

JUHLAJULKAISU

URHO KALEVA
KEKKONEN

1900 · 3/9 · 1975

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

Vammala 1975, Vammalan Kirjapaino Oy

ISBN 951-9068-43-0 (1/2 nahk.)

ISBN 951-9068-44-9 (sid.)

ISBN 978-951-855-874-6 (PDF)

Aarne Nuorvala

Kehittyvä hallintotuomioistuin- järjestelmä kansalaisten oikeus- turvan takeena.¹

Julkisoikeudellisia oikeussuhteita, kansalaisten oikeuksia ja velvollisuuksia järjestävä lainsäädäntö laajenee jatkuvasti ja julkisen vallan toimenpiteet koskevat jokaista kansalaista. Heidän oikeusturvansa kannalta on tämän vuoksi tärkeätä, että lait ovat sekä aineellisesti että muodollisesti ajanmukaiset ja moitteettomat. Se on tärkeätä myös sen takia, että luottamus oikeuslaitokseen on läheisessä yhteydessä siihen, luottavatko kansalaiset lakien oikeudenmukaisuuteen.

Hallinnon oikeussuojajärjestelmää, hallintotuomioistuinlaitosta ja hallintolainkäyttöä koskeva lainsäädäntö on viime vuosikymmeninä suoritetuilla uudistuksilla saatu huomattavalta osalta ajanmukaistetuksi. Osauudistuksin on muotoutumassa tavoitteena oleva hallintolainkäytön oma ajanmukainen menettelysäännöstö, 'oikeudenkäymiskaari'.

Lainkäyttö hallintoa koskevissa oikeusasioissa on meillä vakaantunut muusta lainkäytöstä erilliseksi hallintolainkäytöksi. Ratkaisevan kehitysvaiheen muodosti KHO:n perustaminen riippumattomaksi yleiseksi tuomioistuimeksi ylimmän asteen hallintolainkäyttöä varten.

Oikeusturvan lisääminen hallinnon alalla on ollut meillä, niinkuin

¹ Hallintolainkäytön kehittämistarpeita ja -toimenpiteitä on kirjoittaja käsitellyt seuraavissa kirjoituksissaan: Oikeuslaitoksen nykynäkymiä, Suomen Lakimiesliiton XX lakimiespäivien pöytäkirja 1969 s. 7 ss.; Hallintolainkäytön näkymiä, LM 1967 s. 560 ss.; KHO:n täyttäessä 50 vuotta, KHO 1918 – 1968 s. 7 ss.; Puhe KHO:n 50-vuotisjuhlassa, LM 1968 s. 881 ss.; Hallintolainkäytöstä ja hallintotuomioistuinlaitoksesta. Näkökohtia ja näkymiä niiden kehittämisestä, LM 1970 s. 770 ss.; Lääninoikeuksien kehittämisestä oikeusturvan lisäämiseksi hallinnon alalla, LM 1971 s. 191 ss.; Tuomioistuimet kehittyvinä virastoyksikköinä, LM 1973 s. 60 ss. ja Mietteitä Korkeimman hallinto-oikeuden kehittämisestä, Suomalainen Lakimiesyhdistys 75 vuotta, 1973, s. 266 ss. Ks. myös Kehittyvä hallintolainkäyttö. Näkökohtia hallintolainkäytön järjestelmästä, nykytilasta, kehittämis- tarpeista ja -mahdollisuuksista. KHO:n julkaisu I/1972.

monessa muussakin maassa, jatkuvan huomion kohteena. Varsinkin 1950- ja 1960-luvuilla oli hallintolainkäyttöä koskeva lainsäädäntötyö meillä ripeätä. Tärkeimmät silloin suoritetuista lainsäädäntöuudistuksista ovat muutoksenhausta hallintoasioissa vuonna 1950 annettu laki, jolla tehostettiin oikeusturvaa laajentamalla valitusoikeutta ja järjestämällä se yhtenäiseksi; eräiden hallintoriita-asiain oikeuspaikasta 1954 annettu laki, jossa lääninhallitus säädettiin yleiseksi oikeuspaikaksi julkisoikeudellisissa riita-asioissa; lääninoikeudesta 29. 1. 1955 annettu ja 1. 5. 1955 voimaantullut laki, mikä merkitsi tosiasiaa uuden hallintotuomioistuimen ja oikeusasteen luomista oikeussuojakoneistoon ja paransi siten hallinnon oikeussuojajärjestelmää ja kansalaisten oikeusturvaa; sekä vuonna 1966 annetut lait ylimääräisestä muutoksenhausta hallintoasioissa ja tiedoksiannosta hallintoasioissa.

Hallintolainkäyttöjärjestelmämme peruslaeista on tänä vuonna ollut voimassa muutoksenhausta hallintoasioissa annettu laki 25 vuotta ja lääninoikeudet, joita koskeva kauan vireillä ollut tärkeä uudistus on toteutettu viime vuoden viimeisenä päivänä annetulla lailla, täyttivät toukokuun 1 päivänä 20 vuotta. Se on arvokas merkkipäivä hallintolainkäytön kehitystaipaleella.

