

JUHLAJULKAISU

LASSI KILPI

1920 • 4/2 • 1990

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

Vammala 1989 Vammalan Kirjapaino Oy

ISSN 0356-7222

ISBN 951-855-116-2

ISBN 978-951-855-868-5 (PDF)

Näkökohtia lääninoikeuksista tuomioistuimina

Taustaa

Lääninoikeusuudistus on ollut periaatteessa vireillä varsin pitkän ajan. Taustan valaisemiseksi voisi valita monia kirjoituksia ja kannanottoja, mutta olen lukijalle poiminut vain muutamia sen ilmentämiseksi miten tärkeänä asiaa on vuosien saatossa pidetty.¹

Voi sanoa, että lääninoikeusuudistus harppasi pitkän askeleen eteenpäin kun vuonna 1974 annettiin lääninoikeuslaki (1021/74), joka tuli voimaan 1. 10. 1975 sekä vastaava asetus (751/75). Tämä lainsäädäntö ei kuitenkaan merkinnyt, jo 1955 lailla aloitettua, lääninoikeuksien tuomioistuinasetaman kiistatonta tunnustamista vaan lääninoikeuksista tuli kuten on sanottu »alemmmanasteisia tuomioistuimia, joissa on eräitä muodollisorganisatorisia puutteita».

Varsinainen lääninoikeusuudistus aloitettiin hallintolainkäyttötoimikunnan mietinnöllä², jota ansiokkaasti jatkoi hallinnon oikeusturvakomitean mietintö.³ Ratkaisevin osuus lääninoikeusuudistuksessa on kuitenkin KHO:n presidentti Antti Suvirannan johtamalla hallintolain-

¹ Kehittyvä hallintolainkäyttö. (Korkeimman hallinto-oikeuden julkaisusarja I 1972); *Aarne Nuorvala*: Hallintolainkäytöstä ja hallintotuomioistuinlaitoksesta. (Lakimies 1970 s. 770) ja Lääninoikeuksien kehittämisestä oikeusturvan lisäämiseksi hallinnon alalla (Lakimies 1971 s. 191) sekä Oikeusturvanäkökohtia (Verotus 1975 s. 211). *Tauno Ellilä*: Tuomarin pätevyysvaatimuksista (Lakimies 1970 s. 4). *Edward Andersson*: Verovalitusten käsittelyn nopeuttamisesta lääninoikeusvaiheessa (Verotus 1970 s. 129). *Paavo Kastari* on kirjassaan Suomen valtiosääntö (1977) kiinnittänyt huomiota tuomarin riippumattomuuteen ja heikon arvovallan syihin. *Eero Vilkkonen* käsittelee kirjassaan: Hallintolainkäyttö I (1977) hallintotuomioistuimet virastoyksikköinä. *Eero Kivikari*: Hallintotuomioistuinten asemasta, Verotus nro 2/1977 ja Lääninoikeuksien kehittämisestä, Verotus nro 3/1983 kirjallisuusviitteinen sekä hallintotuomioistuimet ja oikeuslaitoskeskustelu, Lakimies-uutiset 1971 nro 6—7 ja III tuomaripäivien pöytäkirja 1982. *Tuomo Rapola*: Tuomiovalta ja oikeushallinto. Sama III tuomaripäivien pöytäkirja. Korkeimman hallinto-oikeuden 70-vuotisjuhlamuistio 1988.

² Ks. KM 1973: 114 s. 198 ss.

³ Ks. KM 1981: 64 s. 239 ss.

käyttökomitean mietinnöllä. Se oli mittava työ.⁴ Eräällä tavalla lainvalmistelutyön tosiasialliseen edistymiseen vaikutti myös se, että pääministeri Harri Holkerin hallituksen ohjelmaan (s. 11) otettiin tietääkseni paljolti entisen oikeusministerin Christoffer Taxell'in aloitteesta lausuma: Lääninoikeudet muodostetaan itsenäisiksi, alemmanasteisiksi hallintotuomioistuimiksi.

Edellä hahmotetuista sanoisinko »eväistä» alkoi oikeusministeriössä lainvalmistelutyö lainsäädäntöneuvos Heikki Kannisen johdolla. Tämä johti hallituksen esitykseen eduskunnalle 65/88, jonka eduskunta hyväksyi 10. 3. 1989/242 lailla lääninoikeuslain muuttamisesta. Samassa yhteydessä jouduttiin muuttamaan useita lakeja.⁵ Lääninoikeusasetus katsottiin aiheelliseksi uusia kokonaan. Se annettiin lääninoikeuslain 32 §:n nojalla 2. 6. 1989/522. Uudistukseen liittyvät myös lääninoikeuksien työjärjestysuudistukset, joista oikeusministeriön asettama hallintoneuvos Rauno Karvosen johdolla toiminut työryhmä teki malliehdotukset. Lääninoikeuksien tulee ja ne voivat nyt itse vahvistaa toimintaansa sopivat työjärjestykset ensi kerran kuuden kuukauden kuluessa lääninoikeusasetuksen voimaantulosta. Työjärjestys on toimitettava tiedoksi KHO:lle. Lääninoikeusuudistus tuli voimaan 1. 11. 1989.

