

Lakivaliokunnan mietintö n:o 11 hallituksen esityksen johdosta laeiksi laintarkastuskunnasta annetun lain ja asetuksen kumoamisesta sekä korkeimpien oikeuksien jäsenmäärää koskevien säännösten muuttamisesta

Eduskunta on 11 päivänä syyskuuta 1992 lähettänyt lakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi otsikossa mainitun hallituksen esityksen n:o 123.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina lainsäädäntöneuvos Markku Tyynilä ja lainsäädäntöneuvos Ilkka Rautio oikeusministeriöstä, kansliapäällikkö Lauri Tarasti ympäristöministeriöstä, kansliapäällikkö Erkki Hietaniemi oikeuskanslerinvirastosta, presidentti Olavi Heinonen, oikeusneuvos Per Lindholm ja oikeusneuvos Lasse Nikkarinen korkeimmasta oikeudesta sekä hallintoneuvos Timo Silenti korkeimmasta hallinto-oikeudesta.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan, että laintarkastuskunta lakkautetaan kumoamalla siitä annettu laki ja asetus. Laintarkastuskunnan lakkautamiseen liittyen ehdotetaan tarkistettavaksi korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden jäsenmäärää koskevia säännöksiä niin, että kummassakin tuomioistuimessa olisi vähintään 15 ja enintään 21 jäsentä.

Esitys liittyy vuoden 1993 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan vuoden 1993 alusta.

Valiokunnan kannanotot

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan laintarkastuskunnan rooli säädösehdotusten tarkastajana ja lainvalmistelun tason kohottajana ei vuoden 1989 kehittämistoimien jälkeenkään ole muodostunut sellaiseksi kuin sitä perustettaessa ajateltiin. Tämän vuoksi ehdotetaan, että

laintarkastuskunta lakkautettaisiin vuoden 1993 alusta kumoamalla siitä annettu laki ja asetus.

Valiokunta yhtyy siihen, ettei laintarkastuskunnan toiminta nykyisessä muodossaan ole vastannut sille asetettuja tavoitteita. Syyt tähän eivät kuitenkaan näytä johtuvan niinkään laintarkastuskunnan toiminnasta. Pikemminkin on kysymys siitä, ettei laintarkastuskunnan työtä ole nivelletty oikeaan työvaiheeseen, etteivät lakien valmistelijat ole osanneet erottaa laintarkastuskuntaa ja oikeusministeriön tarkastustoimiston työtä toisistaan tai etteivät he systemaattisen valvonnan puuttuessa muuten ole halunneet noudattaa lakia.

Ne asialliset perustelut, joiden takia laintarkastuskunta vuonna 1960 perustettiin, ovat yhä edelleen ajankohtaisia. Asianomaisessa hallituksen esityksessä (n:o 21/1959 vp) todettiin lainvalmistelulle asetettavista vaatimuksista, lakiehdotusten eduskuntakäsittelyn sisällöstä ja lainkäytön hyvälle lainsäädännölle asettamista vaatimuksista seuraavaa:

”Lakiehdotusten eduskuntakäsittelyssä on pääpaino pantava ehdotusten asialliselle arvioimiselle. Lukuun ottamatta tarkistajain suosittelemia kielellisiä tarkastuksia ei eduskuntakäsittelyyn ole järjestetty mitään yhtenäistä lakiehdotusten muodollisen puolen valvontaa. Asianmukaista myöskään ei ole jättää eduskunnan suoritettavaksi lakiehdotusten valmisteluun kuuluvaa yksityiskohtaista oikeudellista ja muodollista tarkastamista. Kun hyvältä lailta on vaadittava, että sen säännökset ovat selvät, johdonmukaiset ja vallitsevaan oikeusjärjestykseen soveltuvat sekä lisäksi, että ne ovat kansalaisten helposti ymmärrettävissä, edellyttää tämän tuloksen saavuttaminen, että eduskunnan käsiteltäväksi annettu lakiehdotus lakiteknillisessä ja kielellisessä suhteessa kestää arvostelun sekä että sen asiallinen puoli on riittävästi ja selvästi perusteltu. Tällöin eduskunta todella voi omis-

tautua asiakysymysten harkintaan. Huolettisesti valmisteltu ja asiallisen tarkastuksen ohella myös molemmilta kieliasuiltaan asianmukaisesti tarkistettu lakiehdotus luo näin ollen pohjan korkeatasoiselle ja samalla joutuisalle eduskuntalainsäädännölle.”

