

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi korkeimman hallinto-oikeuden tuomionvoivan jäsenmäärän väliaikaisesta muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Korkeimman hallinto-oikeuden tuomionvoipaa jäsenmäärää on alennettu väliaikaisesti säännönmukaisesta viidestä niin, että tuomioistuimella on mahdollisuus eräin edellytyksin ratkaista asioita nelijäsenisessä kokoonpanossa.

Esityksessä ehdotetaan tätä mahdollisuutta jatkettavaksi vielä kolmella vuodella.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 1982.

PERUSTELUT

1. Nykyinen tilanne

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa vireillä olevien ratkaisemattomien asioiden määrä nousi 1960-luvun puolivälissä huomattavan suureksi. Asiaruuhkan purkamiseksi lisättiin korkeimman hallinto-oikeuden työvoimaa väliaikaisesti niin, että tuomioistuin saattoi toimia kolmen jaoston asemasta nelijaostoisena vuosina 1967—69. Vaikeutuneen työtilanteen vuoksi korkein hallinto-oikeus on jälleen vuoden 1980 alusta toiminut nelijaostoisena.

Muutoksenhakua korkeimpaan hallinto-oikeuteen rajoitettiin eräissä vero- ja huoltoasioissa 1 päivänä syyskuuta 1968 voimaan tulleilla laeilla (389—400/68). Tällöin näissä asioissa otettiin käyttöön valituslupajärjestelmä. Näillä toimenpiteillä voitiin osaltaan parantaa korkeimman hallinto-oikeuden työtilannetta.

Ratkaisemattomien asioiden määrän pitämiseksi kohtuullisella tasolla muutettiin korkeimman hallinto-oikeuden tuomionvoipaa jäsenmäärää 5 päivänä joulukuuta 1969 annetulla lailla (753/69) väliaikaisesti niin, että tuomioistuin voi käsitellä ja ratkaista asian vesi- ja patenttiasioita lukuun ottamatta säännönmu-

kaisesta viisijäsenisestä kokoonpanosta poiketen nelijäsenisenä, jos vähintään kolme jäsentä on ratkaisusta yhtä mieltä. Laki tuli voimaan vuoden 1970 alussa ja se säädettiin alunperin olemaan voimassa vuoden 1972 loppuun. Lain voimassaoloaikaa on jouduttu sittemmin jatkamaan vuosina 1972, 1975 ja 1978 annetuilla laeilla. Lain voimassaoloaika päättyy vuoden 1981 lopussa.

2. Ehdotuksen syyt

Harkittaessa aikoinaan nelijäsenisen kokoonpanon käyttöönottoa pidettiin järjestelmän etuna sitä, että se voitiin toteuttaa säännönmukaisesta viisijäsenistä työskentelytapaa suhteellisen vähän muuttamalla. Myöskään oikeusvarmuuden suhteen ei nelijäsenisen työskentelyn katsottu eroavan olennaisesti viisijäsenisestä, kun edellytyksenä asian lopulliselle ratkaisemiselle nelijäsenisessä jaostossa on, että jäsenistä vähintään kolme on ratkaisusta yhtä mieltä. Viiden jäsenen käsiteltäväksi on tarkoitettu edelleen asiat, jotka merkityksensä tai laatunsa vuoksi on syytä käsitellä vähin-

tään viisijäsenisessä jaostossa, sekä asiat, joissa mielipiteet jakautuvat niin, ettei mikään mielipide saa vähintään kolmen jäsenen kannatusta. Vesi- ja patenttiasioissa on tuomionvoipa jäsenmäärä pidetty muuttamattomana.

Tuomionvoivan jäsenmäärän alentaminen on väliaikainen toimenpide. Periaatteellisista syistä ja myös kansainvälisesti omaksutun käytännön mukaisesti ylimmän tuomioistuimen säännönmukaisen tuomionvoivan jäsenmäärän tulee olla viisi jäsentä. Tämä on ollut lähtökohtana järjestettäessä korkeimman hallinto-oikeuden asema hallitusmuodossa.

Kuten edellä todettiin, pysyväisluonteisena toimenpiteenä otettiin vuonna 1968 annetuilla laeilla käyttöön eräissä vähäisissä vero- ja huoltoasioissa valituslupajärjestelmä. Korkeimmasa hallinto-oikeudessa ei ole kuitenkaan korkeimman oikeuden tapaan edellytyksiä laajentaa valituslupajärjestelmää yleiseksi, koska korkein hallinto-oikeus on, päivästään kuin korkein oikeus, suuressa osassa tuomioistuimeen tulevia asioita ensimmäinen oikeusaste.

Korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuneiden asioiden määrä on entisestään kasvanut, mikä aiheuttaa lainkäytön hidastumista. Vuoden 1980 aikana saapui 6 276 ja ratkaistiin 6 180 asiaa. Vuodelle 1981 siirtyi ratkaisemattomina 5 072 asiaa. Tämän vuoden ensimmäisen vuosipuoliskon aikana saapui 3 384 asiaa ja ratkaistiin vastaavasti 3 121 asiaa. Siten kesäkuun lopussa oli ratkaisematta 5 335 asiaa. Ratkaisemattomien asioiden määrää ei huolimatta neljänestä jaostosta ole vielä saatu alenemaan.

