Oikeusneuvos Mikko Pikkujämsä

12.2.2018

Eduskunnan lakivaliokunnalle

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ TIELIIKENNELAIKSI (HE 180/2017 VP) – ERITYISESTI SEURAAMUSJÄRJESTELMÄ JA SIIHEN LIITTYVÄ MENETTELY

Korkein hallinto-oikeus on antanut aikanaan liikenne- ja viestintäministeriölle lausunnon nyt kysymyksessä olevan hallituksen esityksen luonnoksesta. Korkein hallinto-oikeus toistaa silloin esittämänsä lähtökohdan: korkeimmalla hallinto-oikeudella ei ole muutoksenhakujärjestelmän kannalta huomauttamista esityksen perusratkaisuja kohtaan.

Korkeimman hallinto-oikeuden tuolloin muutoksenhakusäännöksistä esittämät näkökohdat on otettu varsin hyvin huomioon lopullisessa hallituksen esityksessä. Korkein hallinto-oikeus ottaa tässä lausunnossaan kantaa esitykseen yleisesti seuraamusjärjestelmän ja muutoksenhaun kannalta sekä kiinnittää lisäksi vielä huomiota eräisiin yksityiskohtiin.

Hallintosanktioihin siirtyminen tuomioistuintoiminnan kannalta

Esityksessä todetaan (s. 139) hallinnolliseen seuraamusjärjestelmään siirtymisen periaatteellinen merkittävyys tienkäyttäjän kannalta: liikenteenvalvoja määräisi tienkäyttäjälle maksun liikennerikkomuksen objektiivisten seikkojen arvioinnin perusteella ja syyllisyyden tutkiminen jäisi mahdollisen muutoksenhaun varaan.

Juuri mainitun seikan lisäksi on syytä kiinnittää huomiota esitetyn järjestelmän muihinkin eroihin nykyjärjestelmään verrattuna. Nykyisen nk. sakkomenettelylain mukaisen menettelyn käyttäminen edellyttää epäillyn suostumusta; mikäli epäilty ei anna suostumustaan, asian käsittelyä jatketaan tavallisessa rikosasioiden käsittelyjärjestyksessä. Tämä merkitsee sitä, että asian vireillepanijana tuomioistuimeen etenevässä asiassa on pääsääntöisesti virallinen syyttäjä. Uudessa järjestelmässä liikennevirhemaksun määrääminen ei edellyttäisi epäillyn suostumusta, ja mikäli hän haluaa vastustaa hänelle määrättyä liikennevirhemaksua, hänen (eikä liikenteenvalvojan) tulee saattaa vireille sitä koskeva oikaisuvaatimus ja tämän jälkeen mahdollinen valitus hallinto-oikeudessa.

Uuden hallinnollisen sanktion saattaminen tuomioistuimen käsiteltäväksi olisi esityksen mukaan maksullista (s. 154). Tilanne muuttuisi siis nykyiseen verrattuna ratkaisevasti siitä johtuen, että nykyisin se, joka ei ole antanut suostumustaan sakkomenettelyyn, ei joudu saattamaan asiaa vireille käräjäoikeudessa eikä siten joudu siellä vastuuseen oikeudenkäyntimaksusta.

Nykyisessä järjestelmässä mahdollisen tuomioistuinkäsittelyn pohjan muodostaa suoritettu (suppea) esitutkinta. Uudessa järjestelmässä liikennerikkomuksen ollessa kysymyksessä (esim. nk. peltikolarin yhteydessä) esitutkintaa onnettomuuspaikalla ei enää tehtäisi (s. 156). Liikenneturvallisuuden vaarantamista koskeva rikosnimike kuitenkin säilyisi ja siihen yltäviksi epäillyt teot käsiteltäisiin edelleen yleisissä tuomioistuimissa.

Mainitut seikat ovat omiaan vaikuttamaan niin tuomioistuimeen asti etenevien asioiden määrään kuin niiden vaikeusasteeseenkin. Liikennesääntöjen tulkinta hajautuu nykyistä selvemmin molemmissa tuomioistuinlinjoissa tapahtuvaksi. Samalla liikennerikkomuksina käsiteltävissä asioissa objektiivisen tosiseikaston ja subjektiivisen syyllisyyden selvittäminen muotoutuu uudella tavalla niin, että sitä, miten järjestelmä lopulta toimii, on vaikea etukäteen hahmottaa.

