

LAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 9/2006 vp

Hallituksen esitys laiksi hallinto-oikeuslain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 7 päivänä syyskuuta 2005 lähettänyt lakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi hallinto-oikeuslain muuttamisesta (HE 85/2005 vp).

Lausunto

Lakivaliokunnan pyynnöstä perustuslakivaliokunta on antanut asiasta lausunnon, joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi (PeVL 2/2006 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- erityisasiantuntija Liisa Heikkilä, oikeusministeriö
- hallintoneuvos Ahti Rihto, korkein hallinto-oikeus

- ylituomari Liisa Sahi, Helsingin hallinto-oikeus
- hallinto-oikeustuomari Veijo Tarukannel, Hämeenlinnan hallinto-oikeus
- asianajaja Mikko Kemppainen, Suomen Asianajajaliitto
- puheenjohtaja, ma. hallinto-oikeustuomari Tuomas Salo, Hallinto-oikeustuomarit ry
- varapuheenjohtaja Jukka Leinonen, Valtionhallinnon erityisalojen ja tuomioistuinten diplomi-insinöörit ry
- professori Olli Mäenpää
- akatemiatutkija Outi Suviranta.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- professori Mikael Hidén
- professori Veli-Pekka Viljanen.

HALLITUKSEN ESITYS

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

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

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

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

Yhden tuomarin päätösvaltaa laajennettaisiin siten, että yksi tuomari voisi päättää siitä, onko hallinto-oikeus toimivaltainen käsittelemään

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

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan syksyllä 2006.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Hallituksen esityksen perustavoitteena on hallintotuomioistuinten ratkaisukokoonpanoja koskevan sääntelyn joustavoittaminen niin, että hallintotuomioistuinten lainkäyttöhenkilöstön voimavaroja voitaisiin entistä tarkoituksenmukaisemmin suunnata niihin asioihin, jotka ovat vaikeita joko oikeudellisesti tai niihin liittyvän näytön osalta. Lakivaliokunta tukee ehdotettua perusratkaisua. Samalla se yhtyy siihen hallituksen esityksen perusteluissa (s. 8/II) ilmi tuotuun lähtökohtaan, jonka mukaan joustavoittaminen ratkaisukokoonpanoja muuttamalla on kuitenkin mahdollista vain siinä määrin, etteivät oikeusvarmuus tai yleinen luottamus hallintotuomioistuinten ratkaisutoimintaan vaarannu.

Lakivaliokunta on jo aiemmin toisessa yhteydessä (LaVL 18/2004 vp) huomauttanut siitä, että hallintotuomioistuinten yksittäisillään päätöksillä voi olla laajoja yhteiskunnallisia ja kansantaloudellisia vaikutuksia. Toisaalta useat hallintotuomioistuinten käsittelemät asiaryhmät ovat erittäin tärkeitä yksilöiden arkipäivän elämän kannalta. Tämän vuoksi on tärkeää huoleh-

tia siitä, että hallintotuomioistuimilla on edellytykset täyttää tehtävänsä osana oikeusturvakoneistoa. Lakivaliokunnan käsityksen mukaan tätä tavoitetta voidaan toteuttaa yhtäältä turvaamalla hallintotuomioistuimille riittävät henkilöstövoimavarat ja toisaalta kehittämällä hallinto-oikeuksien työtapoja samoin kuin niitä koskevaa lainsäädäntöä. Valiokunnan mielestä nyt esillä oleva lakiehdotus toteuttaa sopivalla tavalla viimeksi mainittua kehittämisajatusta, koska sen avulla voidaan tehostaa henkilöstövoimavarojen käyttöä ilman, että ehdotettujen muutosten voidaan arvioida vaarantavan lainkäytön kollegiaaliseen luonteeseen liittyviä oikeusturvatekijöitä.

Yksityiskohtaiset perustelut

12 §. Hallinto-oikeuden päätösvaltaisuus. Pykälässä säädetään pääsäännöksi, että hallinto-oikeus on päätösvaltainen kolmijäsenisenä. Pykälän 3 momentti sisältää säännökset niistä asioista, joissa yksi jäsen voi tehdä ratkaisun. Koska 2 momentti sisältää säännöksiä asiantuntijajäsenten osallistumisesta hallinto-oikeuden toimintaan tietyissä asioissa, lakivaliokunta on täsmentänyt 3 momenttia osoittamaan, että ratkaisun näissä tapauksissa tekee nimenomaan lainoppinut jäsen.

