

**Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi laintarkastuskunnasta
annetun lain ja asetuksen kumoamisesta sekä korkeimpien oikeuk-
sien jäsenmäärää koskevien säännösten muuttamisesta**

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan lakkautettavaksi laintarkastuskunta kumoamalla siitä annettu laki ja asetus. Laintarkastuskunnan lakkauttamiseen 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.

PERUSTELUT

1. Nykytila ja ehdotetut muutokset

1.1. Lainsäädäntö

Laintarkastuskunta perustettiin laintarkastuskunnasta vuonna 1959 annetulla lailla (518/59) laki- ja muiden säädösehdoitusten asiallista, lakiteknistä ja kielellistä tarkastusta varten, ja se aloitti toimintansa syyskuun alusta 1960. Tavoitteena laintarkastuskuntaa perustettaessa oli lainvalmistelun tason kohottaminen tehostamalla säädösehdoitusten tarkastusta. Lisäksi uudistuksella pyrittiin keventämään korkeimpien oikeuksien työ määrää siirtämällä niiltä lakiehdotusten valmisteluun liittyviä hallitusmuodon 18 §:ssä tarkoitettuja lausuntotehtäviä erityiselle toimielimelle ja vapauttamalla ne entistä enemmän lainkäyttötehtävänsä. Hallitusmuodon säännöksiin korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden lausunnoista ei kuitenkaan tässä yhteydessä puu-

tuttu, joten laintarkastuskunnan perustamisen jälkeenkin säädösehdotuksista on voitu pyytää lausuntoja myös korkeimmilta oikeuksilta.

Laintarkastuskunnasta annetussa laissa säädetään laintarkastuskunnan tehtävistä, työskentelystä ja kokoonpanosta. Tarkemmat laintarkastuskuntaa koskevat säännökset sisältyvät laintarkastuskunnasta annettuun asetukseen (334/60). Lakiin ja asetukseen on vuonna 1989 annetulla lailla ja asetuksella (1238 ja 1239/89) tehty laajahkoja muutoksia.

Laintarkastuskunnan tehtävänä on lain vuonna 1989 muutetun 2 §:n mukaan antaa valtioneuvostolle taikka valtioneuvoston kanslialle tai ministeriölle sen pyytämät lausunnot säädösehdotuksista. Laintarkastuskunnan lausunto on lain 2 a §:n mukaan pyydettävä, jollei asian kiireellisyydestä tai muusta erityisestä syystä muuta johdu, säädösehdotuksista, jotka sisältävät valtiosäännön, oikeusjärjestelmän keskeisten periaatteiden tai kansalaisten oike-

ussuojan kannalta merkittäviä säännöksiä, sekä myös keskeisistä yksityisoikeuden, rikos- ja prosessioikeuden, hallinto-oikeuden, talousoikeuden ja ympäristöoikeuden alaan kuuluvista säädösehdotuksista. Lausunto voidaan pyytää koko säädösehdotuksesta tai sen osasta.

Laintarkastuskuntaan kuuluu kolme varsinaista jäsentä, joiksi korkein oikeus määrää kaksi oikeusneuvosta ja korkein hallinto-oikeus yhden hallintoneuvoksen. Laintarkastuskunnan perustamisen yhteydessä perustettiin sitä varten korkeimpaan oikeuteen kaksi uutta oikeusneuvoksen virkaa ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen yksi uusi hallintoneuvoksen virka.

Laintarkastuskunnan varsinaisten jäsenten toimikausi on kaksi kalenterivuotta. Määräyksen saanut vapautuu oikeusneuvoksen tai hallintoneuvoksen muiden virkatehtävien hoitamisesta siksi ajaksi, jonka hän toimii laintarkastuskunnassa. Varsinainen jäsen osallistuu kuitenkin korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden täysistuntoihin käsiteltäessä lainsäädännön alaan kuuluvia kysymyksiä. Korkein oikeus tai korkein hallinto-oikeus voi lisäksi määrätä laintarkastuskuntaan yksittäistä tarkastustehtävää varten enintään kaksi lisäjäsentä. Laintarkastuskunta voi kuulla asiantuntijoita ja tarvittaessa ottaa sihteerin lausunnon valmistelua varten.

