

LAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 18/2006 vp

Hallituksen esitys laeiksi korkeimmasta hallinto-oikeudesta ja korkeimman hallinto-oikeuden asiantuntijajäsenistä

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 24 päivänä lokakuuta 2006 lähettänyt lakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laeiksi korkeimmasta hallinto-oikeudesta ja korkeimman hallinto-oikeuden asiantuntijajäsenistä (HE 201/2006 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Heikki Liljeroos, oikeusministeriö
- hallintoneuvos Ahti Rihto, korkein hallinto-oikeus
- hallituksen varajäsen Marja-Liisa Judström, Suomen tuomariliitto ry.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta. Esityksellä saatettaisiin korkeinta hallinto-oikeutta koskevat säännökset ajan tasalle ja tarpeellisilta osin laintasoisiksi.

Uuteen lakiin otettaisiin keskeiset säännökset muun muassa korkeimman hallinto-oikeuden tehtävistä, asioiden ratkaisemisesta, korkeimman hallinto-oikeuden henkilöstöstä sekä palvelussuhteen väliaikaisesta järjestelystä. Tarkeimmat määräykset asioiden käsittelystä ja rat-

kaisemisesta sekä muusta työskentelystä annettaisiin korkeimman hallinto-oikeuden työjärjestyksessä.

Korkeimman hallinto-oikeuden sivutoimisten asiantuntijajäsenten kelpoisuusvaatimuksista ja nimittämisestä säädettäisiin erillisessä laissa, jota koskeva ehdotus sisältyy tähän hallituksen esitykseen.

Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksen-

mukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

1. Laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta

2 §. Pykälän *1 momentissa* säädetään siitä, mitkä asiat korkein hallinto-oikeus käsittelee lainkäyttöasioina. Momentin sanamuodon perusteella voi kuitenkin syntyä virheellinen käsitys, että momentissa säänneltäisiin sitä, missä asioissa korkein hallinto-oikeus on toimivaltainen. Korkeimman hallinto-oikeuden toimivallasta säädetään kuitenkin muualla lainsäädännössä, lähinnä hallintolainkäyttölaissa (586/1996). Jotta eri lakeihin sisältyvien säännösten keskinäinen suhde olisi selvä, valiokunta ehdottaa momenttia yksinkertaistettavaksi siten, että siinä osoitetaan lainkäyttöasioina käsiteltäviksi ne muutoksenhakua ja ylimääräistä muutoksenhakua koskevat asiat, jotka sen mukaan kuin siitä muualla laissa säädetään kuuluvat korkeimman hallinto-oikeuden toimivaltaan.

5 §. Hallituksen esityksessä ehdotetun pykälän mukaan lainkäyttöasiat käsitellään ja ratkaistaan jaoston istunnossa tai täysistunnossa sen mukaan kuin tässä laissa säädetään ja työjärjestyksessä määrätään. Lakiehdotuksen 6 ja 7 §:ään sisältyvät säännökset siitä, millaisissa ratkaisukokoonpanoissa korkein hallinto-oikeus on päätösvaltainen. Ehdotettua 5 §:ää on mahdollista tulkita siten, että näiden säännösten lisäksi myös työjärjestyksessä voitaisiin antaa määräyksiä päätösvaltaisen kokoonpanon määräytymisestä. Valiokunta ei pidä tätä asianmukaisena ja on sen vuoksi poistanut säännöksestä viittauksen työjärjestyksellä annettaviin määräyksiin.

Lisäksi valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että ehdotetussa säännöksessä käytetty ilmaisu "jaosto" ei ole yksiselitteinen. Sen voi ymmärtää viittaavan joko kulloiseenkin ratkaisukokoonpanoon tai korkeimman hallinto-oikeuden organisatoriseen jaotukseen. Sen vuoksi valiokunta on korvannut sen ilmaisulla "ratkaisukokoonpano", jota sillä kyseisessä säännöksessä tarkoitetaan.

