

Toisen lakivaliokunnan mietintö n:o 12 hallituksen esityksestä lääninoikeuksien muodostamista alueelliseksi hallintotuomioistuimiksi koskevaksi lainsäädännöksi

Eduskunta on 7 päivänä kesäkuuta 1988 lähettänyt valiokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen n:o 65.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina kansliapäällikkö Raimo Pekkanen, lainsäädäntöjohtaja Matti Niemivuo, lainsäädäntöneuvos Heikki Kanninen ja lainsäädäntöneuvos Ahti Sulonen oikeusministeriöstä, apulaisosastopäällikkö Klas G. Ivars sisäasiainministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Marita Liljeström sosiaali- ja terveysministeriöstä, vanhempi hallitussihteeri Martti Anttinen valtiovarainministeriöstä, vanhempi hallitussihteeri Harri Cavén liikenneministeriöstä, nuorempi hallitussihteeri Elma Solonen maa- ja metsätalousministeriöstä, esittelijä Eeva-Liisa Hiltunen työvoimaministeriöstä, toimistopäällikkö Seppo Tuominen kauppa- ja teollisuusministeriöstä, hallitusneuvos Pekka Kangas ympäristöministeriöstä, presidentti Antti Suviranta korkeimmasta hallinto-oikeudesta, maaherra Jacob Söderman Uudenmaan lääninhallituksesta, kansliapäällikkö Timo K. Tikka Kymen lääninhallituksesta, kansliapäällikkö Niilo Koistinen Pohjois-Karjalan lääninhallituksesta, lääninoikeuden puheenjohtaja Eero Kivikari Uudenmaan lääninoikeudesta, lääninoikeuden puheenjohtaja Niilo Loukusa Oulun lääninoikeudesta, läänineuvos Antero Jaakkola Hämeen lääninoikeudesta, apulaisosastopäällikkö Kari Pylkkänen lääkintöhallituksesta, ylitarkastaja Marjatta Haimi Kymen läänin sosiaali- ja terveysosastolta, mielisairaanhoidon johtava lääkäri Sinikka Metsä-Simola ja terveysvalvonnan johtaja Antti Pönkä Helsingin kaupungista, osastopäällikkö Pekka Nurmi ja lakimies Heikki Harjula Suomen kunnallisliitosta, apulaisosastopäällikkö Kyösti Virtanen Suomen kaupunkiliitosta, hallituksen puheenjohtaja Sakari Sippola Suomen Lakimiesliitto ry:stä, hallituksen jäsen Juha Rautiainen Läänien hallintotuomarien yhdistys ry:stä, lakimies Heikki Sipiläinen Virkamiesten ja Työntekijäin Yhteisjärjestö VTY ry:stä, puheenjohtaja Markku Fred-

man Suomen Demokraattiset Lakimiehet ry:stä, oikeustieteen lisensiaatti Kalevi Laaksonen Maataloustuottajain Keskusliitto MTK ry:stä ja varatoimitusjohtaja Risto Rusama Suomen Kuorma-autoliitto ry:stä.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että lääninoikeudet muodostetaan yleisiksi alueelliseksi hallintotuomioistuimiksi, joiden tuomiopiirinä on lääni. Esityksen tarkoituksena on saattaa lääninoikeuden asema ja toiminta sellaisiksi, että lääninoikeus täyttää kaikin puolin riippumattomalle tuomioistuimelle asetettavat vaatimukset. Lääninoikeus muodostaisi itsenäisen viraston, jolla on oma henkilöstö. Lääninoikeuden jäsenillä olisi tuomarin asema.

Lääninoikeuden tuomiovaltaan kuuluisivat pääasiassa ne valitus- ja muut lainkäyttöasiat, jotka nykyisinkin kuuluvat sen toimivaltaan. Muodostettaessa lääninoikeus tuomioistuimeksi on kuitenkin tarpeen käydä lääninoikeuden ja lääninhallituksen asiallisen toimivallan rajaa varsinkin uskomalla lääninhallituksen käsiteltäväksi sellaiset lääninoikeudelle nykyisin kuuluvat valitus- ja muut asiat, joiden ratkaisemisessa on erityisesti pidettävä silmällä läänin hallinnon yhtenäisyyttä ja tarkoituksenmukaisuutta.