Asiaan liittyi, kuten näin suuressa hallintoalan muutoksessa on luonnollista, monenlaista »kädenvääntöä» lähinnä siitä, miten lääninoikeudet, Ahvenanmaan lääninoikeutta lukuunottamatta, in concreto siirretään sisäasiainministeriön hallinnonalalta oikeusministeriön hallinnonalalle. Eräs keskeinen liitännäiskysymys oli lääninoikeuksien suurentaminen virastoyksikköinä eli niiden määrän (11) supistaminen vähintään kuuteen, joka on hovioikeuksienkin lukumäärä. Kammarrätten-tuomioistuimia on Ruotsissa neljä. Kun lisäksi mainitsen, että pääosin lääninhallituksista itsenäisiin lääninoikeuksiin siirrettävän virkakunnan lukumäärä on n. 350 eritasoista virkamiestä sekä vielä sen näkökohdan, että lääninoikeudet ratkaisivat v. 1988 yhteensä 32 082 asiaa, saanee arvoisa lukija taustakäsityksen siitä kuinka merkittävästä ja laajakantoisesta uudistuksesta asiassa oli kysymys.

Tänään ollaan siis tilanteessa, että lääninoikeus on yleinen alueellinen hallintotuomioistuin, jonka tuomiopiirinä on lääni (LOL 1 §). Yleisesti hahmottaen voinee ehkä sanoa, että lääninoikeudet hoitavat nyt kansalaisten hallinnollisen oikeusturvan samalla tasolla ja periaatteella kun hovioikeudet hoitavat oikeusturvan niille kuuluvissa asioissa.

⁴ Ks. KM 1985: 48 s. 13 ss.

⁵ Ks. Suomen Säädoskokoelma N:o 242—270. Asian yhteydessä suoritettiin myös asiallisen toimivallan rajaamista lääninhallitusten ja lääninoikeuksien kesken.

Kokoonpanosta ja toiminnasta

Vuoden 1974 lääninoikeuslain nojalla lääninoikeudessa oli lääninoikeuden puheenjohtajana toimiva lääninneuvos, jaoston puheenjohtajina toimivia lääninneuvoksia, vanhempia ja nuorempia lääninasesoreita, lääninoikeudensihteeri ja lääninsihteerit esittelijöinä. Nyt lääninoikeudessa on puheenjohtajana lääninoikeuden ylituomari ja muina jäseninä lääninoikeudentuomareita sekä asioiden valmistelua ja esittelyä varten lääninoikeudensihteerejä (LOL 4 §). Ylituomarit ja lääninoikeudentuomarit nimittää tasavallan presidentti, ylituomarit ns. ilmoittautumisvirkana ja lääninoikeudentuomarit hakuvirkana. Molemmilla on hallitusmuodon mukainen tuomarin asema. Ehdollepanoa ei suoriteta. Nimitysasioissa on KHO:n esitys tai lausunto keskeisessä asemassa. Tämä onkin hyvä järjestelmä. Se takaa tuomaripätevyyden ja estää osaltaan ns. poliittisia- ja suosikkinimityksiä. Lääninoikeudensihteerit nimittää lääninoikeus. Muun virkakunnan ottaa ylituomari.

Asian yhteydessä oli tuomaripiireissä ja pyydetyissä lausunnoissa vilkas mielipidevaihto mainituista virkanimikkeistä. Omasta puolestani on vain jotenkin »sääli» historiallisen asesori-virkanimen poistuminen. Korostamalla nimikkeissä tuomari-sanaa pyrittiin vahvistamaan lääninoikeuden tuomioistuinluonnetta ja onhan mm. »ukkotuomari» sanalla kansalaisten keskuudessa perinteisesti arvostettu ja luottamusta herättävä kaiku. Neuvoksia on sen sijaan monella alalla ja sopiikin se nimike ylioikeuksien jäsenille. Uutena kokoonpanoa koskevana näkyvänä seikkana tulivat eräisiin asiatyyppeihin asiantuntijajäsenet, jotka nimittää valtioneuvosto kolmen vuoden toimikaudeksi. He vannovat myös tuomarin valan (LOL 7 ja 11 §).

