hankalia oikeudellisia ongelmia; esimerkkinä valitusoikeus ja poikkeamista koskevissa asioissa toimivaltainen viranomaislainen. Kunnissa tehtyjen päätösten laatu ei aina ole paras mahdollinen. Tämä aiheuttaa tulkintaongelmia ja tarpeen hankkia asiassa lisäselvitystä. Näissä tilanteissa on tarkoituksenmukaista, että asia käsitellään hallinto-oikeudessa peruskokoonpanossa. Asian ratkaisulla on usein jo sinänsä suuri merkitys luvan hakijalle ja kysymyksessä voi olla myös vähäistä suurempi taloudellinen intressi. Asian ratkaisulla saattaa myös olla yleisempääkin merkitystä.

Lopuksi Vaasan hallinto-oikeus huomauttaa, että lakiehdotuksen 12 §:n 1 momentissa on säännelty puheenjohtajan määräytymisestä. Näin ei kuitenkaan ole ehdotuksen 12 a §:n 1 ja 2 momenttien tarkoittamissa tapauksissa. Selvyyden ja yhdenmukaisuuden vuoksi puheenjohtajan määräytyminen tulisi säädellä samanasteisella säännöksellä kaikissa ratkaisu- kokoonpanovaihtoehtoissa. Toinen vaihtoehto on jättää maininnat puheenjohtajan määräytymisestä pois lakiehdotuksesta ja jättää tästä määrääminen työjärjestyksen varaan.

Esittelijäjäsenenä toimiminen vaikuttaisi **Oulun hallinto-oikeuden** mukaan myönteisesti esittelijöiden asemaan ja olisi työmotivaatiota ylläpitävä ja lisäävä tekijä. Hallinto-oikeus huomauttaa kuitenkin, että osallistuminen hallinto-oikeuden ratkaisutoimintaan päätösvaltaiseen kokoonpanoon kuuluvana jäsenenä merkitsee esittelijän nykyiseen asemaan verrattuna sellaista virkaan kuuluvan vastuun lisääntymistä, joka on jollain tavalla otettava jäsenenä toimivan esittelijän palkkauksessa huomioon. Toisaalta on huolehdittava siitä, että säädetyt kelpoisuusehdot täyttävälle esittelijöille tarjotaan tasapuolisesti mahdollisuus toimia tässä mahdolliseen palkanlisään oikeuttavassa tehtävässä. Muutoin epäkohdaksi saattaa muodostua se, että kokeneimmat esittelijät, jotka pääsääntöisesti esittelevät sellaisia asioita, jotka eivät laatunsa puolesta sovellu ratkaistaviksi kahden tuomarin ja esittelijän muodostamassa kokoonpanossa, joutuisivat muihin esittelijöihin nähden huonompaan asemaan esittelijäjäsenkokemuksen karttumisen ja esittelijäjäsen tehtävästä mahdollisesti maksettavan palkanlisän suhteen.

Rovaniemen hallinto-oikeus toteaa, että rajanveto sen suhteen, mitkä hallinto-oikeudessa käsiteltävistä asioista voisivat kuulua kevennetyn kokoonpanon piiriin ja mitkä taas eivät, ei ole ongelmatonta. Lakiehdotuksessa lueteltuihinkin muutoksenhakuasioihin sisältyy sellaisia asioita, jotka eivät ole oikeudellisesti tai tosiseikaston osalta yksinkertaisia.

Supistettuihin kokoonpanoihin esitettyjen asiaryhmien osalta **oikeuskansleri** toteaa, että ehdotetun 12 a §:n 1 momentin kohdissa 1-11, 13-15, 16-20 ja 24-27 tarkoitettujen asioiden käsittelemisen mahdollistamista ehdotetussa kokoonpanossa voidaan lähtökohtaisesti pitää perusteltuna. Sen sijaan erityisesti kohdissa 12 (siviilipalveluslaki), 21 (ulkomaalaislaki) ja 23 (perusopetuslaki) tarkoitetuissa asioissa oikeusturvan tarve saattaa olla erityisen korostunut ja edellyttää näissä asiaryhmissä useamman jäsenen osallistumista päätösharkintaan.

Oikeuskansleri ilmoittaa pitävänsä periaatteellisesti tärkeänä ehdotuksen säännöstä esittelijöiden virassapysymisoikeudesta.

