

JUHLAJULKAISU

AARNE NUORVALA

1912 · 18/4 · 1982

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

Vammala 1982, Vammalan Kirjapaino Oy

ISBN 951-855-049-2

ISSN 0356-7222

978-951-855-871-5 (PDF)

Arno Hannus

Näkökohtia lääninoikeusjärjestelmän kehittämisestä

Lääninoikeuksien aseman, organisaation ja toiminnan kehittäminen on monitahoinen tehtävä, josta usean eri viranomaisen osaltaan ja yhdessä on huolehdittava. Paitsi lääninoikeuksille itselleen ja lääninhallituksille tämä tehtävä kuuluu sisäasiainministeriölle, oikeusministeriölle ja korkeimmalle hallinto-oikeudelle sekä valtiovarainministeriölle. Lääninoikeuksien toimintaedellytysten parantamiseen ja niiden työskentelyn tehostamiseen on pyritty monin ehdotuksin ja toimenpitein, ja useammaltakin kannalta lisätoimenpiteet ovat valmistavina ja harkittavina.

Seuraavassa käsitellään lääninoikeusjärjestelmän kehittämistä eräistä näkökulmista. Ensin tarkastellaan kysymystä siitä, olisiko sisäasiainministeriön nykyistä toimivaltaa ja vastuuta lääninoikeuksia koskevissa asioissa siirrettävä oikeusministeriölle. Tähän liittyen esitetään näkökohtia siitä, voitaisiinko lääninoikeuksista kehittää muodollisestikin itsenäisen aseman omaavat alueelliset hallintotuomioistuint. Sitten selvitetään lääninoikeusjärjestelmän kehittämistarpeiden ja -mahdollisuuksien suhdetta väliportaanhallinnon suunnitteilla olevaan uudistamiseen.

1. Sisäasiainministeriön ja oikeusministeriön asema lääninoikeuksiin ja niiden kehittämiseen nähden

Lääninoikeudet ovat nykyisellään osia lääninhallitusten organisaatiosta. Lääninoikeudessa toimivat virkamiehet ovat lääninhallituksen virkamiehiä. Heiltä puuttuu tuomarin oikeudellinen erityisasema. Niinpä heidän nimittämisensä virkaan tai määräämisensä toimeen tapahtuu sisäasiainministeriön esittelystä valtioneuvoston tai tasavallan presidentin päätöksellä ja heidän on erottava 67 vuotta täyttäessään. Paitsi että lääninoikeuksien henkilöstöasiat hoidetaan läänin-

hallitusten toimesta, nämä huolehtivat muistakin läänioikeuksien ns. ylläpitotehtävistä.

Läänioikeuksia koskeva lainsäädäntö on esitelty sisäasiainministeriöstä ja katsotaan sen toimialaan kuuluvaksi. Tulo- ja menoarviossa sekä toiminta- ja taloussuunnitelmissa läänioikeudet käsitellään sisäasiain- eikä oikeusministeriön hallinnon alalle kuuluvina. Vastuu läänioikeuksia koskevien asioiden hoidosta, myös siis läänioikeusjärjestelmän kehittämisestä, kuuluu lähinnä sisäasiainministeriölle, ja sisäasiainministeri (tai ministeri sisäasiainministeriössä) eikä oikeusministeri on se valtioneuvoston jäsen, jonka mm. on vastattava tätä koskeviin kansanedustajien suullisiin ja kirjallisiin kysymyksiin. Kun läänioikeusjärjestelmä ei täytä siihen kohdistettuja ja kohdistettavia vaatimuksia, mitä tulee asioiden riittävän joutuisaan käsittelyyn läänioikeuksissa, niin julkisuudessa arvostelu kohdistetaan, ei juurikaan oikeusministeriöön eikä valtiovarainministeriöön, vaan lähinnä sisäasiainministeriöön.