Lakiehdotuksen 7 §:ssä säädetään mahdollisuudesta määrätä lainkäyttöasia käsiteltäväksi täysistunnossa tai koko jaoston istunnossa. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että

koko jaoston istunnon osalta ehdotettu sääntely on puutteellista, koska lakiehdotukseen ei sisälly perussäännöstä korkeimman hallinto-oikeuden jakaantumisesta jaostoihin. Lakiehdotuksesta ei myöskään ilmene koko jaoston istunnon jäsenmäärä eivätkä edes kokoonpanon määräytymisen perusteet. Ottaen huomioon perustuslain 100 §:n 2 momentin säännös valiokunta pitää asianmukaisena, että tästä ratkaisukokoonpanosta annetaan lain tasolla ehdotettua täsmällisemmät säännökset. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa, että käsillä olevaan pykälään lisätään uusi *2 momentti*, jonka mukaan korkein hallinto-oikeus voi lainkäyttöasioita käsitellessään toimia jakaantuneena jaostoihin. Sääntelyä täsmennetään lisäksi jäljempänä 13 §:n perusteluissa selostettavalla tavalla.

Ehdotetun säännöksen mukaan korkeimman hallinto-oikeuden jakaantuminen jaostoihin ei ole pakollista, vaan työskentely korkeimmassa hallinto-oikeudessa voidaan organisoida muullakin tavalla. Lain 7 §:ssä tarkoitettua koko jaoston istuntoa voidaan kuitenkin käyttää ratkaisukokoonpanona vain, jos korkein hallinto-oikeus toimii jakaantuneena jaostoihin.

6 §. Pykälässä on säännökset korkeimman hallinto-oikeuden päätösvaltaisesta kokoonpanosta lainkäyttöasioissa. Ehdotetun sääntelytavan vuoksi lakiehdotukseen ei sisälly lainkaan säännöstä, josta ilmenisi, että korkein hallinto-oikeus on pääsäännön mukaan päätösvaltainen viisijäsenisenä. Valiokunta pitää tätä puutteena sääntelyn ymmärrettävyyden kannalta, vaikka ehdotettua sääntelytapaa sinänsä puoltaakin se seikka, että viisijäseninen peruskokoonpano ilmenee viime kädessä perustuslaista. Ehdotettu sääntelytapa on toisaalta myös epäjohdonmukainen suhteessa siihen, että kun korkeimman oikeuden päätösvaltaisuutta koskevaa sääntelyä on vastikään uudistettu, oikeudenkäymiskaareen on otettu säännös korkeimman oikeuden viisijäsenisestä peruskokoonpanosta. Näistä syistä valiokunta ehdottaa pykälään lisättäväksi uuden *1 momentin*, jonka mukaan korkein hallinto-oikeus on päätösvaltainen viisijäsenisenä, jollei laissa säädetä muuta kokoonpanoa.

Edellä ehdotetun muutoksen vuoksi pykälän ehdotettu 1 momentti siirtyy 2 *momentiksi* ja sen johdantokappaletta on tarkistettu. Samoin pykälän ehdotettu 2 momentti siirtyy 3 *momentiksi* ja siinä olevaa viittausta edellä olevaan momenttiin on tarkistettu.

13 §. Pykälässä säädetään korkeimman hallinto-oikeuden täysistunnon kokoonpanosta. Edellä 5 §:n perusteluissa todetuin tavoin lakiehdotukseen ei sisälly säännöstä, jossa vastaavasti säädettäisiin koko jaoston istunnon kokoonpanosta. Sen vuoksi valiokunta ehdottaa, että pykälään lisätään tätä koskeva uusi 2 *momentti*. Momentin ensimmäisen virkkeen säännös vastaa sisällöltään asiallisesti korkeimman hallinto-oikeuden työjärjestyksen (86/1979) 12 §:n 2 momenttia.