Lainsäädäntöuudistusten tuloksena on hallintolainkäyttöä varten suurelta osalta kehittynyt oma oikeussuojakoneistonsa ja lähinnä kaksiasteinen, omaa prosessimenettelyä noudattava lainkäyttöjärjestelmä. Näin on jälkikäteinen hallinto-oikeudellinen oikeussuojajärjestelmämme kehittynyt ja täydentynyt niin, että se on kansainvälisestikin vertaillen varsin korkeata tasoa.

Hallinnon oikeussuojajärjestelmämme on historiallisen kehityksen tulos. Sen muotoutumiseen ovat vaikuttaneet Ruotsi-Suomen vuosisatoja vanhat oikeusperinteet, kansalaisten oikeuskäsitykset ja oikeusturvaa korostava katsantotapa. Järjestelmän perusperiaatteena on mahdollisuus saattaa hallinnon alalla tehtyjen ratkaisujen lainmukaisuus riippumattoman hallintotuomioistuimen tutkittavaksi. Tuomioistuin toimii ulkopuolisena ja puolueettomana riidanratkaisijana. Se vahvistaa, mitä yksittäisessä ja riidanalaisessa tapauksessa on kulloinkin pidettävä oikeusjärjestyksen mukaisena. Hallintoviranomainen ei itse voi ratkaista, onko sen menettely ollut lainmukainen. Hallinnon järjestäminen tarkoituksenmukaisella tavalla ja sen oma sisäinen tarkastus ei yksin voi taata oikeussuojaa, vaan oikeussuojalle hallinnon alalla on kansalaisten oikeusturvan kannalta vasta silloin riittävät takeet, kun hallinnon lainmukaisuutta voidaan valvoa varsinaisen hallintojärjestel-

män ulkopuolelta. Hallintotuomioistuinten toiminta on tällaista valvontaa. Käytännössä siinä on pääosaltaan kysymys yksityisten kansalaisten oikeussuojasta, heidän valituksistaan hallintoviranomaisten toimenpiteistä. Kysymys on kansalaisvalvonnasta, kansalaisaloitteisesta oikeudellisesta valvonnasta.

Oikeusjärjestelmää voidaan tarkastella toisestakin näkökulmasta kiinnittämällä huomiota laajempaan kokonaisuuteen, jossa tuomioistuinlaitos muodostaa menettelyn yhden osavaiheen. Voidaan myös sanoa, että hallinto eri viranomaisasteissa ja hallintolainkäyttö, ylimpänä oikeusasteena KHO, muodostavat yhden kokonaisuuden. Hallintolainkäytössä KHO:ta alempien tuomioistuinten ja muiden viranomaisten lainkäyttö muodostaa yhden osavaiheen ja KHO:n lainkäyttö valitusasteena osaltaan toisen osavaiheen. Muutoksenhakujärjestelmän sisältönä on oikeussuojan antaminen kansalaisille. Kokonaisuutena katsoen tavoitteena on aineellisen oikeuden vaatimuksia vastaavan ja muodollisesti oikean ratkaisun antaminen asianosaiselle. Tämä on myös hallinnon oikeussuojajärjestelmään kuuluvan tuomioistuintoiminnan, niin sanotun tuomioistuinvalvontan ydin. Ei ole kysymys mistään yleisestä valvonnasta, hallintovallan käyttäjiin kohdistuvista yleisistä valvontatehtävistä. Tuomioistuinvalvonta ei rajoita hallintoviranomaisten lainmukaista toimintaa, se vain pyrkii hallinnon lainalaisuuden periaatteen mukaisesti takaamaan toiminnan laillisuuden. Kysymys on oikeussuojasta, siitä että valtiovalan käytön tulee oikeusvaltioperiaatteen mukaan tapahtua oikeusjärjestyksen mukaisesti, ja että virkakoneiston toiminnan tulee muodollisesti ja asiallisesti olla lakiin sidottu, sekä siitä, että kansalaisille taataan riittävää ja todellista oikeussuojaa oikeudenloukkauksia vastaan.

Julkisen hallinnon osuus yhteiskunnassa on jatkuvasti kasvanut. Tavalla tai toisella joutuu jokainen kansalainen lähes päivittäin tekemisiin julkishallinnon kanssa. Sen mukaisesti on yhä tärkeämmäksi havaittu oikeusturva muun muassa verotuksen, sosiaalihuollon, rakennus- ja kaavoitustoimen sekä ympäristönsuojelun alalla. Tämä merkitsee hallintotuomioistuimille ja hallintolainkäytölle asetettavien vaatimusten kasvua. Se korostaa tarvetta huolehtia lainkäytön toimintaedellytyksistä ja asettaa hallintotuomioistuinlaitoksen kehittämiselle myös uusia vaatimuksia. Tuomioistuintenkin osalta on otettava huomioon ulkomailman muutokset ja sopeutettava organisaatio ja toiminta niitä vastaavaksi. Jotta tuomioistuimet voisivat asianmukaisesti täyttää niille kuuluvan tehtävän antaa varmaa ja tehokasta oikeussuojaa, niiden

toiminnan virastoina tulee olla siten järjestetty, että niillä on siihen hyvät edellytykset.