Mielisairasasioissa, tartuntatautilaissa taroitetuissa asioissa ja tahdonvastaista sosiaalihuoltotoimenpidettä koskeissa asioissa asian käsittelyyn lääninoikeudessa osallistuisi asiantuntijajäsen.

Esitykseen sisältyy myös ehdotus muutoksenhakujärjestelmän uudistamisesta rakennuslain mukaisissa poikkeuslupa-asioissa siten, että lääninhallituksen päätöksestä valitettaisiin ensin ympäristöministeriöön. Tämän päätöksestä voitaisiin valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Nykyisin näissä asioissa valitetaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen suoraan lääninhallituksen päätöksestä.

Hallituksen esityksessä mainituista syistä ja saadun selvityksen perusteella valiokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä sellaisinaan.

Valiokunta pitää tarpeellisena lääninoikeuksien muodostamista itsenäisinä virastoyksiköinä toimiviksi alueelliseksi hallinnollisiksi tuomioistuimiksi. Uudistuksen yhteydessä lääninoikeuksille tulee turvata sellaiset voimavarat, että asioiden käsittely lääninoikeuksissa ei viivästy ja että myös asiaruuhiin purkamisen on mahdollista. Valiokunta pitää myös tärkeänä, että lääninoikeuden virkojen palkkausta kehitetään siten, että monipuolista asiantuntemusta omaavan pätevän työvoiman saanti lääninoikeuksiin tulee turvatuksi.

Asiantuntijajäsenten osallistuminen asioiden käsittelyyn lääninoikeuksissa hallituksen esityksessä ehdotetuissa tahdonvastaisissa terveydenhuolto- tai sosiaalihuoltoasioissa on hyvin perusteltua. Nyt luotavasta asiantuntijajärjestelmästä saatavat kokemukset antavat edellytyksiä harkita asiantuntijajäsenten käytön laajentamista myös joihinkin muihin lääninoikeudessa käsiteltäviin asioihin.

Uudistukseen kuuluu myös joitakin lääninoikeuden ja lääninhallituksen asiallisen toimivallan muutoksia. Valiokunta pitää esitettyjä toimivallan siirtoja perusteltuina. Valiokunta kuitenkin korostaa, että lääninhallituksen tulee

käsitellessään esimerkiksi elinkeinolupien peruuttamisasioita kiinnittää erityistä huomiota asianosaisten oikeusturvan toteutumiseen. Valiokunta pitää tärkeänä, että hallitus seuraa toimivallan muutosten vaikutuksia asioiden käsittelyyn ja asianosaisten oikeusturvaan.

Lääninoikeudentuomarin nimittää tasavallan presidentti. Virkaa haetaan lääninoikeudelta, joka toimittaa hakemusasiakirjat oikeusministeriöön. Oikeusministeriön tulee hankkia asiasta korkeimman hallinto-oikeuden lausunto. Valiokunta katsoo, että valintaprosessin kuluessa tulee sopivalla tavalla antaa myös lääninoikeudelle mahdollisuus tulla kuulluksi asiassa.

Lisäksi valiokunta saamansa selvityksen perusteella toteaa, että lääninoikeuden ylituomarin ja lääninoikeudentuomarin kelpoisuusvaatimuksissa mainittu oikeustieteen kandidaatin tutkinto kelpoisuusvaatimuksia koskevan vakiintuneen käytännön mukaisesti käsittää myös vastaavan aikaisemman tutkinnon suorittaneet.

Edellä esitetyn perusteella valiokunta ehdottaa kunnioittaen,

että lakiehdotukset hyväksyttäisiin muuttamattomina.

Helsingissä 25 päivänä lokakuuta 1988

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Säilyoja, varapuheenjohtaja Lax, jäsenet Aittoniemi, Jokiniemi, Korkia-Aho, Lehtosaari, Met-

sämäki, Myller, Paasilinna, Pietikäinen, Röntynen ja Vuoristo sekä varajäsenet Fred ja Uitto.

Vastalauseita

I

Hallituksen esitys lääninoikeuksien muodostamisesta merkitsee sitä, että lääninoikeudet lain hyväksymisen jälkeen täyttävät kaikki riippumattomalle tuomioistuimelle asetettavat vaatimukset. Asioiden käsittely ja päätöksenteko tapahtuisi lääninoikeudessa tämän jälkeen valantehneiden ja riippumattomien tuomareiden toimesta, mitä erityisesti laillisuuskysymyksissä

voidaan pitää luotettavan päätöksenteon takeena.