Esitetty mahdollisuus esittelijän toimimisesta ratkaisukokoonpanossa ei *apulaisoikeusasiamiehen* mukaan merkitsisi olennaista muutosta aikaisempaan käytäntöön nähden. Samansuuntaisia kokoonpanouudistuksia on jo toteutettu hovioikeusmenettelyssä sekä vakuutus oikeuden menettelyssä. Edelleen, tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea on mietinnössään (KM 2003:3 s. 172) puoltanut asioiden monimuotoisuuden huomioon ottamista hallinto-oikeuksien kokoonpanoista päätettäessä muun muassa siten, että joissain asiaryhmissä perusmuotoista kolmijäsenistä kokoonpanoa suppeampi kokoonpano voisi olla riittävä. Se työryhmäperusteluista ilmenevä seikka, että esittelijäjäsenen tulisi olla vakituiseen hallinto-oikeussihteerin virkaan nimitetty, ei ilmene työryhmän esittämästä lakitekstistä (hallinto-oikeuslain 12a §:n 4 momentti). Apulaisoikeusasiamies katsoo, että vaatimus vakinaisessa virassa olemisesta tulisi ilmetä myös lakitekstissä.

Apulaisoikeusasiamies näkee kahden tuomarin kokoonpanon käytössä jossain määrin ongelmallisena sen, miten kokoonpanon käyttöedellytykset suhteessa samassa lainkohdassa säänneltäväksi esitettyyn kahden jäsenen ja esittelijän kokoonpanovaihtoehtoon määritellään. Työryhmä on perustellusti korostanut sitä, että epävarmuustilanteessa peruskokoonpanon käytön tulisi olla ensisijainen vaihtoehto. Apulaisoikeusasiamies katsoo, että muidenkin kuin peruskokoonpanoon päätyvien valitusasioiden kokoonpanovalinnalle jo ennen kuin asia jaetaan tietyn kokoonpanon käsiteltäväksi, tulisi olla riittävän selvät kriteerit. Esitetty säännös jättää apulaisoikeusasiamiehen mukaan epäselväksi myös sen, millä tavoin siirto peruskokoonpanoon tulisi käytännössä suorittaa tilanteessa, jossa hallinto-oikeustuomarit osoittautuvat erimieliseksi asian ratkaisun suhteen.

Kevennettyjen kokoonpanojen käyttö on esityksen 12 a §:n 1 ja 3 momenteissa sidottu muun muassa siihen, että valitus koskee "pääasiallisesti" lähemmin yksilöityjen lakien mukaista muutoksenhakuasiaa. Apulaisoikeusasiamies pitää ehdotettua sääntelymallia ongelmallisena ja korostaa sen sijaan työryhmänkin näkemystä siitä, että "suppeampaa kokoonpanoa ei tule soveltaa päätösvaltasäännöstä laajentavasti tulkiten sellaisiin muutoksenhakuasioihin, jotka voitaisiin rinnastaa johonkin tässä laissa mainittuun asiaryhmään."

Hallinto-oikeustuomarit ry kannattaa tietyin varauksin työryhmän esitystä kahden tuomarin ja esittelijän kokoonpanosta (lakiehdotuksen 12a § 1mom 1.lause). Esittelijän virkamiesoikeudellisen aseman vuoksi tällaisen poikkeusjärjestelyn pitäisi kuitenkin olla vain välivaihe. Pidemmän tähtäimen tavoitteena tulee olla hallinto-oikeuksien henkilöstörakenteen kehittäminen siten, että tuomareiden osuus suhteessa esittelijöiden määrään lisääntyy kuten oikeusministeriö on työryhmämietinnössään 2004:9 esittänyt. Yhdistys huomauttaa, että työryhmän esitys on näiltä osin ongelmallinen siinä suhteessa, että kokeneet esittelijät, joilla usein on jo vaadittava tuomarin pätevyys, mutta ei vielä tuomarinvirkaa, esittelevät nimenomaan ja pääsääntöisesti vaikeimpia juttuja. Lakiehdotuksen 12a §:n 1 momentissa esitetyn listan mukaisia asioita esittelevät kuitenkin lähinnä aloittelevat esittelijät ja notaarit. Todellinen resurssisäästö hallinto-oikeudelle ja merkittävä tuomarikokemus esittelijöille syntyisi, jos ainakin kokeneimmat esittelijät voisivat toimia jäseninä myös varsinaisissa asioissaan.

