

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi korkeimman hallinto-oikeuden tuomionvoivan jäsenmäärän väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain 2 §:n 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. Esi-

tyksessä ehdotetaan tätä mahdollisuutta jatkettavaksi vielä kolmella vuodella.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 1985.

PERUSTELUT

1. Nykyinen tilanne

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa vireillä olleiden 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.

Edellä selostetut toimenpiteet eivät kuitenkaan riittäneet pitämään ratkaisemattomien asioiden määrää kohtuullisella tasolla, vaan oli harkittava uusia keinoja asioiden ruuhkautumisen estämiseksi. Erilaisista vaihtoehdoista päädyttiin korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukapasiteetin

lisäämiseen tuomioistuimen tuomionvoipaa jäsenmäärää väliaikaisesti muuttamalla.

Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 8 §:n mukaan tuomioistuin on tuomionvoipaa viisijäsenisenä, jollei eräänlaisten asiain ratkaisemista varten ole laissa erikseen säädetty suurempaa tai pienempää jäsenmäärää. Patenti- ja vesiasioiden käsittelyyn korkeimmassa hallinto-oikeudessa osallistuu erityissäännösten perusteella laissa säädetyn tuomionvoivan jäsenmäärän lisäksi kaksi yli-insinöörineuvosta.

Korkeimman hallinto-oikeuden tuomionvoipaa jäsenmäärää muutettiin 5 päivänä joulukuuta 1969 annetulla lailla (753/69) väliaikaisesti niin, että tuomioistuin voi käsitellä ja ratkaista asian vesi- ja patenttiasioita lukuun ottamatta säännönmukaisesta 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 voimassaoloaika on jouduttu sittemmin jatkamaan vuosina 1972, 1975 ja 1978 annetuilla laeilla. Edellä mainitut lait on säädetty perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitusmuodon 54 §:n 3 momentin muutoksen tultua voimaan 1

päivänä tammikuuta 1980 ei tämänkaltaisen lakiehdotuksen hyväksyminen edellytä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyä järjestystä. Vuonna 1981 mahdollisuutta nelijäseniseen työskentelyyn jatkettiin uudella lailla (844/81). Lain voimassaoloaika päättyy vuoden 1984 lopussa.

2. Ehdotuksen syyt

Korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuneiden asioiden määrä on jatkuvasti pysynyt suurena. Ratkaisemattomien asioiden määrässä on siitä syystä ja edellä kerrotuista toimenpiteistä huolimatta tapahtunut vain vähäistä alenemista. Vuoden 1983 aikana saapui 6 303 ja ratkaistiin 6 321 asiaa. Vuodelle 1984 siirtyi ratkaisemattomina 4 223 asiaa. Vuoden 1981 lopussa ratkaisemattomien asioiden luku oli 4 457 ja vuoden 1982 päättyessä 4 241.

Asiaryhmittäin muutaman vuoden aikavälillä tarkasteltuna näyttää siltä, että saapuneiden asioiden jakautumassa ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia. Suurimman asiaryhmän muodostavien veroasioiden määrän kasvu on kuitenkin pysähtymässä. Vuoden 1981 aikana saapui korkeimpaan hallinto-oikeuteen 3 032 veroasiaa. Vastaava luku oli vuoden 1982 osalta 2 660 ja vuoden 1983 osalta 2 671. Tämän vuoden ensimmäisen vuosipuoliskon aikana saapui 1545 veroasiaa. Näiden asioiden lukumäärää tulee vähentämään verotusmenettelyn ja muutoksenhakujärjestelmän kehittämistyö, jonka mukaisesti virheitä pyritään oikaisemaan mahdollisimman aikaisessa vaiheessa.

Hallinnon oikeusturvakomitea on selvittänyt mietinnössään (kom.miet. 1981:64) muun ohessa sitä, miten hallintotuomioistuinaltosta olisi organisatorisesti kehitettävä, ja pohtinut, mitä mahdollisuuksia on vähentää korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavien asioiden määrää ja kehittää korkeimman hallinto-oikeuden asemaa ylimpänä hallintotuomioistuimena.

Valtioneuvosto on 19 päivänä toukokuuta 1983 asettanut hallintolainkäyttökomitean osaltaan jatkamaan hallinnon oikeusturvakomitean työtä. Komitean tehtävänä on valmistella tarpeelliset ehdotukset hallintolainkäytön järjestelmän kehittämiseksi kokonaisuutena siten, että se on oikeudellisilta perusteiltaan ja toimintaedellytyksiltään asianmukainen. Hallintolainkäyttökomitean tulee saada työnsä valmiiksi 31 päivään joulukuuta 1984 mennessä.