Lääninoikeuksien ja lääninhallitusten päätöksistä on voimassa olevan lain mukaan valitustie korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Eräissä rakennuslain poikkeuslupaa koskevilla valituksissa päätöksenteko on siirretty tarkoitukseenmukaisuusperusteita koskien korkeimmasta

hallinto-oikeudesta valtioneuvostolle. Näiltä osin valtioneuvoston ratkaistaviksi siirrettyjen asioiden lukumäärä on ollut kuitenkin vähäinen.

Hallituksen esityksen mukaan lääninoikeuden päätöksestä rakennuslain mukaisissa poikkeuslupa-asioissa sekä eräissä kaavoitukseen liittyvissä asioissa valitus osoitettaisiin ympäristöministeriölle sekä laillisuus- että tarkoituksenmukaisuuskysymyksissä. Tämä merkitsisi vuodessa useiden satojen valitusten käsittelemistä myös laillisuuskysymysten osalta poliittisesti johdetussa virastossa ja yleensä poliittisesti sitoutuneiden virkamiesten toimesta ilman, että heitä sitoi riippumattomiin tuomioistuimiin liittyvä tuomarinväli.

Mainitunlainen järjestely veisi pohjan pois koko riippumattomaan tuomiovaltaan tähtäävältä pyrkimykseltä, erityisesti laillisuusharkintaa koskien ja loisi samalla epäilyttävän pohjan mahdollisille poliittisille väärinkäytöksille, joiden osalta ei esimerkkejä tarvitse hakea kaukaa lähimenneisyydestä. Rakennuslain mukaisissa poikkeuslupa-asioissa ja kaavoitusky-symyksissä on usein kysymys suurista taloudel-

lisista intresseistä ja houkutus poliittisten suhteiden sekä poliittisen korruption käyttämiseen ilmeinen. Se, että hallituksen esityksen mukaan ympäristöministeriön päätöksestä voitaisiin valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, on mielestäni valitusten luonteen huomioon ottaen vähämerkityksinen laillisuuden takaaja.

Hallituksen esitystä ei tältä osin ole pidettävä hyväksyttävänä. Lääninoikeuksien päätöksistä kyseisissä asioissa pitäisi voida edelleen valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jonka tulisi pyytää ympäristöministeriöltä lausunto valituksen kohteena olevan asian tarkoituksenmukaisuusperusteista. Näin asian käsittely olisi riippumattoman tuomioistuimen käsissä, mutta ympäristöministeriöllä olisi riittävä vaikutusmahdollisuus omaa alaansa koskevissa tarkoituksenmukaisuuskysymyksissä.

Edellä olevan perusteella ehdotan,

että valiokunnan mietintöön sisältyvät lakiehdotukset hyväksyttäisiin muutoin sellaisinaan, paitsi että neljäs lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

4. **Laki** **rakennuslain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 16 päivänä elokuuta 1958 annetun rakennuslain (370/58) 52 §:n 5 momentti, 103 §:n 3 momentti, 138 §:n 1 momentti ja 139 §, sellaisina kuin niistä ovat 52 §:n 5 momentti 5 päivänä elokuuta 1977 annetussa laissa (609/77), 103 §:n 3 momentti 26 päivänä kesäkuuta 1981 annetussa laissa (499/81) ja 138 §:n 1 momentti 21 päivänä heinäkuuta 1977 annetussa laissa (580/77), sekä
lisätään lakiin uusi 138 a § seuraavasti:

52, 103, 138 ja 138 a §
(Kuten valiokunnan mietinnössä)

139 §

Lääninoikeuden ja lääninhallituksen päätöksistä valitetaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen (poist.). Valitusajaksi on 30 päivää päätöksen tiedoksisaannista, jollei toisin ole säädetty.

Jos valitus koskee rakennuslain 5 §:n 2 momentin tai 132 §:n 1 momentin tarkoittamaa poikkeuslupa-asiaa tai sen kohteena on ranta-

kaavan tarpeellisuudesta päättäminen, ranta-kaavan laatijan hyväksyminen, rakennuskiellon jatkaminen tai rakennustarkastajan virkaa tai seutukaavatoimintaa koskevat päätökset, tulee korkeimman hallinto-oikeuden ennen asian käsittelyä pyytää ympäristöministeriöltä lausunto asian tarkoituksenmukaisuusperusteita koskien.