Riitautettavien liikennevirhemaksujen määrä ja hallinto-oikeuksien resurssit

Hallituksen esitykseen sisältyvät arviot muutoksenhaun esivaiheessa tehtävien oikaisuvaatimusten määrästä vaikuttavat perusteiltaan ristiriitaisilta ja alimitoitetuilta. Esityksestä ilmenevien tietojen perusteella esimerkiksi vuonna 2016 automaattisessa liikennevalvonnassa määrättiin lähes 220 000 ehdollista rikesakkoa (s. 153), joita vastustetaan noin kahdeksassa prosentissa tapauksista (s. 158). Näiden lukujen perusteella vastustettuja sakkoja olisi pelkästään automaattisen liikennevalvonnan osalta tällä hetkellä yli 17 000 kappaletta vuodessa. Tästä huolimatta esityksessä on arvioitu (s. 158), että nykyistä automaattista liikennevalvontaa sisällöltään selvästi kattavamman liikennevirhemaksujärjestelmän käyttöönotto voisi johtaa vuosittain vain ”yli 10 000 oikaisuvaatimukseen”.

Vastaavasti, kun hallituksen esityksessä on (s. 159-160) arvioitu uudistuksen vaikutuksia syyttäjän ja tuomioistuinten toimintaan, lähtökohdaksi on otettu se, että rikesakot ovat viime vuosina työllistäneet tuomioistuimia noin 200 kertaa vuodessa. Rikesakkoasioiden lisäksi uudistus koskee kuitenkin myös sellaisia liikennerikkomuksia, joiden seuraamukseksi on määrätty rikesakon sijasta sakkoa. Tilastokeskuksen tietokannasta haettavissa olevan tiedon mukaan vuosina 2014 - 2016 tuomioistuimet antoivat ensiasteena sakkotuomion – ja siis hyväksyivät syytteen – vuosittain 538 - 609 asiassa nyt merkityksellisten liikennerikkomusten[1] perusteella.

Täysin arveluiden varassa on, johtaako uudistus käytännössä liikenneturvallisuuden vaarantamisen ja liikennerikkomuksen välisen rajan liukumiseen. Arvioinnin siitä, onko kyse liikennerikoksesta vai liikennerikkomuksesta tekisi hallituksen esityksessä (s. 156) todetulla tavalla käytännössä poliisi. Käytännössä saattaa esiintyä houkutusta käsitellä asioita nykyistä laajemmin rikkomuksina, joissa ei enää tehtäisi esitutkintaa.

Oikeudenkäyntimaksu on toisaalta omiaan alentamaan muutoksenhakualttiutta nykyiseen verrattuna. Pysäköintivirhemaksujen osalta oikeudenkäyntimaksun korottaminen vuoden 2016 alussa johtikin asiamäärien tuntuvaan alenemiseen hallintotuomioistuimissa, mutta sama ei välttämättä koske liikennerikkomuksia. Kynnys rikesakon tai sakon vastustamiseen liikennerikkomuksissa lienee ollut tähänkin saakka korkeampi kuin kynnys muutoksenhakuun pysäköintivirhemaksun osalta, koska vastustaminen on johtanut rikosasian käsittelyyn käräjäoikeudessa, mikä koettaneen yleisesti epämiellyttävämmäksi kuin kirjallisen hallintovalituksen tekeminen. Osassa liikennevirhemaksuasioita välillinen intressi voi lisäksi olla itse maksua tuntuvasti suurempi, koska liikennerikkomuksina käsiteltäisiin myös nk. peltikolariasioita ja syyllisyyskysymyksen selvittäminen vaikuttaa myös korvausvastuun jakautumiseen.

Hallituksen esityksessä onkin tunnustettu (s. 160), että hallinto-oikeuksissa käsiteltävien liikennevirhemaksuihin liittyvien muutoksenhakuasioiden lukumäärää on vaikea arvioida ennakolta. Koska liikennevirhemaksua koskevia päätöksiä tullaan vuosittain tekemään useita satoja tuhansia, niitä koskevat muutoksenhakuasiat tullevat joka tapauksessa merkitsevästi lisäämään hallintotuomioistuinten asiamääriä samalla, kun kokonaistyömäärä valtion muilla eri sektoreilla (poliisi, syyttäjät ja käräjäoikeudet) vähenee. Muutoksen tuntuvuutta yksittäisen tuomioistuimen tasolla lisää se, että hallinto-oikeuksia on selvästi vähemmän kuin vastaavia asioita nykyisin käsitteleviä käräjäoikeuksia.