Tuomionvoivan jäsenmäärän alentaminen voi olla vain 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.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavien asioiden määrä ei vähene ilman erityisiä toimenpiteitä. Hallinnon oikeussuojajärjestelmän pysyväisluonteisten uudistusten valmistelu ja toteuttaminen on vielä kesken. Kun nykyisessä työtilanteessa ei näin ollen ole käytännön edellytyksiä luopua nelijäsenisestä työskentelystä, ehdotetaan, että mahdollisuutta tällaiseen työskentelyyn jatkettaisiin vuoden 1987 loppuun saakka. Tämän jälkeen, edellyttäen että pysyväisluonteisia hallintolainkäytön kehittämistoimenpiteitä on toteutettu, on mahdollista kokonaan siirtyä takaisin säännönmukaiseen viisijäseniseen työskentelyyn.

Harkittaessa aikoinaan nelijäsenisen kokoonpanon käyttöönottoa pidettiin järjestelmän etuna sitä, että se voitiin toteuttaa säännönmukaista 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 siirrettäisiin siten ne asiat, joissa mielipiteet jakautuvat niin, ettei mikään mielipide saa vähintään kolmen jäsenen kannatusta. Lisäksi on asioita, jotka on tarkoitettu edelleen viisijäsenisessä jaostossa käsiteltäväksi laatunsa tai merkityksensä vuoksi. Tällaisia asioita ovat käytännössä olleet esimerkiksi laajat kaava-asiat samoin kuin muutkin asiat, joilla on yleistä merkitystä. Ne asiat, joiden ratkaisulla nähdään olevan tärkeää periaatteellista merkitystä, ratkaistaan yleensä täysilukuisella jaostolla eli seitsemän jäsenen kokoonpanossa. Vesi- ja patenttiasioissa on tuomiovoipa jäsenmäärä pidetty muuttamattomana.

Nelijäsenisen työskentelyn on säännönmukaiseen viisijäseniseen työskentelyyn verrattuna laskettu lisäävän korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukapasiteettia noin 700 ratkaisulla vuodessa, edellyttäen että korkeimmassa hallinto-oikeudessa toimii neljä jaostoa ja kussakin jaostossa on seitsemän jäsentä.

Edellä esitetyillä perusteilla ehdotetaan korkeimman hallinto-oikeuden tuomionvoivan jäsenmäärän väliaikaisesta muuttamisesta 11 päivä-

nä joulukuuta 1981 annetun lain 2 §:ää muutettavaksi siten, että laki olisi voimassa vuoden 1987 loppuun.

Esitys perustuu korkeimman hallinto-oikeuden tasavallan presidentille 26 päivänä maaliskuuta 1984 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 1984 lopussa. Nelijäsenistä työskentelyä ehdotetaan jatkettavaksi välittömästi nykyisen lain voimassaoloajan päätyttyä. Tämän vuoksi laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 1985.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnalle hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

korkeimman hallinto-oikeuden tuomionvoivan jäsenmäärän väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan korkeimman hallinto-oikeuden tuomionvoivan jäsenmäärän väliaikaisesta muuttamisesta 11 päivänä joulukuuta 1981 annetun lain (844/81) 2 § näin kuuluvaksi:

2 §

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 1982 ja on voimassa vuoden 1987 loppuun. Sitä sovelletaan asioihin, jotka tänä aikana ratkaistaan korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 1985.

Helsingissä 21 päivänä syyskuuta 1984

Tasavallan Presidentti
MAUNO KOIVISTO

Oikeusministeri *Christoffer Taxell*

Laki

korkeimman hallinto-oikeuden tuomionvoivan jäsenmäärän väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan korkeimman hallinto-oikeuden tuomionvoivan jäsenmäärän väliaikaisesta muuttamisesta 11 päivänä joulukuuta 1981 annetun lain (844/81) 2 § näin kuuluvaksi:

Voimassa oleva laki

2 §

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

Ehdotus

2 §

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 1982 ja on voimassa vuoden 1987 loppuun. Sitä sovelletaan asioihin, jotka tänä aikana ratkaistaan korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 1985.