Oikeussuojajärjestelmän perimmäinen tavoite on, että kansalaiset myös käytännössä saavat todellista ja riittävää oikeusturvaa, tosiasiaa pääsevät tyydyttävällä tavalla oikeuksiinsa. Tältä kannalta kiinnitän huomiota eräisiin yleisiin näkökohtiin joillakin kansalaisille läheisillä jokapäiväisen elämän osa-alueilla.

Verotuksen alalla yhä vieläkin ilmenevä valitusten haitallinen viipyminen on oikeusturvaongelma, jonka kuitenkin sivuutan vain maininnalla eri yhteydessä käsiteltäväksi.

Kaavoitus- ja rakennustoimi on toinen kansalaisille läheinen alue, jonka osalta on aihetta pohtia kysymystä oikeusturvan todellisuudesta ja tosiasiallisesta riittävydestä. Näin on asianlaita senkin vuoksi, että kaavoittamiseen ja rakentamiseen liittyvät oikeusturvakysymykset osoittavat havainnollisesti, miten laajoista kokonaisuuksista oikeusturvaongelmia selvitettäessä ja oikeusturvaa kehitettäessä on kysymys. Tämä alue on myös hyvä esimerkki laajan ja monitahoisen hallintolainkäytön yhdestä toimintaympäristöstä käytännön yhteiskuntaelämän moninaisilla toiminta-alueilla.

Aivan ilmeiseltä näyttää, että kaavoituksen viipyminen, kärjistetymin sanoen, liian hidas edistyminen sekä siihen liittyvä laajeneva poikkeuslupamenettely, jota kaavojen puute ruokkii, on muodostumassa vakavaksi yhteiskunnalliseksi ja oikeudelliseksi epäkohdaksi. Tarkastelen kysymystä vain jälkimmäiseltä kannalta.²

Kaavoitusalan johtavat viranomaiset ovat tietysti jatkuvasti seuranneet tilannetta ja suorittaneet selvityksiä. Omalta kohdaltanikin korostan sen tärkeyttä, että käytettävissä aina on laaja ja kattava kokonais selvitys kaavoitustilanteesta koko maassa ja sen rinnalla poikkeuslupamenettelyn osalta muun ohella siitä, mitä se merkitsee poikkeusluvalla rakentamisena ja rakentamisen epäämisenä.

On selvää, että tavoitteena oleva kaavoituksen ripeä edistyminen edellyttää voimavaroja. Kaavoitustoimen kehittämiseen tiedetään lehti-tietojenkin perusteella sisäasiainministeriön kiinnittävän vakavaa huo-

² Kysymykseen kokonaisuudessaan on huomio kiintynyt jo pitemmän aikaa mm. KHO:n käsiteltävien kaavoitus- ja rakennusasioiden, erityisesti jatkuvasti lisääntyviltä näyttävien poikkeuslupavalitusten yhteydessä. Sisäasiainministeriön taholta on kysymykseen myös kiinnitetty julkisuudessa huomiota. Uuden lääninoikeuslain voimaantulon vuoksi järjestettävillä lääninoikeuspäivillä käsitellään kysymystä oikeusturvasta kaavoitus- ja rakennustoimen alalla sekä hallinnon oikeussuojaongelmia muutoinkin tätä esitystä laajemmin.

miota. Käsittelenkin kohdaltani vain sitä, miltä asiointila oikeudelliselta kannalta näyttää ja mitä oikeussuojajärjestelmä kansalaisten moitteetoman oikeusturvan kannalta edellyttää, jos kaavoitus todella on korostetusti jälkijättöistä. Yhteiskunnan – valtion ja kuntien – on lain mukaan täytettävä kaavoitusvelvollisuutensa. Kunnat voidaan siihen velvoittaakin. Kaikki tämä vaatii varoja, mikä seikka toisaalta lakeja ja kaikin puolin kannatettavia ja hyväksyttäviä tavoitteita vahvistettaessa olisi otettava huomioon. Korkeimman tason suunnittelun tulisi tiedostaa tämä, jotteivät lain sitoviksi ja yhteiskuntatodellisuudessa toteutuviksi tarkoitetut normit ja tavoitteet muodostuisi käytännössä osin vain 'ohjelmanluonteisiksi'.

Jollei kaavoittaminen edisty riittävän tehokkaasti ja nopeasti, syntyy 'välitila', jossa kaavoitustarpeeseen, kaavojen puuttumiseen ja niiden valmisteluun vedoten ylläpidetään lain nojalla laajoja rakentamisrajoituksia ja rakennuskieltoja. Poikkeuslupamenettely saa tällöin ylikorostetun aseman. Kansalaisten oikeusturvan kannalta aiheutuu hyväksyttäviin tavoitteisiin perustuvasta hallintovallan käytöstä, ehkä pareminkin sanoen sen hitaasta toiminnasta, välillisiä rajoittavia seuraluoksia, jotka kajoavat yksilön oikeuksiin, lähinnä omistusoikeuteen. Tällaista 'välitilaa' ei laki edellytä, vaan kaavoitussäännökset on annettu sellaista normaalitilaa silmällä pitäen, että kaavoitus edistyy riittävän nopeasti ja kohtuullisessa ajassa. Muunlaisen tilanteen varalta ovat korvaus- ja muut senlaatuiset kysymykset paljolti järjestämättä, joten taloudellinen rasitus siirtyy osin kansalaisille. Olisi tärkeätä mainitsemassani kokonaiselvityksessä asian oikeudelliseltakin kannalta arvioida, onko nykytila moitteeton.

