

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä,
11 päivänä kesäkuuta 1982

Lausunto n:o 4

Toiselle lakivaliokunnalle

Toinen lakivaliokunta on kirjeellään 2 päivästä kesäkuuta 1982 pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausuntoa siitä, voidaanko tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä säätää yhden jäsenen tuomioistuimessa käsiteltäväksi asioita, joissa muutoksenhakuoikeutta on rajoitettu. Lausuntopyyntö liittyy toisen lakivaliokunnan käsiteltäviin hallituksen esitykseen n:o 56 laiksi lääninoikeuslain 9 ja 15 §:n väliaikaisesta muuttamisesta ja hallituksen esitykseen n:o 64 laeiksi verotuslain 96 a ja 96 b §:n sekä liikevaihtoverolain 62 §:n muuttamisesta. Asian johdosta ovat olleet kuultavina professori Mikael Hidén ja professori Antero Jyränki. Käsiteltävään asiaan yksinomaan valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Lääninoikeuksien valitusasioiden ruuhkan purkamiseksi hallituksen esityksessä n:o 56 ehdotetaan lääninoikeuden kokoonpanoa muutettavaksi väliaikaisesti siten, että lääninoikeus ratkaisee yksinkertaiset veroasiat yksijäsenisenä, jos asian esittelijä ja jäsen ovat ratkaisusta yhtä mieltä. Lakia sovelletaan asioihin, jotka 31 päivään joulukuuta 1984 mennessä tulevat ratkaistaviksi lääninoikeudessa. Sellaisia asioita, joissa lääninoikeus tekisi ratkaisun yksijäsenisenä, olisivat veroasiat, joissa on kysymys asunto- ja luontaiseduista, matka-, päivä- ja edustusrahoista sekä työ- tai toimintakyvyn alentumisen perusteella tehtävästä vähennyksestä taikka työn tai tehtävän suorittamisesta olleiden kustannusten perusteella palkkatulosta tehtävästä vähennyksestä.

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, jonka

mukaan valitusoikeus edellyttää korkeimman hallinto-oikeuden kussakin tapauksessa myöntämää valituslupaa. Hallituksen esityksessä n:o 64 ehdotetaan muutoksenhakuoikeuden laadullisiin rajoituksiin tehtäväksi eräitä lisäyksiä ja täsmennyksiä sekä markkamääräisiä rajoja korotettavaksi taloudellisen kehityksen johdosta.

Vallitseva tilanne

Muutoksenhausta hallintoasioissa annetun lain (154/50) 4 §:n mukaan valitusoikeus hallintoviranomaisten päätöksistä on periaatteessa yleinen, mutta sitä voidaan rajoittaa erityissäännösin. Valitusoikeutta on lainsäädäntökäytännössä rajoitettu sekä lailla että asetuksella. Valituskieltoja on säädetty, milloin kysymyksessä on rahamääräisesti tai muutoin vähäinen asia tai asia, jonka merkitys on vähäinen asianomaisen oikeussuojan tarpeen kannalta, milloin on käytettävissä yksinkertaisempi oikeussuojakeino, milloin päätöksenteko vaatii päättävältä viranomaiselta erityisasiantuntemusta sekä milloin ratkaisu on avoimesti harkinnanvarainen. Eräissä tapauksissa muutoksenhaku on rajoitettu oikeusperusteeseen.

Nyt kysymyksessä olevissa veroasioissa muutoksenhakuoikeudesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen on säädetty verotuslain 96 c §:ssä (390/68), jonka mukaan muutoksenhaku edellyttää korkeimman hallinto-oikeuden antamaa valituslupaa. Lupa voidaan myöntää, jos lain soveltamisen kannalta muissa samankaltaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeätä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden tutkittavaksi tai jos asianomainen näyttää, että valituksella on hänelle erittäin suuri merkitys muutoinkin kuin siinä

asiassa. Tämä järjestely on periaatteessa rinnastettavissa korkeimman oikeuden osalta toteutettuun muutoksenhakulupajärjestelmään, jota perustuslakivaliokunta on käsitellyt lausunnoissaan n:o 8 (1978 vp.).

Lakiehdotusten säätämisyjärjestys

Hallitusmuodon 55 ja 59 §:stä ilmenee, että yleisistä yli- ja alioikeuksista sekä erikoistuomioistuimista voidaan säätää lailla. Lisäksi hallitusmuodon 91 §:n säännöksestä käy selville, ettei tuomarien virassapysymisoikeus ole esteenä tuomioistuinlaitoksen uudelleenjärjestelyjen yhteydessä tapahtuvalle toiseen virkaan siirtämiselle. Hallitusmuodon 56 §:n mukaan ylintä tuomiovaltaa hallinto-oikeudellisissa valitusasioissa, *erikseen säädetyin poikkeuksin*, käyttää korkein hallinto-oikeus, joka myös valvoo alempien viranomaisten lainkäyttöä hallinto-oikeuden alalla. Hallitusmuoto ei siten ehdottomasti edellytä, toisin kuin korkeimman oikeuden osalta 53 §:n mukaan, että korkein hallinto-oikeus käyttää ylintä tuomiovaltaa poikkeuksetta kaikissa hallinto-oikeudellisissa asioissa. Kuitenkin korkeimman hallinto-oikeuden alempien viranomaisten hallinto-oikeudelliseen lainkäyttöön kohdistuva valvontavelvoite on rinnastettavissa korkeimman oikeuden valvontavelvoitteeseen oikeusasioissa.