Tämä ei ole enempää oikein kuin kohtuullistakaan. On helppo sanoa, että sisäasiainministeriön olisi pitänyt tehdä ja olisi tehtävä enemmän läänioikeusjärjestelmän kehittämiseksi kuin se on tehnyt ja saanut aikaan. Sisäasiainministeriö on kuitenkin esittämästä päästyään esittänyt toimenpiteitä, jotka olisivat tarpeen, mutta eihän näiden toteuttaminen ole ollut sen vallassa. Vasta viime aikoina muut asianomaiset ministeriöt ovat aktiivisemmin ruvenneet ottamaan osavastuuta asiassa. Tuomioistuinlaitos ja hallintolainkäyttö kuuluvat asioina oikeusministeriön toimialaan. Valtiovarainministeriön toimialaan taas kuuluu, paitsi valtionhallinnon organisaatioiden yleinen kehittäminen, myös vero- ja verotuslainsäädännön kehittäminen, mistä verovalitusruuhkien vähentämismahdollisuudet nimenomaan ja ratkaisevasti ovat kiinni.

Tällä kohtaa sallittaneen poikkeaminen vähän sivuun varsinaisesta aiheesta. On syytä korostaa kahta asiaa, joilla on keskeinen merkitys pyrittäessä vähentämään läänioikeuksien verovalitusruuhkia ja ehkäisemään sellaisten syntyminen. Ensimmäinen on, että aineellista vero-oikeutta olisi kehitettävä niin, että päästään eroon tarpeettoman pikkupiirteisistä vähennysoikeuksista ym. poikkeuksista pääsääntöihin verotuksessa ja saadaan se siten nykyistä olennaisesti karkearakenteisemmaksi ja yksinkertaisemmaksi. Toinen on se, että verotuksen virheet olisi oikaistava mahdollisimman suurelta osalta jo verolautakunnan toimesta. Tutkijalautakunta joutaa lakkautettavaksi, kun verolautakunnan tehtäväksi uskotaan, paitsi yleisten ohjeiden anta-

minen verotuksen toimittamista varten, mikä olisi jätettävä lainsäädännön ja näiden ohjeiden pohjalta pelkästään verovirkamiesten asiaksi, myös verotuksen virheitä koskevien oikaisuvaatimusten käsitteleminen. Näillä keinoilla ja poistamalla oikeus peruste- tai muun verovalituksen tekemiseen suoraan lääninoikeudelle saataisiin lääninoikeuksien verovalitusmäärät kuriin epäilemättä paljon tehokkaammin kuin tähän asti käytetyillä keinoilla, mm. lisäämällä henkilökuntaa lääninoikeuksiin.

Mutta lähinnä sisäasiainministeriön vastuulla on nyt, että saadaan rajoitetuksi katumaksuvalitusten määrät lääninoikeuksissa, joissa ne muodostavat uuden vakavan uhan asioiden käsittelyn joutuisuuden parantamiselle, mahdollisimman vähiin. Katumaksujen määräytymisperusteiden yksinkertaistaminen on poliittisesti vaikeaa niin kuin verotuksen vastaava yksinkertaistaminenkin, mutta ainakin olisi päästävää siihen, että katumaksujen oikaiseminen voisi mahdollisimman suurelta osalta tapahtua jo kunnan portaassa.