[1] Tieliikennelaki 103 ja 105 a §, ajoneuvolaki 96 § sekä ajokorttilaki 93 ja 94 §.

Korkein hallinto-oikeus pitää tärkeänä, että tulevan järjestelmän toimivuutta seurataan ja hallintotuomioistuimille muutoksesta aiheutuvat vaikutukset otetaan asianmukaisesti huomioon tuomioistuinten resurssitarpeissa.

Ne bis in idem

Liikennevirhemaksua ei saisi ehdotetun tieliikennelain 160 §:n 4 momentin 1 ja 2 kohdan perusteella määrätä, jos tienkäyttäjää epäillään samasta teosta muussa menettelyssä tai hänelle on samasta teosta annettu lainvoimainen tuomio tai määrätty rangaistus. Säännösten sanamuoto tarkoittaisi sitä, että liikennevirhemaksu voitaisiin määrätä tilanteessa, jossa tienkäyttäjä on ollut toisessa menettelyssä epäiltynä, mutta tuo menettely on johtanut vapauttavaan ratkaisuun. Tilanne voisi käytännössä ilmetä esimerkiksi silloin, kun henkilöä on syytetty tuomioistuimessa liikenneturvallisuuden vaarantamisesta, mutta tuomioistuin on katsonut, että teko ei ole ollut omiaan aiheuttamaan vaaraa toisen turvallisuudelle eikä siten yllä tunnusmerkistön täyttymiseen. Vielä nykyisin yleinen tuomioistuin voi tuomita tällaisessa tilanteessa sakkoa liikennerikkomuksesta, mutta nyt käsillä olevan ehdotuksen toteutuessa tämä ei olisi enää mahdollista.

Korkein hallinto-oikeus pitää kuitenkin liikennevirhemaksun määräämistä kuvatussa tilanteessa ongelmallisena ja ehdottaa lähtökohtaisesti mainittujen 1 ja 2 kohdan tarkentamista siten, ettei maksun määrääminen ole mahdollista, jos tienkäyttäjää epäillään tai on epäilty samasta teosta toisessa menettelyssä siitä riippumatta, onko toinen menettely johtanut rangaistuksen määräämiseen. Euroopan ihmisoikeussopimuksen seitsemännen lisäpöytäkirjan 4 artikla nimittäin suojaa henkilöitä, paitsi kahdelta rangaistukselta samasta teosta, myös kahdelta eri menettelyltä saman teon johdosta.

Vaihtoehtoisesti olisi luotava jokin erityismenettely samaan tapaan kuin on säädetty laki erillisellä päätöksellä määrättävästä veron- tai tullinkorotuksesta (781/2013). Tämä ei kuitenkaan vaikuta tällaisen menettelyn kankeus huomioon ottaen tässä yhteydessä tarkoituksenmukaiselta.

Liikennevirhemaksusta vapautuminen

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota nk. syyttömyysolettamaan, jonka katsotaan sisältyvän Suomen perustuslain 21 §:n mukaiseen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukseen ja joka ilmenee nimenomaisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 2 kohdasta. Vaikka syyttömyysolettama ei ole hallintosanktioiden osalta voimassa samanlaisena kuin varsinaisissa rikosasioissa, syyttömyysolettama kuitenkin vaatii myös hallintosanktioiden kohdalla, että puolustautumismahdollisuuksiin kiinnitetään huomiota ja että henkilöllä on todellinen mahdollisuus muutoksenhakuun.

Mainittujen tavoitteiden edesauttamiseksi korkein hallinto-oikeus ehdottaa, että ehdotetun tieliikennelain 160 §:n 5 momentissa, joka koskee seuraamuksen määräämättä jättämistä, korvataan käytetty ilmaisu ”saadaan jättää määräämättä” sanamuodolla, jonka mukaan seuraamus tulee jättää määräämättä momentissa tarkoitetuissa oloissa.

Määräaika liikennevirhemaksun määräämiselle ja päätöksen tiedoksianto

Nyt käsillä olevaan lakiehdotukseen ei sisälly säännöksiä siitä, milloin liikennevirhemaksu tulee viimeistään määrätä ja antaa tiedoksi vaan ainoastaan säännös jo määrätyn maksun vanhenemisesta (ehdotetun tieliikennelain 178 §:n 2 momentti).

Oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluu asian käsitteleminen kohtuullisessa ajassa, ja osan tästä vaatimuksesta muodostaa se, että jo sanktion ensivaiheen määräämisen tulee tapahtua mahdollisimman pian. Vaikka ajatuksena lieneekin, että liikennevirhemaksu määrättäisiin eli sitä

koskeva hallintopäätös tehtäisiin ja annettaisiin tiedoksi pääsääntöisesti heti ”tien päällä”, lain säännöksin tulee varmistaa menettelyn toimivuus ja oikeusturva niissäkin tilanteissa, joissa tähän tavoitteeseen ei päästä.

Nykylain mukaan syyteoikeus sakko- ja rikesakkoasioissa vanhenee kahdessa vuodessa. Aiemmin voimassa olleen rikesakkomenettelylain mukaan rikesakko raukesi, ellei sitä koskevaa määräystä ollut annettu tiedoksi vuoden kuluessa rikkomuksen tekopäivästä. Nykyiseen sakkomenettelylakiin sisältyy säännös tiedoksiantovaatimuksesta rikkomuksesta epäillylle pääsääntöisesti heti esitutkinnan päätyttyä.

Tavallista (muuta kuin ajoneuvokohtaista) virhemaksua koskeva päätös annettaisiin ehdotetun tieliikennelain 174 §:n mukaan tiedoksi rikkomukseen syyllistyneelle henkilölle henkilökohtaisesti ja kirjallisesti. Säännös vaikuttaa liian ehdottomalta erityisesti niissä tilanteissa, joissa maksu tulee määrättäväksi vasta jälkikäteen.

Esitetyistä syistä korkein hallinto-oikeus ehdottaa 174 §:n korvaamista säännöksellä, jonka mukaan

- liikennevirhemaksua koskeva päätös on annettava tiedoksi rikkomukseen syyllistyneelle henkilölle viipymättä sen jälkeen, kun rikkomus on tullut ilmi, ja maksun raukeamisen uhalla joka tapauksessa jonkin laissa säädettävän aikarajan puitteissa (esimerkiksi vuoden kuluessa) rikkomuksen tapahtumisesta ja
- tiedoksiannossa noudatetaan hallintolain todisteellista tiedoksiantoa koskevia säännöksiä.

Liikennevirhemaksun erääntyminen ja täytäntöönpano

Nykyisen sakkomenettelylain 39 §:n 1 momentin mukaan maksuaika on 30 päivää. Nk. ehdollinen rikesakko, joka voidaan määrätä ilman epäillyn suostumusta, on saman pykälän 2 momentin mukaan maksettava 30 päivän kuluessa rikesakkomääräyksen tiedoksiantamisesta sillä edellytyksellä, ettei rikesakkomääräyksen saanut vastusta määräystä.

Ehdotetun tieliikennelain 177 §:n 1 momentin mukaan liikennevirhemaksu olisi suoritettava pääsääntöisesti 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Maksuajan lyhentämistä ei ole hallituksen esityksessä perusteltu, vaikka se merkitsisi maksun erääntymistä jo ennen oikaisuvaatimusajan (30 päivää) päättymistä. Hallituksen esityksestä ei myöskään nimenomaisesti ilmene, mikä on maksun erääntymisen suhde sen täytäntöönpanokelpoisuuteen, eikä myöskään, juoksisiko maksulle korko eräpäivän jälkeen tai aiheutuisiko maksun laiminlyönnistä jokin muu viivästysseuraamus.

Tarkoituksena ei ilmeisesti ole maksun pakkotäytäntöönpanon mahdollistaminen ennen sen tulemista lainvoimaiseksi. Ehdotettu 193 §:n 2 momentti näyttäisi kuitenkin antavan mahdollisuuden siihen, että myös liikennevirhemaksua koskeva päätös voitaisiin määrätä täytäntöönpantavaksi muutoksenhausta huolimatta, minkä mahdollisuuden avaaminen vaatisi kuitenkin syyttömyysolettama huomioon ottaen huolellista harkintaa. Toisaalta eräpäivän säätäminen maksulle, joka ei ole täytäntöönpanokelpoinen, jää kuolleeksi kirjaimeksi, ellei maksulle määrätä perittäväksi korkoa. Ratkaisu, jossa korkoa ei perittäisi ja maksu tosiasiassa erääntyisi vasta sen tullessa lainvoimaiseksi, voisi taas kannustaa perusteettomiin muutoksenhakuihin ainakin maksuttomassa oikaisuvaatimusmenettelyssä.