Erityisesti veroasioiden määrä on viime vuosina kasvanut. Verotuslain 1 §:ssä tarkoitettuja veroja ja maksuja koskevia asioita saapui vuonna 1980 yhteensä 2 710, kun vastaavat luvut vuosilta 1977—79 olivat 2 151, 2 455 ja 2 515. Siten on ollut erityisen tarpeellista kiirehtiä hallintomenettelyn ja -lainkäytön uudistamista niin, että entistä suurempi osa virheitä voitaisiin oikaista asianosaisten tarvitsematta turvautua muutoksenhakuun. Verotusmenettelyn ja muutoksenhakujärjestelmän kehittäminen on vireillä usealla taholla, kuten valtiovarainministeriössä ja syksyllä 1978 asetussa hallinnon oikeusturvakomiteassa. Komitean selviteltävänä on laajemminkin, millä tavoin oikeusturvan takeita hallinnon alalla voidaan lisätä, miten hallintotuomioistuinlaitosta olisi organisatorisesti kehitettävä sekä miltä osin hallintolainkäyttöä ja siinä noudatettavaa

menettelyä yleensäkin olisi uudistettava. Tässä yhteydessä on myös pohdittava, mitä mahdollisuuksia on vähentää korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavien asioiden määrää ja kehittää korkeimman hallinto-oikeuden asemaa ylimpänä hallintotuomioistuimena. Komitea saanee työnsä valmiiksi kuluvan vuoden aikana.

Vaikka hallinnon oikeussuojajärjestelmän pysyväisluonteinen kehittäminen on vireillä, uudistusten toteuttamiseen kuluu oma aikansa. Nykyisessä työtilanteessa ja kun purettaessa kertatoimin lääninoikeuksien asiaruuhkaa valitusten määrä korkeimmasa hallinto-oikeudessa saattaa lähivuosina vastaavasti lisääntyä, ei ole käytännön edellytyksiä vielä luopua nelijäsenisestä työskentelystä. Sen vuoksi ehdotetaan, että mahdollisuutta tällaiseen työskentelyyn jatkettaisiin vuoden 1984 loppuun saakka. Tämän jälkeen, edellyttäen että pysyväisluonteisia hallintolainkäytön kehittämistoimenpiteitä on toteutettu, on mahdollisuus siirtyä takaisin säännönmukaiseen viisijäseniseen työskentelyyn.

Esityksessä ehdotetaan jatkettavaksi nelijäsenistä työskentelyä korkeimmasa hallinto-oikeudessa uudella lailla. Uuden lain säätämisen sijasta olisi mahdollista muuttaa nykyistä lakia muuttamalla aikaisempaan tapaan vain sen voimassaoloa koskevaa säännöstä (2 §). Säättämisyjärjestyksen jäljempänä todettavan muuttamisen vuoksi on kokonaan uuden lain säätämistä kuitenkin pidetty mainittua tapaa taroituksenmukaisempaan.

Esitys perustuu korkeimman hallinto-oikeuden tasavallan presidentille 9 päivänä syyskuuta 1981 tekemään esitykseen.

3. Esityksen taloudelliset vaikutukset

Ehdotuksella ei ole olennaisia taloudellisia vaikutuksia.

4. Voimaantulo

Korkeimman hallinto-oikeuden tuomionvoivan jäsenmäärän väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimassaoloaika päättyy vuoden 1981 lopussa. Nelijäsenistä työskentelyä ehdotetaan jatkettavaksi välittömästi nykyisen lain voimassaoloajan päätyttyä. Tämän vuoksi laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 1982.

5. Säättämisjärjestys

Korkeimman hallinto-oikeuden tuomionvoivan jäsenmäärän väliaikaisesta muuttamisesta annettu laki ja sen voimassaoloaikaa jatkaneet lait on säädetty hallitusmuodon 57 §:stä poikkeavina perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Uudistettaessa muutoksenhakua korkeimpaan oikeuteen koskevia säännöksiä 1. 1. 1980 voimaan tulleilla laeilla (104—106/79) muutettiin myös hallitusmuodon 54 §:n 3 momentin säännöstä korkeimman oikeuden tuomionvoivasta jäsenmäärästä. Sen mukaan korkein oikeus on tuomionvoipa viisijäsenenä, jollei laissa ole erikseen säädetty suurempaa tai pienempää jäsenmäärää. Pienin tuomionvoipa jäsenmäärä on kuitenkin kolme. Säännöksen muuttamisesta aiheutui, niin kuin eduskunnan lakivaliokunta hallituksen esityksestä n:o

106/1978 vp. antamassaan mietinnössä n:o 13 totesi, muutos myös korkeimman hallinto-oikeuden hallitusmuodossa vahvistettuun tuomionvoipaan jäsenmäärään. Hallitusmuodon 57 §:n mukaan korkeimmassa hallinto-oikeudessa tuomionvoivasta jäsenmäärästä näet noudatetaan, mitä 54 §:n 3 momentissa korkeimmasta oikeudesta on säädetty. Lakiehdotus korkeimman hallinto-oikeuden tuomionvoivan jäsenmäärän väliaikaisesta muuttamisesta sisältää siten poikkeuksen vain korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 8 §:stä. Siksi lakiehdotuksen hyväksyminen ei nykyisellään edellytä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyä järjestystä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

korkeimman hallinto-oikeuden tuomionvoivan jäsenmäärän väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Poiketen siitä, mitä korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 8 §:ssä on korkeimman hallinto-oikeuden tuomionvoivasta jäsenmäärästä säädetty, voi korkein hallinto-oikeus käsitellä ja ratkaista asian nelijäsenenä, jos jäsenistä vähintään kolme on ratkaisusta yhtä mieltä.

Mitä 1 momentissa on säädetty, ei sovelleta patenttiasioihin eikä vesilaisissa tarkoitettuihin asioihin.

2 §

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 1982 ja on voimassa vuoden 1984 loppuun. Sitä sovelletaan asioihin, jotka tänä aikana ratkaistaan korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Helsingissä 16 päivänä lokakuuta 1981

Tasavallan Presidentin estyneenä ollessa

Pääministeri

MAUNO KOIVISTO

Oikeusministeri *Christoffer Taxell*