Perustuslain 100 §:n 2 momentin säännös huomioon ottaen valiokunta pitää asianmukaisena, että kysymyksessä olevan ratkaisukokoonpanon vähimmäisjäsenmäärästä säädetään laissa. Koko jaoston istunnon tehtävänä on 7 §:n mukaan käsitellä periaatteellisesti merkittäviä tai muuten laajakantoisia lainkäyttöasioita. Valiokunta pitää sääntelyn tarkoitukseen nähden välttämättömänä, että tällaisia vahvennettua kokoonpanoa edellyttäviä lainkäyttöasioita voidaan ratkaista koko jaoston istunnossa vain silloin, kun tämä ratkaisukokoonpano tosiasiallisestikin muodostuu useammasta jäsenestä kuin viisijäseninen peruskokoonpano. Sen vuoksi valiokunta ehdottaa momenttiin otettavaksi säännöksen, jonka mukaan koko jaoston istunnossa käsiteltäväksi määrätty asia on siirrettävä käsiteltäväksi täysistunnossa, jos momentin ensimmäisen virkkeen mukaisesti määräytyvässä ratkaisukokoonpanossa olisi vähemmän kuin seitsemän jäsentä.

14 §. Pykälässä säädetään korkeimman hallinto-oikeuden esittelijöistä. Ehdotuksen mukaan esittelijöiden virkanimikkeitä ovat kansliapäällikkö, esittelijäneuvos, vanhempi hallintosihteeri ja hallintosihteeri.

Asiantuntijakuulemisissa on tullut esiin, että hallintosihteerin virkanimike ei kuvaa korkeim-

man hallinto-oikeuden esittelijän tehtävää, joka on vaativa ja vastuullinen, pitkälti tuomarin virkaan rinnastettava tehtävä. Virkanimikettä voikin valiokunnan mielestä pitää suorastaan harhaanjohtavana.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan oikeusministeriö on vastikään asettanut työryhmän kehittämään korkeimpien oikeuksien esittelijöiden virkarakennetta sekä selvittämään esittelijöiden virka-aseman luonnetta. Työryhmän yhtenä tehtävänä on selkeyttää korkeimpien oikeuksien esittelijävirkojen nimikkeistö. Kun asia siten on parhaillaan laaja-alaisesti valmisteltavana, valiokunta ei pidä tarkoituksenmukaisena tässä yhteydessä tarkistaa korkeimman hallinto-oikeuden esittelijöiden virkanimikkeitä. Valiokunta pitää kuitenkin tärkeänä, että edellä mainitun valmistelutyön tuloksena hallintosihteerin virkanimike korvataan sellaisella virkanimikkeellä, joka asianmukaisella tavalla kuvaa tehtävän luonnetta.

Hallituksen esityksessä ehdotetun 2 *momentin* jälkimmäisen virkkeen mukaan esittelijöiden kelpoisuusvaatimuksista, nimittämisperusteista ja nimittämisestä määräajaksi säädetään tuomareiden nimittämisestä annetussa laissa. Toisin kuin säännöksen sanamuodosta voisi päätellä, mainitussa laissa ei kuitenkaan ole korkeimman hallinto-oikeuden esittelijöitä koskevia säännöksiä. Itse asiassa tarkoituksena onkin säätää, että korkeimman hallinto-oikeuden esittelijöiden kelpoisuusvaatimuksista, nimittämisperusteista ja nimittämisestä määräajaksi on voimassa, mitä mainitussa laissa säädetään tuomareista. Säännöksen sanamuotoa on tarkistettu tätä tarkoitusta vastaavaksi.

20 §. Pykälässä säädetään lain voimaantulosta ja voimassa olevan korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain (74/1918) kumoamisesta.

Voimassa olevan lain 16 c §:ssä on erityissäännökset suullisen käsittelyn toimittamisesta suljetuin ovin. Vastaava sääntely on jätetty pois ehdotetusta uudesta laista. Hallituksen esityksestä ilmenee (s. 2/II), että erityissäännöksiä on pidetty tarpeettomina ottaen huomioon hallituksen esityksessä HE 12/2006 vp ehdotettu laki

oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa. Mainitun hallituksen esityksen eduskuntakäsittely on kuitenkin kesken. Lisäksi tarkoituksena on, että ehdotettu laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta tulee voimaan aikaisemmin kuin ehdotettu laki oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa.