Lääninoikeuksien ja hallintolainkäytön niissä tulisi olla järjestetty selkeästi oikeusministeriön toimialaan kuuluvaksi. Tämä sisältää, että alan lainsäädäntö olisi valmisteltava ja esiteltävä oikeusministeriöstä, henkilöstöasiat olisi käsiteltävä siellä, tulo- ja menoarvioesitykset sekä toiminta- ja taloussuunnitelmat olisi laadittava sen toimesta jne. Näissä kohdin oikeusministeriöllä tulisi siten olla lääninoikeuksiin nähden sama asema kuin opetusministeriöllä on lääninhallitusten kouluosastoihin ja sosiaali- ja terveysministeriöllä niiden sosiaali- ja terveysosastoihin nähden. Sisäasiainministeriön tehtävien ja vastuun lääninoikeuksia koskevissa asioissa tulisi kohdistua ja rajoittua, niin kuin mainittujen osastojen kohdalta vastaavasti on laita, siihen mikä liittyy lääninhallinnon kokonaisuuteen, sen yleiseen organisatoriseen ja toiminnalliseen ohjaukseen, valvontaan ja kehittämiseen sekä yhteiseen henkilökuntaan, toimitiloihin, kalustoon, konttorikoneisiin ym. Tässäkin sisäasiainministeriön on luonnollisesti oltava kiinteässä yhteistyössä niiden eri ministeriöiden kanssa, joiden toimialaan kuuluvia asioita lääninhallinnossa hoidetaan.

Tämän pitäisi olla täysin selvää. Sitä se ei kuitenkaan ole ollut. Oikeita johtopäätöksiä siitä, että lääninoikeuksien tehtävät ja toiminta ovat lainkäyttöä, ei ole tehty. Asiaa ei ole nähty tästä näkökulmasta vaan siitä, että lääninoikeudet ovat organisatorisesti osia lääninhallituksista. Mutta vaikka tässä kohden vastaavassa asemassa olevat lääninhallitusten kouluosastot ja sosiaali- ja terveysosastot ovat niiden käsiteltävien asioiden ja niille kuuluvien tehtävien samoin kuin

mm. henkilöstöasioiden (yhteistä henkilökuntaa lukuun ottamatta) kohdalta asianomaisten ministeriöiden (ja niiden alaisten keskusvirastojen) alaisia, ei ole nähty, että näinhän tietenkin pitäisi olla laita myös lääninoikeuksiin nähden.

Lääninoikeuksien asema on se, mikä on, osaksi siitä syystä, että tahoilla, joilla ei hyväksytty tuomarien oikeudellista erityisasemaa, ei ole oltu valmiita selvästi erottamaan lääninoikeuksia perinteisestä lääninhallinnosta ja siirtämään niitä oikeusministeriön toimialalle. Tämä voisi kuitenkin tapahtua ilman, että tehtäisiin muutoksia lääninoikeuksissa toimivien virkamiesten oikeudelliseen asemaan. Kun on mahdollista ja kai odotettavissakin, että aikanaan tuomarien oikeudellinen asema saatetaan jollei samaksi kuin muiden peruspalkkaisten virkamiesten niin ainakin lähemmäksi tätä, ei olisi ilmeisesti järkevääkään nyt kytkeä lääninoikeuksien siirtämiseen edellä tarkoitettuun tavoin oikeusministeriön toimialalle virkamiesoikeudellisia muutoksia lääninoikeuksissa palvelevien osalta.

Toivottavasti mielipiteet niillä tahoilla, joilla lääninoikeuksia ja niiden toimintaa koskevat asiat on vielä haluttu pysyttäväiksi sisäasiainministeriölle kuuluvina, ovat kypsymässä sille kannalle, mitä edellä on puollettu periaatteellisesti oikeana ja johdonmukaisena sekä käytännössäkin mahdollisena ja tarkoituksenmukaisena. On selvää, että kysymykseen tulevat järjestelyt olisi valmisteltava huolellisesti ja ajoitettava niin, että ei millään tavoin häiritä eikä vaaranneta niitä lääninoikeuksien verovalitusruuhkien vähentämistoimia, mitkä ovat meneillään ja suunnitteilla.