1.2. Käytäntö

Laintarkastuskunta on antanut vuosina 1960–1991 yhteensä 117 lausuntoa eli noin 3,7 lausuntoa vuodessa. Lausuntopyyntöjen määrä on vuosien kuluessa vähentynyt. Kun esimerkiksi viisivuotiskautena 1961–1965 laintarkastuskunnalta pyydettiin yhteensä 32 lausuntoa, viisivuotiskautena 1981–1985 lausuntoja pyydettiin vain 12. Viimeksi kuluneiden viiden vuoden aikana (vuosina 1987–1991) laintarkastuskunta on antanut 20 lausuntoa. Lausuntojen määrä vuodessa on viime vuosina vaihdellut kolmesta viiteen. Korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus ovat antaneet vuosina 1961–1965 yhteensä seitsemän, 1981–1985 yhteensä viisi ja 1987–1991 yhteensä seitsemän hallitusmuodon 18 §:n mukaista lausuntoa lakiehdotuksista.

Suuri osa laintarkastuskunnan lausunnoista on koskenut oikeusministeriön hallinnonalan lakiehdotuksia. Muiden ministeriöiden osuus on vähentynyt alkuvuosista niin, että kun se

vuosien 1961–1965 lausunnoista oli 15 eli lähes puolet, se vuosien 1981–1985 lausunnoista oli vain yksi. Vuosina 1987–1991 annetusta 20 lausunnoista kolme koskee muun kuin oikeusministeriön hallinnonalaan kuuluvaa lakiehdotusta. Vuoden 1989 lainmuutoksen jälkeen valtioneuvoston lisäksi myös valtioneuvoston kanslia ja ministeriöt ovat voineet pyytää lakiehdotuksesta laintarkastuskunnan lausunnon. Käytännössä ovat kaikki tämän jälkeen pyydetty lausunnot olleet ministeriön eivätkä valtioneuvoston pyytämiä.

Lausuntojen vireillöaloaika laintarkastuskunnassa on sen koko toiminta-aikana vaihdellut muutamasta päivästä runsaaseen kolmeen vuoteen. Viime vuosina (vuosina 1987–1991) lausuntoasioiden keskimääräiset käsittelyajat ovat olleet seuraavat:

Vuosi	vrk
1987	197
1988	101
1989	84
1990	64
1991	98

Laintarkastuskunnan jäseniksi määrätty oikeusneuvokset ja hallintoneuvokset saavat vakinaisesta virastaan tulevan palkan lisäksi oikeusministeriön vahvistaman virantoimituspalkkion. Jäsenten palkkakustannukset vuonna 1991 olivat yhteensä noin 1,5 miljoonaa markkaa ja palkkiokustannukset 60 000 markkaa. Sihteereiden palkkiokustannukset olivat 25 000 markkaa. Laintarkastuskunnan kuulemien asiantuntijoiden palkkiokustannukset olivat 800 markkaa. Lisäjäseniä ei viime vuosina ole ollut.

Laintarkastuskunnalle asetetut tavoitteet eivät ole toteutuneet odotetulla tavalla. Laintarkastuskunnan rooli ja merkitys lainvalmistelun tason kohottajana ei ole muodostunut sellaiseksi kuin sitä perustettaessa ajateltiin. Tarkoituksena tuolloin oli, että laintarkastuskunnan lausunto olisi hankittava kaikista laajakantoisista tai muutoin tärkeistä säädösehdotuksista. Tätä korostettiin myös vuoden 1989 lainmuutoksessa täsmentämällä lakiin lisätyssä 2 a §:ssä, minkälaisista säädösehdotuksista tulisi pääsääntöisesti pyytää laintarkastuskunnan lausunto. Myös eduskunnan valtiovarainvaliokunta katsoi valtioneuvoston laintarkastajien kertomuksesta vuodelta 1986 antamassaan mietinnössä (VaVM 15/1988 vp) laintarkastuskunnan roolin lainsäädännön tason kohottajana edellyttävän,

että laintarkastuskunnalta pyydettyjen lausuntojen määrää lisätään etenkin laajoista ja periaatteellisesti tärkeistä lainsäädäntöhankkeista.