Hallinto-oikeustuomarit ry korostaa, että esittelijöiden virkamiesoikeudelliseen asemaan ei sisälly tuomarina toimiminen. Esittelijöille tulisi tämän vuoksi maksaa korvausta lisääntyneestä vastuusta päätöksenteossa. Korvauksen perusteet ja määrät tulisivat olla yhdenmukaiset hovioikeuksien viskaaleille hovioikeuslain 9 §:n perusteella maksettavien korvausten kanssa.

Työryhmän esitykseen kahden tuomarin kokoonpanosta yhdistys suhtautuu varauksin. Ensinnäkin se on vaihtoehtoinen "kaksi tuomaria ja jäsenenä toimiva esittelijä" -kokoonpanon kanssa, mikä aiheuttaa

epäselvyyttä ratkaisukokoonpanojen käytännön määräämisessä. Mikäli esittelijöille aletaan maksaa lisäpalkkioita jäsenenä toimimisesta, ei ainakaan määrärahatilanne voi olla asianmukainen syy valita kokoonpano, jossa esittelijä jäsenmääräyskelpoisuudestaan huolimatta toimii vain esittelijänä asiassa. Ehdotettu säännös mahdollistaa myös kahden tuomarin kokoonpanon ilman esittelijää. Lakiehdotuksen 12a §:ssä esitetyn listan mukaiset asiat ovat kuitenkin kohtuullisen yksinkertaisia valitusasioita, joiden valmistelemisen ja esittelemisen ei tulisi kuin poikkeustilanteissa kuulua tuomarille. Niissä tilanteissa, joissa esittelijänä on aloitteleva esittelijä tai notaari, saattaisi kahden tuomarin kokoonpano olla käyttökelpoinen.

Kolmannen tuomarin poisjäämisen tuottama ajansäästö on kuitenkin työryhmän omienkin laskelmien mukaan vähäinen. Sitä paitsi kokeneet tuomarit osaavat suhteuttaa kolmantena jäsenenä käyttämänsä ajan kulloisenkin asian vaatimalla tavalla.

Työryhmä on etsinyt suppeampaan ratkaisukokoonpanoon asiaryhmiä, joissa valitusten kohde on oikeudellisesti selkeä ja oikeuskäytäntö vakiintunut. *Suomen Lakimiesliitto ry* toteaa, että lainsäädäntö muuttuu kuitenkin sellaista tahtia, ettei tällä hetkellä vakiintunut oikeuskäytäntö ole sitä välttämättä enää ensi vuonna eikä tuomioistuinten toimivaltaisia kokoonpanoja voi vaihdella lakiuudistusten tahdissa. Lisäksi Lakimiesliitto ry:n erään hallinto-oikeuden diaarista vuosilta 2000-2004 tekemän satunnaisotannan mukaan rakentamista koskevissa lupa-asioissa hallinto-oikeus oli muuttanut kunnan viranomaisen ratkaisua lähes 30 %:ssa ja äänestänyt lähes 10 %:ssa ratkaisuihin. Näissä ryhmissä korkein hallinto-oikeus oli pysyttänyt hallinto-oikeuden päätöksen täsmälleen sellaisenaan selvästi alle 50 %:ssa. Vammaispalveluasioissa hallinto-oikeus oli muuttanut yli 40 %:a kunnan viranomaisen päätöksistä. Kovin yksinkertaista ja vakiintunutta ei oikeuskäytäntö siis Lakimiesliiton havaintojen mukaan ole ollut ainakaan näissä esimerkitapauksissa. Edelleen Lakimiesliitto ry on todennut, että eräät ehdotetut asiaryhmät eivät ole yhteiskunnallisesti merkittäviä, mutta ratkaisulla on muutoksenhakijalle itselleen suuri merkitys. Monessa näistä ryhmistä hallinto-oikeus on käytännössä ainoa tuomioistuin, koska muutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen on joko luvanvaraista tai kokonaan kielletty.

Jos asia on yksinkertainen ja oikeuskäytäntö vakiintunut, kokenut tuomari ei kolmantena jäsenenä käytä esitykseen juurikaan aikaa. Hänen poistamisensa kokoonpanosta ei siten mainittavasti vähennä kokonaistyömäärää. Näissäkin asioissa kolmen jäsenen kollegio kuitenkin edistää oikeuskäytännön yhtenäisyyttä ja näin voidaan myös helposti perehdyttää tuomaria uusiin asioihin. Toisaalta yksinkertaisessakin asiassa voi olla elementtejä, joissa kokoonpanon monipuolisuutta tarvitaan.