Tieliikennelain 178 §:n 1 momentti sisältäisi viittaussäännöksen, jonka mukaan liikennevirhemaksun täytäntöönpanosta säädetään sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa, mutta viittauksesta ei nyt ehdotetussa muodossaan tarkemmin ilmenisi, mitä viimeksi mainitun lain säännöksiä viit-

taus koskisi. Tuon lain mukaisessa täytäntöönpanossa pääsääntönä on, että seuraamuksen täytäntöönpanoon ryhdytään, kun ratkaisu, jolla kyseinen seuraamus on määrätty, on tullut lainvoimaiseksi tai kun ratkaisu on pantavissa täytäntöön kuten lainvoimainen tuomio. Pääsääntö koskee sakon lisäksi muun ohella myös rikesakkoa. Laki kattaa kuitenkin myös sellaisia seuraamuksia, joiden täytäntöönpano on mahdollista vailla lainvoimaa olevina.

Edellä lausutun perusteella korkein hallinto-oikeus ehdottaa säännösten tarkentamista siten, että

- laissa säädetään – esimerkiksi siihen otettavan viittaussäännöksen avulla – maksun erääntymisestä johtuvista viivästysseuraamuksista (177 §:n 1 momentti),
- liikennevirhemaksu säädetään pantavaksi täytäntöön rikesakon tavoin (178 § 1 momentti) ja
- liikennevirhemaksua ei voida määrätä täytäntöönpantavaksi vailla lainvoimaa olevana (193 §:n 2 momentti).

Lisäksi korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetun tieliikennelain 177 §:n 2 momentin mukaan oikeusrekisterikeskus voisi myöntää maksuajan pidennystä. Yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 277) maksuajan pidentäminen mainitaan kuitenkin maksun määränneen viranomaisen oikeudeksi.

Viranomaisen valitusoikeus

Ehdotetun tieliikennelain 193 §:n 1 momentin kolmannessa virkkeessä säädettäisiin valituslupajärjestelmän mukaisesti muutoksenhausta hallinto-oikeudesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Ehdotettuun säännökseen ei sisälly mainintaa siitä, kenellä on valitusoikeus, mutta lain perusteluissa on lyhyesti käsitelty yksityisen asianosaisen valitusoikeutta ja sen rajallisuutta.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että myös viranomaisen – liikennevirhemaksujen osalta lakiehdotuksen 181 §:ssä mainitun poliisin ja muun liikenteenvalvojan – valitusoikeuden olemassaolo tulee merkitykselliseksi tilanteessa, jossa hallinto-oikeus muuttaa siellä valituksen kohteena ollutta päätöstä. Viranomaisen valitusoikeus ratkeaa tällöin hallintolainkäyttölain 6 §:n 2 momentin perusteella, ja oikeuskäytännössä poliisilla on katsottu olevan jatkovalitusoikeus hallinto-oikeuden päätöksestä esimerkiksi ajokieltoasiassa (KHO 2013:161). Korkein hallinto-oikeus esittää harkittavaksi, että liikenteenvalvojan jatkovalitusoikeudesta otetaan lakiin selventävä säännös. Selvää on, että valittamiseen tarvitaan valituslupa myös silloin, kun muutoksenhakijana on viranomainen, ja selventävä säännös on kirjoitettava niin, ettei tästä synny epäselvyyttä.

Hallinto-oikeuden kokoonpano

Hallituksen esitykseen sisältyy ehdotus (14. lakiehdotus) hallinto-oikeuslain 12 b §:n 1 momentin 1 kohdan muuttamisesta siten, että hallinto-oikeus olisi päätösvaltainen myös yksijäsenisenä tieliikennelain soveltamista koskevissa asioissa. Ehdotusta ei ole hallituksen esityksessä erikseen perusteltu.

