

LAKIVALIOKUNTA**Lausunto 19/1996 vp****Hallituksen esitys 148/1996 vp***Hallintovaliokunnalle*

Eduskunta on lähettäessään 11 päivänä loka-kuuta 1996 hallituksen esityksen 148/1996 vp valtion aluehallintoa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että lakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa hallintovaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina hallitusneuvos Ritva Viljanen sisäasiainministeriöstä, vanhempi hallitussihteeri Christer Lundström oikeusministeriöstä ja korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Pekka Hallberg.

Lisäksi lakivaliokunta on osallistunut hallintovaliokunnan järjestämään yhteiskuulemistilaisuuteen, jossa aluehallintouudistusta olivat esittelemässä mm. hallintoministeri Jouni Backman ja hallitusneuvos Ritva Viljanen sisäasiainministeriöstä, elinkeinopiiriryhmän puheenjohtaja, kansanedustaja Matti Aura sekä hallitusneuvos Tuomo Rapola ja lainsäädäntöneuvos Martti Simola oikeusministeriöstä.

Lakivaliokunnalla on myös ollut käytettävissään perustuslakivaliokunnan asiasta antama lausunto (PeVL 37/1996 vp).

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi lääninhallituslaki ja laki työvoima- ja elinkeinokeskuksesta. Lääninhallituksia kehitetään alueensa yleisinä hallinto- ja turvallisuustehtävistä vastaavina viranomaisina. Lääninjakoa ehdotetaan tarkistettavaksi siten, että läänien määrä vähenisi manner-Suomessa yhdestätoista viiteen.

Hallituksen esityksen mukaan lääninhallitusten lukumäärän vähentämisen perusteena on viime vuosina tapahtunut kunnallishallinnon voimakas kehittyminen ja lääninhallitusten tehtävien vähentyminen. Keskushallinnolta ja lääninhallituksilta on viimeisten kymmenen vuoden aikana siirretty merkittävästi tehtäviä ja toimivaltaa suoraan kunnille. Lisäksi vuonna 1994 toteutettiin aluekehitystehtävien siirtäminen läänin-

hallituksilta maakunnan liitoille ja vuonna 1995 lääninhallitusten kaavoitus- ja ympäristönsuojelutehtävien siirto ympäristökeskuksiin.

Elinkeinojen ja työvoima-asioiden alueellista edistämistä varten ehdotetaan perustettaviksi työvoima- ja elinkeinokeskukset.

Esitys liittyy valtion vuoden 1997 talousarvioesitykseen. Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1.9.1997.

Valiokunnan kannanotot*Lääninhallitus alueensa yleisenä hallinto- ja turvallisuustehtävistä vastaavana viranomaisena*

Hallituksen esityksen tavoitteena on, että lääninhallituksia kehitetään alueensa yleis- ja erityishallinnosta ja turvallisuustehtävistä vastaavina viranomaisina, jolloin lääninhallitusten tehtävänä on edistää valtion keskushallinnon valtakunnallisia ja alueellisia tavoitteita toimialueillaan.

Kuluvan joulukuun 1 päivänä tulee voimaan kihlakunnan uudistus, jolla poliisi-, syyttäjä- ja ulosottotehtävät eriytetään eri viranomaisten hoidettaviksi joko yhteisissä kihlakunnanvirastoissa tai erillisvirastoissa. Kihlakuntaudistuksen johdosta lääninhallituksen tehtäväksi jää paikallishallinnon informaatio-ohjaus, kihlakunnanvirastojen yleishallinnollinen ohjaus sekä yleinen alueellinen seuranta ja arviointi.

Lääninhallituksella olisi edelleen velvollisuus antaa muille viranomaisille virka-apua. Sillä olisi muihin viranomaisiin verrattuna poikkeukselliset yleiset pakkokeinovaltuudet. Lääninhallitus voi sakon uhalla, teettämishallalla tai keskeyttämishallalla velvoittaa asianomaisen noudattamaan käskyä tai kieltoa, jonka lääninhallitus tai virka-apua pyytävä muu viranomainen on antanut.

Näiden tehtävien hoitamista varten lääninhallituksissa olisi muun muassa poliisisasotot ja oikeushallintoyksiköitä. Poliisihallinnon asemaa

lääninhallituksessa on tarkoitus vahvistaa siten, että asetuksella edellytetään perustettavaksi jokaiseen lääninhallitukseen poliisiosasto. Poliisiosaston johtajana toimii lääninpoliisineuvos, joka olisi lääninhallituksen johtoryhmän jäsen. Ulosottotoimen aluehallinnon ohjaukseen ei enää kihlakuntauudistuksen jälkeen tarvita aikaisempaa määrää oikeushallintoyksiköitä, mutta lääninhallitukselle jää edelleen tehtäväksi oikeusministeriön ohjauksessa ja valvonnassa hoitaa ulosottotoimen tulosojausta, neuvontaa, koulutusta ja tarkastusta.