Lausunnoissaan n:o 1 (1982 vp.) perustuslakivaliokunta katsoi, että hallitusmuodon 53 §:n säännös estää rikosoikeudellisen tuomiovallan käytön järjestelyn tavallisella lailla siten, että korkein oikeus ei voisi *voimassa olevien muutoksenhakurajoitusten puitteissa* lainkaan ottaa tutkittavakseen määrällisesti merkittävään ryhmään kuuluvia, vaikkakin sinänsä vähäisiä asioita. Perustuslakivaliokunta lausui edelleen, että korkeimman oikeuden merkityksen turvaaminen ylimmän tuomiovallan käyttäjänä edellyttää, että sillä on *mahdollisuus* antaa ratkaisuja kaikissa tapauksissa, joihin liittyy tuomiovallan käyttöä ja tuomarien lainkäyttöä.

Hallituksen esitykseen n:o 64 sisältyvissä lakiehdotuksissa on kysymys jo voimassa olevien muutoksenhakurajoitusten täsmentämisestä ja ajanmukaistamisesta tavalla, joka ei muuta voimassa olevien hallinto-oikeudellisten muutoksenhakurajoitusten periaatteellista luonnetta. Muutokset eivät vaikuta korkeimman hallinto-oikeuden mahdollisuuksiin valituslupa myöntämillä ottaa tutkittavakseen lääninoikeuden rat-

kaisuja kysymyksessä olevissa verasioissa, joten korkeimmalla hallinto-oikeudella on mahdollisuus täyttää sille hallitusmuodon 56 §:n mukaan kuuluvat velvoitteet. Hallituksen esitykseen n:o 56 sisältyvä lakiehdotus merkitsee perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan sellaista hallinto-oikeudellisen tuomioistuimen toiminnan väliaikaista järjestelyä, jonka toteuttamiselle tavallisella lailla ei ole edellä esitettyyn viitaten valtiosääntöoikeudellista estettä.

Oikeusturvakysymyksistä

Hallinto-oikeudellisessa lainkäyttöjärjestelmässä lääninoikeus on nyt kysymyksessä olevissa asioissa hallinto-oikeudellinen muutoksenhakutuomioistuin, jonka ratkaisut asiassa jäävät pääsääntöisesti lopullisiksi. Oikeusturvan kannalta on yleensä edellytettävä, että muutoksenhakutuomioistuimet toimivat monijäsenisinä. Tämä onkin lääninoikeuden osalta pääsääntö, josta nyt kysymyksessä olevassa tapauksessa tehdään väliaikainen poikkeus eräiden verosasioiden osalta lääninoikeuksissa ratkaisematta olevien asioiden määrän vähentämiseksi. Verovalitusten jatkuvasti lisääntynyt ruuhkautuminen ei ole kansalaisten yleisen oikeusturvan, verolainsäädännössä edellytetyn riittävän oikeussuojan vaatimuksen eikä hyvän hallinnon periaatteiden kanssa yhteensovitettavissa. Riittävä oikeusturva ei toteudu pelkästään muutoksenhakumahdollisuudella, vaan muutoksenhaun on oltava sekä asiallisesti että ajallisesti tehokas. Tällöin on edellytettävä, että kansalainen saa lainmukaisen verotuksen edellyttämän ratkaisun valitukseensa kohtuullisessa ajassa. Valiokunta pitää välttämättömänä, että kansalaisten oikeusturvaa vaarantava valitusratkaisujen kohtuuton viivästyminen ehkäistään vastaisuudessa muilla keinoilla ja monijäsenisyyden pysyvä toteutuminen lääninoikeuksien toiminnassa hallinto-oikeudellisena muutoksenhakutuomioistuimena turvataan. Tähän voidaan pyrkiä myös verolainsäädäntöä kehittämällä ja selkeyttämällä, verotusmenettelyä parantamalla ja lisäämällä henkilökuntaa verohallinnossa.

Hallituksen esityksissä on niihin sisältyvät lakiehdotukset esitetty säädettäväksi tavallisina lakeina. Tarkastettuaan käsiteltävinä olevat lakiehdotukset perustuslakivaliokunta toteaa, ettei valiokunnalla ole niiden suhteen valtiosääntöoikeudelliselta kannalta muuta lausuttavaa, joten valiokunnan mielestä hallituksen eh-

dottamaa säätämisyjärjestystä voidaan niiden osalta käyttää.

Edellä esitettyyn viitaten perustuslakivaliokunta kunnioittaen lausuntonaan esittää,

että hallituksen esityksiin n:o 56 ja 64 sisältyvät lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä määrättyssä järjestyksessä.

Perustuslakivaliokunnan puolesta:

Erkki Pystynen

Martti Manninen

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Pystynen, jäsenet Eenilä, Elo, Knuuttila, Luttinen (osit-

tain), Muroma, Männistö, Peltari, Pokka, Pursiainen, Tuomaala, Zyskowitz ja Äikäs sekä varajäsen Lahti-Nuuttila.