Laintarkastuskunnan lausuntojen määrä on vuoden 1989 lainmuutoksen jälkeen hieman lisääntynyt ja näyttää olevan vakiintumassa noin viiteen vuodessa. Koska laintarkastuskunnan lausuntojen määrä on edelleen verrattain pieni ja lausunnot koskevat pääasiassa vain oikeusministeriön hallinnonalan säädösehdotuksia, näyttää siltä, ettei vuoden 1989 lainmuutoksellaan päästä niihin tavoitteisiin, joita laintarkastuskunnan toiminnalle on asetettu.

1.3. Ehdotetut muutokset

Koska laintarkastuskunnan rooli säädösehdotusten tarkastajana ja lainvalmistelun tason kohottajana ei vuoden 1989 kehittämistoimien jälkeenkään ole muodostunut sellaiseksi kuin sitä perustettaessa ajateltiin, laintarkastuskunta ehdotetaan lakkautettavaksi vuoden 1993 alusta kumoamalla siitä annettu laki ja asetus.

Korkeimmassa oikeudessa on siitä annetun lain 2 §:n 1 momentin (804/49) mukaan presidentti ja jäseninä vähintään kaksikymmentäyksi oikeusneuvosta. Laintarkastuskunnan lakkauttamiseen liittyen säännöstä ehdotetaan muutettavaksi niin, että korkeimman oikeuden jäsenmäärä vähintään 15 ja enintään 21. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa on vastaavasti siitä annetun lain 2 §:n 1 momentin (805/49) mukaan presidentti ja jäseninä vähintään kolmetoista hallintoneuvosta. Säännöstä ehdotetaan yhdenmukaisuuden vuoksi muutettavaksi niin, että korkeimmassa hallinto-oikeudessa olisi jäseninä vähintään 15 ja enintään 21 hallintoneuvosta.

Lisäksi säännöksiin on tehty eräitä nykykieleen vaatimia sanonnallisia muutoksia.

2. Esityksen taloudelliset vaikutukset

Laintarkastuskunnan lakkauttaminen aiheuttaa jonkin verran säästöä. Säästö muodostuu ennen kaikkea laintarkastuskunnan jäsenten palkoista ja palkkioista sekä sihteerien ja asiantuntijoiden palkkioista. Laintarkastuskunnan jäsenten osalta säästön syntyminen edellyttää, että korkeimpien oikeuksien jäsenmääriä tarkistetaan laintarkastuskunnan jäsenmäärää

vastaavalla tavalla. Vuonna 1991 laintarkastuskunnan jäsenten palkkakustannukset olivat yhteensä noin 1,5 miljoonaa markkaa ja palkkiokustannukset 60 000 markkaa. Sihteerien palkkiokustannukset olivat 25 000 markkaa ja laintarkastuskunnan kuulemien asiantuntijoiden palkkiokustannukset 800 markkaa. Säästöä aiheutuu lisäksi huonetilakustannuksista ja painatuskustannuksista.

3. Asian valmistelu

Laintarkastuskunnan toiminta on ollut vuosien kuluessa esillä useissa eri yhteyksissä. Kannanotot ovat vaihdelleet erilaisista kehittämisehdotuksista laintarkastuskunnan lakkauttamiseen. Valtiovarainministeriö kiinnitti jo 1960-luvun lopulla ja uudelleen 1970-luvun puolivälissä oikeusministeriön taloussuunnitelmista antamissaan lausunnoissa huomiota laintarkastuskunnan toiminnan vähäisyyteen ja esitti harkittavaksi sen lakkauttamista.

Myös valtiontilintarkastajat ovat useissa kertomuksissaan käsitelleet laintarkastuskunnan toimintaa. Kertomuksissaan vuodelta 1977 (1/1979 vp) valtiontilintarkastajat katsoivat, että laintarkastuskunnan hyväksikäyttöä lausunnonantajana olisi tehostettava.