Lääninoikeus voi toimia jaostoihin jakautuneena siten kun työjärjestyksissä määrätään. Jaoston puheenjohtajana on ylituomari tai lääninoikeudentuomari sekä muina jäseninä vähintään kaksi lääninoikeudentuomaria. Esittelyn lääninoikeudessa toimittaa lääninoikeuden lainoppinut jäsen, lääninoikeudensihteeri tai esittelijä. Notaari voidaan määrätä esittelemään yksinkertaisia asioita.

Lääninoikeus voi suorittaa myös asian suullisen käsittelyn ja toimittaa katselmuksen. Olisikin tarpeen lisätä ajan mittaan ja työvoimaresurssien salliessa nimenomaan suullisia käsittelyjä. Tästä on ollut keskustelua jopa kansainvälisesti mm. AIHJA:n hallintotuomarikokouksessa 19. 6. 1989 Helsingissä. Lääninoikeus voi asian niin vaatiessa koontua täysistuntoon ja eräissä tapauksissa se on pakollistakin.

Lääninoikeuden hallinto

Lääninoikeusuudistuksen myötä keskittyy tulosvastuu ja siihen verrattavat asiat keskeisesti ylituomarille ja lääninoikeudentuomareille jaoston puheenjohtajana. Ylituomari voi määrätä jonkun lääninoikeudentuomareista tai lääninoikeudensihteereistä toimimaan hallintopäällikkönä. Tämä tehtävä vastaa periaatteessa entistä lääninhallituksen veroasiaintoimiston toimistopäällikön virkaa. Hallintopäällikkö onkin ehdottomasti tarpeen ns. suurissa lääninoikeuksissa (Uusimaa, Turku ja Pori, Häme). Hallintopäälliköllä on keskeinen asema monissa jokapäiväisen työn asioissa, (LOA 16 §).

Oikeuskäytännön yhdenmukaisuuden valvonnan vuoksi oli jo ennenkin monissa lääninoikeuksissa pidetty työjärjestysten pohjalta ns. neuvosten palaverejä. Lääninoikeusasetus (12 §) vahvistaa voimakkaasti tätä käytäntöä toteamalla, että lääninoikeudessa voi olla johtoryhmä lääninoikeuden hallintoa koskevien asioiden valmistelua (vert. KHO kansliaistunto) sekä oikeusperiaatteiden soveltamisen ja laintulkinnan yhdenmukaisuuden valvomista varten. Johtoryhmän vakiokokoonpano on ylituomari puheenjohtajana, jaostojen puheenjohtajat sekä hallintopäällikkö. Lääninoikeusasetus määrittelee selkeästi mitkä asiat ylituomari ratkaisee ilman esittelyä, mitkä hallintopäällikkö yksin ja mitkä asiat ovat täysistuntoasioita. Lääninoikeuksien hallinto on nähdäkseni nyt periaatteessa hyvin toimivasti järjestetty verrattuna siihen, mitä se oli lääninhallituksen osastona. Ylituomarin ja lääninoikeudentuomareiden jaoston puheenjohtajana toiminta ja työteho kuitenkin pitkälti ratkaisee miten hallinto toimii arkipäivän työssä (LOL 8 § ja LOA 17 §). Huomattava piirre on myös se, että täysistunnossa määrätään ne virkamiehet, jotka voivat ratkaista käytännön lainkäytössä tärkeitä ulosoton kiel tämistä ja keskeyttämistä koskevia hakemuksia (LOA 10 §).

Ratkaisumenettelystä

Lainkäyttöasiat ratkaistaan pääsääntöisesti lääninoikeuden jaostossa. Jaostojen työ on keskeistä. Jaostojen istunto on ratkaisutoiminnassaan itsenäinen.⁶ Riippuen lääninoikeuden koosta jaostoja on vaihteleva määrä ja suurin se on Uudenmaan lääninoikeudessa, jossa on kuusi jaostoa. Lääninoikeus toimii jaoston osalta nyt selkeästi kolmijäsenisenä. Vuoden 1974 lääninoikeuslain 10 §:ää muutettiin, pyrkimyksenä purkaa asiaruuhkia, lailla 1022/78 siten, että lääninoikeuden työtilan-

⁶ Ks. tästä periaatteesta erityisesti hallituksen esitys eduskunnalle s. 27.