Kaavoitukseen liittyy myös kysymys kulttuurihistoriallisesti huomattavien ja muiden sellaisten arvokkaiden rakennusten suojelusta ja säilyttämisestä. Sekin edellyttää otettavaksi kantaa muun muassa siihen sekä käytännössäkin järjestettäväksi sen, miten yhteiskunta – valtio ja muut julkisyhteisöt – ottavat kantaakseen suojelusta aiheutuvat taloudelliset rasitukset ja miten korvauskysymykset järjestetään.³

Poikkeuslupamenettelyn laajeneminen on omansa korostamaan tarkoituksenmukaisuusharkintaan perustuvia näkökohtia oikeudellisiin näkökohtiin ja oikeusharkintaan verrattuna. Poikkeusluvilla tapahtuvan rakentamisen sallittavuus jää käytännössä ehkä pääsääntöisesti ja lopullisesti riippumaan tarkoituksenmukaisuusharkinnasta. Tämä har-

³ Rakennuslaki 135 ja 34 § sekä laki kulttuurihistoriallisesti huomattavien rakennusten suojelusta (572/1964).

kinta, niin sanottu vapaa harkinta, on suuressa määrin vailla oikeudellisia rajoja ja myös tuomioistuinten oikeudellisen valvonnan ulottumattomissa. Rakennuslain omaksuma järjestelmä lähtee, niinkuin hallinnon oikeussuojajärjestelmäkin edellyttää, siitä, että kaavoitus todella yleisesti valmistuu ripeästi ja riittävän nopeasti ja että siten tarkoituksenmukaisuusharkintaan perustuvat poikkeusluparatkaisut näiltä osin on tarkoitettu ja myös käytännössä muodostuvat poikkeukselliseksi.

Sidottuun oikeusharkintaan kuuluvien niin sanottujen joustavien oikeusnormien ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan normien välisellä raja-alueella edellyttävät oikeusturvanäkökohdat, että erityistä huomiota kiinnitetään tuomioistuinkontrollin merkitykseen kansalaisten oikeusturvan kannalta. Toisaalta on tutkittava ja kehitettävä mahdollisuuksia lisätä kaavoitus- ja rakennusasioissa ammatillista erityisasiantuntemusta hallintotuomioistuimissa.

Lainsäädännössä olisi pyrittävä säännösten täsmällisyyteen, määrittelemällä vaikkapa esimerkkiluettelon avulla sellainen käsite kuin »erityiset syyt» (RakL 5.2 §) ja myös nykyistä täsmällisemmin taaja-asutuksen käsite (RakL 4 §). Yksityiskohtiin kajoamatta on myös mainittava, että kansalaisten on usein vaikeata tai ainakin hankalaa saada tietoa kaavoitussuunnitelmista ja -toimenpiteistä. Tähän liittyy muun muassa kysymys tiedoksiantomenettelystä.

Hallinnon oikeussuojajärjestelmän kannalta kokonaisuudessaan kiintyy huomio vielä hallinnon alalla annettuihin valituskieltoihin. Muutoksenhausta hallintoasioissa annetun lain mukaan meillä on voimassa yleinen valitusoikeus. Se on periaatteessa yleisenä sääntönä ja valitusoikeuden puuttuminen erityistä kieltosäännöstä edellyttävänä poikkeuksena. Näyttää kuitenkin siltä, että valituskieltoja on annettu niin runsaasti, että se voi jopa muuntaa järjestelmän perusteita.

Kysymys siitä, missä tapauksissa valituskielto voidaan antaa asetuksella, on aiheuttanut erimielisyyttä. On muun muassa katsottu, että uusia valituskieltoja voidaan antaa, paitsi lailla, myös asetuksella vain siinä tapauksessa, että kysymykseen tuleva oikeusala aikaisemminkin on säännelty asetuksella. Valituskieltojen eriasteisilla säädöksillä, lähinnä asetuksella antamisesta ja niiden nykyisestä laajuudesta puuttuneen tutkimuksiin perustuvaa tietoa. Valituskieltoja ja valitusmahdollisuuden muutoinkin puuttumista koskeva kysymys on laajakantoinen. Se kaipaasi muun ohella kieltojen osalta oikeudellista ja tosiasiallista kokonaisselvittelyä.

Seuraavassa tarkastellaan eräitä hallintolainkäyttöjärjestelmän viireillä olevia kehittämistoimenpiteitä ja viimeaikaisia toteutuksia sekä edelleenkehittämistarpeita.

Valtiosääntökomitea, jonka oli toimeksiannon mukaan otettava työnsä lähtökohdaksi muun ohella kansalaisten oikeusturvan lisääminen, on ottanut kantaa myös tuomioistuinlaitokseen.⁴

Perustuslakien uudistamisen jatkovalmisteluista ei tätä kirjoitettaessa ole tehty päätöstä. Tuomioistuintenkin osalta tarvitaan vielä monenlaista ja perusteellista selvittelyä ja tutkimusta sekä myös julkista keskustelua. Vaikka tuomioistuinlaitoksen valtiosääntöoikeudellisen aseman ja osittain myös tehtävien määrittelemisen kuuluisi periaatteessa siihen yhteyteen, ei tämä ole eikä saa olla esteenä tuomioistuinlaitoksen monella tavoin tapahtuvalle kehittämiselle. Perustuslain tasolla tulevat käsiteltäviksi vain oikeusjärjestelmän pääpiirteet. Monet kansalaisten oikeusturvaan vaikuttavat seikat jäävät perustuslakeja koskevan selvitystyön ulkopuolelle.