12 a §. Hallinto-oikeuden kokoonpano eräissä asioissa. Pykälässä luetellaan ne asiaryhmät, joissa hallinto-oikeus olisi päätösvaltainen kokoonpanossa, johon kuuluvat joko kaksi jäsentä tai vaihtoehtoisesti kaksi jäsentä ja erikseen säädettävät kelpoisuusvaatimukset täyttävä esittelijä.

Hallituksen esityksen perustelujen (s. 28/II) mukaan viimeksi mainituissa tapauksissa esittelijää ei nimitettäisi määräaikaiseksi tuomioistuimen jäseneksi vaan hänet määrättäisiin toimimaan ratkaisukokoonpanon jäsenenä esittelymissään asioissa esittelykohtaisesti. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan tällainen esittely- tai tapauskohtainen tuomarin asema ei ole hyvin sopusoinnussa tuomarin erottamattomuuteen ja siten tuomioistuimen riippumattomuuteen perustuslaista ja Euroopan ihmisoikeussopimuksesta kohdistuvien vaatimusten kanssa. Ehdotettua sääntelyä tarkasteltuaan perustuslakivaliokunta on lausunnossaan todennut, että vaikka sääntely ei sinänsä muodostukaan perustuslain vastaiseksi, ei tuomioistuimen esittelijänä toimivan virkamiehen määrääminen tuomarin tehtävään ole perustuslain kannalta aivan ongelmatonta. Tällaisessa menettelyssä voidaan perustuslakivaliokunnan mielestä nähdä myös tuomioistuinlaitoksen sisäiseen itsetäydennykseen liittyviä piirteitä.

Edellä yleisperusteluissa esittämistään syistä lakivaliokunta pitää sääntelyn tavoitteita sinänsä hyväksyttävänä. Samalla perustuslakivaliokunnan lausunnossaan esittämät epäilykset ovat periaatteelliselta kannalta kuitenkin niin painavia, ettei lakivaliokunnan mielestä ole perusteltua toteuttaa ehdotettua mahdollisuutta esittelijän toimimisesta ratkaisukokoonpanossa eräänlaisena tilapäisjäsenenä. Valiokunta huomauttaa myös siitä, että tämä ei ole sääntelyn päätavoitteiden kannalta edes tarpeen, koska kahden jäsenen ja erikseen jäseneksi määrätyn esittelijän muodostama ratkaisukokoonpano on jo ehdotuksenkin mukaan kaikilta osin vaihtoehtoinen kahden jäsenen muodostamalle kokoonpanolle. Näistä syistä lakivaliokunta ehdottaa, että lakiehdotuksesta poistetaan mahdollisuus määrätä tietyt edellytykset täyttävä esittelijä toimimaan

esittelykohtaisesti tuomioistuimen jäsenenä erikseen säädetyt asioita ratkaistaessa. Tämän toteuttamiseksi valiokunta ehdottaa, että pykälän *1 momenttia* muutetaan ja *4 momentti* poistetaan.

Esityksen perustelujen (s. 24/I) mukaan ehdotetussa pykälässä tarkoitettu kahden jäsenen kokoonpano on tarkoituksenmukainen silloin, kun valitusasiat ovat oikeudellisesti selkeitä ja niitä koskeva oikeuskäytäntö on vakiintunut. Pykälän *1 momentissa* olevat asiaryhmät on valittu näiden näkökohtien perusteella. Lakivaliokunta pitää kuitenkin oikeusturvasyistä tärkeänä, ettei momentissa lueteltuihin asioihin rutiininomaisesti määrätä kahden jäsenen kokoonpanoa vaan että kunkin asian erityispiirteet otetaan asianmukaisesti huomioon ratkaisukokoonpanoa määrättäessä. Valiokunta ehdottaa tämän vuoksi momenttiin lisättäväksi tätä harkintaa ohjaavan säännöksen, jonka mukaan kaksi jäsentä voi käsitellä asian, jollei ratkaistavana olevan kysymyksen laatu edellytä sen käsittelemistä kolmen jäsenen muodostamassa kokoonpanossa. Kolmen jäsenen kokoonpanon käyttämistä edellyttää yleensä esimerkiksi se, että asiassa on esillä uudentyypinen laintulkintakysymys.