Lakimiesliitto vastustaa esitettyä 12 a §:n 1 momenttia. Lakimiesliitto katsoo, että työryhmän ehdottamat vaihtoehdot kokoonpanot eivät ole loogisia. Jos esittelijänä on notaari, ratkaisuun riittää kaksi tuomaria, mutta jos esittelijä on tasokkaampi eli kokenut lakimies, toimivaltaisessa kokoonpanossa on kolme eli myös esittelijä. Esittelijäjäsenkokoonpanon käyttö riippuisi sitä paitsi esityksen mukaan kulloinkin käytössä olevista määrärahoista, mikä ei voi olla toimivaltaisen kokoonpanon edellytys. Lakimiesliitto ry toteaa, että kahden jäsenen kokoonpanossa on myös mahdollista, että toinen tuomareista esittelisi asian. On tuskin kuitenkaan tarkoituksenmukaista siirtää tuomarin valmisteltavaksi yksinkertaisimpia asioita, jotka nykyisin esittelee notaari.

Suurin osa supistettuun kahden tuomarin kokoonpanoon esitetyistä asioista tulee oikeusturvavasyistä käsitellä kolmen tuomarin kokoonpanossa. Joka tapauksessa supistettuun kokoonpanoon siirrettävät asiaryhmät tulisi ennen lain muuttamista selvittää ja perustella tarkemmin.

Suomen Asianajajaliitto suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti tuomionvoivan kokoonpanon

keventämiseen kahden tuomarin ja esittelijän tai kahden tuomarin kokoonpanoon tarkoin harkituissa asiaryhmissä, joissa asian laatu ja oikeusturvavaatimukset sallivat poikkeamisen peruskokoonpanosta. Asianajajaliiton käsityksen mukaan työryhmän mietinnössä on esitetty asianmukaiset perustelut siinä mainittujen asioiden käsittelylle kyseisessä kevennyksessä ratkaisukokoonpanossa, yhtä poikkeusta lukuun ottamatta. Suomen Asianajajaliitto katsoo, että ehdotetun 12 a §:n 1 momentin 16-20 kohdissa tarkoitettut sosiaaliasiat tulisi ratkaista kevennetyn kokoonpanon sijasta peruskokoonpanossa. Asianosaisen oikeussuojan tarve on näissä asioissa korostunut ja näyttö usein ristiriitaista. Ongelmaa ei poista työryhmän mietinnössä mainittu suositus, jonka mukaan sosiaaliasioissa "kevennyksessä kokoonpanossa tulisi käytännössä käsitellä lähinnä sellaisia asioita, jotka ovat sekä näytön että oikeuskysymyksen osalta selviä ja voidaan ratkaista vakiintuneiden ratkaisulinjojen perusteella".

Mitä tulee työryhmän ehdotukseen esittelijän toimimisesta hallinto-oikeuden päätösvaltaisen kokoonpanon jäsenenä, Suomen Asianajajaliitto ei näe periaatteellista estettä järjestelmän käyttöönotolle hallintolainkäytössä. Euroopan ihmisoikeussopimuksen vaatimuksista kuitenkin johtuu, että vakinaisten tuomarien tulee muodostaa tuomioistuimen päätösvaltaisen kokoonpanon enemmistö, ja että apujäsenen tulee nauttia tässä tehtävässään riittävää suojaa erottamista vastaan. Asianajajaliitto katsoo, että nämä vaatimukset on asianmukaisesti huomioitu työryhmän ehdotuksessa.

Julkiset oikeusavustajat ry huomauttaa, että kevennettyihin ehdotuksen 12 a §:n 1 momentin mukaisiin kokoonpanoihin kuuluu lukuisia lainkäytön alueita, joissa on tarkoituksenmukaista riidanalaisessa ja tulkinnaltaan horjuvassa asiassa käyttää peruskokoonpanoa.

3.5.MIELENTERVEYSLAIN JATKOHOITOPÄÄTÖKSET

Työryhmän ehdotus

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

Lausunnonantajien kannanotot

Kouvolan hallinto-oikeus kannattaa esitettyä kokoonpanomuutosta mielenterveyslain mukaisiin jatkohoitopäätöksiin.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus katsoo, että supistettuun kokoonpanoon ei tulisi ottaa mielenterveysasioiden jatkohoitopäätöksiä.

Kuopion hallinto-oikeus mainitsee, että näkee tarpeellisena järjestelmän käyttöönoton mielenterveysasioissa, joissa asiantuntijajäsenen rooli on korostunut.