Lakivaliokunta toteaa, että oikeuden ja järjestyksen ylläpitäminen kuuluu valtion niihin perustehtäviin, joista ei voi luopua ja joita ei voi siirtää yksityisille. Oikeusjärjestyksen ylläpito on välttämätöntä kansalaisten turvallisuuden ja oikeussuojan kannalta. Huonoina aikoina oikeusjärjestyksen merkitys korostuu, ja sen ylläpitämiseen tarvittavien toimien määrä pyrkii kasvamaan.

Lakivaliokunnan toimialan kannalta katsottuna on tärkeää, että maassa on valtiollisten tehtävien hoitamista varten valtion aluehallintoviranomaisten verkko.

Lääninoikeuksien asema

Julkisessa keskustelussa on ilmennyt epätoisuutta aluehallintouudistuksen vaikutuksista lääninoikeuksiin. Tämän vuoksi valiokunta esittää seuraavaa.

Lääninoikeudet irrotettiin erillisiksi alueelliseksi tuomioistuimiksi hallintoviranomaisista eli lääninhallituksista vuonna 1989. Uudistuksen tavoitteena oli eriyttää hallintotehtävät ja oikeudenhoitotehtävät toisistaan muodostamalla itsenäiset riippumattomat tuomioistuimet.

Viime keväänä lääninoikeuslakia muutettiin siten, että muodostettiin eräiden lääninoikeuksien yhteisiä tuomiopiirejä sen lisäksi, että kunkin lääninoikeuden tuomiopiirinä säilyy läänin alue (HE 37/1996 vp — LaVM 8/1996 vp). Tämä muutos liittyi osaltaan hallintolainkäytön kehittämishankkeeseen. Hankkeen tavoitteena on hallintotuomioistuinjärjestelmän kehittäminen kaksiportaiseksi siten, että alueelliset lääninoikeudet muuttuvat yleisiksi ensimmäisen asteen hallintotuomioistuimiksi, joiden päätöksistä valitetaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Hyväksyessään esityksen lakivaliokunta nimenomaan totesi, että kysymyksessä on tuomioistuinlaitoksen kehittämiseen liittyvä kokonaisvaltainen hanke, joka ei kuulu Aluehallinto 2000 -hankkeen piiriin. Valiokunta totesi myös, että

oikeuslaitoksen ja hallinnon erillisyyks tulee näky-mään vielä selkeämmin, kun lääninoikeuksien nimet seuraavassa vaiheessa muutettaneen (alueelliseksi) hallinto-oikeuksiksi.

Itsenäisestä asemastaan huolimatta lääninoikeudet ovat kuitenkin vielä tuomiopiirijaon kautta teknisesti kytköksissä läänijakoon. Aluehallintolainsäädäntö muuttaa lääninoikeuksien tuomiopiirejä, ellei tuomiopiirisäännöksiä erikseen muuteta.

Oikeusministeriön hallinnonalalla on vireillä hallintolainkäytön kehittämiseen liittyvä lainmuutoshanke, jossa tulevien hallinto-oikeuksien tuomiopiirit on tarkoitus määritellä kuntakoh-taisesti yhteisten tuomiopiirien pohjalta. Tällöin myös tekninen kytkentä lääneihin poistuu.

Lakivaliokunta toteaa, että aluehallintouudistus ei suoranaisesti vaikuta lääninoikeuksien asemaan ja kehittämiseen, joskin sen johdosta lääninoikeuslakia on erikseen muutettava.

Lääninhallitukset valitusviranomaisina

Lääninhallitus toimii nykyisin vain poikkeuksellisesti valitusviranomaisena, lähinnä yleisivistävän ja ammatillisen koulutuksen oppilaaksi ottamista ja koulunkäynnin poikkeuslupia koskevissa asioissa, erityishuollon antamista ja opettamista koskevissa asioissa sekä eräissä muissa vastaavissa koulutoimen ja sosiaali- ja terveystoimen asioissa. Lääninhallitukset ratkaisivat vuonna 1995 yhteensä 500 valitusasiaa.

Uuden kuntalain mukaan lääninhallitus toimii kanteluviranomaisena. Lääninhallitusten oma-aloitteinen kuntien valvontaoikeus rajoittuu nykyisin hakemusasioihin. Lääninhallitukset käsittelevät vuonna 1995 yhteensä 53 kunnalliskanteluasiaa ja noin 1 300 muuta kanteluasiaa, joista noin 70 prosenttia koski sosiaali- ja terveystoimen tehtäviä.