Asialla on yhteyttä siihen sekä oikeusministeriön että sisäasiainministeriön kannalta tärkeään kysymykseen, miten oikeushallinnon tehtävien hoito väliportaassa olisi järjestettävä. Oikeusministeriössä lienee näihin saakka ollut voitolla se mielipide, että oikeusministeriön on saatava omat alueelliset oikeushallintoyksikkönsä — siis se sama jo vanhentuneeksi katsottava kanta, jonka tulosta on väliportaanhallintomme nykyinen tarpeettomasti hajaantunut ja epäyhtenäinen viranomaisverkosto. Viime aikoina näyttää kuitenkin olleen saamassa lisääntyvää kannatusta se sisäasiainministeriön edustama mielipide, että oikeushallinnon tehtävien hoito on uskottava lääninhallituksille, joille yleensäkin on pyrittävä keskittämään niille soveltuvia väliportaan hallintotehtäviä.

Tällaisessa ratkaisussa lääninhallituksiin perustettava oikeushallintoyksikkö tulisi luonnollisesti toimimaan oikeusministeriön alaisuudessa ja käsittelemään myös lääninoikeuksia koskevia asioita. Sen

asema olisi tällöin vastaava kuin kouluosaston ja sosiaali- ja terveysosaston, sillä erotuksella tosin, ettei sen tulisi olla lääninhallituksen osasto vaan toimisto yleisessä osastossa.

2. Lääninoikeuksien kehittäminen erillisiksi hallintotuomioistuimiksi

Tämä on tavoite, jonka toteuttamisen tiellä on suuret vaikeudet. Ensinnäkään ei tätä kaikilla tahoilla haluta asettaakaan tavoitteeksi vaan katsotaan, että nykyisen kaltainen lääninoikeuksien yhteys lääninhallitukseen on sekä periaatteellisesti hyväksyttävä että käytännösäkin eri syistä tarkoituksenmukainen.

Käytännön syitä, jotka puhuvat tällaisen yhteyden puolesta, ei voidakaan kieltää, ja ne ovat osaksi varsin painavia, vaikka periaatteessa pitäisikin olla selvää, että hallintolainkäyttöä varten tulisi olla alueelliset »hallinto-oikeudet», joilla on muodollisestikin yhtä itsenäinen asema kuin muillakin tuomioistuimilla ja jotka hallinnollisesti ovat oikeusministeriön alaisia.

Paitsi että lääninhallituksissa toimivat lääninoikeudet tulevat niin henkilöstö- kuin muitakin menoja ajatellen halvemmiksi kuin erilliset alueelliset hallinto-oikeudet, on otettava huomioon, että jos ryhdyttäisiin luomaan tällaisten hallinto-oikeuksien järjestelmää, niin niitä ei varmaankaan voitaisi saada joka lääniin. Niitä tulisi ehkä vain saman verran kuin meillä on hovioikeuksia. Mikäli ne perustettaisiin hovioikeuksien yhteyteen, säästettäisiin sekä henkilöstö- että muissa menoissa.

Mutta poliittisesti olisi erittäin vaikeaa, jollei mahdotonta, ajaa läpi ratkaisua, jossa puolet tai ylikin puolet lääneistä ja niiden hallintokaupungeista (jos otetaan jo huomioon perustettaviksi suunnitellut kolme uutta lääniäkin) jäisi ilman lääninoikeutta. Tämä näkökohta on niin painava, että se voi muodostua näillä näkymillä ratkaisevaksi. Lääninoikeuksien aseman kehittäminen muodollisestikin nykyistä itsenäisemmäksi, lähemmäs »varsinaisten» tuomioistuinten asemaa, on kai mahdollista, mutta niiden kokonaan irrottaminen lääninhallinnosta ei hevin taida sitä olla.

3. Väliportaanhallinnon uudistaminen ja lääninoikeudet

Väliportaanhallinnon suunnitteilla olevat osauudistukset luovat toteutuessaan ainakin jossain määrin uudenlaisen tilanteen, mitä tulee

lääninoikeuksien asemaan lääninhallinnossa. Tämä seuraa erityisesti siitä, että lääninhallinnon johtoon asetettaisiin kussakin läänissä lääninneuvosto, joka koostuisi poliittisin perustein valituista tai nimeytyistä, poliittisen vastuun alaisina toimivista läänin väestön luottamushenkilöistä, ja että lääninhallintoa muutoinkin kansanvaltaistettaisiin.