Muun muassa näillä perusteilla päädyttiin laintarkastuskunnan perustamiseen lainvalmistelun tason kohottamiseksi. Lisäksi pyrittiin keventämään korkeimpien oikeuksien työmäärää siirtämällä niiltä lakiehdotusten valmisteluun liittyviä hallitusmuodon 18 §:ssä tarkoitettuja lausuntotehtäviä erityiselle toimielimelle ja vapauttamalla ne entistä enemmän lainkäyttötehtäväänsä. Hallitusmuodon säännöksiin korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden lausunnoista ei kuitenkaan puututtu, joten säädösehdoituksista on voitu pyytää lausuntoja myös korkeimmilta oikeuksilta.

Nämä laintarkastuskunnan perustamiseen johtaneet syyt ovat yhä edelleen ajankohtaisia. Pikemminkin ne ovat korostuneet kuin vähentyneet yhteiskunnan suurten muutosten ja monimutkaistumisen sekä kansainvälistymiskehityksen myötä. Nyt eduskunnan käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ei ole lainkaan pohdittu mahdollisuuksia parantaa lainvalmistelun tasoa laintarkastuskunnan lakkauttamisen jälkeen. Hallituksen esityksessä ei liioin ole mietitty laintarkastuskunnan lakkauttamisen merkitystä korkeimpien oikeuksien työtilanteeseen ja työmäärään.

Hallituksen ehdottaman lakkauttamisen seurauksena ei valiokunnan mielestä mitenkään voi olla lainvalmistelun tason pudottaminen eikä liioin korkeimpien oikeuksien edustaman asiantuntemuksen käyttämättä jättäminen etenkin, kun useiden ministeriöiden periaatteellisesti tärkeidenkin esitysten kohdalla olisi ollut parantamisen varaa.

1.

Laki

laintarkastuskunnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Vuosina 1993—1995 ei sovelleta laintarkastuskunnasta 23 päivänä joulukuuta 1959 annettua lakia (518/59) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen.

2 §

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 199 ja se on voimassa 31 päivään joulukuuta 1995.

Valiokuntakäsittelyssä on tullut esiin useita eri mahdollisuuksia laintarkastuskunnalle nyt kuuluvan työn uudelleen järjestämiseksi. Näitä ei valiokunnan mielestä ole missään vaiheessa riittävän perusteellisesti selvitetty. Valiokunta katsoo, että asian tätä puolta on vielä harkittava ennen laintarkastuskunnan lakkauttamista.

Näin ollen valiokunta ehdottaa, että laintarkastuskuntaa ei tässä vaiheessa lakkauteta vaan lain kumoamisen sijasta säädetään laki laintarkastuskunnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta. Tämän lakiehdotuksen 1 §:n mukaan lakia laintarkastuskunnasta ei sovellettaisi vuosina 1993—1995. Tänä aikana saadaan kokemuksia laintarkastuskunnan lakkauttamisen vaikutuksista lainvalmistelutyöhön ja korkeimpien oikeuksien työtilanteeseen sekä voidaan selvittää laintarkastuskunnalle kuuluvien töiden uudelleen järjestämistä.

Valiokunta edellyttääkin, että viivyttämättä selvitetään, miten ylimpien tuomioistuinten asiantuntemus voidaan nykyistä tarkoituksenmukaisemmin käyttää hyödyksi periaatteellisesti merkittävissä lainsäädäntöhankkeissa.

Edelleen valiokunta ehdottaa korkeimmista oikeuksista annettujen lakien muuttamista siten, että niiden jäsenten vähimmäismäärä yhtenäistään 15 jäseneksi. Muita ehdotettuja muutoksia ei ole perusteltu.

Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että lakiehdotukset hyväksyttäisiin näin kuuluvina:

2.

Laki**Korkeimmasta oikeudesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan Korkeimmasta oikeudesta 22 päivänä heinäkuuta 1918 annetun lain 2 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on 22 päivänä joulukuuta 1949 annetussa laissa (804/49), seuraavasti:

2 §

Korkeimmassa oikeudessa on presidentti ja jäsenenä vähintään 15 (*poist.*) oikeusneuvosta. Tasavallan presidentti nimittää presidentiksi ja, korkeimman oikeuden esityksestä, *jäseniksi ja* oikeusneuvoksiksi *oikeamielisiä* ja lainoppineita

henkilöitä, joilla on taitoa ja kokemusta tuomarintoimissa.

Voimaantulosäännös

(Kuten hallituksen esityksessä)

3.

Laki**Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan Korkeimmasta hallinto-oikeudesta 22 päivänä heinäkuuta 1918 annetun lain 2 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on 22 päivänä joulukuuta 1949 annetussa laissa (805/49), seuraavasti:

2 §

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa on presidentti ja jäsenenä vähintään 15 (*poist.*) hallinto-neuvosta. Tasavallan presidentti nimittää presidentiksi ja, korkeimman hallinto-oikeuden esityksestä, *jäseniksi ja* hallintoneuvoksiksi *oikeamielisiä* ja lainoppineita henkilöitä, joilla on taitoa ja kokemusta tuomarin- tai hallintotoi-

missa. Vähintään puolella korkeimman hallinto-oikeuden jäsenistä tulee olla kelpoisuus tuomarinviran hoitoon.

Voimaantulosäännös

(Kuten hallituksen esityksessä)

Helsingissä 9 päivänä joulukuuta 1992

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Lax, varapuheenjohtaja Halonen ja jäsenet Björkenheim,

Haavisto, Komi, Lehtinen, Luhtanen, Mäkelä, Mölsä, Niinistö, Polvi, Savela, Suhola, Tykkyläinen, Viljanen ja Vuoristo.

Vastalause

Hallituksen esityksessä on kerrottu varsin tyhjentävästi ne syyt, jotka antavat aiheen lopettaa laintarkastuskunnan toiminta kokonaan. Lakivaliokunnalle esitetyt asiantuntijalausunnat täydentävät tätä selvitystä ja mielestämme on

osoittautunut kiistattomaksi, että esitys on oikeaan osunut.

Valiokunnan enemmistö on lainannut laajalti vuoden 1959 esitystä, jolla laintarkastuskunta perustettiin. Hallituksen esityksen käsittelyssä

on voitu todeta, että laintarkastuskunta ei ole voinut täyttää sille asetettuja tavoitteita lainvalmistelun tasosta vastaamisesta, koska se on voinut vuosittain käsitellä parhaassakin tapauksessa vain muutaman lakiehdotuksen.

Tuomioistuimet osallistuvat jo nyt lainvalmisteluun mm. lausuntoja antamalla. Erinomainen esimerkki on korkeimman hallinto-oikeuden menettely vireillä olevan perusoikeusuudistuksen valmistelussa. Se asetti työryhmän, joka antoi oikeusministeriölle yksityiskohtaisen ja perustellun lausunnon uudistusehdotuksesta.

Valiokunnan enemmistön omaksuma ratkaisu laintarkastuskunnasta annetun lain soveltamatta jättämisestä kolmen vuoden ajaksi on hyvin erikoinen. Voidaan kysyä, onko lain jättäminen latenttina voimaan asiallista lainsäädäntöä, jota laintarkastuskunta puoltaisi?

Edellä lausutun perusteella ehdotamme,

että lakiehdotus n:o 1 hyväksyttäisiin muuttamattomana.

Helsingissä 9 päivänä joulukuuta 1992

Leena Luhtanen

Pekka Haavisto

Tina Mäkelä