Voimaantulo- ja soveltamissäännös
(Kuten valiokunnan mietinnössä)

Helsingissä 25 päivänä lokakuuta 1988

Sulo Aittoniemi

II

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että lääninoikeuksista muodostetaan yleiset alueelliset hallintotuomioistuimet. Nykyisin jokaisen lääninhallituksen yhteydessä on lääninoikeus hallintolainkäyttöviranomaisena. Uudistuksen tarkoituksena on saattaa lääninoikeuden asema ja toiminta sellaiseksi, että lääninoikeus täyttää kaikilta osin riippumattomalle tuomioistuimelle asetettavat vaatimukset. Lääninoikeus muodostaa uudistuksen toteutuessa täysin itsenäisen viraston, jolla on oma henkilöstö. Lääninoikeuden jäsenillä olisi tietysti tuomarin asema.

Edellä mainittujen uudistusten ja periaatteiden osalta meillä ei ole huomauttamista. On kuitenkin epä johdonmukaista ja kokonaisuudistuksen periaatteiden vastaista, että samassa yhteydessä hallitus ehdottaa säädettäväksi nykyisestä poikkeavan oikeusturvaa heikentävän muutoksenhakujärjestelmän rakennuslain mukaisissa poikkeuslupa-asioissa. Hallitus ehdottaa, että lääninhallituksen päätöksestä valitetaisiin ympäristöministeriöön, mistä olisi mahdollisuus valittaa edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen, mutta vain oikeusperusteella. Tarkoituksenmukaisuusharkinnan osalta ympäristöministeriön päätös jäisi lopulliseksi.

Voimassa olevan rakennuslain 139 §:n mukaan lääninhallitus on valitusviranomaisen valitettaessa rakennuslupa-asiaassa kunnan viranomaisen, yleensä rakennuslautakunnan päätöksestä. Lääninhallituksen päätökseen on oikeus hakea muutosta suoraan ilman rajoituksia korkeimmalta hallinto-oikeudelta, missä asia ratkaistaan oikeusperusteella, mutta siirretään tarkoituksenmukaisuusperusteen osalta valtioneuvoston ratkaistavaksi.

Vuonna 1987 on tehty lääninhallituksen päätöksistä nyt esillä olevissa asioissa 400 valitusta korkeimpaan hallinto-oikeuteen, mistä on 10 valitusta siirretty tarkoituksenmukaisuusharkinnan osalta ympäristöministeriön ratkaistavaksi. Tämäkin esimerkki osoittaa, että mitään asiallista perustetta muutokselle ei ole. Päinvastoin tiedot tukevat vahvasti käsitystämme, että muutoksenhakijoiden oikeusturva heikkenee.

Ympäristöministeriön tehtävänä olisi vastaisuudessaakin rakennuslupa-asioissa suunnitella ja johtaa hallinnonalan toimintaa sekä antaa ohjeita alemmille viranomaisille mainituissa

asioissa. Rakennuslain tarkoittamissa poikkeuslupa-asioissa ympäristöministeriö toimisi kuitenkin myös muutoksenhakuviranomaisena. Samat virkamiehet, jotka antaisivat hallintoa sitovia ohjeita, ratkaisisivat muutoksenhakuviranomaisena valituksen hyväksymisen tai hylkäämisen tuomarin asemassa ”omassa asiassa”, mutta ilman tuomarin vastuuta. Tässä kohdin poikettaisiin koko uudistuksen keskeisestä perusperiaatteesta, jonka mukaan muutoksenhakijalla on oikeus saada riippumattoman hallintotuomioistuimen ratkaisu valitukseensa. Myös hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, ettei muutoksenhakuasioden käsittely sovellu ministeriön päätehtävään, hallinnonalansa toiminnan suunnitteluun ja johtamiseen. Tästä huolimatta valiokunnan enemmistö ei suostunut korjaamaan syntymässä olevaa havaittua epäkohtaa.