Mainittua pykälää aikanaan säädettäessä sitä on perusteltu näkökohdalla, jonka mukaan yhden tuomarin päätösvallan laajentaminen on oikeusturvan kannalta perusteltua asioissa, joissa kahden muun tuomarin mukana olon ei voida katsoa olevan tarpeellista oikeusturvan takaamiseksi (HE 85/2005 vp). Säännöksessä tällä hetkellä lueteltuihin asioihin kuuluvat muun ohella pysäköintivirhemaksut, joukkoliikenteen tarkastusmaksut ja ajokorttiasiat. Tieliikennelain soveltamista koskevat asiat, joiden kirjo lienee moninainen, eivät kuitenkaan oikeusturvan takaamisen näkökulmasta kaikin osin vertaudu tällaisiin asioihin. Liikennerikkomusten joukossa tulee nimittäin olemaan myös sellaisia asioita, jotka ovat pykälässä nykyisin mainittuja asioita selvästi vaikeampia ratkaista. Alussa tässä lausunnossa mainituista syistä asioihin saattaa kätkeytyä asianosaisen kan-

nalta itse maksua huomattavasti merkityksellisempi intressi; kysymys voi olla esimerkiksi ”peltikolarin” syyllisyyskysymyksen ratkaisemisesta. Uusi tieliikennelaki tuonee mukanaan uusia tulkintaongelmia, ja erityisesti lain alkuvaiheessa voi syntyä aitoa epätietoisuutta säännösten oikeasta soveltamisesta. Sikäli kuin oikeudenkäyntimaksu merkittävässä määrin vähentää tämäntyyppisten asioiden kokonaismäärää tuomioistuimissa nykyiseen verrattuna, jäljelle jäävät asiat lienevät keskimäärin vaikeampia kuin nykyiset rikesakkoasiat. Koska korkeimmasta hallinto-oikeudesta on tarkoitus muodostaa entistä selvemmin ennakkopäätöstuomioistuin, esiin nousevien kysymysten riittävän monipuolisen oikeudellisen harkinnan takaaminen ei voi jäädä yksin jatkomuutoksenhaun varaan.

Käräjäoikeudessa vastaavanlaiset asiat käsitellään nykyisin yhden tuomarin kokoonpanossa. Tällöin asian käsittelyyn kytkeytyy aina myös syyttäjän työpanos. Vaikka hallinto-oikeudessa asiat ratkaistaan lain mukaan esittelystä, tämä ei vastaavasti vielä välttämättä merkitse ratkaisukokoonpanon ulkopuolisen esittelijän mukanaoloa, koska tuomioistuinlain 9 luvun 3 §:n mukaan tuomari voi toimia esittelijänä. Sellainen ratkaisu, jossa asiat hallinto-oikeudessa käsiteltäisiin yhtä useamman jäsenen kokoonpanossa, ei näin ollen vielä sinänsä välttämättä johda oikeudenkäyntien keventämistavoitteen vastaiseen lopputulokseen.

Hallinto-oikeuslain 12 a §:ssä säädetään kahden tuomarin kokoonpanosta eräissä asiaryhmissä. Henkilöresurssitarpeiden näkökulmasta sellaisen lainsäädäntöratkaisun vaikutus, jossa peruskokoonpanoksi tieliikennelakiasoissa hallinto-oikeudessa säädettäisiin yhden sijasta kaksi tuomaria, jäisi maltilliseksi. Käytännön ratkaisutoiminnassa lähtökohtana joka tapauksessa olisi, että asian valmistelusta ja päätöskonseptin laadinnasta vastaisivat niin kutsuttu tarkastava jäsen ja mahdollinen esittelijä. Jos asia tällaisen valmistelutyön jälkeen osoittautuisi yksinkertaiseksi myös siihen tutustuvan toisen jäsenen näkökulmasta, häneltä ajallisesti vaadittava lisätyöpanos olisi varsin rajallinen. Samalla kahden tuomarin kokoonpano olisi kuitenkin omiaan monipuolistamaan asioiden tarkastelua ja nostamaan esiin ne kysymykset, joiden tarkempi pohtiminen olisi tarpeen oikeusturvan takaamiseksi.

Mainituista syistä korkein hallinto-oikeus ehdottaa, että hallinto-oikeuslain 12 b §:n 1 momentin 1 kohdan muuttamisen sijasta täydennetään lain 12 a §:n 1 momenttia. Lainkohdan mukaan hallinto-oikeus on päätösvaltainen myös kokoonpanossa, johon kuuluu kaksi jäsentä, jollei asiassa ratkaistavana olevan kysymyksen laatu edellytä kolmijäsenisen kokoonpanon käyttämistä, ja sen soveltamisalaan voitaisiin lisätä asiat, joissa on kysymys tieliikennelain soveltamisesta.