Lääninhallinnon aseman ja luonteen muuttuminen väliportaanhallinnon uudistamisen myötä muodostanee monen mielestä lisäperusteen sille, että lääninoikeudet olisi irroitettava muun lääninhallinnon yhteydestä. Mutta poliittiset vaikeudet tässä olisivat nähtävästi yhtä tai lähes yhtä suuret kuin ne nykytilanteessakin olisivat. Näin ollen jouduttaneen nyt rajoittumaan siihen, että harkitaan, tuleeko ja miltä osin lääninoikeuksien tärkeimmät henkilöstöasiat, lähinnä lääninoikeuden virkoihin nimittämistä koskevat asiat, käsitellä lääninneuvostossa. Tätä vastustetaan ilmeisesti laajalti siinä pelossa, että virkaylennysperusteiden noudattaminen silloin vaarantuisi lääninneuvoston poliittisiin voimasuhteisiin nojautuvasta koostumuksesta johtuen. Toisaalta on, niin kuin tiedetään, kannatusta myös sillä mielipiteellä, että tuomarienkäin nimittämisessä pitäisi voida ottaa huomioon puoluenäkökohdat, ja näinhän käytännössä on pitkään tapahtunutkin raastuvan-oikeuksien kohdalla.

Vaikka lääninhallinnon nimitysasiat kaavaillussa uudessa lääninhallinnon järjestelmässä olisikin mahdollisimman pitkälti järjestettävä lääninhallinnossa ratkaistaviksi niin kuin kaikki muutkin asiat, joiden uskominen lääninhallinnolle käy päinsä, voidaan kuitenkin hyvin perustella sitä, että lääninoikeuksien virkamiesten nimitys- ja muut henkilöasiat käsiteltäisiin nykyistä vastaavassa järjestyksessä vain sillä erotuksella, että valtioneuvoston tasolla ne sisäasiainministeriön sijasta käsiteltäisiin oikeusministeriön toimesta.

Valtioneuvoston kannanotot 25 päivästä tammikuuta 1982 väliportaanhallinnon osauudistuksiin ja eräisiin muihin uudistustoimiin sisältävät kohdan, jossa edellytetään selvitettäväksi, onko uusien lääninhallitusten yhteyteen perustettava lääninoikeudet ja yleisen osaston veroasiaintoimistot. Toisena vaihtoehtona on siis selvitettävä ja harkittava sitä, että näille kuuluvat tehtävät järjestettäisiin hoidettaviksi uusien läänien ja niiden »kantäläänien» kohdalta yhteisinä. Mitä erityisesti Kainuun lääniin tulee, niin läänin asukasluvun pienuudesta johtuen lääninoikeuden järjestysmuoto tuskin voisikaan siellä olla sama kuin muualla. Sen tulisi ilmeisesti olla yksinkertaisempi, eikä lääninoikeus siellä siten ehkä voisi toimia yhtä »erillään» muusta lääninhallinnosta kuin lääninoikeudet nykyisin sentään toimivat.

Arno Hannus

Edessä on nyt väliportaanhallinnon osauudistusten vaatiman erittäin monitahoisen jatkovalmistelun käynnistäminen ja joutuisa suorittaminen, niin että osauudistukset voitaisiin mikäli mahdollista toteuttaa vuoden 1985 alusta. Siltä osin, kuin kysymys on läänioikeusjärjestelmän kehittämisestä väliportaanhallinnon uudistumiseen liittyvistä syistä, selvitystyö on järjestettävä oikeusministeriön ja sisäasiainministeriön sekä muiden asianomaisten tahojen yhteistyössä tapahtuvaksi.