Vaasan hallinto-oikeus toteaa ehdotetusta mielenterveyslain jatkohoitopäätösten käsittelemisestä kevennyksessä ratkaisukokoonpanossa, että esitys on siltäkin osin oikeusturvan takaava. Vaikka kysymys onkin tahdosta riippumattomasta hoitoonmääräämis päätöksen jatkopäätöksestä ja siten itse asiassa vapaudenriistoa koskevasta asiasta, kyse on alistusasioista, jolloin asianomainen henkilö ei ole valittanut

päätöksestä. Näissä asioissa asianomaisella on myös aina mahdollisuus hakea hallinto-oikeuden päätökseen muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Oikeusturvan takeena omalta osaltaan on myös se, että jäsenten on oltava yksimielisiä, jotta asia voidaan ratkaista kevennetyssä kokoonpanossa. Työryhmämietinnöstä käy ilmi, että asiaan liittyvien oikeudellisten ongelmien sitä edellyttäessä, voidaan jatkohoitoalistuksetkin aina tarpeen mukaan käsitellä peruskokoonpanossa.

Mielenterveysasioiden osalta *oikeuskansleri* huomauttaa, että myös jatkohoitoalistusasioissa joudutaan arvioimaan tahdosta riippumattoman hoidon edellytyksiä ja ehdotetun kaltainen erityissännös saattaa olla periaatteelliselta kannalta ongelmallinen ja ylikorostaa asiantuntijajäsenen roolia oikeudellisen kysymyksen ratkaisemisessa.

Koska mielenterveyshoidossa olevan potilaan (tahdosta riippumattoman) hoidon jatkamista koskevissa alistusasioissa lääketieteellinen erityisasiantuntemus on ilmeisen ratkaisevassa asemassa, ja koska potilaalla on näissä asioissa vielä mahdollisuus hakea muutosta alistuksen johdosta annettuun päätökseen (KHO 1991:56 (taltio 2702), *apulaisoikeusasiamies* ei katso esitetyn, aikaisempaa suppeamman, kokoonpanovaihtoehdon vaarantavan potilaan oikeusturvaa asian hallinto-oikeuskäsittelyssä. Arvioinnissa hän on ottanut huomioon myös sen, että nämäkin asiat voidaan aina tarvittaessa käsitellä myös laajemmassa kokoonpanossa.

Työryhmän esitys yhden lainoppineen ja yhden asiantuntijajäsenen kokoonpanosta mielenterveyslain mukaisten jatkopäätösten osalta on *hallinto-oikeustuomarit ry:n* mukaan myös perusteltu (lakiehdotuksen 12a § 2 mom). Alaikäisten potilaiden kohdalla olisi kuitenkin syytä vielä harkita pitäytymistä normaalikokoonpanossa, koska alaikäisten tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämisen edellytyksenä on vakava mielenterveyden häiriö, joka on selvästi epämääräisempi käsite kuin täysikäisten osalta edellytetty mielisairaus.

Suomen Lakimiesliitto ry katsoo, että mielenterveyslain mukaiset hoidon jatkamista koskevat alistukset voidaan käsitellä kevennetyssä kokoonpanossa.

Suomen Asianajajaliitto yhtyy työryhmän ehdotukseen yhden tuomarin ja asiantuntijajäsenen kokoonpanosta mielenterveysasioissa. Ns. jatkohoitopäätöksiin, joissa ratkaisu perustuu yleensä asiantuntijajäsenen erityisammattitaitoon, ei liity sellaisia oikeudellisia ongelmia, jotka edellyttäisivät useamman lainoppineen jäsenen käyttöä. Mielenterveyspotilaan oikeusturvan kannalta voidaan pitää riittävänä, että hoitoon määräämistä koskevat alistusasiat käsitellään työryhmän ehdotuksen mukaisesti jatkossakin peruskokoonpanossa.

3.6.SÄÄTÄMISJÄRJESTYS

Työryhmän ehdotus

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.

Lausunnonantajien kannanotot

Sääätämisyjärjestyksen osalta *oikeuskansleri* kiinnittää huomiota siihen, että sääätämisyjärjestysperusteluissa on paikallaan tarkastella myös LaVM 27/2002 liitettyä perustuslakivaliokunnan lausuntoa.

Apulaisoikeusasiamies toteaa sääätämisyjärjestyksestä, että aikaisempi hovioikeuslain mukainen kevennettyihin kokoonpanoihin siirtyminen toteutettiin tavallisensa lakina, joten myös työryhmän mietintöön sisältyvä lakiehdotus voitaneen käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.