Edellä esitetyn vuoksi voimassa olevaa korkeimmasta hallinto-oikeudesta annettua lakia ei ole vielä tässä vaiheessa aiheellista kumota sen 16 c §:n osalta. Siksi valiokunta ehdottaa käsillä olevan pykälän 2 momenttia muutettavaksi siten, että aikaisemman lain 16 c § jää edelleen voimaan uuden lain tullessa voimaan. Tarkoituksena on, että tämä pykälä ehdotetaan edellä

mainitun hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä kumottavaksi samanaikaisesti, kun laki oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa tulee voimaan.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta ehdottaa,

että 2. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana ja

että 1. lakiehdotus hyväksytään muutettuna seuraavasti:

Valiokunnan muutosehdotukset

1.

Laki

korkeimmasta hallinto-oikeudesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Korkeimman hallinto-oikeuden tehtävät

1 §
(Kuten HE)

2 §

Lainkäyttöasioina korkein hallinto-oikeus käsittelee *ne muutoksenhakua ja ylimääräistä muutoksenhakua koskevat asiat, jotka sen mukaan kuin siitä muualla laissa säädetään kuuluvat korkeimman hallinto-oikeuden toimivaltaan.*

(2 mom. kuten HE)

3 ja 4 §
(Kuten HE)

2 luku

Asioiden ratkaiseminen

5 §

Lainkäyttöasiat käsitellään ja ratkaistaan *(poist.)* täysistunnossa tai *muun ratkaisukokoonpanon istunnossa* sen mukaan kuin tässä laissa säädetään *(poist.)*.

Lainkäyttöasioita käsitellessään korkein hallinto-oikeus voi toimia jakaantuneena jaostoihin. (Uusi)

6 §

Lainkäyttöasioissa korkein hallinto-oikeus on päätösvaltainen viisijäsenenä, jollei laissa säädetä muuta kokoonpanoa. (Uusi)

Korkein hallinto-oikeus on päätösvaltainen myös kolmijäsenisenä käsittelemään ja ratkaistaan:

(1—6 kohta kuten HE)

Edellä 2 momentissa tarkoitettussa tapauksessa asia voidaan käsitellä ja ratkaista ilman niitä asiantuntijajäseniä, joiden osallistumisesta muutoin ratkaisukokoonpanoon on erikseen säädetty.

7—9 §
(Kuten HE)

3 luku

Jäsenet

10—12 §
(Kuten HE)

13 §

(1 mom. kuten HE)

Koko jaoston istunnossa käsiteltäväksi määrätyn asian ratkaisemiseen osallistuvat ne viran-toimituksessa olevat jäsenet, jotka olivat määrättyinä jäseniksi kyseiselle jaostolle silloin, kun asia määrättiin käsiteltäväksi koko jaoston istunnossa. Jos tämän mukaisesti määräytyvässä ratkaisukokoonpanossa olisi vähemmän kuin seitsemän jäsentä, asia on siirrettävä käsiteltäväksi täysistunnossa. (Uusi)

4 luku

Esittelijät ja muu henkilöstö

14 §

(1 mom. kuten HE)

Esittelijät nimittää korkein hallinto-oikeus. Esittelijöiden kelpoisuusvaatimuksista, nimittämisperusteista ja nimittämisestä määrääjäksi on voimassa, mitä tuomareiden nimittämisestä annetussa laissa säädetään tuomareista.

(3 mom. kuten HE)

15 §
(Kuten HE)

5 luku

Palvelussuhteen väliaikainen järjestely

16 ja 17 §
(Kuten HE)

6 luku

Erinäisiä säännöksiä

18 ja 19 §
(Kuten HE)

20 §

(1 mom. kuten HE)

Tällä lailla kumotaan Korkeimmasta hallinto-oikeudesta 22 päivänä heinäkuuta 1918 annettu laki (74/1918) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen lain 16 c §:ää lukuun ottamatta.

LaVM 18/2006 vp — HE 201/2006 vp

Helsingissä 24 päivänä marraskuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Tuija Brax /vihr	Lyly Rajala /kok
vpj.	Susanna Rahkonen /sd	Tero Rönni /sd
jäs.	Esko Ahonen /kesk	Petri Salo /kok
	Leena Harkimo /kok	Pertti Salovaara /kesk
	Lasse Hautala /kesk	Minna Sirnö /vas
	Tatja Karvonen /kesk	Juhani Sjöblom /kok.
	Petri Neittaanmäki /kesk	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuomo Antila.