Asiantuntemuksen puute ei voi olla ainakaan riittävä peruste muutokselle. Korkeimmalla hallinto-oikeudella on ylimpänä hallintotuomioistuimena tarvittava asiantuntemus. Tarvittaessa korkein hallinto-oikeus voi saada lausuntomenettelyn avulla mahdollisesti kaipaamaansa lisätietoa.

Edellä on todettu, että uudistusehdotus heikentää oikeusturvaa siten, ettei muutoksenhakijalla enää olekaan oikeutta saada asiaansa riippumattoman hallintotuomioistuimen ratkaistavaksi välttämättä lainkaan. Oikeusturvaan liittyy myös tarve saada asiassa mahdollisimman pian lopullinen ratkaisu. Voimassa olevan järjestelmän mukainen muutoksenhakutie ei ole aina riittävän nopea. Poikkeuslupien käsittely saattaa kestää jo kunnissa ja lääninhallituksessa. Mikäli muutoksenhakuun lisätään uusi porras ympäristöministeriö, missä monet asiat viipyvät jo nyt liian pitkään, oikeusturva heikkenee edelleen. Edelleen oikeusturvaan liittyy rajankäynti oikeusperusteen ja tarkoituksenmukaisuusperusteen välillä. Tämä rajankäynti tulee jättää riippumattoman tuomioistuimen, ei asianosaisena olevan hallintoviranomaisen tehtäväksi. Vuoden 1987 edellä mainitut tilastotiedot osoittavat, että 400 tapauksesta vain kymmenen tapausta siirrettiin tarkoituksenmukaisuusperusteella ympäristöministeriön ratkaistavaksi. Ehdotettu muutoksenhakutie aiheuttaisi todella merkittävää päätösten viivästymistä. On myös olemassa vaara,

että yhä useampi oikeusperusteella nykyisin ratkaistava asia pyritään ympäristöministeriössä katsomaan pelkästään tarkoituksenmukaisuuskysymyksenä.

Mitä tässä edellä on sanottu rakennuslain mukaisista poikkeuslupa-asioista, koskee rakennuslain 5 §:n 2 momentin ja 132 §:n 1 momentin mukaisia poikkeuslupa-asioita sekä myös rantakaavan tarpeellisuudesta päättämistä, rantakaavan laatijan hyväksymistä, rakennuskiellon jatkamista ja rakennustarkastajan virkaa koskevia sekä seutukaavatoimikuntaa koskevia päätöksiä.

Edellä olevan johdosta katsomme, ettei nykyistä muutoksenhakumenettelyä lääninhallituksesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen tule muuttaa. Nykyinen lainsäädäntö on hyväksyttävä ja koko uudistuksen tavoitteiden mukainen. Hallituksen esitys on tältä osin hylättävä.

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että valiokunnan mietintöön sisältyvät lakiehdotukset hyväksyttäisiin muutoin muuttamattomina, paitsi että neljäs lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

4.

Laki

rakennuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan 16 päivänä elokuuta 1958 annetun rakennuslain (370/58) 52 §:n 5 momentti, 103 §:n 3 momentti, 138 §:n 1 momentti ja 139 §,

sellaisina kuin niistä ovat 52 §:n 5 momentti 5 päivänä elokuuta 1977 annetussa laissa (609/77), 103 §:n 3 momentti 26 päivänä kesäkuuta 1981 annetussa laissa (499/81) ja 138 §:n 1 momentti 21 päivänä heinäkuuta 1977 annetussa laissa (580/77), sekä

lisätään lakiin uusi 138 a § seuraavasti:

52, 103, 138 ja 138 a §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

139 §

Lääninoikeuden päätöksestä samoin kuin lääninhallituksen päätöksestä sen ratkaistavaksi alistetussa tai valituksella saatetussa asiassa valitetaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen (*poist.*). Valitusaika on 30 päivää päätöksen tiedoksisaannista, jollei toisin ole säädetty.

(2 mom. *poist.*)

Voimaantulo- ja soveltamissäännös

(1 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

Lääninoikeudessa tämän lain voimaan tullessa vireillä olevat valitukset, jotka lain voimaantulon jälkeen kuuluvat lääninhallituksen (*poist.*) toimivaltaan, siirretään käsiteltäviksi asianomaisessa lääninhallituksessa (*poist.*).

(3 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

Helsingissä 25 päivänä lokakuuta 1988

Kalle Röntynen

Esko Jokiniemi