Käsittelen perustuslain tasolla ratkaistavista kehittämistarpeista vain yhtä: hallintotuomioistuinlaitoksen organisaatiota koskevien säännösten selventämistä ja täydentämistä.⁵

Hallitusmuodon säännökset ovat puutteelliset hallintotuomioistuinten osalta. Tämä johtuu siitä, että hallintolainkäyttö ei hallitusmuodon syntyvaiheissa vielä ollut kehittynyt nykyiselle tasolle. KHO:ta perustettaessa⁶ kyllä jo nähtiin tavoitteena »täydellisen oikeuslaitoksen aikaansaaminen hallinto-oikeudellisten riita-asiain käsittelyä varten». Sen katsottiin kuitenkin tuolloin vaativan liian suuria kustannuksia ja viivyttävän KHO:n perustamista. Nykyisin hallintotuomioistuinjärjestelmä sen sijaan on läänioikeuksien ja muiden KHO:ta alemmanasteisten hallintotuomioistuinten sekä hallintolainkäytön muutoinkin kehittyessä jo muotoutunut tuomioistuinlaitoksen olennaiseksi ja välttämättömäksi osaksi.

Toimialaltaan yleiset tuomioistuimet voidaan jakaa toisaalta riita- ja rikosasiain tuomioistuihin sekä toisaalta hallintotuomioistuihin, joiden lainkäytössä ratkaistaan hallinto-oikeudelliset oikeusasiat. Tämä

⁴ Komitea asetettiin 9. 10. 1970. Valtiosääntökomitean välimietintö 1974, Komitean mietintö 1974: 27. Välimietintö sisältää vaihtoehtoisia ratkaisumalleja perustuslakien uudistamistarpeen ja uudistamissuunnitelmien saattamiseksi poliittisten puolueiden ja muiden lausunnonantajien harkittavaksi sekä julkisen keskustelun kohteeksi.

⁵ KHO on valtiosääntökomitean välimietinnöstä antamassaan lausunnossa tarkastellut tuomioistuinlaitosta koskevia ja yleensäkin kansalaisten oikeusturvan takeisiin liittyviä kysymyksiä. Kirje n:o 4655 a/28. 11. 1974.

⁶ Hallituksen esitys n:o 7/1917 vp.

jako olisi selvästi ilmaistava perustuslakiin otettavalla yleissäännöksellä. Siitä tulisi lisäksi ilmetä, että tuomioistuinlaitos rakentuu toimialaltaan yleisten tuomioistuinten pohjalle. Erityistuomioistuimia ei tulisi näin ollen voida perustaa muutoin kuin erityisten syiden sitä vaatiessa.

Kauan vireillä ollut lääninoikeusjärjestelmän uudistaminen on saatu toteutetuksi, kun 31. 12. 1974 on annettu lääninoikeuslaki (1021/1974).⁷ Laki tulee voimaan 1. 10. 1975 ja sillä kumotaan aikaisempi lääninoikeudesta annettu laki (52/1955). Näin on hallintolainkäyttöjärjestelmän kehittämistyössä saavutettu tärkeä tavoite.

Hallintotuomioistuinorganisaatiota kehitettäessä on pyrkimyksenä aina aineellisen oikeuden vaatimuksia vastaavan ja tehokkaan oikeus-suojan varmistaminen. Nyt toteutetun lääninoikeusuudistuksen pääta-voitteena on selvittää lääninoikeuden asemaa hallintolainkäyttöjärjes-telmän perusyksikkönä, kehittää oikeudenkäyntimenettelyä lääninoi-keudessa sekä tehostaa muutoinkin virasto-organisatorisesti lääninoi-keuden toimintaa. Organisatorisesti kysymyksessä on osittaisuudistus.

Uuden lain mukaan lääninoikeus ratkaisee asiat todellisena kolmijä-senisenä kollegina. Sen jäsenet suorittavat päätehtäväänään yksinomai-sesti tuomarintehtäviä, mikä tähän saakka ei aina ole ollut mahdollista. Tämän on edellytettävä lisäävän oikeusvarmuutta parantamalla ratkai-sujen laatua ja myös nopeuttamalla lainkäyttöä. Nykyisten saman lääninhallituksen erillisten lääninoikeuksien sijasta tulee kussakin lää-ninhallituksessa olemaan vain yksi lääninoikeus, joka voi toimia jaos-toihin jakautuneena. Täysistuntojen pitäminen ja ilmeisesti muutoinkin tehostuva keskinäinen yhteydenpito tulee edistämään lainkäytön yh-denmukaisuutta.