teen niin vaatiessa voi esittelijä toimia esittelemässään asiassa lääninoikeuden jäsenenä (ns. esittelijäjäsen) eli luotiin väliaikainen ns. kolmen jäsenen kokoonpano. Lailla 588/82 konstruointiin samassa tarkoituksessa jopa rajoitettuihin asiaryhmiin ns. yhdenjäsenen kokoonpano lääninoikeuslain 9 §:n väliaikaisella muutoksella. Nyt nämä säännökset on poistettu. Lääninoikeuden jaosto toimii normaalikokoonpanossa kolme jäsentä ja esittelijä. Lääninoikeuden jäsenen toimiessa esittelijänä asiassa on kolmen jäsenen kokoonpano.⁷ Lääninoikeuslain 15 §:ssä määritellään ketkä esittelevät lääninoikeudessa. On todettava, että lääninoikeudensihteerit muodostavat esittelijöiden perusjoukon.⁸ On siis keskeistä, että lääninoikeudensihteerit ovat pätevää, koulutettua ja työhönsä motivoituneita lakimiehiä. Yhdyn siihen, mitä eri lakimiestilaisuuksissa on perustellusti sanottu mm. tuomioistuinten palkkaussasioista.

Mikä on tulevaisuus?

Käsitykseni mukaan on selvää, ettei lääninoikeusuudistus heti paranna mullistavasti lääninoikeustoimintaa ja kansalaisten hallinnollista oikeusturvaa varsinkaan sen pahinta puutetta, joka on liian pitkä ratkaisuaika.⁹ On kuitenkin varmaa, että lääninoikeuksien ratkaisujen oikeusvarmuus, ennalta ennustettavuus ja perusteluselkeys tulevat parantumaan entisestään. Ylituomari ja jäsenet voivat tuomarinvastuun nimessä saada mahdollisuuden periaatteellisten asioiden syvälliseen käsittelyyn (mm. johtoryhmätyöskentely ja LOA 17 §:n mukainen muis-tiolaadinta).¹⁰ Niin ikään syntyy tilaisuus perehtyä lääninoikeudelle ehkä tulevien tehtävien ennakointiin.¹¹ Lääninoikeusuudistuksen keskeisin asia onkin luoda pohja tulevalle kehitykselle. Uudistuksen tärkein merkitys on käsitykseni mukaan lääninoikeuden tuomarikunnan työmotivatiivisen aineksen sekä ns. profiilin nousun ja vihdoin työskentelyn arvostuksen puolella. Myös valmisteilla oleva hallintoprosessilaki tulee luomaan selkeät periaatteet lääninoikeustyölle. Lääninoikeudet kykenevät nyt luodulla pohjalla vastaamaan taitoyhteiskunnan vaatimuksiin sillä myös lääninoikeuksien tietojärjestelmiä kehitetään. Tämä kaik-

⁷ Ks. tästä hallituksen esitys eduskunnalle s. 28.

⁸ Asiaa on selostettu hallituksen esityksessä eduskunnalle s. 30.

⁹ Ks. aiheesta yleisesti oikeusministeriön OHOI-tiedotuslehti nro 1/1989, Raimo Pekkanen, Antti Suviranta, Eero Jauhiainen.

¹⁰ Ks. tästä mm. *Timo Silenti*: Osaratkaisujen antaminen, valituskelpoisuus ja sitovuus hallintomenettelyssä ja lainkäytössä. LM 1989 s. 52.

¹¹ Ks. tästä mm. *Olli Mäenpää*: Euroopan ihmisoikeussopimus ja oikeusturvan ta-keet hallintoasioissa, LM 1989 s. 306.

ki taas lisää kansalaisten luottamusta hallinnolliseen oikeusturvaan. Ruotsissa on hallinnollisesta oikeusturvasta varsinkin veroasioissa äskettäin käyty monitahoinen keskustelu.¹² Sekin osoittaa kuinka merkityksellistä oli saada Suomeen lääninoikeudet tuomioistuimina, en malta olla sanomatta »vihdoin ja viimein». On myös todettava, että veronoikaisumenettelyn kaikinpuolinen kehittäminen on mitä keskeisin asia lääninoikeuksien toiminnalle tulevaisuudessa. Sama koskee lainsäädäntöä ns. yleisten hallintolainkäyttöasioiden alueella. Hallintomenettely kehittyy maailmanlaajuisesti. Äskettäin on tietääkseni esim. Ranskassa perustettu Conseil d' Etat alapuolelle välituomioistuin hallinnollisen oikeusturvan lisäämiseksi. Lääninoikeuksien tehokas toiminta tuomioistuimina antaa myös mahdollisuuksia korkeimman hallinto-oikeuden kehittämiselle prejudikaattituomioistuimen suuntaan, jos niin hyväksi katsotaan.

¹² Ks. tästä mm. *Jan Sundin*: Skattedomstolar under debatt. Skattenytt nro 5/1989 s. 228.