Eduskunta hyväksyi huhtikuussa 1981 hallituksen vuodelta 1979 antaman toimenpidekertomuksen (5/1980 vp) käsitellyn yhteydessä perustuslakivaliokunnan mietinnön (PeVM 10/1980 vp) ja sen liitteenä olleen lakivaliokunnan lausunnon (LaVL 2/1980 vp) pohjalta kannanoton, jossa edellytettiin laintarkastuskunnan toiminnan ja työskentelyolosuhteiden kehittämistä. Oikeusministeriö asetti toukuussa 1981 virkamiesryhmän valmistelemaan säädösvalmistelun kehittämistoimenpiteitä (sädösvalmistelutyöryhmä). Työryhmän tehtäviin kuului muun muassa selvittää laintarkastuskunnan toiminnan kehittämistä. Sädösvalmistelutyöryhmän vuonna 1987 valmistunut mietintö (oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 5/1987) sisälsi kannanoton, jonka mukaan olisi selvitettävä, miten laintarkastuskunnalle kuuluvat tehtävät voitaisiin hoitaa nykyistä tarkoituksenmukaisemmalla tavalla.

Valtiontilintarkastajat kiirehtivät laintarkastuskunnan toiminnan tehostamista vuoden 1980 kertomuksen yhteydessä (2/1982 vp) ja seuraavan vuoden kertomuksessa (1/1983 vp). Vuodelta 1986 antamassaan kertomuksessa

(15/1987 vp) valtiontilintarkastajat esittivät laintarkastuskunnan lakkauttamista seuraavista syistä:

— eri ministeriöt eivät ole käyttäneet hyväksi laintarkastuskunnan asiantuntemusta;

— laintarkastuskunnan toiminnan kehittämiselläkään ei saavutettaisi sellaisia tuloksia, että laintarkastuskunnasta aiheutuneet kustannukset olisivat perusteltuja; ja

— hallitusmuodon 18 §:n nojalla voidaan kaikista lakiehdotuksista hankkia lausunto korkeimmalta oikeudelta, korkeimmalta hallinto-oikeudelta tai molemmilta.

Eduskunta asettui kuitenkin toiselle kannalle kuin valtiontilintarkastajat. Se hyväksyi touko-kuussa 1988 valtiontilintarkastajien kertomusta käsitellessään valtiovarainvaliokunnan siitä antamaan mietintöön (VaVM 15/1988 vp) perustuvan kannanoton, jonka mukaan laintarkastuskunnan toimintaa olisi kehitettävä. Valtiovarainvaliokunta katsoi mietinnössään, että ensisijaisesti on lähdeettävä laintarkastuskunnan säilyttämisestä ja sen toiminnan kehittämisestä. Laintarkastuskunnan lakkauttamista on valiokunnan mukaan harkittava vasta sitten, jos laintarkastuskunnan toiminta ei kehittämissuunnitelmien jälkeenkään vastaa sille asetettuja tavoitteita eivätkä siitä aiheutuneet kustannukset vastaa saavutettuja tuloksia.

Laintarkastuskunnan toimintaedellytyksiä pyrittiin parantamaan ja sen käyttöä lausunnonantajana edistämään laintarkastuskunnasta annettuun lakiin ja asetukseen vuonna 1989 tehdyillä muutoksilla. Lainmuutokset perustuvat eduskunnalle vuonna 1989 annettuun hallituksen esitykseen (HE 54/1989 vp). Lausuntojen pyytämistä pyrittiin tehostamaan muun muassa säättämällä valtioneuvoston kanslialle ja ministeriöille mahdollisuus pyytää lakiehdotuksista laintarkastuskunnan lausunto ja säättämällä laissa, minkälaisista lakiehdotuksista laintarkastuskunnan lausunto olisi pääsäännön mukaan pyydettävä. Laintarkastuskunnan toimintaedellytysten parantamiseksi sille säädet-

tiin muun muassa mahdollisuus ottaa sihteeriläislausunnon valmistelua varten.

Oikeusministeriö asetti huhtikuussa 1992 työryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää laintarkastuskunnan asemaan liittyviä kysymyksiä. Kysymys laintarkastuskunnan lakkauttamisesta on tullut esille myös eräänä kohteena harkittaessa, miten oikeusministeriön hallinnonalalla voidaan toteuttaa sille asetettu velvollisuus vähentää virkoja ja tehtäviä. Työryhmän tuli selvittää asian ratkaisua varten, mitä eri seikkoja liittyy vaihtoehtoihin, että laintarkastuskunta säilytetään nykyisenlaisena tai että se lakkautetaan. Työryhmä jätti muistionsa oikeusministeriölle kesäkuun alussa (Muistio laintarkastuskunnasta 25.5.1992).