Tuomioistuinten sisäisten johto-, valvonta- ja vastuusuhteiden sel-ventäminen ja korostaminen on tuomioistuinorganisaatiota kehitettä-essä tärkeää. Lääninoikeuslaissa onkin nyt puheenjohtajan velvolli-suudet selkeästi määritelty.⁸

⁷ Hallituksen esitys 18. 2. 1972 n:o 25/1972 vp.

⁸ KHO on lääninoikeuksia koskevan lainsäädännön uudistamisesta valtioneuvos-tolle 19. 4. 1971/n:o 1630 a antamassaan lausunnossa katsonut, että puheenjohtajan keskeinen asema ja hänelle kuuluvat vaativat tehtävät edellyttäisivät joko lääninoikeuden puheenjohtajanviran perustamista taikka puheenjohtajan tehtävien antamista erillisellä päätöksellä jonkun lääninneuvoksen hoidettavaksi. Ehdotettua menettelyä, jonka mu-kaan puheenjohtajana aina olisi virassa vanhin lääninneuvos, KHO ei pitänyt puheenjoh-tajan tehtävien hoidon kannalta asianmukaisena niissä lääninoikeuksissa, joissa on useampia lääninneuvoksia. Kun kuitenkin tällaisia lääninoikeuksia olisi tullut olemaan vain kolme, joten useimmissa lääninoikeuksissa tulisi puheenjohtajana toimimaan lää-ninoikeuden ainoa lääninneuvos, ehdotettua järjestelyä voitiin KHO:n mielestä ainakin toistaiseksi pitää hyväksyttävänä.

Oikeusturvaa edistäviä ovat muun ohella myös lääninoikeusprosessia kehittävät säännökset, jotka koskevat suullista käsittelyä ja katselmusta, kaksiasianosaismenettelyä ja eri alojen asiantuntemuksen käyttömahdollisuuksien lisäämistä.⁹

Uudistuksen yhteydessä lääninoikeuksille on luotava entistä paremmat ja sellaiset toimintaedellytykset, että palvelutasoa voidaan parantaa ja uudistuksen tavoite, oikeusturvan tehostaminen, käytännössä saavuttaa.

Lääninoikeuden muodollisorganisatorinen asema jää uudistuksen mukaan nykyisenkaltaiseksi. Hallintolainkäytön kehityksen lopullisena tavoitteena on kuitenkin pidettävä lääninoikeuksien muodostamista kaikki muodollisetkin edellytykset täyttäviksi hallintotuomioistuimiksi. Tämä on ilmoitettu lakiesityksen perusteluissa myös hallituksen kannaksi.¹⁰ Uudistuksen toteutuminen antaakin hyvät edellytykset lääninoikeuksien ja hallintolainkäytön edelleen kehittämiseksi.

Olen aikaisemmin käsitellyt kysymystä lääninoikeuksien tuomioistuinasemasta ja tuomioistuinluonteesta, niiden tuomioistuimille ominaisista piirteistä.¹¹ Nuo piirteet ovat nyt vielä vahvistuneet. Vaikka kysymyksessä muodollisorganisatorisesti onkin osittaisuudistus, uudistus ja nyt otettu askel on melkoinen ja merkittävä. Kehittämistyön jatkuessa tulee tarkemmin otettavaksi kantaa lääninoikeuksien sopeuttamiseen tuomioistuinlaitoksen kokonaisuuteen. Tällöin tulevat harkittaviksi muun ohella lääninoikeuksien jäsenten virkamiesoikeudellinen asema ja nimityskysymykset. Lääninoikeudet siirtyisivät hallinnollisesti oikeusministeriön alaisiksi.

Lääninoikeusmenettely, joka on yleistä hallintoprosessia, on ensisijaisesti säännelty lääninoikeuslaissa. Vain toissijaisesti ja soveltuvin

⁹ Uudistuksen toteuduttua voikin lääninoikeudessa olla erityisten asiain käsittelyssä osallisena lisäjäseniä sen mukaan kuin laissa erikseen säädetään.

Lääninoikeuslain valmisteluvaiheiden yhteydessä on myös edellytetty, että vielä selvitetään kysymys maallikkojäsenten osallistumisesta lääninoikeuksien lainkäyttöön. Hallituksen esitys n:o 25/1972 vp. s. 4 ja Eduskunnan vastaus 1974 vp.; Lääninoikeuksien maallikkojäsenoikeus, Komiteamietintö 1972: B 116; KHO:n asettaman työryhmän muistio, kirje sisäasiainministeriölle 12. 4. 1973 n:o 1574 a. Ks. myös KHO:n lausunto valtiosääntökomitean välimietinnöstä s. 21 s. ja 33.

¹⁰ Em. Hallituksen esitys n:o 25/1972 vp. Ks. myös eduskunnan lakivaliokunnan lausuntoa laki- ja talousvaliokunnalle 28. 3. 1972 n:o 3. Hallituksen esityksessä viitattiin siihen, että lääninoikeuksista eräissä tapauksissa muodostuisi varsin pieniä virastoyksiköjä ja että vireillä oli läänin- ja muun väliportaan hallinnon yleisen järjestelmän uudistaminen. Sen vuoksi hallitus katsoi, ettei vielä siinä vaiheessa ollut tarkoituksenmukaista irroittaa lääninoikeutta lääninhallituksesta. Suunnitelmien edistyttyä silloista pittemmälle olisi paremmat edellytykset harkita tarpeellisia organisaatiomuutoksia myös hallintolainkäytön osalta. Tällöin saattoi myös kysymys muodostettavien hallintotuomioistuinten alueellisesta toimivallasta tulla uusien edellytysten pohjalta harkittavaksi.