Lääninhallitusten lukumäärän vähentymisen arvioidaan antavan mahdollisuuden kantelu- ja valitusasioiden hoidon laadulliseen tehostamiseen ja samalla edistävän lainsäädännön soveltamiskäytännön yhdenmukaisuutta eri osissa maata.

Muutoksenhaku lääninhallituksen päätökseen

Lääninhallituksen päätökseen haetaan muutosta sen mukaan kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Pääsääntöisesti muutosta haetaan lääninoikeudelta.

Hallituksen esityksen perusteluissa on lueteltu useita säännöksiä, joilla on kielletty valittamasta lääninhallituksen päätöksistä. Erityisesti työvoi-

ma-asioissa on laajoja muutoksenhakukieltoja. Hallituksen esityksen mukaan tarkoituksena on erikseen selvittää työvoima-asioiden muutoksenhakujärjestelmää ja myöhemmin antaa eduskunnalle sellainen tätä koskeva esitys, joka täyttää hallitusmuodon perusoikeussäännösten ja Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten asettamat velvollisuudet.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 37/1996 vp) viitannut hallitusmuodon 16 §:ään, joka takaa jokaiselle oikeuden saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Perustuslakivaliokunta pitää välttämättömänä, että tällaiset muutoksenhakurajoitukset otetaan pikaisesti arvioitaviksi myös hallitusmuodon 16 §:n kannalta.

Lakivaliokunta yhtyy perustuslakivaliokunnan kannanottoon ja viittaa lisäksi hallintolainkäyttölakiesityksen johdosta antamaansa mietintöön (HE 217/1995 vp — LaVM 5/1996 vp), jossa on kiinnitetty huomiota samaan seikkaan.

Helsingissä 21 päivänä marraskuuta 1996

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Henrik Lax /r, varapuheenjohtaja Matti Vähänäkki /sd, jäsenet Sulo Aittoniemi /kesk, Juhani Alaranta /kesk, Jouko Jääskeläinen /skl, Anne Knaapi /kok,

Mietinnössä valiokunta edellyttää, että hallintolainkäyttölain tarkoituksen ja periaatteiden toteuttamiseksi kullakin hallinnonalalla erikseen tarkistetaan yhteistyössä hallintotuomioistuintoimikunnan ja oikeusministeriön kanssa voimassa oleviin eri lakeihin ja asetuksiin sisältyvät valitusmenettelysäännökset. Tilanteen mukaan ne on joko yhdenmukaistettava hallintolainkäyttölain kanssa, poistettava tarpeettomina tai muutettava tarpeellisilta osin viittauksiksi hallintolainkäyttölain säännöksiin ja esitykset on saatettava kohtuullisessa ajassa eduskunnan käsiteltäviksi.

Lakivaliokunta pitää erityisesti nyt puheena olevassa hallituksen esityksessä luvattujen uudistusten toteuttamista tärkeänä.

Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että hallintovaliokunta ottaisi huomioon, mitä tässä lausunnossa on esitetty.

Irina Krohn /vihr, Annika Lapintie /vas, Kari Myllyniemi /kesk, Reino Ojala /sd, Markku Pohjola /sd, Pekka Saarnio /vas, Sade Tahvanainen /sd ja Jukka Tarkka /nuors.

Eriävä mielipide

Lakivaliokunnan tehtävänä on ollut antaa lausunto sen alaan kuuluvissa asioissa. Näitä ovat lääninhallinnon toimintapiiriin kuuluen turvallisuustehtävät, oikeudenhoito, lääninoikeuksien toiminta sekä muutoksenhakuun liittyvät asiat. Asiantuntijakuulemisen jälkeen hyväksytyssä valiokunnan lausunnossa on löydetty vain yksi läänijakoa puoltava seikka. Sen mukaan lääninhallitusten lukumäärän vähentymisen arvioidaan antavan mahdollisuuden kantelu- ja valitusasioiden hoidon laadulliseen tehostamiseen ja samalla edistävän lainsäädännön sovelta-

miskäytännön yhdenmukaisuutta eri osissa maata. Jos asia olisi näin, mitä se ei kylläkään ole, se olisi kovin vähäinen peruste läänijärjestelmän aukirepimiseen ja siirtymiseen historiallisesta 11 läänin jaotuksesta viiteen suurlääniin.

Valiokunnan olisi tullut todeta tämä ja esittää lausunnossaan,

että valiokunnassa käsiteltävinä olleet asia-alueet eivät puolla hallituksen esitystä.

Helsingissä 21 päivänä marraskuuta 1996

Sulo Aittoniemi /kesk

Kari Myllyniemi /kesk

Juhani Alaranta /kesk