Hallituksen esitys on valmisteltu virkatyönä oikeusministeriössä. Esitysehdotusta valmisteltaessa on kuultu korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden presidenttejä. Ylimpien tuomioistuinten presidentit ovat täysistunnoissaan käytyyn keskusteluun viitaten toimittaneet oikeusministeriölle kannanotot, joissa esitysehdotukseen suhtaudutaan varauksellisesti. Erityisesti lausunnoissa on tuotu esiin huoli siitä, että ylimmiltä tuomioistuimilta ryhdytään pyytämään lausuntoja samassa määrin kuin laintarkastuskunnalta.

4. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

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

5. Voimaantulo

Lait ehdotetaan tuleviksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 1993.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki**laintarkastuskunnasta annetun lain ja asetuksen kumoamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Täten kumotaan laintarkastuskunnasta 23 päivänä joulukuuta 1959 annettu laki (518/59) ja laintarkastuskunnasta 20 päivänä kesäkuuta 1960 annettu asetus (334/60) niihin myöhemmin tehtyine muutoksineen.

2 §

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuuta 199 .

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 ja enintään 21 oikeusneuvosta. Tasavallan presidentti nimittää presidentiksi ja, korkeimman oikeuden esityksestä, oikeusneuvoksiksi oikeudentuntoisia ja lainop-

pineita henkilöitä, joilla on taitoa ja kokemusta tuomarintoimissa.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuuta 199 .

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 ja enintään 21

hallintoneuvosta. Tasavallan presidentti nimittää presidentiksi ja, korkeimman hallinto-oikeuden esityksestä, hallintoneuvoksiksi oikeu-

dentuntoisia ja lainoppineita henkilöitä, joilla on taitoa ja kokemusta tuomarin- tai hallinto-toimissa. Vähintään puolella korkeimman hallinto-oikeuden jäsenistä tulee olla kelpoisuus tuomarinviran hoitoon.

— — — — —

Tämä laki tulee voimaan päivänä
kuuta 199 .

Helsingissä 4 päivänä syyskuuta 1992

Tasavallan Presidentti

MAUNO KOIVISTO

Oikeusministeri *Hannele Pokka*

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:

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

2 §

Korkeimmassa oikeudessa on *oleva* presidentti ja jäsenenä vähintään kaksikymmentäyksi oikeusneuvosta. Presidentiksi ja, korkeimman oikeuden esityksestä, *jäseniksi ja* oikeusneuvoksiksi nimittää tasavallan presidentti oikeamielisiä ja lainoppineita henkilöitä, joilla on taitoa ja kokemusta tuomarintoimissa.

2 §

Korkeimmassa oikeudessa on presidentti ja jäsenenä vähintään *15 ja enintään 21* oikeusneuvosta. *Tasavallan presidentti nimittää* presidentiksi ja, korkeimman oikeuden esityksestä, oikeusneuvoksiksi *oikeudentuntoisia* ja lainoppineita henkilöitä, joilla on taitoa ja kokemusta tuomarintoimissa.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
 kuuta 199 .

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:

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

2 §

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa on *oleva* presidentti ja jäsenenä vähintään kolmetoista hallintoneuvosta. Presidentiksi ja, korkeimman hallinto-oikeuden esityksestä, *jäseniksi ja* hallintoneuvoksiksi nimittää tasavallan presidentti oikeamielisiä ja lainoppineita henkilöitä, joilla on taitoa ja kokemusta tuomarin- tai hallinto- toimissa. Vähintään puolella korkeimman hal-

2 §

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa on presidentti ja jäsenenä vähintään *15 ja enintään 21* hallintoneuvosta. *Tasavallan presidentti nimittää* presidentiksi ja, korkeimman hallinto-oikeuden esityksestä, hallintoneuvoksiksi *oikeudentuntoisia* ja lainoppineita henkilöitä, joilla on taitoa ja kokemusta tuomarin- tai hallinto- toimissa. Vähintään puolella korkeimman hal-

Voimassa oleva laki

linto-oikeuden jäsenistä tulee olla kelpoisuus
tuomarinviran hoitoon.

Ehdotus

linto-oikeuden jäsenistä tulee olla kelpoisuus
tuomarinviran hoitoon.

*Tämä laki tulee voimaan _____
kuuta 199 .*