¹¹ LM 1970 s. 770 ss.

osin noudatetaan 'laillista oikeudenkäyntijärjestystä'. Tämän periaatteen mukaisesti on lääninoikeuslain menettelysäännöksiä pyrittävä myös edelleen kehittämään ja täydentämään silmälläpitäen hallintolainkäyttöä kaikissa kohdin koskevan oman säännösten muodostumista.

Lääninoikeus on yleinen hallintotuomioistuin. Sen vuoksi on ollut tärkeätä, että sen toimivalta nyt on säännelty laissa. Toisaalta olisi yleisen hallintotuomioistuimen toimivalta määriteltävä yleislausekkeella. Käytännöllisistä syistä johtuen sitä ei ole voitu tässä vaiheessa tehdä.¹² Tähän seikkaan olisi kehitystyön jatkuessa kiinnitettävä huomiota. Lääninoikeuden tuomioistuinaisuudesta johtuu myös, että muutoksenhakusäännökset kaipaavat selvittelyä ja selventämistä. Jatkovalmisteluissa on otettava huomioon, että muutoksenhausta hallintoasioissa annettu laki koskee varsinaisesti vain muutoksenhakua hallintoviranomaisen päätöksiin.

Lääninoikeudet ovat väliportaan hallintotuomioistuinta. Sellaisina niitä on kehitettävä sekä lainsäädäntö- että käytännön toimenpitein. Silloin vähenee tarve muihin väliportaan hallintolainkäyttöorganisaatiota koskeviin ratkaisuihin, esimerkiksi hallintoylioikeuden perustamiseen. Nykyinen organisaatio onkin asianosaisten kannalta mutkaton ja valtiolle taloudellisesti edullinen. Kysymystä on kuitenkin vielä selvitettävä.

Lääninoikeuksia kehitettäessä on yhtenä päämääränä, ettei niiden käsiteltäväksi tulisi lainkaan sellaisia asioita, jotka on mahdollista oikaista yksinkertaisemmassa menettelyssä ja alemmassa asteessa. Tällainen oikaisumenettely on muun muassa veronoikaisumenettely.¹³ Uudistus on tärkeä myös verovelvollisen kannalta, joka voi hakea selvän virheen oikaisemista aikaisempaa pitemmän ajan kuluessa suoraan verolautakunnalta.

Oikaisumenettelyn laajentamisella pyritään luonteeltaan yksinkertaisten asioiden oikein ratkaisemiseen jo alemmassa asteessa. Hallintoviranomaisen toimittama oikaisu ei kuitenkaan voi korvata muutoksenhaun tarvetta, vaan ainoastaan sitä vähentää. Oikaisumenettelyn kattamalla aloillakin tulee muutoksenhakuoikeuden olla voimassa säännönmukaisena oikeusturvakeinona. Näin ollen on oikaisun edellytykset ja käyttörajat kulloinkin perusteellisesti selvitettävä. Oikaisumenettelyn ala on yleisemminkin oikeudellisesti kartoitettava.

¹² Hallituksen esitys n:o 25/1972 vp. 2 § s. 5 s. ja em. lakivaliokunnan lausunto n:o 3 s. 16.

¹³ Laki verotuslain muuttamisesta (1024/1974) 82 §.

Oikeudenkäyntimenettelyä koskevien säännösten uudistamista KHO:n osalta, erityisesti suullisuus- ja välittömyysperiaatteen kehittämistä, on jo kauan pidetty tarpeellisena.

KHO on 16. 12. 1974 tehnyt tasavallan presidentille esityksen KHO:ta koskevan lain uudistamisesta niin, että nykyisten hajanaisten ja puutteellistenkin säännösten sijasta suullinen käsittely ja katselmus säänneltäisiin laissa nykyaikaisen oikeudenkäyntimenettelyn vaatimuksia vastaaviksi.¹⁴ Suullinen käsittely pitäisi voida järjestää aina, kun sen avulla katsotaan parannettavan oikeusvarmuutta. Kysymys suullisen käsittelyn tarpeesta olisi tuomioistuimen kussakin tapauksessa erikseen ratkaistava. Suullisessa käsittelyssä saisi asianosainen esittää suullista ja kirjallista selvitystä ja siinä voitaisiin kuulustella asianosaista totuusvakuutuksen nojalla sekä todistajia ja asiantuntijoita valallisesti.

Asia on oikeusministeriössä valmisteltavana.

Julkisoikeuden laajeneminen ilmenee hallintotuomioistuimissa muun ohella valitusten lisääntymisenä ja vaikuttaa myös KHO:n toimintaan. Tämä edellyttää viraston toiminnan tarkempaa sääntelyä ja sisäisen päätösvallan käytön järjestelyä.