Lisäksi lakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että voimassa olevan hovioikeuslain (56/1994) 9 §:ään sisältyy säännös, jonka mukaan hovioikeus on päätösvaltainen myös kokoonpanossa, johon kuuluu kaksi jäsentä sekä tietyt kelpoisuusvaatimukset täyttävä esittelijä. Valiokunnan mielestä oikeusministeriön on nyt säädettävän lain sekä perustuslakivaliokunnan siitä antaman lausunnon perusteella hovioikeusmenettelyn muun kehittämisen yhteydessä syytä arvioida tällaisen järjestelyn asianmukaisuutta.

12 b §. Hallinto-oikeuden päätösvaltaisuus yksijäsenisenä. Pykälän *1 momentissa* säädetään niistä asiaryhmistä, joissa hallinto-oikeus on päätösvaltainen myös yksijäsenisenä.

Pykälän *2 momentti* sisältää viittaussäännöksen, jonka mukaan hallinto-oikeuden päätösvaltaisuudesta yhden tuomarin kokoonpanossa säädetään ulkomaalaislain (301/2004) 193 §:n *2 momentissa* ja oikeusapulain (257/2002)

27 §:n 2 momentissa. Hallituksen esityksen antamisen jälkeen on vahvistettu uusi vankeuslaki (767/2005), jonka 20 luvun 14 §:n 1 momentissa niin ikään säädetään hallinto-oikeus toimivaltaiseksi yksijäsenisenä kyseisen lain soveltamisalaan kuuluvissa asioissa. Tämän vuoksi lakivaliokunta on lisännyt momenttiin viittauksen vankeuslain asianomaiseen säännökseen.

Johtolause. Hallituksen esityksen antamisen jälkeen on 1 päivänä lokakuuta 2005 tullut voimaan laki hallinto-oikeuslain 7 ja 12 §:n muut-

tamisesta. Nämä muutokset on asiasisällön osalta otettu huomioon nyt esillä olevaa hallituksen esitystä valmisteltaessa, mutta lakiteknisesti niistä aiheutuu tarve tarkistaa lakiehdotuksen johtolauseetta.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutettuna seuraavasti:

Valiokunnan muutosehdotukset

Laki

hallinto-oikeuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 26 päivänä maaliskuuta 1999 annetun hallinto-oikeuslain (430/1999) 12 §, sellaisena kuin se on osaksi *laeissa* 106/2000 ja 699/2005, ja
lisätään lakiin uusi 12 a ja 12 b § seuraavasti:

12 §

Hallinto-oikeuden päätösvaltaisuus

(1 ja 2 mom. kuten HE)

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

valmisteluun liittyvistä toimenpiteistä. Yksi *lainoppinut* jäsen voi myös hylätä suullisen käsittelyn tai katselmuksen toimittamista koskevan vaatimuksen.

12 a §

Hallinto-oikeuden kokoonpano eräissä asioissa

Hallinto-oikeus on päätösvaltainen myös kokoonpanossa, johon kuuluu (*poist.*) kaksi jäsentä (*poist.*), jollei asiassa ratkaistavana olevan kysymyksen laatu edellytä kolmijäsenisen kokoonpanon käyttämistä ja ratkaistavana on muutoksenhakuasia, jossa on kysymys

(1—12 kohta kuten HE)

(2 ja 3 mom. kuten HE)

(4 mom. *poist.*)

12 b §

Hallinto-oikeuden päätösvaltaisuus yksijäseni-
senä

(1 mom. kuten HE)

Hallinto-oikeuden päätösvaltaisuudesta yh-
den tuomarin kokoonpanossa säädetään ulko-
maalaislain 193 §:n 2 momentissa, (*poist.*) oi-

keusapulain (257/2002) 27 §:n 2 momentissa ja
vankeuslain (767/2005) 20 luvun 14 §:n 1 mo-
mentissa.

(3 mom. kuten HE)

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

Helsingissä 2 päivänä kesäkuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Tuija Brax /vihr
vpj. Susanna Rahkonen /sd
jäs. Esko Ahonen /kesk
Leena Harkimo /kok
Lasse Hautala /kesk
Tatja Karvonen /kesk
Petri Neittaanmäki /kesk
Heli Paasio /sd

Lyly Rajala /kok
Jukka Roos /sd
Tero Rönni /sd (osittain)
Petri Salo /kok
Pertti Salovaara /kesk
Minna Sirnö /vas
Juhani Sjöblom /kok
Timo Soini /ps.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Risto Eerola.