KHO-komitea onkin tältä pohjalta laatinut ehdotuksen uudeksi KHO:ta koskevaksi asetukseksi. Kysymys on uusittavasta virastoasetuksesta. Lainkäyttöä koskevat tarkemmat määräykset annettaisiin työjärjestyksessä, jonka komitea ehdottaa julkaistavaksi asetuskokoelmassa.¹⁵

Asetusehdotus sisältää säännökset KHO:n organisaatiosta, toiminnan järjestelystä ja henkilökunnasta. Päätösvallan käytön järjestely on katsottu tarpeelliseksi erityisesti KHO:lle kuuluvien muiden kuin lainkäyttöasioiden osalta ja pyritty se porrastamaan. Komitea on lähtenyt siitä, että näissä asioissa kolleginen käsittely ei ole tarpeen samassa laajuudessa kuin lainkäyttöasioissa. Täysistunnossa ratkaistaviksi kuuluisivat tärkeimmät asiat. Uutena päätöksentekomuotona ehdotetaan otettavaksi käyttöön kansliaistunto, johon ottaisivat osaa presidentti puheenjohtajana sekä jäseninä jaostojen puheenjohtajat ja neljä muuta KHO:n määräämää jäsentä. Kansliaistunnossa ratkaistaisiin sellaiset

¹⁴ Kirje n:o 4940 a.

¹⁵ Komiteanmietintö n:o 1974: 154. Komitean kokoonpano ehdotusta tehtäessä oli seuraava: puheenjohtaja presidentti Aarne Nuorvala sekä jäsenet hallintoneuvokset Erkki A. Hämäläinen, Erkki Rankama ja Martti Mäenpää, oikeusneuvos Martti Miettinen, professori Edward Andersson, rehtori Jaakko Uotila ja lainsäädäntöjohtaja Kari Sinisalo. — Asia on valmisteltavana oikeusministeriössä, joka tätä kirjoitettaessa keväällä 1975 on pyytänyt ehdotuksesta KHO:n lausunnon.

hallintoasiat, joissa kolleginen menettely asioiden merkityksen vuoksi olisi asianmukainen, mutta joita kuitenkin ei ole tarpeellista eikä tarkoituksenmukaista käsitellä täysistunnossa. Viraston hallintoasiat, joista ei ole toisin säädetty, kuuluisivat presidentin viraston päällikkönä ratkaistavaksi.

Johto- ja vastuusuhteiden täsmentämisellä on erityisesti monijaostoisia kollegisia tuomioistuimia kehitettäessä tärkeä merkitys. Ehdoteuilla säännöksillä onkin pyritty mahdollisimman selkeästi määrittelemään eri toimintayksiköille, virkamiehille ja muille toimihenkilöille kuuluvat velvollisuudet tehtäviensä hoitamisessa. Viraston päällikkönä presidentti johtaa ja valvoo KHO:n toimintaa; hänen on huolehdittava siitä, että tehtävät suoritetaan asianmukaisesti ja tehokkaasti. Jaostojen osalta on vastaava velvollisuus niiden puheenjohtajilla.

Komitea ei pidä asianmukaisena sitä menettelyä, että puheenjohtajana jaostoilla aina olisi virassa vanhin virantoimituksessa oleva jäsen, ja on ehdottanut siitä luovuttavaksi. Saman komitea on katsonut koskevan presidentin sijaista. Ehdotuksen mukaan täysistunnon ja ensimmäisen jaoston puheenjohtajana on presidentti. Muiden jaostojen puheenjohtajat sekä puheenjohtajina jaostoistunnoissa toimivat muut jäsenet määräisi presidentti. Presidentin ollessa estynyt hänen sijaisenaan viraston päällikkönä olisi tasavallan presidentin tähän tehtävään määräämä KHO:n jäsen. Presidentin sijaisesta KHO tekisi esityksen.¹⁶

Julkisuusperiaatetta korostetaan asetusehdotuksessa täsmentämällä ja täydentämällä tiedottamista koskevia säännöksiä. Lähtökohdana on, että tiedonvälitys on yksi oikeusturvan tae.

Nykyaikaisessa oikeudenhoidossa tulee tiedonvälityksellä olla tärkeä sija. Kansalaiset tarvitsevat moninaista tietoa oikeussäännöksistä, niiden aineellisesta sisällöstä ja myös menettelytavoista kyetäkseen valvomaan oikeuksiaan ja sitä, ettei niitä loukata. Myös laajemmasta tiedotustoiminnasta tietouden levittämiseksi tuomioistuimista ja oikeuslaitoksesta yleensäkin on huolehdittava. Tähän toimintaan on tuomioistuinlaitoksen itse aktiivisesti osallistuttava ja niin myös oikeushallinnon yhtenä vastuunkantajana.¹⁷

¹⁶ Lähinnä tältä osin sisältyy komitean mietintöön kaksi eriävää mielipidettä. Jäsen Rankama on katsonut mm., että vallitsevan järjestelmän muuttaminen on mahdollista vain lailla, esim. perustamalla erityinen jaoston puheenjohtajanvirka. Jäsen Sinisalon mielestä tasavallan presidentin tulisi määrääjäksi määrätä muiden jaostojen kuin ensimmäisen jaoston puheenjohtajat ja yksi heistä presidentin sijaiseksi.

¹⁷ Aarne Nuorvala, Oikeudenhoito tiedonvälityksen maailmassa, puhe Pykälä ry:n 40-vuotisjuhlassa 13. 4. 1975.